

CATALOGADO

826
II



BASES DE ANTEPROYECTO DE LEY DE USO

DEL SUELO Y DESARROLLO URBANO PARA

LA PROVINCIA DE SALTA

-SEGUNDA PARTE- MARCO REFERENCIAL

ORGANISMOS Y AREAS TECNICAS INTERVINIENTES

PROVINCIA: INSTITUTO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

C. F. I. : DIRECCION DE OPERACIONES

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES

EQUIPO DE PLANEAMIENTO URBANO

EQUIPO TECNICO:

ARQ. ODILIA SUAREZ Experta Principal
 Locación de Obra

ARQ. LIDIA SEJAS Participación y coord.

DRA. CELIA MAYER Colaboración asp. leg.

AÑO 1978

Segunda Parte:
Marco referencial

1. Naturaleza y función de una ley de uso del suelo urbano.

1.1. Importancia de la urbanización.

En múltiples estudios urbanos se ha señalado a las ciudades como a poderosos agentes del desarrollo económico de un país, como el lugar que brinda mayores y mejores oportunidades de empleo y más amplia posibilidad de participación social. Es también el espacio físico donde se concentran las mayores inversiones, donde se crean, adquieren forma y experiencia las instituciones de gobierno, donde se educa a la mayoría de la población y se realiza la investigación científica-técnica fundamental y donde se producen las pautas de movilidad social más rápidas. La ciudad es, en suma, la forma de vida aceptada por las sociedades contemporáneas y un factor de modernización, progreso y cambio social, inclusive para las áreas rurales en tanto se logre una verdadera y equilibrada integración rural-urbana para las diferentes regiones.

En el presente, más del 70% del total de la población del país reside en áreas urbanas y, aún con una tasa moderada de incremento poblacional, ello significa una incorporación anual del orden de los 350.000 habitantes en las ciudades del país. Si suponemos una densificación media de 100 hab/ha en uso residencial (que suele representar no más del 50% de la totalidad de usos urbanos) se estaría en el orden de unas 7.000 has. anualmente incorporadas a zonas urbanas. Por otra parte, el costo de instalación de cada habitante urbano es bastante significativo de donde se deriva la importancia que tiene para la economía del país la racional utilización de dichas inversiones, ya que numerosos estudios han demostrado las deseconomías que se producen tanto por la extrema densificación de áreas centrales saturadas como por la dispersión en las áreas periféricas con deficiencia de transporte, servicios y equipamientos.

1.2. Naturaleza de los problemas del planeamiento urbano.

El rasgo quizá más notable que caracteriza a la problemática urbana es el alto grado de interdependencia de todos los factores que hacen y determinan la existencia de las ciudades y sus formas de desarrollo. En la configuración física de las áreas urbanas se conjugan y reflejan:

- factores naturales: suelos, topografía, paisaje, recursos hídricos, clima, etc., que determinan las posibilidades del desarrollo urbano y las modalidades que el mismo adquiere;
- la estructura económica y productiva de la sociedad y de sus formas de distribución y consumo, la cual a su vez depende de numerosas interrelaciones como son: los recursos naturales del país, la disponibilidad y capacitación de su mano de obra, los recursos tecnológicos de producción y transporte, la localización y existencia de los mercados nacionales e internacionales, de la cadena de actividades complementarias de la producción, etc.;
- la estructura social, que está dada por la conformación de sus clases, niveles de ingreso y de consumo, grados de cohesión y participación, movilidad y accesibilidad social, relaciones de poder y de decisión, formas de gobierno y administración, modalidades de la propiedad, etc.;
- los niveles tecnológicos alcanzados que afectan en forma profunda tanto a las estructuras económicas como a la forma física de la ciudad en sus formas de construcción, transporte y comunicación;
- la acción de diversos agentes, sea un individuo, un grupo, una empresa o el Estado quiénes, a través de sus necesidades, intereses y responsabilidades actúan influyendo con sus decisiones sobre la forma y el destino urbanos;
- la inercia o perdurabilidad no sólo de las estructuras físicas sino de las sociales y económicas por lo cual los factores históricos adquieren una gran relevancia.

Todos estos aspectos: los naturales, sociales, históricos, tecnológicos, económicos y de gobierno y administración, actúan íntimamente relacionados entre sí compitiendo sobre el reducido espacio físico de las ciudades. Es tarea del planeamiento urbano el tratar de describirlos, explicarlos y, por sobre todo, el encauzarlos en un ordenamiento espacial eficaz y coherente.

El uso del suelo urbano y con ello la localización relativa de cada actividad con respecto a las demás, adquiere singular importancia para la eficiencia del comportamiento global que se ve aumentada por la alta valorización competitiva que el suelo adquiere y por la difícil movilidad que presentan las instalaciones físicas para cualquier acción correctiva que se proponga ejercer a-posteriori.

1.3. Necesidad de ordenar el proceso de urbanización.

El proceso de urbanización de nuestras ciudades es el resultado de diversas acciones públicas que realizan distintas agencias gubernamentales y de innumerables acciones privadas. Los problemas y deficiencias que se observan derivan, en gran parte, de la falta de coordinación en un marco planificado para que todas colaboren eficazmente hacia un mismo fin.

Es habitual que el proceso de expansión urbana no planeado adopte las siguientes características:

- Nuevas subdivisiones de tierras adyacentes a caminos principales y rutas de vinculación regional. Estos fraccionamientos suelen estar disgregados de la masa previamente edificada; a veces no cuentan con los servicios básicos de infraestructura (o se diseñan con redes locales desvinculadas de la red principal existente) ni con los adecuados servicios de equipamiento social y de transporte. Numerosos lotes suelen permanecer baldíos por lapsos prolongados, ya sea por la actitud especulativa de los propietarios o porque se está a la espera de un creciente número de construcciones que posibilite el desarrollo de los servicios

en la zona. Los trazados de vías de circulación de estos sectores aislados difícilmente se interrelacionan con los de urbanizaciones subsiguientes. Además, es característica la falta de previsión de terrenos para usos públicos bien localizados, especialmente cuando el proceso de parcelamiento se produce por agregación de pequeños sectores sin relación entre sí.

- Para la construcción de conjuntos habitacionales programados por el Estado se debe recurrir a terrenos de bajo costo relativamente alejados de todos los servicios, con lo cual se incrementan considerablemente los costos de operación de los mismos y se dificulta la integración urbana de la población residente en esos sectores afectada por anómalas relaciones vivienda-trabajo.

- Las rutas principales quedan prematuramente entorpecidas por el crecimiento urbano y los organismos públicos encargados de su trazado se ven obligados a efectuar costosas expropiaciones o a desviarlas a zonas de menor valor las cuales, sin embargo, experimentan una vertiginosa revalorización de la cual casi nada retorna al Estado autor de la obra.

- Los organismos proveedores de servicios en general no actúan en función de planes generales sino que van a la zaga del errático proceso de urbanización actuando cuando se han agudizado las necesidades originadas por la "urbanización espontánea".

- Los organismos encargados de atender los servicios de equipamiento social (escuelas, parques, hospitales, etc.) también actúan presionados por la existencia de asentamientos poblacionales ya creados, por lo cual existen pocas oportunidades para reservar con antelación los terrenos necesarios para esos servicios. En consecuencia, suelen adquirirse a costo elevado o construirse en parcelas de dimensión o localización inadecuadas.

- Sólo con muy pocas excepciones se prevén anticipadamente fraccionamientos destinados a usos industriales por lo cual esas actividades eligen al azar terrenos relativamente apropiados, ocasionando luego innumerables problemas de tránsito y contaminación, encareciendo los servicios, generando molestias en áreas vecinas u operando con incomodidad e ineficiencia.

- La programación racional de recorridos del transporte colectivo, elemento fundamental para que funcione eficientemente el complejo urbano se ve entorpecida por la deficiente interrelación de arterias de circulación o por disgregación de los sectores urbanizados en la periferia de la ciudad.
- En el contorno urbano periférico la tierra adquiere valores de expectativa que dificulta y encarece el desarrollo normal del proceso de urbanización así como la adecuada zonificación de actividades.
- La inexistencia de una cultura urbana lleva a la gente a aceptar la ineficiencia y el mal gusto que constituye a veces el marco de su movimiento diario y se admite con pasividad que la topografía, los ríos, bosques sean arrasados o degradados o que, en áreas centrales, se retacee a límites inaceptables las condiciones de aire, sol, luz y vistas de los ambientes de sus viviendas y lugares de trabajo.
- La inexistencia de criterios urbanísticos en la formación y destino del patrimonio fiscal de tierras urbanas ha contribuido a dificultar soluciones ya que mientras algunos organismos han cedido indiscriminadamente terrenos bien localizados otros, han debido recurrir a costosas expropiaciones para el cumplimiento de sus programas.

Ante el reconocimiento de éstos y otros problemas, no es de ningún modo casual el hecho que actualmente en distintos países, numerosas ciudades nuevas se piensen y se contruyan como un todo, acto que generalmente es precedido por la adquisición pública de la tierra. Así pueden citarse múltiples ejemplos en Gran Bretaña, Francia, Holanda, etc. y, en Latinoamérica los bien conocidos de Brasilia y Ciudad Guyana.

1.4. Función de una ley de uso del suelo y ordenamiento urbano.

Aunque resulte paradójico, la problemática del ordenamiento territorial y urbano, en nuestro país, queda al margen de la

competencia de algún organismo específico de la administración nacional o provincial. El país está organizado en base a un gobierno central y provinciales que atienden los aspectos sectoriales (transporte, energía, industria, vivienda, salud, educación, etc.) sobre todo el territorio de su jurisdicción por medio de diferentes ministerios. Cuando se intenta visualizar el ordenamiento territorial en base a unidades geográficas urbanas, en las cuales confluyen todos los aspectos sectoriales, esta visión "horizontal" entra en conflicto con la división administrativa sectorial o "vertical" ya señalada.

Por otra parte, si se pretende que sean los Municipios los que exclusivamente atiendan a los problemas del ordenamiento urbano, ello resulta bastante ilusorio ya que factores poderosos en la conformación de las ciudades como son las redes de transporte, comunicación, energía, servicios públicos, programas de vivienda, inversiones en industrias, puertos, etc. son todos inducidos o determinados desde el nivel nacional o provincial. Les cabe así, a los Municipios como órganos locales de administración y gobierno una responsabilidad directa sobre las áreas urbanas sometidas a su jurisdicción, pero ello no obsta la competencia provincial y nacional en lo que se refiere a los objetivos del desarrollo de las áreas urbanas y a los mecanismos legales y administrativos que posibiliten una acción intersectorial coordinada para tal fin.

Dado el grado de complejidad y dinamismo que ha adquirido la ciudad en la sociedad moderna si bien es cierto que no puede alcanzarse un buen resultado final por el simple agregado de viviendas, loteos, galpones, etc., cuya localización se decide por motivaciones individuales, tampoco debe deducirse que el solo acto de planificación previa sea la panacea segura ya que, en definitiva, la coherencia a que se aspira dependerá de la calidad de esos planes y del esfuerzo puesto en su realización.

En consecuencia, es función de una ley de uso del suelo y ordenamiento urbano fijar las pautas para una acción planificada

que reconozca los problemas existentes e induzca a las soluciones que requieren. Este cometido implica:

- fijar los criterios para una ordenada clasificación de la situación urbana en cada localidad;
- la elaboración de planes que contemplen las soluciones deseables y proyecten las necesidades futuras determinando los contenidos, plazos y modalidades de elaboración de los mismos;
- las formas de coordinación a que estarán sometidas las acciones públicas en función de dichos planes así como sus alcances y procedimientos de aprobación;
- las normas a que deberá ajustarse todo acto de incorporación de nuevas superficies de uso urbano y las formas de uso y ocupación del suelo que implica toda localización de actividades;
- las medidas especiales que podrá disponer el Municipio para corregir situaciones defectuosas pre-existentes y facilitar el proceso de desarrollo o reestructuración de áreas urbanas;
- la creación de fondos que posibiliten atender a necesidades urbanas no previstas en las acciones específicas de distintos organismos;
- el régimen a que se ajustarán las multas y penalidades.

Aunque es larga la trayectoria recorrida por otros países en la formulación y ajuste de la legislación relativa al planeamiento urbano, en el nuestro, aparte de algunos anteproyectos formulados para el nivel nacional, se cuenta con dos antecedentes en el nivel provincial: la ya promulgada Ley Nº 8912 "De ordenamiento territorial y uso del suelo" de la provincia de Buenos Aires y el anteproyecto de "Ley de uso del suelo y ordenamiento urbano" formulado en el año 1969 para la provincia de Salta.

Al contenido y alcances de tales documentos nos referimos en los puntos subsiguientes de este informe.

2. Antecedentes sobre leyes de uso del suelo elaborados en el país.

En una breve reseña, se identifican los antecedentes urbanísticos, que como anteproyecto de leyes sobre régimen del suelo urbano han sido elaborados, por distintas instituciones del país, con alcance de aplicación nacional o provincial.

-Los anteproyectos nacionales han sido los siguientes, en orden cronológico:

1972: Anteproyecto elaborado por la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo titulado: "Ley sobre Régimen del Suelo y Planificación Urbanística".

1975: Anteproyecto, también elaborado por la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo como "Ley de Régimen Nacional de Uso del Suelo y Planificación Urbana".

1975: Anteproyecto elaborado por la Sociedad Argentina de Planificación como "Ley Nacional de Desarrollo Urbano".

1976: Anteproyecto de la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo denominado "Ley de las ciudades".

1976: Proyecto de ley elaborado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano como "Ley de Preservación del Suelo Urbano".

1978: Anteproyecto, en elaboración, por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo.

-Antecedentes provinciales:

1970: Provincia de Salta: Anteproyecto denominado "Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Urbano".

1977: Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires (vigente) titulada: "Ordenamiento territorial y uso del suelo".

2.1. Antecedentes nacionales.

2.1.1. El primero de los antecedentes a nivel nacional es el formulado en el año 1972 por la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo bajo el título de: "Ley sobre Régimen del Suelo y Planificación Urbanística".

En la nota de presentación con que fuera elevado al P.E. de la Nación se clarifican el carácter y objetivos generales del instrumento jurídico elaborado.

Este proyecto es planteado como el primer instrumento de un cuerpo legislativo que deberá ordenar, compatibilizar, modificar, y complementar la legislación urbanística vigente, incluyendo la introducción de modificaciones al régimen administrativo y que en sí mismo tiene el alcance de un marco referencial autodefiniéndose como una "ley cuadro" que enuncia los grandes lineamientos y orientaciones destinados a encauzar la regulación del suelo y el proceso de urbanización en el territorio nacional.

El anteproyecto se estructura a través de cuatro títulos que responden a las siguientes denominaciones:

Título preliminar: Objeto y Finalidad de la Ley.

Título I : Sistema técnico administrativo.

Título II : Planificación urbanística, que comprende los siguientes capítulos:

Capítulo Primero: De los planes urbanísticos.

Capítulo Segundo: De las Areas de Planificación Urbanística.

Capítulo Tercero: De la Regulación del Suelo.

Título III : Mecanismos de ejecución.

Título IV : Disposiciones transitorias.

El Título Preliminar expresa las finalidades y objetivos del "Régimen del Suelo y Planificación Urbanística", definiendo primeramente en términos conceptuales las significaciones asignadas a ambas expresiones.

En los artículos del Título I se fijan las competencias de la Nación y de las Provincias sobre las acciones reservadas a cada uno de dichos niveles jurisdiccionales en todo lo relativo al desarrollo urbano, a fin de alcanzar un resultado "armónico y coherente" en función de los lineamientos nacionales y las caracterizaciones regionales. Es interesante señalar que reserva para el nivel provincial la formulación, control y gestión de los planes urbanísticos; dictar la ley de uso del suelo; crear las bases legales técnico-administrativas; definir los organismos intervinientes; crear los organismos de desarrollo a nivel provincial y municipal; formular el diagnóstico provincial de la situación urbana, y crear un sistema adecuado de información.

En el capítulo II; "Planificación Urbanística" se enuncian criterios técnicos bajo la forma de normas básicas destinadas a orientar el proceso de planificación.

Este capítulo se desarrolla a través de tres títulos. El primero de ellos está referido a los planes urbanísticos, enunciando en primer término el contenido general de los mismos para clasificarlos primeramente en base a escalas territoriales de aplicación, y luego según una tipología determinada por su naturaleza y alcance, sin discriminar ya los contenidos mínimos previstos, debilitándose en esta forma la primera intención técnica de orientación.

El capítulo II trata "De las Areas de Planificación Urbanística" clasificando las superficies territoriales sujetas a la acción urbanística de acuerdo a las previsiones del desarrollo urbano. La calificación expresada es la siguientes:

- a) áreas de urbanización
- b) áreas de preservación
- c) áreas territoriales

Las primeras, comprenden las plantas urbanas existentes, las áreas requeridas para su expansión y las zonas a recuperar a través de obras de saneamiento para un uso urbano, aceptándose la situación legal (parcelamientos aprobados) como criterio de reconocimiento para su delimitación. Es así que se definen como "áreas urbanas básicas" las consituídas por fraccionamientos urbanos con calles abiertas al uso público.

Las "áreas de preservación" comprenden en general a todas aquellas que presentan instalaciones o condiciones físicas de interés urbano, definición que se estima es demasiado imprecisa.

En cuanto a las "áreas territoriales", su definición conceptual como "aquellas que necesiten tratamiento de conjunto en razón de problemas y/o inter-relaciones funcionales", y la expresión identificatoria adoptada, tienen características de ambigüedad que dificultan su reconocimiento, ya que las situaciones descriptas pueden darse igualmente en escalas intra-urbanas o regionales.

Finalmente el Título Tercero de este Capítulo trata "De la Regulación del Suelo"; prevé que el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios dictarán "las disposiciones legales y administrativas conducentes a regular los parcelamientos urbanos, condición de infraestructura y ocupación del suelo", aunque sin enunciar standares, umbrales o exigencias básicas que como normas urbanísticas de orientación inhiban situaciones límites.

En síntesis, si bien se comparte la intención de componer a nivel nacional una pieza jurídica de carácter referencial, prevista como pieza inicial de un cuerpo de futura definición, se estima que el contenido instrumental asignado a este título del anteproyecto es de escasa relevancia y sus normas, anticipadas como "de tipo indicativo" y "de tipo operativo", se mantienen en general dentro de un permanente carácter enunciativo con insuficiente definición técnica.

El Título III considera mecanismos generales para implementar el proceso de planificación urbanística, incluyendo provisiones referidas al uso de tierras urbanas de propiedad fiscal y al acrecentamiento de este patrimonio mediante la adquisición con tal fin y la creación de los entes públicos pertinentes.

El carácter general de este Capítulo es de promoción del ordenamiento y desarrollo urbano, descartando posiciones restrictivas o de intención punitiva, introduciendo en cambio provisiones para agilizar los procedimientos de expropiación y facilitar la ejecución de programas urbanísticos. Incluye la recomendación de establecer medidas impositivas en función de la plusvalía resultante de la ejecución de obras públicas, y el destinar los recursos así obtenidos a la integración de un fondo de desarrollo urbano utilizable para el financiamiento de programas urbanísticos específicos.

El contenido de todo este Capítulo es de indudable valor, al apoyar y posibilitar medios y criterios de plena vigencia en legislaciones urbanísticas contemporáneas, pero que en nuestro país aún tienden a establecer una base innovadora de carácter experimental. Se considera que el contenido total de este Capítulo del Anteproyecto es el que mejor responde a los objetivos enunciados para su formulación.

Finalmente el Título IV "Disposiciones Transitorias" define medidas operativas de aplicación inmediata en el lapso previsible entre la sanción de la ley propuesta y la adecuación del sistema jurídico administrativo, nacional y provincial afectado por la misma. Contiene en general algunas medidas restrictivas destinadas a "no innovar" condiciones existentes hasta la formulación de los planes urbanísticos y/o acciones de ordenamiento del régimen del suelo, para los cuales establece un plazo de un año para su definición por los poderes públicos competentes.

2.1.2. Otro anteproyecto elaborado por la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo en el año 1975, es propuesto como "Ley de Régimen Nacional de Uso del Suelo y Planificación Urbana".

El Anteproyecto se estructura en dos Capítulos: "Capítulo I: "Del Uso del Suelo", y Capítulo II: "De la Regulación del Uso del Suelo".

En el primero de ellos se enuncian los objetivos de la ley proyectada y se propone al Poder Ejecutivo que el Ministerio de Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo, elabore en un plazo de 180 días un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que ajustado a las pautas del Plan de Desarrollo Económico y Social, establezca las condiciones de utilización del suelo e implemente los cursos de acción para la actividad pública y privada, delimitando zonas de desarrollo y los correspondientes procesos de planificación.

Como derivación de esta propuesta, se dispone la creación de un "Consejo Asesor Permanente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano" y enuncia sus funciones, dejando la determinación de su composición y funcionamiento a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. En términos generales se prevé que este Consejo sea el organismo de aplicación de la ley propuesta y tenga a su cargo la ejecución del citado "Plan Nacional de Desarrollo Urbano".

En el Capítulo II se tiende a promover la gestión urbanística en los niveles provinciales y municipales, previendo canalizar prioritariamente el apoyo financiero y crediticio hacia las provincias y municipios que dicten los instrumentos legales complementando los objetivos y líneas de acción que contenga el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, considerando especialmente los aspectos urbanísticos de mayor relevancia y que se mencionan en el resto del articulado.

Como comentario general cabe expresar que este anteproyecto tiene un carácter prevalentemente intencional, sin brindar en sí mismo un aporte instrumental proponiendo definiciones y líneas concretas de acción previas a la posterior secuencia correspondiente a la formulación prevista de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Sin embargo debe considerarse positivo las menciones introducidas en los aspectos urbanísticos que se recomienda considerar a provincias y municipios, referidas a:

- creación de fondos permanentes de desarrollo urbano destinados a la ejecución de planes y programas urbanísticos;
- medidas de fomento, exenciones impositivas y facilidades crediticias a fin de promover situaciones óptimas de uso y ocupación del suelo;
- caducidad de aprobaciones de loteos no materializados; y
- adquisición sistemática de tierras a fin de constituir reservas para la expansión y la regulación del desarrollo urbano.

2.1.3. Un nuevo anteproyecto con alcance de "Ley Nacional de Desarrollo Urbano" fue elaborado por la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo, (Comisión especial según Resolución Nº 332-75), en el año 1976.

Esta pieza fue denominada "Ley de las Ciudades" y planteada como una "Ley Nacional de poblamiento y desarrollo de las ciudades argentinas", desarrollándose a través de la siguiente estructura:

Título Primero: Objetivos y Finalidades.

Título Segundo: Poblamiento del territorio argentino.

Título Tercero: Autoridad federal responsable.

Título Cuarto: Operaciones inmobiliarias concertadas.

Título Quinto: Operatoria inmobiliaria.

Título Sexto: Fines y recursos del Fondo Federal de Desarrollo Urbano y Regional.

En el Título Primero, las finalidades son enunciadas en incisos en función de un ordenamiento secuencial que estructura sus respectivas efectividades, así se indica:

"Inciso 1: Distribución equilibrada de la población argentina"; señalando la necesidad de una política nacional demográfica.

"Inciso 2: Organización planificada del uso de la tierra" mediante la

ejecución de planes reguladores de desarrollo físico a distintas escalas espaciales.

"Inciso 3: Ejecución concertada de operaciones inmobiliarias": involucra das en los programas operativos de los planes reguladores previstos, además de la definición de una "Autoridad Federal Responsable" que actuará directamente en la Capital Federal, Tierra del Fuego y áreas del Estado Nacional, además de intervenir en la reglamentación de la Ley.

El Título Segundo, referido al poblamiento del territorio argentino plantea la elaboración de un "mapa ecológico humano" que facilite la aplicación espacial de la política de poblamiento del territorio argentino y la delimitación de áreas de polarización del desarrollo urbano.

En el Título Tercero se dispone, como autoridad federal responsable, la creación de un "Consejo Nacional de Desarrollo Urbano"; definiéndose su composición y funciones a efectos de responder a los objetivos del Capítulo Primero. Dichas funciones incluyen:

- administrar el Fondo de Desarrollo Urbano, que se crea en el Título Sexto.
- confeccionar el mapa ecológico, ya citado.
- concertar convenios promocionales con las provincias para diversas actividades y obras de interés poblacional,
- concertar convenios internacionales,
- concertar con la provincia de Buenos Aires un programa operativo tendiente a la descentralización del Gran Buenos Aires,
- adquirir tierras para la creación de nuevos centros de población, en función de la política demográfica a seguir.
- contribuir con los gobiernos locales en la adquisición de tierra para áreas de reserva urbana

- participar en la aprobación de los planes reguladores municipales
- coparticipar en la formulación de planes reguladores, estableciendo en tal caso el contenido de dichos planes, y requerimientos a cumplir con los convenios correspondientes
- coordinar la actividad de los entes intervinientes en el proceso de desarrollo urbano y rural, etc.

El Título Cuarto, referido a las operaciones inmobiliarias concertadas, menciona en primer término los posibles tipos de desarrollo físico: áreas "a novo", "de renovación", "de transformación", "de restauración", "de preservación", para referirse luego a la posibilidad de la "permuta urbanística de la tierra" la realización de "obras pobladoras" y los diversos participantes del sector público y privado como "agentes del desarrollo inmobiliario concertado".

El Título Quinto detalla la operatoria inmobiliaria para la reunión y disposición de tierra, y el Título Sexto, finalmente, versa sobre la integración de un "fondo federal de desarrollo urbano", aclarando fines, recursos, y destino y administración del mismo.

Como comentario general cabe observar que se advierte en este anteproyecto de la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo algunos aspectos no tratados en los dos anteriores ya comentados tales son los referentes a la concertación pública-privada de participación en los planes y programas urbanísticos, y en las diversas fases de la operatoria inmobiliaria, la cual es detallada en forma explícita, y que indudablemente constituyen aspectos que reclaman atención y estudio para su efectiva aplicación.

2.1.4. El Proyecto de Ley Nacional de Preservación del Recurso Natural Suelo Urbano, fué elaborado por la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, otro organismo que tomó la iniciativa de elaborar un proyecto de ley referente a la temática urbanística, fijando como objetivo el establecer normas mínimas nacionales tendientes a la preservación del suelo urbano conceptualizado como un recurso natural. Para implementar las finalidades de la preservación prevista se propone instituir un "Sistema Nacional Integrado de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana"

En su articulado define primeramente el alcance espacial del concepto de suelo urbano para la aplicación de las disposiciones de la ley, y fija un plazo para la delimitación de las áreas urbanas, y de expansión urbana, por las respectivas municipalidades.

En este trabajo se tiende, fundamentalmente, a la preservación del suelo urbano como base de un ordenado asentamiento poblacional y, a tal efecto, obliga a las provincias y municipios a:

- . una delimitación previa de áreas urbanas y de reserva urbana;
- . establecer requisitos mínimos de urbanización;
- . preservar la topografía y el paisaje natural;
- . el mantenimiento del equilibrio ecológico;
- . contar con planes urbanos como requisito previo para recibir asistencia técnica y financiera por parte del Estado Nacional.

Con tales objetivos se amplían considerablemente las causas de expropiación de inmuebles urbanos, incluyendo las siguientes situaciones:

- . creación de espacios libres recreativos;
- . evitar la subsistencia de terrenos baldíos después de ciertos lapsos;
- . zonas insalubres o anegables;
- . carencia de los servicios básicos de infraestructura;
- . ser necesarios para la ejecución de proyectos particularizados;
- . ser necesarios para la creación de nuevos centros de población, parques industriales y complejos habitacionales.

Otra de las situaciones consideradas pasibles de expropiación se refiere a las tierras ubicadas dentro de un radio de 30 Km. de la planta urbana de ciudades con más de 500.000 habitantes, y de hasta 10 km. de los centros con población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes, con aptitud para la provisión de productos hortícolas y de granja.

La pieza técnica jurídica mencionada se articula en un enfoque temático que admite el siguiente desglose:

- creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que conduzca la política Nacional en el tema y promueva las acciones correspondientes.
- previsión de mecanismos promocionales y de coordinación entre las acciones nacional, provincial y municipal ejercidas sobre las áreas urbanas.
- previsión de fondos financieros para destinos urbanísticos específicos.
- formulación de normas urbanísticas básicas que orienten las acciones de los gobiernos municipales en relación al ordenamiento y desarrollo de las áreas urbanas.
- establecimiento de un régimen básico de limitaciones y restricciones al dominio del suelo urbano que facilite la optimización de las condiciones de habitabilidad para la población alojada en las correspondientes áreas.

Para responder a estos objetivos específicos el anteproyecto de Ley se estructura en base a tres títulos:

- I - Parte General
- II - Planificación Urbana; y
- III - Normas Urbanísticas Básicas.

En el Título I se especifican los objetivos básicos y principios fundamentales en que deberá apoyarse la política de ordenamiento del desarrollo de los centros urbanos en el territorio nacional.

El Título II, referido a la planificación urbanística se desarrolla en los siguientes cinco capítulos:

- Capítulo I: Mecanismos promocionales.
- Capítulo II: Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.
- Capítulo III: Consejo Nacional de Desarrollo: creación, denominación, personería y domicilio.
- Capítulo IV: Participación del sector privado.
- Capítulo V: Gravámenes especiales.

Un instrumento de interés introducido en este anteproyecto es la opción de compra, de los inmuebles urbanos situados en áreas - de renovación o desarrollo, por los organismos urbanísticos con competencia, cuando el propietario decida la venta.

Esta opción de compra es aplicable también a los inmuebles de la Nación o Provincias, a favor de los municipios correspondientes, en los casos en que se decida su enajenación.

Los espacios verdes, a su vez, son preservados en su destino a través de servidumbres administrativas, o medidas de "no innovar".

En su segunda parte, el proyecto considera la creación - de un "Ente Nacional de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana" como organismo autárquico vinculado a la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano del Ministerio de Economía de la Nación. Es decir que sitúa en esta área ministerial el control urbanístico.

En el articulado inmediato trata la composición del Ente propuesto y sus atribuciones, entre los que se incluye administrar un - Fondo Federal de Planificación Urbana a integrar con recursos a establecer en la Ley de Presupuesto Nacional.

Esta propuesta de ley tiene algunos puntos de tipo enunciativo instrumental de positivo interés de aplicación, aunque en general adolece, como otros de los anteproyectos considerados, de falta de especificidad en el tratamiento del régimen del suelo y pospone sus definiciones como objetivo de futuros instrumentos legales.

2.1.5. Entre los antecedentes, a escala nacional, debe considerarse la "Propuesta para la promulgación de una Ley Nacional de Desarrollo Urbano", elaborada por la Sociedad Argentina de Planificación de un seminario organizado al efecto entre los meses de junio a octubre de 1975.

En el primero de estos capítulos se encara la promoción de la acción urbanística a través de diversos beneficios (apoyo crediticio, otorgamiento de avales, exención o reducción de tributos, aportes del Estado Nacional, subsidios, asistencia técnica, etc) que estimulen las gestiones provinciales, y sectoriales en relación al desarrollo urbano. Para acceder a estos beneficios se prevé la elaboración de planes o programas de desarrollo urbano, que son específicamente definidos en sus contenidos, tipos y objetivos; se clarifican asimismo el proceso de aprobación de los planes hasta su inclusión dentro del régimen promocional previsto por la ley.

El Título II trata exhaustivamente la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento para coadyuvar con su apoyo económico los recursos locales de provincias y municipios destinados a la acción urbanística.

En el Título III se define la estructura, composición y competencia de un organismo que actuará como gestor de la política nacional, que sobre la temática de desarrollo urbano, adopte el Estado Nacional; y que es denominado "Consejo Nacional de Desarrollo Urbano".

El Capítulo IV alienta la formación de regímenes de cooperación entre la acción pública y privada para participar en distintos tipos y fases del proceso de urbanización, posibilitando derechos preferenciales de participación a los propietarios involucrados en el mismo.

El último capítulo de este Título trata de la creación de tributos especiales aplicables en función de la valorización de la propiedad privada por la obra pública urbanizadora, es decir un gravamen a la plusvalía cuya recaudación pasaría a integrar el citado Fondo Nacional de Desarrollo Urbano para su posterior aplicación a nuevas obras de urbanización.

Finalmente el Título III comprende normas urbanísticas básicas tendientes a facilitar las acciones que deben encarar los gobiernos provinciales y municipales. Consideran en general los siguientes aspectos:

- La adquisición de tierras por el Estado con fines urbanísticos, su derecho preferente de compra, y las responsabilidades derivadas del ejercicio de esta facultad.

- Ampliación de los poderes de expropiación en función de fines urbanísticos, y afectación de inmuebles del dominio privado estatal a los objetivos de planes y programas urbanos.
- En último término se enuncian restricciones y limitaciones al dominio en beneficio de condiciones básicas de habitabilidad, a efectos de brindar un apoyo instrumental, a través de la definición de parámetros de regulación de la densidad de ocupación del suelo, a las reglamentaciones a adoptar desde el nivel municipal en la implementación del ordenamiento de las áreas urbanas; aunque se deja planteada la posibilidad de adecuar estos valores estándares a las realidades locales a través de las respectivas municipalidades.

Como comentario general sobre este Anteproyecto cabe destacar como aspecto relevante la especificidad con que es tratado cada una de las temáticas involucradas en la estructura general de la propuesta de Ley y la coherencia en el desarrollo de la misma dentro de un enfoque de promoción del desarrollo urbano, aspecto que prevalece en el contenido técnico jurídico de este antecedente.

2.1.6. Observaciones generales.

Sin entrar en el análisis de los aspectos estructurales específicos de los diferentes anteproyectos de leyes sobre régimen del suelo urbano planteados a escala nacional, corresponde remarcar aquellas coincidencias temáticas e instrumentales, que hablan de una permanente preocupación por definir pautas institucionalizadas que coadyuven a encauzar racionalmente el ordenamiento y desarrollo de las áreas urbanas, compatibilizando criterios normativos, introduciendo la intención de un planeamiento activo, definiendo competencias administrativas e incorporando las bases técnico-jurídica necesarias para promover las acciones de gobierno sobre el proceso de urbanización, en sus distintos niveles político-jurisdiccionales.

Cabe así destacar los siguientes aspectos:

- Previsiones para compatibilizar la obra pública con la expansión de las áreas urbanas.
- Definición de normas urbanísticas que aseguren básicas condiciones de habi

tabilidad en las áreas de mayor densificación.

- Reestructuración, o adecuación, del sistema administrativo vigente con el objeto de asegurar un efectivo nivel de coordinación y promoción en la ejecución planificada de programas urbanísticos.
- Revisión de mecanismos financieros que posibiliten una actuación efectiva y coherente desde los distintos niveles de gobierno en relación al desarrollo urbano.
- Coincidencia conceptual en las definiciones de competencias jurisdiccionales dentro de una política de desarrollo urbano, clarificándose que a la Nación le corresponde formular las definiciones y orientaciones básicas que otorguen unidad al conjunto de acciones y a las Provincias la regulación del desarrollo, teniendo en cuenta los lineamientos nacionales y la caracterización regional.
- Ampliación de las facultades de los organismos responsables de la administración y regulación del desarrollo en las áreas urbanas, considerando el alcance conceptual de función social inherente a la propiedad y dominio del suelo, como base de las necesarias restricciones y obligaciones de su libre disponibilidad. Así entre otras previsiones se introducen posibles gravámenes de naturaleza urbanística; obligatoriedad de edificación en términos racionales, situaciones posibles para la aplicación de decisiones expropiatorias, opción de compra prioritaria por el Estado, obligaciones básicas para la incorporación de nuevas áreas urbanas por iniciativas privadas, etc.

En síntesis, se considera que si bien todas estas previsiones conforman un marco urbanístico referencial a nivel nacional que aún no se ha institucionalizado, constituyen en sí mismas una interesante base técnico-legal incorporable en los estudios de las leyes provinciales a desarrollar dentro de la misma temática.

2.2. Antecedentes provinciales.

2.2.1. Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo, Nº 8912 de la provincia de Buenos Aires, promulgada el 24 de octubre de 1977.

La importancia de este antecedente reside no solo en el alcance de sus contenidos sino por ser la primera legislación en la materia vigente en nuestro país y por haberse aplicado en la provincia de mayor extensión y peso demográfico.

Consideremos que esta ley sancionada constituye un instrumento sumamente valioso, en primer término, porque sus disposiciones son específicas y no meramente enunciativas de objetivos generales lo cual le otorga aplicabilidad inmediata aún sin el dictado de los subsecuentes decretos reglamentarios.

Entre los aspectos que esta Ley contempla y regula cabe destacar que:

a) Obliga a los gobiernos municipales a proceder a la clasificación del territorio bajo su jurisdicción según el uso del suelo que en cada caso se ejerce y la dotación de servicios de infraestructura que posee y, en consecuencia, a elaborar planes de ordenamiento urbano de acuerdo a los cuales se zonificarán las áreas según usos, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

b) Obliga a justificar las acciones conducentes a la creación, ampliación o reestructuración de áreas urbanas dentro de normas que contemplan la necesaria flexibilidad cuando se trata de urbanizaciones integrales. Todo nuevo parcelamiento debe estar sujeto a un plan previo aprobado y ser dotado de los servicios de infraestructura y equipamiento necesarios (aún en el caso de parcelamientos pre-existentes). Tampoco se admiten fraccionamientos de impliquen una ampliación del área urbana en el caso que las zonas o distritos adyacentes cuenten con más del 30%

de sus parcelas sin edificar (medida que puede atemperarse cuando el municipio constata situaciones generalizadas que deriven en la ausencia de oferta de inmuebles o excesivo precio de los ofrecidos). Estas previsiones son conducentes a desalentar las actitudes especulativas, evitar la dispersión urbana, garantizar la adecuada estructuración urbana y las cesiones de tierras para usos públicos.

b) Impone standards de habitabilidad mediante normas precisas que regulan las densidades de población, el tejido urbano, las dimensiones de los parcelamientos, la intensidad de ocupación acorde con los servicios de infraestructura y equipamientos, así como las superficies mínimas de espacios libres y públicos.

Entre los aspectos más destacados de estas normas caben mencionar los siguientes:

- Se fija como Densidad Urbana Bruta máxima para cualquier centro urbano el tope de 150 hab/ha.

- De este standard resulta, en concepto de todo uso urbano, 66 m²/hab. de suelo lo que se estima un mínimo razonable siempre que en los planes se distribuyan equilibradamente las superficies para los diferentes usos y se delimite con precisión los límites urbanos sobre los que será aplicado.

- Se establece como Factor de Ocupación Total (FOT) máximo en áreas que cuenten con todos los servicios de infraestructura: 2,5 para uso residencial (DRN: 1.000 hab/ha) y 3,0 para otros usos (DRN: 2.000 hab/ha) los que pueden ser incrementados en función del ancho de parcela, retiros de medianeras, retiros de la línea municipal, menor superficie de suelo ocupada y espacio libre público al frente, hasta alcanzar un máximo de 4,25 y 5,1 respectivamente.

La premisa de conceder incrementos del FOT y de la DRN en función de la mejora del tejido urbano aparece como un ponderable acierto de estas normas por cuanto impulsa a obtener mejoras de habitabilidad en las áreas centrales, a lo cual se suma la prohibición de utilizar patios internos como medio de iluminación y ventilación de locales de habitación y trabajo.

En las parcelas que carezcan de agua corriente y cloacas la intensidad de la ocupación se reduce drásticamente a una sola vivienda unifamiliar por parcela y, cuando exista agua corriente sin cloacas la densidad no puede sobrepasar los 150 hab/ha.

Estas disposiciones también se consideran altamente positivas ya que constituyen una garantía contra la contaminación de napas o el desborde indiscriminado de efluentes cloacales.

- La dimensión mínima de las parcelas está fijadas en una escala que se corresponde con la densidad de población prevista para el área. Sobre este punto sólo puede objetarse que no haya sido relacionado también con los usos de la tierra a que estarán afectadas.

- En todo nuevo fraccionamiento se obliga a una cesión de terrenos para usos públicos que varía según la cantidad de habitantes previstos, hasta un máximo (cuando se trata de más de 5.000 hab.) de 6 m²/hab para área verde y 2 m²/hab para reserva de uso público.

Este standard (que según el art. 13 incluye espacios libres vecinales y parques urbanos) resultará en un porcentaje variable del total del área a subdividir de acuerdo con la DPN que se prevea. Así para una DPN de 100 hab/ha corresponderá la cesión de un 6% del área y si se alcanza una DPN de 1.000 hab/ha corresponderá el 60%.

d) Se crean mecanismos para la movilización del suelo urbano que no tienen precedentes en el país como son:

1) la declaración de "zonas de provisión prioritaria de servicios y equipamientos comunitarios" que implicará el compromiso de orientar hacia las mismas la inversión pública y privada para dotarlas de tales elementos esenciales;

2) la declaración de áreas como de "edificación necesaria" en las cuales los municipios podrán establecer plazos obligatorios para edificar cuyo incumplimiento puede llevar a la expropiación de las parcelas y su posterior venta en subasta pública o a la imposición de un gravámen especial sobre las mismas;

3) la declaración de áreas de "englobamiento parcelario" con el fin de posibilitar cambios de usos o reconfiguración parcelaria, lo que implicará su declaración de utilidad pública sujeta a expropiación por parte de la Municipalidad, reservándose la Provincia una acción directa en tal sentido (con o sin participación de empresas privadas) en áreas cuyo desarrollo sea prioritario.

e) Establece una escala de multas y sanciones para penar las infracciones.

f) Se prevé la elaboración de planes intermunicipales lo que adquiere especial significación en el caso de áreas metropolitanas.

g) Especifica los organismos municipales (oficinas de planeamiento) y provinciales (Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Asuntos Municipales y Secretaría de Planeamiento) que intervendrán en el proceso de ordenamiento territorial y en los actos aprobatorios de planes y medidas a aplicar, indicando que los planes serán obligatorios para los organismos provinciales y municipales.

h) Señala los plazos en los cuales los municipios deberán dar cumplimiento a las acciones previstas en la ley.

De acuerdo a tal enumeración es evidente la amplitud y alcance de los contenidos de esta ley. No obstante, cabe señalar que en el articulado de la misma se otorga mayor énfasis y previsión a las normas y medidas tendiente a regular los nuevos parcelamiento urbanos y las formas de uso de ocupación del suelo con el fin de evitar la sobre saturación de los tejidos urbanos, las actitudes especulativas, la dispersión urbana, la carencia de infraestructura y equipamiento y el subsecuente peligro de contaminación de las fuentes de provisión de agua potable. En tal sentido se orienta acertadamente la acción que deben cumplir los municipios y se respalda con standards bien precisos los alcances de las restricciones al dominio que es necesario imponer. Dentro de los mismos e importantes objetivos se encuadran las medidas especiales previstas para lograr la oportuna movilización del suelo urbano.

En cambio resultan delineadas con menor precisión los tipos de planes que deberán formular los municipios, los contenidos, plazos y formas de aprobación de los mismos con el fin de garantizar la efectiva coordinación de los organismos públicos involucrados. También han sido omitidas recomendaciones para la integración de fondos especiales de desarrollo urbano y de patrimonios municipales de suelo urbano que, por otra parte, parecen imprescindibles para garantizar en ciudades existentes los standards de equipamiento y espacios libres públicos a que la ley obliga.

Las observaciones efectuadas no desmerecen el valor de este documento pionero sobre las actitudes que deben asumir los gobiernos provinciales con el fin de encauzar el ordenado desarrollo de sus áreas urbanas.

2.2.2. Anteproyecto de "Ley de uso del suelo y ordenamiento urbano" formulado para la provincia de Salta en 1969. --

Desde la fecha de su promulgación, en 1956, la ley española de "Régimen del suelo y ordenación urbana" se ha constituido en un documento señero de gran prestigio en todos los países de habla hispana. El anteproyecto elaborado para la provincia de Salta en 1969 reproduce con toda fidelidad sus contenidos a los cuales sólo se han efectuado algunas simplificaciones y las adecuaciones locales imprescindibles.

Contenido:

- El Título Preliminar trata de las finalidades y campo de aplicación de la ley. Se definen: 1º) los aspectos a que se referirá la actividad urbanística y 2º) las facultades que comprenderá la competencia urbanística. a) en general; b) con respecto al régimen del suelo; c) en los que atañe a la ejecución de las urbanizaciones y d) en orden al fomento de la edificación e intervención en el ejercicio de las facultades del derecho de dominio del uso del suelo y su edificación.

- El Título I sobre "Planeamiento urbanístico" trata de las clases de planes y sus contenidos, los requisitos y competencias para su formulación, aprobación y de los efectos de la aprobación. En tal sentido se prevé la redacción de un Plan Provincial de urbanismo así como planes zonales, departamentales y municipales. Estos últimos se clasifican en: planes generales, planes parciales de reforma interior o extensión, y proyectos de urbanización. También se prevé la formulación de planes especiales con objeto de ordenamiento de núcleos de interés histórico, protección de paisaje, conservación del medio rural, saneamiento, y otros fines análogos.

Entre otros aspectos, cabe señalar que: como actos preparatorios se autoriza a la suspensión por un año (ampliable a dos) de los trámites relacionados con la aprobación de subdivisiones y edificación; determina prioridad para los planes de municipios con más de 30.000 habitantes; luego de una aprobación provisional se obliga a que los planes sean sometidos a consulta pública antes de la aprobación definitiva; se determina una revisión de los mismos cada 15 años, pudiendo anticiparse a instancia de los organismos interesados.

Entre los efectos de la aprobación de planes se destacan: que tal acto implicará la declaración de utilidad pública de las obras, terrenos y edificios que fueran necesarios para el cumplimiento de aquellos; la imposición de servidumbres que estén previstas; y la calificación como fuera de ordenación de los edificios e instalaciones disconformes los que quedan inhibidos para efectuar obras nuevas de consolidación.

Por último, se establece que la provincia podrá dictar normas de ordenamiento complementarias y subsidiarias del planeamiento a las cuales deberán ajustarse las disposiciones previstas en los distintos planes.

- El Título II sobre "Régimen urbanístico del suelo" trata:

a) de la clasificación del suelo, para lo cual se determinan las siguientes categorías: urbano, de reserva urbana, de transformación ru-

ral y rústico.

b) de la obligación de los municipios de constituir su respectiva reserva municipal de suelo lo que podrá efectuarse por expropiación conforme al programa de actuación del plan general aprobado y ser enajenados para el cumplimiento del mismo.

c) de las condiciones que deben cumplir los parcelamientos, que no serán autorizados sin la aprobación de un plan parcial previo del sector y según el orden de prioridades que el mismo establezca, así como de las facultades para proceder a reparcelamientos en el caso que no se atribuya a todos los propietarios la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable. De resultar necesaria la concentración de parcelas se atribuirá un régimen de copropiedad de conformidad con los propietarios involucrados.

d) de la valuación de terrenos para lo cual remite a lo establecido en la ley de expropiación.

- El Título III trata de la "Ejecución de los planes de urbanismo" imponiendo la actuación por polígonos y con arreglo al orden de prioridades establecidas en los planes. Con respecto a la ejecución de las urbanizaciones se establecen cuatro sistemas de actuación:

1) Sistema de cooperación: de acuerdo a este sistema el municipio cita a los propietarios incluidos en el polígono invitándolos a cooperar en la urbanización, los que en dos meses deberán manifestar su aprobación o rechazo. En caso de negativa podrá ser excluido mediante expropiación. La aceptación implica por parte de los propietarios, las obligaciones de: ceder gratuitamente las superficies destinadas a vías de circulación y parques públicos (para estos últimos el 1% de la superficie edificable); contribuir económicamente a las obras de construcción de plazas, avenidas y calles en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación y costear las obras de infraestructura de: movimiento de tierra, pavimentación, desagües pluviales, drenajes, alumbrado público, redes de agua, electricidad y gas, plantaciones, ar-

- El Título IV trata del "Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo". Se acuerdan a los municipios facultades para:

a) imponer plazos forzosos de edificación en las parcelas que cuenten con infraestructura completa y que sean declaradas de interés inmediato de urbanización, y se acuerda una exención del 50% del impuesto inmobiliario a quienes cumplieren;

b) ceder o enajenar (mediante subasta pública) terrenos del patrimonio municipal de suelo a los fines previstos en el plan de urbanismo;

c) establecer recargos sobre edificación deficiente;

d) intervenir en la edificación y uso del suelo requiriendo permisos o pudiendo imponer órdenes de ejecución o suspensión de obras.

- El Título V trata de la "Gestión económica". En su articulado obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes a formar un presupuesto especial de urbanismo para atender a las obligaciones derivadas de la aplicación de la ley; a asignar un 5% de su presupuesto ordinario para constituir el patrimonio municipal de suelo y otro 5% para ejecución de obras previstas en los planes; autoriza a emitir obligaciones y concretar préstamos y se prevén asignaciones provinciales a los mismos fines.

Asimismo se autoriza a los municipios a establecer contribuciones especiales, impuesto sobre ordenación urbanística y por aumento del volumen de la edificación. El impuesto sobre ordenación urbanística es aplicable a todos los terrenos sin edificar comprendidos en un plan parcial de ampliación urbana.

- El Título VI trata de los "Organos directivos y gestores" que, a nivel provincial y local, entenderán en las actividades reguladas por la ley. En tal sentido, a nivel provincial se propone: un Consejo Provincial de Urbanismo con la presidencia del Gobernador e integrado por los Ministros, el Asesor de Desarrollo y el Jefe responsable del Pla-

bolado y jardinería precisados en el plan. Los solares serán edificados dentro de los plazos que se determinen con sujeción a expropiación por todo acto en contrario.

2) Sistema de expropiación: por tal sistema se autoriza a entidades públicas a adquirir mediante expropiación uno o varios polígonos sin necesidad de la previa aprobación de un plan parcial, con el objeto de constituir una reserva municipal de suelo o para realizar la urbanización completa a su costo.

3) Sistema de compensación: por este sistema los propietarios de un polígono se unen con fines de urbanización, con solidaridad de beneficios y de cargas para lo cual constituirán una Junta de compensación con personería jurídica. Esto obliga a los propietarios a incorporar sus terrenos a la gestión común (a la que pueden sumarse los municipios y empresas urbanizadoras llegando, si es del caso, a constituir una Sociedad Mixta). El proyecto de urbanización requiere aprobación de un plan previo y el incumplimiento de algún propietario motivará la expropiación de sus terrenos por parte del municipio a pedido de la Junta de compensación.

4) Sistema de cesión de terrenos viales: en este sistema los propietarios solo cederán al municipio los terrenos viales y de plazas y jardines en tanto que los destinados a edificios públicos serán adquiridos por quien corresponda. Las obras de urbanización son ejecutadas por el Municipio previa aplicación de tasas especiales que serán pagadas por los propietarios con seis meses de antelación a los gastos para cada período de ejecución de las mismas.

Los planes generales deberán establecer el sistema de ejecución que habrá de aplicarse y en caso contrario tendrán carácter preferente el de cooperación si se trata de nuevas urbanizaciones y el de cesión de viales si se trata de fraccionamientos en sectores parcialmente urbanizados.

neamiento; una Comisión Central de Urbanismo presidida por el Asesor de Desarrollo, e integrada por los Secretarios de Obras Públicas, de Hacienda, de Producción y Vivienda y por el Jefe responsable del Planeamiento; y, por último, una Asesoría de Desarrollo que actuará como órgano permanente encargado de la preparación, gestión y ejecución de los acuerdos que realicen los organismos anteriormente mencionados. Los órganos locales son: las Comisiones Departamentales de Urbanismo presididas por el Promotor Zonal del área y, por otra parte, los propios municipios.

- El Título VII establece un "Régimen Jurídico" que trata de peticiones, actos y acuerdos, responsabilidades y sanciones y de recursos administrativos.

2.2.3. Observaciones

No caben reparos al riguroso orden conceptual y temático que, siguiendo fielmente a la ley española, tiene este anteproyecto de ley que hemos descrito. No obstante, cabe efectuar los siguientes comentarios:

a) No se contemplan situaciones de transición que se derivan de la falta de tradición y planeamiento urbanístico existente en nuestro país, tanto en lo que respecta a la clasificación del suelo como en los tipos y contenidos de los planes.

b) A pesar de establecer cuatro interesantes sistemas de ejecución de las urbanizaciones no resulta del todo claro e indicativo la forma en que habrían de proceder los municipios para orientar el proceso de urbanización de acuerdo con las condiciones existentes.

c) No quedan establecidas por la ley las normas básicas que deberán ser observadas para asegurar el adecuado uso del suelo urbano y estándares de dimensiones de parcelas, densidad de población, infraestructura de servicios e intensidad de ocupación del suelo, quedando tales fac

tores relegados a la posibilidad ulterior que la provincia dicte "normas complementarias y subsidiarias de planeamiento". Esto tornaría la ley poco operativa pues uno de los mayores respaldos que necesitan los municipios es para hacer valer normas de habitabilidad adecuadas.

d) Entre las facultades para intervenir sobre los derechos patrimoniales no se contemplan algunas situaciones típicas derivadas del desordenado proceso de urbanización que se ha seguido en el país y que es necesario corregir.

e) La propuesta para constituir los "órganos directivos y gestores" a nivel provincial y local no parece ajustada de manera operativa con la realidad de la estructura administrativa existente.

f) En el procedimiento de aprobación de planes no aparece garantizada la opinión explícita de todos los organismos provinciales y nacionales concurrentes.

g) Por último, y como observación de detalle, cabe señalar que la terminología utilizada para caracterizar algunas figuras y actos urbanísticos resultan traspuestos y no es habitual en nuestro medio.

A pesar de las observaciones efectuadas, este anteproyecto de ley constituye una loable adhesión a un trabajo de trascendental importancia para regular las acciones urbanísticas como es la ley española sobre "Régimen del suelo y ordenación urbana".

3. Marco legal vigente en la Provincia de Salta en relación al anteproyecto de Ley de Uso del Suelo Urbano.

Normas jurídicas provinciales:

3.1. Constitución Provincial - 1929

--- La Constitución de la Provincia de Salta trata el Régimen Municipal en la Sección VI Capítulo Unico Arts. 171 al 187.

Según tales disposiciones, los municipios se dividen en 3 categorías:

1ra. Categoría: aquellos que tienen más de 10.000 habitantes.

2da. Categoría: aquellos que tienen de 5.000 a 10.000 habitantes.

3ra. Categoría: aquellos que tienen de 500 a 5.000 habitantes (art.171).

La delimitación territorial de los municipios debe ser efectuada por Ley. (art. 171). Son atribuciones de los municipios, entre otras: dictar ordenanzas sobre el ejercicio de sus funciones administrativas y económicas y que atañan a los intereses morales y materiales de carácter local que incluyen la edificación, ornato y vialidad vecinal (art. 173, inc. 1º).

Con referencia a las facultades impositivas, los municipios pueden establecer los impuestos que deben percibir sobre los ramos a su cargo (art. 173, inc. 2º); pero no pueden fijar impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre establecimientos industriales y sus productos, con excepción de los de seguridad, higiene, u otros de carácter esencialmente municipal (art. 173, inc. 9). Asimismo no pueden contraer empréstitos, ni enajenar, gravar o permutar sus bienes inmuebles sin autorización legislativa (art. 173, inc. 10).

3.2. Ley Nº 1349 de Organización y Funcionamiento de las Municipalidades 1935.

La Ley establece que las autoridades de las municipalida-

des de 1ra. y 2da. categoría son: Un Consejo Deliberante y un Intendente. El Consejo Deliberante de las municipalidades de 1ra. categoría está formado por 9 consejales y el de los de 2da. categoría por 5 (art. 5). Es elegido directamente por el pueblo, mientras que los Intendentes son nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo (arts. 6 y 22).

Los municipios de 3ra. categoría están gobernados por Comisiones Municipales, que son de 1ra. y 2da. clase (art. 31):

Las comisiones de 1ra. clase existen en los municipios cuya población es de más de 2.000 habitantes, y están integrados por 5 miembros (art. 32 y 33).

Las comisiones de 2da. clase funcionan en los municipios que tienen de 500 a 2.000 habitantes y están integrados por 3 miembros cada una.

Las comisiones municipales tienen un presidente quien es nombrado por el Poder Ejecutivo mientras que el resto de sus integrantes es elegido directamente por el pueblo. (art. 33).

Al tratar las atribuciones y deberes de los Consejos Deliberantes, la ley determina que podrá dictar el reglamento general de edificación, determinar la altura de los edificios particulares, ordenar la apertura y ensanche de calles y plazas, construcción de edificios de interés público, dictar medidas precautorias referidas a seguridad, condiciones estéticas e higiénicas de los edificios del municipio y reglamentar la instalación y uso de industrias de los edificios del municipio y reglamentar la instalación y uso de industrias insalubres o peligrosas (art. 21, incs. 7º; 8º; 9º; 10º; 11º; 29º; y 30º).

Asimismo el Consejo Deliberante aprueba o desecha los contratos celebrados por los intendentes ad-referendum (art. 21, inc. 6); autoriza a los intendentes a contraer empréstitos los que en ningún caso pueden gravar más de la tercera parte de la renta de los municipios y también a vender y gravar los bienes de propiedad municipal

aunque para ello se requiere autorización legislativa, debiendo en tales casos sancionarse la ordenanza correspondiente con dos tercios de los votos (art. 22).

Por otra parte los intendentes pueden celebrar contratos con sujeción a las disposiciones pertinentes de la Ley de Contabilidad así como formular las bases para las licitaciones y considerar las propuestas (art. 30, incs. 22 y 23).

Con respecto a las facultades impositivas de las municipalidades, la ley establece que pueden crear impuestos según sus necesidades (art. 82) aunque reproduce en el art. 84 la limitación ya citada prevista en el art. 173 inc. 9 de la Constitución Provincial.

La ley establece que los presidentes de las Comisiones Municipales tienen las mismas atribuciones que los Intendentes, mientras que las Comisiones tienen las de los Consejo Deliberantes (arts. 38 y 39).

La determinación del ejido urbano de las ciudades y pueblos de los municipios se realiza mediante ordenanza, previa aprobación del Poder Ejecutivo (art. 98).

Para fijar los ejidos urbanos, los municipios pueden solicitar cooperación por intermedio del Poder Ejecutivo a la Secretaría de Obras Públicas (art. 99).

La copia del plano que determina el ejido debe ser remitido a la Dirección General de Rentas, al Registro de la Propiedad y a la Secretaría de Obras Públicas. La Dirección General de Rentas procederá en cada caso a clasificar como urbanos a todos los inmuebles que queden comprendidos dentro de los ejidos, haciendo constar en los planos los pertinentes números catastrales (arts. 100 y 101).

3.3. Ley de Contabilidad (d/ley 705/57) y sus modificatorias.

El artículo 1º expresa que esa ley regirá los catos y operaciones de los que deriven transformaciones o variaciones de la hacienda pública, quedando comprendidas en la misma la administración de los Poderes del Estado, llamada Administración Central y los Organismos Descentralizados de tal modo que la ley de contabilidad se aplica a las municipalidades.

A los fines de este análisis es de interés en particular el régimen de contrataciones previsto en la ley, y que está tratado en el Título III de las Contrataciones, arts. 25 al 41.

En él se establece que toda contratación debe hacerse por regla general previa licitación pública (art. 25). Se prevé y regula además sobre otros sistemas de contratación como son la licitación privada, concursos de precios y contratación directa, (art. 26) dependiendo el tipo de contrato de los montos de los mismos. En el caso de contratos directos se agrega en forma taxativa los causales por los que se admiten (art. 27) requiriéndose además dictamen previo del Tribunal de Cuentas.

La ley regula además los aspectos referidos a autorización, plazos de publicaciones para el llamado a licitación pública y demás formalidades para contratar.

El art. 35 establece que las entidades descentralizadas, como es el caso de los municipios, se regirán por las disposiciones específicas que sobre la materia contengan sus respectivas leyes orgánicas y especiales, y supletoriamente por las de la ley de contabilidad.

3.4. Ley de Catastro General y Unico N° 1030/48 y modificaciones de la Ley N° 1295.

En el Título V de la Ley en sus arts. 167 a 180, trata acerca "De la Creación de nuevos centros de población y modificación de trazados de los existentes".

En tales casos, los propietarios de terrenos destinados a la formación de pueblos o colonias, deberán solicitar permiso para ello al Poder Ejecutivo, acompañando título de propiedad de los terrenos a dividir y los correspondientes planos (art. 168).

--- -- -- Además harán constar en el escrito de presentación su conformidad en escriturar cuando el Poder Ejecutivo lo resuelva, las reservas que se designen para usos públicos, así como también los terrenos destinados a calles (art. 169). Las reservas deberán ubicarse de acuerdo al Poder Ejecutivo y será las siguientes:

a) una superficie equivalente al 10% y no menor de una manzana y media de lo que resulte libre de calles y plazas, que se distribuirá en lotes para los futuros edificios públicos.

b) Una superficie equivalente al 6% de lo que resulte libre de calles, para la zona suburbana, y el 3% de lo libre para la zona subrural, las que se distribuirán en lotes no menores de 3 has. para parque, matadero, comisaría, hospital etc. Si esta superficie no fuere suficiente para ubicar estas reservas se dispondrá de hasta un máximo de 10 has.

c) Además de la plaza municipal del pueblo, se destinará una manzana para plaza o campo de ejercicios físicos por cada 40 manzanas o fracción mayor de 20 (art. 170).

Los interesados en el loteo deberán presentar análisis químico del agua de las napas de los terrenos a dividirse (art. 173), y deberá haber dictámen de la Dirección General de Inmuebles, de Arquitectu

ra y Urbanismo de A.G.A.S. y de la Administración General de Vialidad, sobre las condiciones topográficas, de altura y desagües de las tierras a fraccionar (art. 174) a efectos que decida el Poder Ejecutivo.

La planta urbana en caso de los nuevos centros de población o ampliación de los existentes se compondrá de manzanas. Las manzanas podrán ser cuadradas o rectangulares, o con disposiciones radiales. El frente máximo que podrán tener las manzanas serán de 130 metros y el mínimo de 60 metros. La superficie de las mismas será como máximo de 12.500 m².

Cada manzana se dividirá en lotes que tendrán por lo menos 8 metros de frente a la calle.

Quando se proyecten parcelas interiores se les dará salida a la vía pública por medio de pasajes de 5 mts. de ancho cuando menos, la superficie del pasaje será parte integrante de la superficie del lote interior. El proyecto de trazado de la planta urbana incluirá un cierto número de quintas no mayor de 10 has. cada una. La superficie de cada chacra no podrá ser superior a 200 has. (art. 174, incs. b; c; d; y e).

La ley fija además el trazado y tamaño que deberán tener las calles, avenidas y plazas públicas. (art. 174, incs. f; g; i).



3.5. Régimen de expropiaciones.

La ley de expropiaciones N° 2614 y sus modificatorias 2661 y 4272/68 establecen el régimen de esta institución en la provincia.

En ella se fija el concepto de utilidad pública, que comprende todo los casos en que se persiga una exigencia determinada por el perfeccionamiento social (art. 1).

Su declaración puede ser genérica o específica, debiendo en el primer caso el Poder Ejecutivo individualizar los bienes con referencia a planos descriptos, informes técnicos, u otros elementos suficientes para su determinación (art. 2).

Puede ser objeto de expropiación cualquier bien, mueble o inmueble, que esté o no en el comercio, de particulares o del dominio municipal, conveniente para concretar la utilidad pública o satisfacer el interés general (art. 4 y 5), pudiendo comprender no solamente los bienes necesarios sino también aquellos cuya ocupación convenga al fin principal de la expropiación, o los que, vinculados o no a una obra pública, se destinen a planes de mejoramiento social. (art. 6 y 7).

El propietario podrá exigir la expropiación de la totalidad de su inmueble, en los casos de expropiación parcial, cuando la parte que quedara sin expropiar fuera inadecuada para un uso o explotación racional.

En los terrenos urbanos se considerarán como sobrantes inadecuados, los que quedarán con frente, fondo o superficies inferiores a los autorizados para edificar, de acuerdo con las leyes y ordenanzas aplicables. (art. 8).

La indemnización solo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la ex

propiación.

El valor de los bienes debe estimarse por el que hubiesen tenido si la obra a que fueren destinados, no se hubiese ejecutado ni autorizado. (art. 11).

El expropiante podrá adquirir los bienes en forma directa, una vez declarada su utilidad pública, dentro del valor máximo que en concepto total de indemnización estime el organismo técnico competente, que es en este caso el Tribunal de Tasaciones. (arts. 13 y 36).

La expropiación se reputará abandonada, si el sujeto expropiante no promueve el juicio correspondiente dentro de los dos años de sancionada la ley que la autorice, cuando se lleve a cabo sobre bienes individualmente determinado. Este plazo será de cinco años cuando se tratara de bienes comprendidos dentro de una zona determinada y de diez años cuando se tratara de bienes comprendidos en una enumeración genérica.

Estos plazos no regirán cuando las leyes orgánicas de las municipalidades autoricen a éstas a expropiar los inmuebles afectados a rectificaciones o ensanche de calles y ochavas (art. 33).

4. Asentamiento poblacional urbano en la Provincia de Salta.

Se han considerado como aspectos caracterizantes del patrón de poblamiento urbano en la Provincia aquéllos correspondientes a:

- qué parte de la población provincial se halla agrupada en centros.
- cómo se distribuye entre los mismos,
- cómo se localizan en el territorio Provincial,
- cómo se manifiesta la evolución urbana,
- primacía del centro mayor.

4.1. Relación urbano-rural.

El proceso de urbanización provincial, perceptible a través de los registros censales que ha continuación se sintetizan, señalando el porcentual de la población urbana sobre la total: (1)

CENSOS NACIONALES						
	1869	1895	1914	1947	1960	1970
Salta	15,8	14,1	21,4	39,6	51,4	62,9
País	28,6	37,4	52,7	62,2	72,0	79,0

indica una evolución sostenida bajo un ritmo creciente más rápido que el producido en el proceso general a nivel país, si bien manteniendo permanentemente un valor porcentual menor al promedio nacional.

A su vez la observación a nivel departamental de la distribución poblacional urbano rural por departamento muestra a la Provincia -- con un alto nivel de urbanización y también en una tendencia creciente ya que de un 55% de población concentrada en localidades de más de 2.000 habitantes en 1960 pasa a casi un 63% en 1970. Este aspecto demográfico se presenta muy polarizado ya que sólo 8 departamentos alcanzan o sobrepasan una relación de 50% de población urbana, mientras que 12 tienen población solo

rural y 2 de los 3 restantes muestran bajos niveles de proporción urbana (Cuadro 4.1. 2.).

Los valores más altos de población urbana en relación al total departamental se observan en los departamentos de Capital (96,4%) y General San Martín (73%); los departamentos de Metán, Cafayate, General Güemes, Rosario de la Frontera, Orán y Rosario de Lerma siguen en orden decreciente, con valores que van desde aproximadamente un 63% al 48%.

Las cabeceras de 4 de los departamentos indicados corresponden a su vez a las localidades de mayor magnitud poblacional en la Provincia; éstas son las ciudades de Salta (Dpto. Capital), Tartagal (Dpto. General San Martín), San Ramón de la Nueva Orán (Dpto. Orán), y Metán (Dpto. Metán).

La observación de los datos ordenados en el citado Cuadro ., indica que la tendencia creciente en el grado de urbanización se acentúa en los departamentos de Cafayate, General Güemes, Metán y Rosario de la Frontera cuyos valores porcentuales tienen aumentos de alrededor del 20%, manteniéndose prácticamente estabilizada en General San Martín y Capital, si bien en este último puede considerarse que prácticamente la totalidad de la población departamental se presenta ya bajo una concentración urbana localizada en la ciudad capital provincial.

4.2. Distribución de la población por centros.

Un aspecto que concierne a la distribución de la población por localidades dentro de una serie localizada en el territorio considerado, se relaciona con el grado de concentración numérica de los centros según puntos de corte, ordenados por tamaño demográfico. A tal efecto, con los datos provisionales correspondientes al Censo/1970, se ha elaborado una síntesis informativa del total de la población provincial reconocida censalmente como agrupada en localidades ordenándolas en el Cuadro 3.2/1. en orden decreciente y por series departamentales, adoptando valores de corte según 9 estratos, que categorizan las localidades por su tamaño desde un máximo nivel referido a centros entre 150.000 a 200.000 habitantes

hasta el umbral mínimo que incluye los agrupamientos menores a 200 habitantes. Partiendo de este Quadro se ha sintetizado la distribución y concentración de la población a escala provincial, señalando los valores cuantitativos y porcentuales en cada nivel, por población y por agrupamientos. " Dicha información queda indicada en el cuadro inmediato y da una visión general del patrón de población urbano en la Provincia.

Cuadro N° 4.1.1.1.

Tamaño de centros	N° de centros	Habitantes	Porcentaje de la población total	Porcentaje sobre total de centros
menos de 499 habitantes	68	14.997	4,19	59%
500 a 1.999	23	22.605	6,31	20%
2.000 a 4.999	15	40.992	11,45	13%
5.000 a 9.999	4	33.336	9,31	3%
.....	(Parc.:110)	(Parc.: 111.930)	(Parc.: 31,26%)	(Parc.:95)
10.000 a 19.999	2	25.774	7,20	1,7%
20.000 a 49.999	2	43.908	12,27	1,7%
50.000 a 99.999	-	-	-	-
100.000 a 149.000	-	-	-	-
150.000 a 200.00	1 (Parc.:5)	176.216(Parc.: 245.900)	49,24 (Parc.: 68,61)	0,8% (Parc.:4,2)
Totales	115	357.828	99,9	99,2

Cuadro 4.1.2 (2)

Distribución de la población en urbana y rural, según censos 1960 y 1970, por departamento. Provincia de Salta.

Departamento	Censo 1960			Censo 1970		
	Pobl. total	% Pobl. urbana	% Pobl. rural	Pobl. total	% Pobl. urbana	% Pobl. rural
Anta	22.789	14	86	29.684	16	84
Cachi	4.746	-	100	5.178	-	100
Cafayate	4.892	49,2	50,8	6.028	59,8	40,2
Capital	123.172	95,3	4,7	222.267	96,4	3,6
Cerrillos	9.291	-	100	12.536	48,1	51,9
Chicoana	10.131	-	100	12.155	21,2	78,8
Gral. Guemes	19.922	43,9	56,1	24.834	58,1	41,9
Gral. San Martín	50.929	74,2	25,8	77.180	73	27
Guachipán	2.990	-	100	2.347	-	100
Iruya	3.489	-	100	4.882	-	100
La Caldera	3.096	-	100	3.383	-	100
La Candelaria	3.326	-	100	3.580	-	100
La Poma	1.557	-	100	1.184	-	100
La Viña	4.676	-	100	7.556	-	100
Los Andes	4.267	-	100	4.242	-	100
Metán	24.134	53,2	46,8	28.668	62,3	37,2
Molinos	4.499	-	100	4.747	-	100
Orán	60.163	51,5	48,5	62.024	52,3	47,7
Rivadavia	11.754	-	-	13.312	-	-
Ros. de la Frontera	16.026	44,5	55,5	17.248	54	46
Ros. de Lerma	14.752	42,8	57,2	18.421	51,8	48,2
San Carlos	5.953	-	100	5.906	-	100
Sta. Victoria	6.300	-	100	6.783	-	100
Total	412.850	55	45	574.145	62,8	37,2

Fuente: Censo Nacional 1960 - Resultados Provisionales Censo 1970 - INDEC Salta - Dirección Estadística Boletín N° 44.

El cotejo de los datos consignados precedentemente señala un corte marcado en el conjunto de las localidades, ordenadas en gradiente por tamaño poblacional, que las estratifica en dos grandes subconjuntos: el primero que, sobre un total de 115, abarca 110 localidades, (95%) concentrando a 111.930 habitantes, (alrededor del 31%) del total de --- 357.828 habitantes que corresponden al espectro demográfico de población agrupada; y el segundo subconjunto compuesto por los cinco centros restantes, de los cuales uno solo de ellos (la ciudad capital) concentra al 50% de la población total considerada, y tiene en términos cuantitativos (176.216 habitantes) mayor valor que toda la población localizada en los 110 centros integrantes del primer subconjunto.

En la estratificación indicada completan este último subconjunto 4 centros distribuidos, 2 y 2, en los niveles de "10 a 20.000 -- habitantes", y de "20 a 49.999 habitantes". Estas localidades son las ciudades de General Güemes (11.159 habitantes) y Metán (14.615 habitantes);- San Ramón de la Nueva Orán (20.212 habitantes) y Tartagal (23.696 habitantes) respectivamente.

Puede asumirse que en los cinco centros integrantes de este subconjunto de localidades con más de 10.000 habitantes, existen situaciones urbanas netamente diferenciales en correspondencia a los disímiles rangos poblacionales que corresponden a las ciudades de Rosario de la --- Frontera, Metán, San Ramón de la Nueva Orán, Tartagal, y a la Capital de la Provincia.

4.3. Distribución espacial de la población.

La distribución espacial de la población se ha considerado bajo los dos siguientes aspectos:

- a) concentración poblacional por departamentos,
- b) distribución y localización de la población urbana.

4.3.1. Concentración poblacional por departamentos.

La distribución porcentual de la población provincial por departamentos señala evidentes desigualdades de concentración, ya que un

36% corresponden al departamento Capital, siguiendo en orden decreciente los departamentos de General San Martín (31%), y Orán (12%), abarcando entre los tres un 60% de la población total y distribuyéndose el restante 40% en 20 departamentos con valores porcentuales menores a un 6%.

El crecimiento de la población en el período 1960-70, que en valores absolutos esta representado por un incremento de 93.390 personas, se concentra practicamente en los departamentos Capital (59.598 habitantes) y en General San Martín (16.289 habitantes) siendo muy poco significativo en los restantes departamentos e incluso con los valores negativos en 4 de ellos: (Guachipas, La Poma, Los Andes, y San Carlos).

De acuerdo a su localización geográfica las áreas departamentales con tasa de crecimiento intermedio y superior (en relación al valor provincial 2,14) se ubican en dos zonas: un eje norte-sur al centro de la Provincia, que incluye los departamentos en Capital, Rosa rio de Lema, General Güemes, Cerrillos, Chicoana, La Viña y Cafayate y otro al N.E. que abarca los departamentos de General San Martín e Iruya.

4.3.2. Distribución y localización de la población urbana.

La distribución y localización geográfica de las localidades se ha registrado gráficamente sobre mapa (Mapa N°1), indicándose también la categorización de los centros según tamaño de población a efectos de detectar geográficamente las áreas territoriales de mayor concentración urbana.

* En una apreciación general se observa que la mayor concentración de población urbana se da a través de tres agrupamientos de centros: el primero, que incluye a la ciudad de mayor rango, en el área zonal próxima al departamento Capital, un segundo subsistema con Orán como centro mayor, y, un alineamiento al Norte, sobre la ruta 34 en el Departamento de General San Martín, con la ciudad de Tartagal como centro mayor.

En general, la localización geográfica de los 24 centros mayores a 2.000 habitantes que configuran la red urbana provincial, se distribuye con orientación S.O. a N.E. en el área central de la Provincia, permaneciendo el resto del territorio casi despoblado, ocupado solo por población dispersa y pequeño agrupamientos menores al umbral mencionado.

4.4. Evolución de la población urbana.

A las características de la distribución y concentración de la población urbana consideradas, cabe agregar la observación de su natural dinámica.

El incremento poblacional provincial que en forma constante van consignando los sucesivos registros censales nacionales se refleja en el valor de las tasas de crecimiento medio anual cuyos datos se consignan a continuación, y a los que se agrega como término referencial - los correspondientes al país:

Periodo Censal	Tasa de crecimiento o/oo (4)	
	Provincia de Salta	País
1869-1895	10.8	30.4
1895-1914	9.8	34.8
1914-1947	20.8	20.4
1947-1960	26.7	17.1
1960-1970	21.4	15.4

La evolución de la población total provincial a su vez - queda sintetizado a través de los registros de los censos nacionales:

Año	(5) Población Prov. de Salta (en miles de Habit.)		
	Total	Urbano	Rural
1869	89	14	75
1895	118	17	101
1914	142	30	112
1947	291	115	176
1960	413	212	201
1970	510	320	190

En el aspecto urbano, la evolución por centros se ha considerado a través de las situaciones relativas observadas por los mismos según sus posiciones ordinales dentro del sistema urbano provincial en los años 1947, 1960 y 1970; (Cuadro 4.1.4.); y también en función de los incrementos de población registrados por localidades en términos cuantitativos, porcentuales, y según valores de las tasas de crecimiento medio anual en el período censal 1960-70. (Cuadro 4.1.5.).

Cuadro N° 4.1.4. (6)

Ubicación ordinal de centros en los censos nacionales año 1947, 1960 y 1970.
Provincia de Salta.

	Censos Nacionales		
	1947	1960	1970
Salta	1	1	1
Tartagal	2	2	2
San Ramón de la Nueva Orán	4	3	3
Metán	3	4	4
General Güemes	5	6	5
Rosario de la Frontera	6	7	6
Embarcación	8	9	7
Rosario de Lerma	9	11	8
Genral Mosconi	-	-	9
Aguaray	14	10	10
Salvador Mazza	-	12	11
Joaquín V. Gonzalez	11	13	12
El Tabacal	12	5	13
Cafayate	10	15	14
Pichanal	13	14	15
Hipólito Yrigoyen	-	-	16
Campo Santo	13	20	17
Vespucio	7	8	18
Campo Quijano	15	16	19
El Carril	24	22	20
El Galpon	16	18	21
Colonia Santa Rosa	27	21	22
La Merced	26	17	23
Cerrillos	17	19	24

Nota: En los Censos de 1947 y 1960 la localidad de Vespucio incluía a General Mosconi, El Tabacal e Hipólito Yrigoyen, que en Censo de 1970 se registran por separado.

Cuadro N° 4.1.5. (7)

Evolución urbana, por localidades según censos 1960 y 1970. Salta.

Localidad	Departamento	Pobl. 1960	Pobl. 1970	En Habit.	Incremento 1960-70	
					% Pobl. 1960	Tasa (r) cada/100 Habitantes
Salta	Capital	117.400	176.216	58.816	50,1	4
Tartagal	Gral. San Martín	16.740	23.696	6.956	41,6	3,4
San Ramón de la Nueva Orán	Orán	14.286	20.212	5.926	41,5	3,4
Metán	Metán	12.849	14.615	1.760	13,7	1,3
General Güemes	General Güemes	8.749	11.159	2.410	27,5	2,4
Rosario de la Frontera	Rosario de la Frontera	7.134	9.075	1.941	27,2	2,4
Embarcación	General San Martín	6.371	7.207	836	13,1	1,2
Rosario de la Lerma	Rosario de la Lerma	4.241	6.268	2.027	47,8	3,9
General Kosooni	General San Martín	-	5.717	-	-	-
Aguayay	General San Martín	4.428	5.069	641	14,5	1,3
Salvador Mazza	General San Martín	3.438	4.404	966	28,1	2,5
Joaquín V. González Anta		3.274	4.351	1.077	32,9	2,8
El Tabacal	Orán	11.346	3.876	7.470	65,8	9,8
Cafayate	Cafayate	2.407	3.365	958	39,8	3,3
Pichanal	Orán	2.536	2.979	443	17,5	1,6

(Continuación)

Cuadro N° 4.1.5. (7)

Hipólito Yrigoyen	Orán	-	2.786	-	-	-
Campo Santo	General Güemes	1.573	2.757	1.184	75,3	5,5
Vespucio	General San Martín	6.809	2.638	4.171	61,3	8,8
Campo Quijano	Rosario de Lena	2.069	2.588	519	25,1	2,2
El Carril	Chicoana	1.455	2.426	971	66,7	5
El Galpón	Metán	1.821	2.390	569	31,2	2,7
Colonia Santa Rosa	Orán	1.535	2.294	759	49,4	4
La Merced	Cerrillos	1.908	2.087	179	99,4	0,9
Cerrillos	Cerrillos	1.718	2.051	333	19,4	1,8

Total Población Urbana Provincial

224.077

320.226

96.149

44%

3,3

En los ordenamientos de los centros registrados en el Cuadro 4.1.4. puede observarse:

- a) los dos primeros lugares de prevalencia son mantenidos por las ciudades de Salta y Tartagal, respectivamente, mientras que el tercero y -- el cuarto es alternativamente ocupado por Metán y San Ramón de la Nueva Orán, que lo mantiene en los dos últimos cortes censales.
- b) se percibe una estabilidad general de posiciones, afectada por pequeñas fluctuaciones que permiten distinguir las siguientes situaciones:
 - pasan de una posición media a otra de mayor rango los centros de: Embarcación, Rosario de Lerma, La Merced y Aguaray, El Carril y Colonia Santa Rosa en forma más acentuada.
 - se mantienen en una estabilidad de posición: General Güemes, Rosario de la Frontera, Salvador Mazza y Joaquín V. Gonzalez.
 - presentan cambios de situación en tendencia decreciente las localidades de Pichanal, y en forma más acentuada, Cafayate, Campo Santo, -- Campo Quijano, El Galpón, La Merced y Cerrillos.

Limitando la observación a los centros mayores de 10.000 habitantes, los mayores valores de crecimiento en el lapso 1960/70, en -- términos de incremento porcentual referido a la población de base y por -- tasa de crecimiento medio anual, corresponden a las ciudades de Salta, -- Tartagal y San Ramón de la Nueva Orán; que presentan en términos relativos, similares procesos de dinámica poblacional.

4.4.3. Situación de primacía, concentración y aglomeración en relación a la ciudad Capital.

A efectos de evaluar las relaciones de preeminencia que se da entre las 4 ciudades de mayor rango poblacional en la Provincia, se -- han extraído los índices de primacía, de concentración, y de aglomeración.

El índice de primacía, que define la relación entre la población de la ciudad mayor con respecto a la sumatoria de las tres inmediatas, corresponde aplicarlo en el territorio provincial relacionando la ciudad de Salta, con las de Tartagal, San Ramón de la Nueva Orán y Metán. La fórmula de aplicación sería:

$$\frac{\text{Pobl. Centro 1}}{\text{Pobl. C 2 + Pobl. C 3 + Pobl. C 4}}$$

en términos cuantitativos, da los resultados siguientes:

$$\text{Año 1970: } \frac{176.216 \text{ habitantes}}{58.253} = 3.01$$

$$\text{Año 1960: } \frac{117.400 \text{ habitantes}}{43.875} = 2.68$$

Considerando como escala referencial valores menores a 1,49 como bajo predominio, de 1,50 a 2,99 medio, y más de 3 alto; puede considerarse que la capital provincial presente valor medio en 1960, aunque en tendencia creciente, alcanzando valores altos en 1970.

El índice de concentración complementa al anterior relacionando al centro mayor con el resto de la población urbana del territorio correspondiente. Es decir que su fórmula responde a la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Pobl. Centro 1}}{\text{Pobl. urb. total - Pobl. C 1}}$$

Aplicando los datos censales correspondientes a los años 1960 y 1970 y sustituyendo términos, se obtienen los siguientes valores:

Centro 1	Año 1960	Año 1970
Ciudad de Salta	117.400	176.216
Población urbana total	224.077	320.226
Indice de concentración	$\frac{117.400}{224.077} = 1.10$	$\frac{176.216}{320.226} = 1.22$
	106.677	144.010

La evolución creciente en los valores obtenidos ratifica la tendencia de concentración y urbanización con respecto al centro mayor de la Provincia.

Finalmente, el índice de aglomeración relaciona la población del centro mayor con la totalidad de la población de la jurisdicción considerada, en este caso el territorio provincial. Es decir, se tiene la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Pobl. Centro 1}}{\text{Población total}} \times 100$$

Reemplazando los términos por los datos de población correspondientes a 1960 y 1970 se obtiene:

	Año 1960	Año 1970
Centro 1: Salta	117.400 habitantes	176.216 habit
Pobl. total provincial	412.854 "	511.744 "
Indice de aglomeración	28,44	34,4

Los valores crecientes confirman la tendencia de centralidad de la ciudad capital sobre la población provincial.

4.5. Conclusiones.

Dentro de las situaciones urbanas en la provincia, la ciudad capital con la normalidad de atributos urbanos característicos de un centro de más de 150.000 habitantes (176.216 hab.), constituye en sí una situación de atipicidad, su valor de primacía, concentración, y tamaño demográfico, la distancia considerablemente de los tres centros inmediatos en rango decreciente, representados por las localidades de Tartagal ---- (23.696 habit.), San Ramón de la Nueva Orán (20.212 habit.) y Metán ---- (14.615 habit.)

Se presenta como característica del sistema urbano provincial la predominancia del número de localidades de reducida cuantía poblacional en el total de población concentrada y a la vez una visible distorsión en la polarización de la población urbana en el centro mayor, que distancia acentuadamente a la ciudad capital del inmediato conjunto de localidades intermedias.

Esta acentuación de disímiles tamaños poblacionales entre los centros del sistema provincial, permite inferir problemáticas físico urbana diferenciables propias de etapas de crecimiento de muy distintos niveles y manifestaciones. Esta situación dificulta la especificidad de un cuerpo legal que por su naturaleza de Ley Provincial de Uso del Suelo y Desarrollo Urbano debe conciliar criterios, y sistematizar previsiones que atiendan tipificaciones críticas comunes a todas las áreas urbanas del territorio provincial, y a sus correspondientes procesos de urbanización.

Cabe considerar también las categorizaciones municipales establecidas, por umbrales de población, en el Art. 171 de la Constitución Provincial y en los Art. 4º, 31º y 32º de la Ley de "Organización y Funcionamiento de las Municipalidades", que definen las siguientes escalas:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Municipalidades de 1ra. categoría: más de 10.000 habitantes.

Municipalidades de 2da. categoría: más de 5.000 habitantes.

Municipalidades de 3ra. categoría: comisiones munic.: más de 2.000 habit.

Municipalidades de 4ta. categoría: comisiones munic.: más de 500 habit.

Por lo expuesto, y a fin de compatibilizar las características derivadas de la distribución y concentración de la población por localidades, la categorización municipal vigente, y la naturaleza y objetivos propios de una ley destinada a encauzar y regular el uso del suelo y desarrollo urbano; se considera conveniente prever, como alcance de -- destino del Anteproyecto de Ley en estudios aquellos centros urbanos con población mayor a 10.000 habitantes, o generalizando, los municipios de 1ra. categoría.

Departamentos	Población Total	Nombres	Habitantes	LOCALIDADES										Total																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
				Estratos según tamaño poblacional																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	nº de centros		nº de habitantes																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Anta	26.967	Gral. Pizarro	452																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															</

Departamentos	Población Total	Nombres	Habitantes	LOCALIDADES										Total
				Estratos según tamaño poblacional										
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
				150.000	100.000	50.000	20.000	10.000	5.000	2.000	500	100	50	
				200.000	149.999	99.999	49.999	19.999	9.999	4.999	1.000	500	100	
Cafayate	5.623	Cafayate Tolombon	3.365 81											3.446
Calancaria	3.493	El Jardín El Talar La Candelaria	373 1.102 161											1.635
Caní	5.030	Caní S. José de Escalche Escalche Fuerte Mto Payogasta Colte	568 159 124 92 106 106											1.255
Cerrillos	11.348	Valle Los Tarcos Cerrillos La Merced San Agustín	1.130 2.051 2.087 386											5.654
Chicoana	11.407	Chicoana El Carril	1.274 2.426											3.700

[illegible]

Departamentos	Población Total	Nombres	Habitantes	L U C A L I D A D E S										Total
				Estratos según tamaño poblacional										
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
				150.000	100.000	50.000	20.000	10.000	5.000	2.000	500	- de	10	
				200.000	140.000	90.000	40.000	19.000	9.000	4.000	1.000	400	de	
													habitantes	
Güemes	25.952	Cantera el Sauce El Bordo Campo Santo Gral. Güemes Palomitas	353 1.985 2.439 11.159 182					X		X				5
														15.113
La Poma	1.297	Cobres La Poma El Potrero	57 127 105											3
														1.297
La Viña	6.443	Cnel. Molles La Viña Tala Pampa	1.617 670 177							X	X			3
														2.464
Los Andes	5.651	La Casualidad Garpe Tolar Gde. Olacapato San Antonio de los Cobres	545 89 225 163 1.947							X				5
														2.969

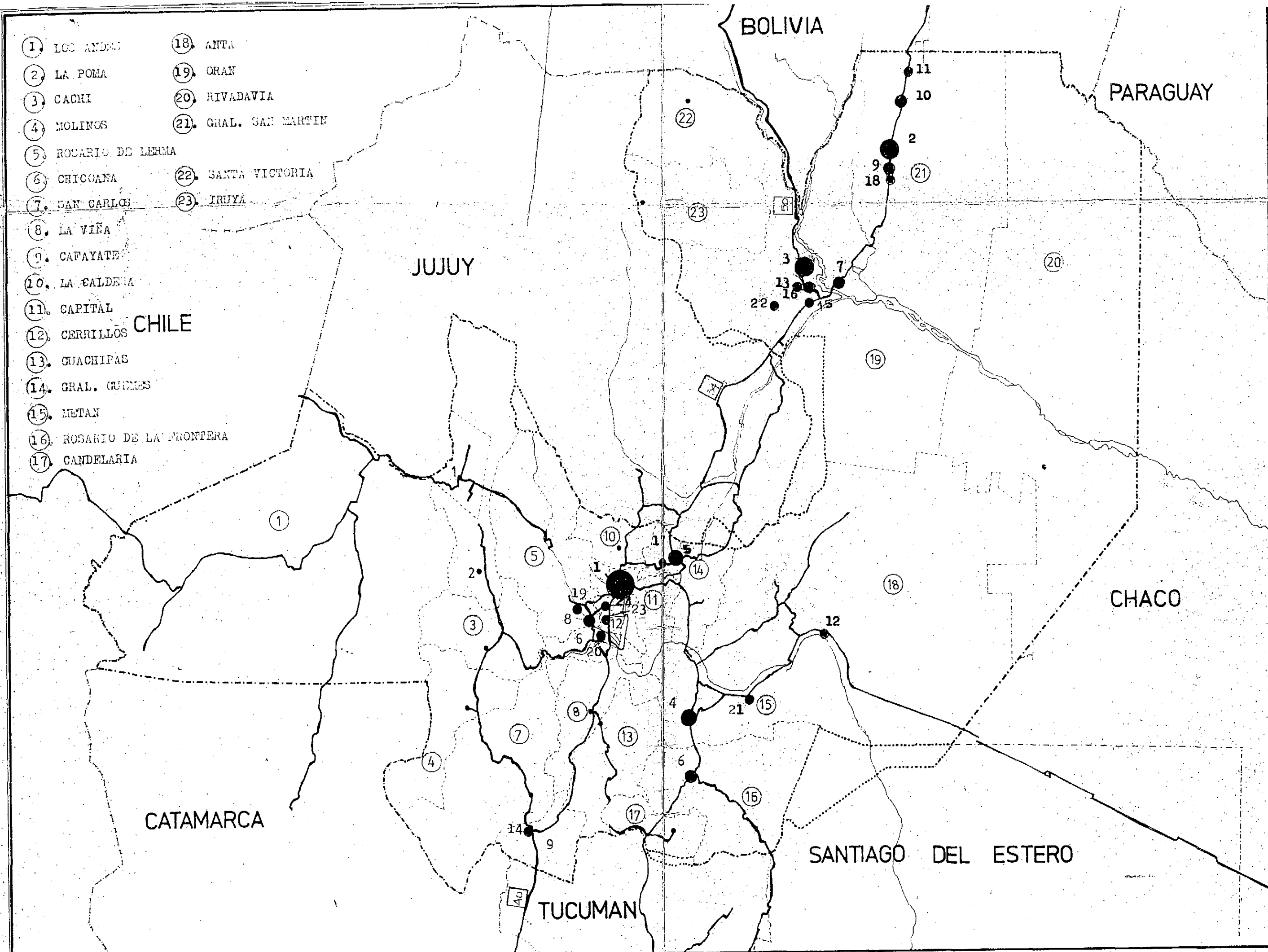
[illegible]

Departamentos	Población Total	Nombres	Habitantes	LOCALIDADES										Total	CC Centros	CC Poblaciones		
				Estratos según tamaño poblacional														
				1	2	3	4	5	6	7	8	9						
R. de la Fronte- ra.	16.532	Arenal	168															
		Rrio de la Fronte- ra	9.034															
		El Potrero	242															
		Antilla	526															
		San Lorenzo	206															
		Cañada de las Juntas	170															

Bibliografía y fuentes de información.

- Quadro 4.1.1. (1) "La Población Argentina" Publicación INDEC - 1975
Serie Investigaciones Demográficas. pag. 115.
- Quadro 4.1.2. (2) : Censo Nacional 1960; Resultados Provisionales
Censo 1970: "Localidades de más de 1.000 habi -
tantes". INDEC .
Boletín Nº 44, Dirección de Estadística de la -
Provincia de Salta.
- Quadro 4.1.3. (3) : INDEC: Resultados provisionales Censo 1970 se -
gún datos de trabajo - Elaboración propia.
- (4) : Dirección General de Estadística de Salta.
- (5) : "La Población Argentina" - INDEC. - pag.205.
- Quadro 4.1.4. (6) : Censos Nacionales 1947-1960 - Resultados Provi-
sionales Censo 1970, por localidades de más de
1.000 habitantes.
- Quadro 4.1.5. (7) : Censo 1960 - Resultados provisionales Censo 1970
por localidades de más de 1.000 habitantes. Ela-
boración propia.

1. LOS ANDES
2. LA POMA
3. CACHI
4. MOLINOS
5. ROSARIO DE LERMA
6. CHICOANA
7. SAN CARLOS
8. LA VIÑA
9. CAFAYATE
10. LA CALDERA
11. CAPITAL
12. CERRILLOS
13. GUACHIPAS
14. GRAL. GUINES
15. METAN
16. ROSARIO DE LA FRONTERA
17. CANDELARIA
18. ANTA
19. ORAN
20. RIVADAVIA
21. GRAL. SAN MARTIN
22. SANTA VICTORIA
23. IRUJA



Categorización de centros por tamaño de población.

- 150.000 a 200.000 hab.
- 100.000 a 150.000 "
- 50.000 a 100.000 "
- 20.000 a 50.000 "
- 10.000 a 20.000 "
- 5.000 a 10.000 "
- 2.000 a 5.000 "

Referencias: Identificación de centros.

- | | | |
|-----------------------------|------------------------|-----------------|
| 1 Salta | 9 Gral. Mosconi | 18 Vespucio |
| 2 Tartagal | 10 Aguayay | 19 C. Quijano |
| 3 S. Ramón de la Nueva Orán | 11 S. Mazza | 20 El Carril |
| 4 Metán | 12 Joaquín V. González | 21 El Galpón |
| 5 Gral. Guemes | 13 El Tabacal | 22 Col. S. Rosa |
| 6 Rosario de la Frontera | 14 Cafayate | 23 La Merced |
| 7 Embarcación | 15 Pichanal | 24 Cerrillos |
| 8 Rosario de la Lerma | 16 H. Yrigoyen | |
| | 17 Campo Santo | |

1

ESTUDIOS PREVIOS PARA UNA POLITICA PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y AMBIENTAL Y SANCION DE UNA LEY PROVINCIAL DE USO DEL SUELO.

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION URBANA.

DIRECCION DE OPERACIONES - DEPARTAMENTO ASUNTOS SOCIALES