LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

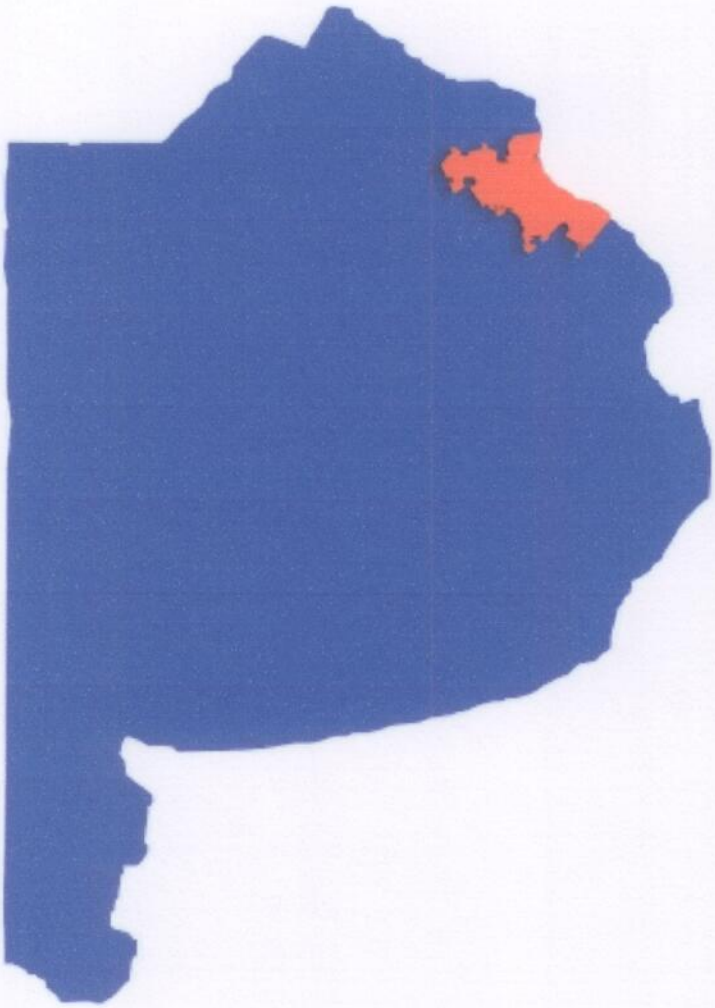
CFI

"APORTES PARA UNA NUEVA NORMATIVA DEL USO DEL SUELO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES"

ASOCIACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS POPULARES

Calle 38 Nº 833 – La Plata – Provincia de Buenos Aires.

Aportes para una nueva normativa del Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires



Índice

1.- La reconfiguración neoliberal del Estado en la gestión de los Gobiernos de Menem, la Alianza y la transición.

1.1- El Rol del estado en los 90.

1.2 - Las Reformas durante el gobierno de Carlos Menem. Ley de Reforma del estado y Ley de Emergencia económica.

2 - Una revisión pormenorizada de los años '90 hasta el 2002.

3.- El contexto político y económico a partir de 2003.

3.1- El Estado presente.

3.2 - El impacto de la nueva política en la producción y en la cancelación de deudas.

3.3 - Cancelación de obligaciones contraídas: Deuda Externa.

3.4 - Los cambios producidos en el ciclo virtuoso de la economía expresados en gráficos.

4. - Sistema de Ordenamiento Territorial Nacional de Argentina. La Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

5. - La Provincia de Buenos Aires en el nuevo contexto socio económico: Articulación con la propuesta nacional en términos de planificación territorial.

5.1 - A modo de reflexión: Las Políticas Urbanas en la Post-modernidad, la formación de las metrópolis.

5.2 - Plan Urbano Ambiental – Gobernación Solá.

5.3 - Documento para un Proyecto de una Ley Provincial del Hábitat – Gobernación Scioli.

5.4 - La intervención del estado en la producción del suelo.

5.5 - La Vivienda Social: alcances e inobservancias: Año 2004, Programa Federal de Construcción de Vivienda. El regreso de la política habitacional a la Región Metropolitana de Buenos Aires.

6. - El Decreto Ley 8912: Análisis de sus modificaciones.

6.1 - Convalidación de Ordenanzas mediante decretos.

6.2 - MODIFICATORIAS.

6.3 - REGLAMENTACIONES.

6.4 - COMISIONES Y PROGRAMAS CREADOS EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 8912.

6.5 - Normas que hacen referencia al DL 8912.

6.6 - Normas complementarias.

7. - Competencias de la Provincia de Buenos Aires en materia Ambiental, Autoridades de Aplicación, Organismo Provincial para el Desarrollos Sostenible.

7.1 - Autoridad del Agua.

7.2 - Organismos Intervinientes.

7.3. - Análisis comparativo de herramientas de Ordenamiento Territorial en algunas Provincias.

7.4 - Estudio Comparado De Normativa Vinculada a Políticas De Ordenamiento Territorial de otros estados.

8. - Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.

9. - Otras Referencias.

10. - Aspectos Ambientales del Decreto Ley N° 8912/77.-Periodo 1970 -1980.

10.1 - Las autoridades de aplicación en material ambiental y de ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires – Período 1970-1980.

11. - Aportes para una Nueva Normativa del Uso del Suelo en la provincia de Buenos Aires.

11.1 - Historia Institucional del DL 8912/77.

11.2 - El rol municipal.

11.3 - Aportes y opiniones de profesionales con experiencias en la aplicación del DL 8912/77.

12. - Balance general.

12.1 - Comentarios y Conclusiones Finales.

12.2 - Aportes para una Nueva Normativa del Uso del Suelo en la provincia de Buenos Aires.

12.3 - Lineamientos y recomendaciones para una nueva ley del uso del suelo.

12.4 - Fundamentos para la adecuación de la normativa vigente para la regulación del uso de suelo en la provincia de Buenos Aires.

13. - FODA.

13.1 - Separata Metodología FODA utilizada.

14. - Anexos.

14.1 - Anexo I- La pesificación de la deuda en dólares bajo la gestión del Gobierno de Eduardo Duhalde (Documento).

14.2 - Anexo II- Duhalde salió de frente a defender la pesificación de todas las deudas (nota Diario Clarín, 13/02/2002).

14.3 - Anexo III- Remes dice ahora que los bancos pidieron pesificar (Nota Diario Página 12,14/08/2002).

14.4 - Anexo IV-Esfuerzo mayor (Nota Diario Página 12,11/08/2012).

14.5 - Anexo V-El trabajo y el empleo (Nota Diario Página 12, 1/11/2010).

14.6 - Anexo VI-Sin Estado, el suelo es para el mercado (Nota Diario Página 12, 1/09/2012).

15. - Estadísticas y gráficos.

16. Estudio de caso

17. Fotos Bienal de Venecia

1.- La reconfiguración neoliberal del Estado en la gestión de los Gobiernos de Menem, la Alianza y la transición.

La cultura socio económica de principios neoliberales había sido introducida en los cuadros dirigentes de los dos partidos mayoritarios con éxito, de tal manera que la mayoría de los cargos de gestión de ambos gobiernos fueron ocupados en su primera, segundas y terceras líneas por representantes de dicha tendencia ideológica.

1.1- El Rol del estado en los 90.

Para dar una síntesis acabada de sus alcances en el contexto Argentino citaremos el texto de Norberto Alonso:

"Las políticas de reforma que predominaron durante los años noventa en América Latina tuvieron como objetivo casi excluyente la reducción del rol del estado. La confianza excesiva en el papel del mercado conllevó una visión restringida sobre el rol del estado y, aun en terrenos donde la intervención de éste resulta menos disputada, como las políticas sociales, la visión predominante tendió a asignarle programáticamente una función residual. Dado este contexto ideológico global, la necesidad de desarrollar, fortalecer y mejorar la calidad de las capacidades estatales quedaba acotada por los estrechos márgenes de los supuestos imperantes, que consideraban a los mercados con capacidad para resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social (Stiglitz, 2003). Atento a esto es conveniente señalar que en el caso argentino una de las principales consecuencias de las reformas pro-mercado ha sido colocar en el centro del nuevo modelo de acumulación a un reducido núcleo de grupos económicos que se benefician de posiciones monopólicas u oligopólicas (Canitrot, 1994). Así como que, a pesar de la irrupción de nuevos intereses y actores desencadenada por las reformas, éstos continúan operando dentro de un sistema de relaciones entre estado y mercado que está lejos de haber planteado una clara ruptura con la lógica de un capitalismo político (Palermo y Novaro, 1996). Si bien las reformas pro-mercado tienden a "desincorporar" del aparato estatal a intereses y actores configurados por la anterior matriz, pueden darse nuevas formas de penetración y captura de las agencias estatales, o de fuerte asimetría de influencia desde nichos rentísticos colocados

fuera del estado (Palermo, 1999), por parte de los intereses sociales que emergieron como los ganadores del nuevo ordenamiento económico.[1]

Las reformas pro-mercado no sólo implicaron cambios en el tamaño, eficacia o eficiencia del aparato burocrático, también impactaron decisivamente a nivel del estado como relación social, en los equilibrios de fuerza entre éste y los actores sociales y entre estos mismos. Las reformas estructurales neoliberales, desplegadas en el contexto más general de la globalización, alteraron significativamente los equilibrios socioeconómicos, fortaleciendo la posición tanto del capital financiero internacional como de grupos económicos domésticos. La "retirada" del estado, que permitió el desalojo de los intereses sectoriales del espacio estatal, tuvo un impacto claramente diferencial, mientras se consolidó un poder económico concentrado otros intereses sociales se atomizaron como individuos en el mercado (Acuña y Smith, 1994). Esta dimensión del problema debe atenderse más aún si asumimos la perspectiva que percibe el rediseño de los sistemas de prestaciones sociales como un proceso tendiente a la construcción de ciudadanía, que garantice el acceso equitativo a los bienes y servicios cuyo disfrute constituye una precondición básica para participar como miembro pleno de la comunidad política (Cunill Grau, 1998)">

1.2 Las Reformas durante el gobierno de Carlos Menem.

Ley de Reforma del estado y Ley de Emergencia económica

Reforma tributaria: bajo la prédica de establecer un sistema tributario acorde con el libre juego de oferta y demanda, orientado por el precepto de tratar a todos los sectores por igual, ignorando las distintas capacidades en la acumulación de riqueza. En 1995 comenzaron a regularse las rentas, el IVA aumento el 3%, al mismo tiempo que se dieron numerosas excepciones impositivas al capital. Las rentas del estado dependía en gran medida de la gran recaudación de impuestos al

[1] A modo de ejemplo vale lo observado en un estudio dirigido a analizar el impacto de las privatizaciones en términos de equidad (Chisari, Estuche y Romero, 1997), si las regulaciones y controles hubieran funcionado eficazmente en el ámbito de las actividades privatizadas, las empresas prestatarias hubieran tenido que transferir a los usuarios el equivalente hasta ese momento de casi 1.000 millones de dólares. Según los autores, esto explicaba el fuerte incentivo a oponerse por parte de los empresas privatizadas a decisiones regulatorias que pudieran forzarlos "a compartir sus rentas extraordinarias con el resto de la economía" (citado en Oszlak y Felder, 1998).

consumo y el deterioro del poder adquisitivo de las capas medias y bajas de la población, además del desempleo masivo producto de la apertura indiscriminada del mercado colocaron al estado al borde del default. En 1999 se aplicaron reformas tributarias más regresivas, debido a los crecientes déficit fiscales, deuda pública, etc., que terminaron por afectar más aun al ingreso de los sectores medios y bajos, es decir una espiral en caída.

Liberación financiera: las altas tasas de interés que caracterizaron el periodo fue el de los capitales especulativos de corto plazo. La convertibilidad requería para su funcionamiento el respaldo en dólares de cada peso que circulaba. La forma de obtener esos dólares era a través de un superávit comercial o de un flujo positivo de capitales. Las balanzas comerciales se caracterizaron por el déficit, o sea recayó sobre la cuenta capital proveer los dólares para el funcionamiento de las importaciones y sostener la convertibilidad. Estos capitales eran atraídos con altas tasas de interés y las consecuencias fueron: un alto endeudamiento externo y el impacto negativo en el sector real de la economía de altas tasas de interés. El resultado fue la conveniencia de colocar el dinero en el banco para que rinda una tasa de interés para un lado, y el desaliento a la inversión productiva por el encarecimiento del crédito.

Liberación comercial: Aumento del comercio exterior. En Argentina se inundó el mercado doméstico de productos de consumo importados contra las cuales la industria nacional no era capaz de competir, se destruyo los remanentes del modelo de sustitución de importaciones. El resultado: aumento de las tasas de desempleo, subempleo y en consecuencia, pobreza e indigencia.

Apertura a la entrada de Inversión Extranjera Directa*:* La IED sustituyó al capital de origen nacional sin crear nuevos emprendimientos. La IDE se dirigió a nichos protegidos –de rentabilidad altas y seguros- como son las empresas públicas privatizadas y el sector financiero, en base a la apropiación monopólica de la renta, que justamente estaba en las antípodas de las recomendaciones teóricas del neoliberalismo.

Privatizaciones: el estado Argentino privatizo todas lo servicios públicos que pudo, y decimos que pudo pues la resistencia popular impidió el avance sobre el sistema de salud y el educativo, especialmente la educación media y superior. IPF, Aerolíneas Argentinas, Entel, Gas del estado, la caja nacional de ahorros y Seguros. Obras Sanitarias, Puertos, Correo, Energía Eléctrica, Seguridad Social, Siderúrgicas,

Mercado de Hacienda, Radios, Tv, Carreteras, Ferocarriles. La privatización fue antecedida por una subvaluación de los activos y el estado asumiendo los pasivos. La acción fue completada mediante un aumento de tarifas que como en el caso de la telefonía fue del 430% y la concesión de los servicios de manera monopólica, es decir, con mercados cautivos. Y como broche final se permitió el giro de las remesas o utilidades al exterior sin condiciones. (Galasso, 2005)

Desregulación en el mercado de trabajo: En el gobierno argentino la generación de empleo y el combate contra el desempleo y la competitividad externa, se beneficiarían con una reducción en los costos laborales tendrían un efecto positivo adicional: frenar el avance del empleo "no registrado". Sobre esto se tomaron medidas para facilitar el cumplimiento de esos objetivos. En 1991 se crearon 4 modalidades de contratación temporaria con excepción parcial o total de contribuciones empresariales a la seguridad social. La ley nacional de empleo exime a los empresarios de pago de indemnización, aunque no de preaviso a la terminación del contrato de trabajo, se legalizaron modalidades adicionales de empleo temporal, para las mujeres, los mayores de 40 años, los discapacitados y los veteranos de Guerra de Malvinas y, se estableció legalmente el nuevo régimen laboral para la pequeña empresa. Estas se vieron favorecidas por un periodo más corto de preaviso del despido y se les permitió alterar normas que regulan el despido y otros aspectos.

La Convertibilidad

El Plan Brady fue completado por acuerdos comerciales a fin de establecer mercados cautivos con libertad comercial en capitales y productos en las economías latinoamericanas: El acuerdo NAFTA con México y Canadá; que precedió al ALCA para el resto de Latinoamérica.

En términos de deuda externa se logro que los bancos comerciales dejaran de ser los acreedores, pasaron del 52.2% al 2.3% entre 1992 y 1993, paralelamente la deuda en títulos y bonos se incremento del 13.6% al 58.9% en el sector privado. Otro fenómeno fue la aparición de nuevos actores como titulares de bonos de deuda externa: los fondos de inversión y de pensión.

Se advierte que si bien el monto de la deuda se incrementa significativamente la cantidad de empresas que participan de la misma han disminuido, 320 para 1999, año record. Cuando se analiza la composición interna de los contrayentes se

observa que dos empresas del estado contrajeron deuda antes de ser privatizadas, y del resto, 159 son grupos económicos transnacionales. (Basualdo, 2010).

A partir de esta puesta en orden se abre un nuevo ciclo en el endeudamiento: en el periodo 1991-2001 el estado contrajo deuda en un 5.3% y el sector privado en un 19.7%. El mecanismo financiero continuaba vigente. Quienes tenían la capacidad patrimonial para contraer deuda directamente en el exterior sobrevaluaban sus activos, contraían deuda a tasa muy baja, colocaban el dinero en el mercado financiero local y luego giraban las utilidades al exterior, es decir, privilegiaron la acumulación de activos financieros. La paridad del peso con el dólar no reflejaba la realidad económica: no se podía respaldar con el fruto de la capacidad productiva del país y tampoco mejoro la competitividad de los exportadores. Anclar la política monetaria a una regla rígida impedía adecuar los instrumentos monetarios a las fluctuaciones de los mercado externos, como fue la devaluación del real en 1998, a lo que se sumaron la caída de los precio de las exportaciones, la restricción de los mercados de crédito externos. (Fanelli, 2001).

Para determinar la fuga de capitales al exterior se utilizan diversas metodologías, el residual de la Balanza de Pagos que ha dado para el periodo 1991-2001 de 54,6% de millones de dólares, en un contexto de crecimiento del 9% anual acumulativo, es decir el resultado del crecimiento no se refleja en inversión nacional. El núcleo central de las transferencias fue realizado por el sector privado no financiero concentrando entre el 82% y 92%. (Basualdo, 2010).

El aumento de los impuestos y los recortes al gasto público, especialmente la inversión pública y la asistencia social, la suspensión de la ayuda del FMI llevaron al gobierno a imponer el "corralito", es decir inmovilizar todos los depósitos bancarios de los individuos y las empresas, especialmente los dólares para evitar quedarse sin liquidez. Las consecuencias fueron desastrosas: la clase media reacciono con protestas denominadas cacerolazos, atacaron con violencia los bancos, finalmente se combino con la resistencia a pagar los costos de la política económica a los sectores populares, es decir, de la clase media baja y los pobres. La violenta represión y la incapacidad política de conducir la situación socio económica termino con el gobierno de una manera dramática.

1.3 Crisis, cambio de gobierno y transición: devaluación y pesificación de las deudas en dólares.

Las medidas tomadas por el gobierno de Eduardo Duhalde, devaluación y pesificación de las deudas en dólares provocaron la licuación de toda la deuda comprometida en dólares y en pesos, sea de índole privada o pública. La clara negociación política con el sector empresarial conglomerado, de origen nacional, transnacional y extranjero, puede verse en el anexo I.

La justificación declarada por el propio presidente en el diario Clarín refleja parcialmente la realidad, completa el cuadro de situación las propias aclaraciones de Remes Lenicov, en 2002, ex ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación durante la gestión de Eduardo Duhalde y representante del Gobierno Argentino ante Bruselas. (Ver Anexo III)

En resumidas cuentas, y de acuerdo a los dichos por los propios actores sociales, las facilidades fueron para aquellos sectores declarados estratégicos o de interés social, así como para las pymes, pequeñas empresas y deudores privados. En síntesis, la sociedad en su conjunto asumió los costos de las decisiones tomadas, sin que existiera un análisis del origen de la deuda ni una evaluación del comportamiento económico histórico de los principales beneficiados, si existían deudas impositivas o fugaron capitales al exterior.

La devaluación fue seguida de la aplicación de nuevas políticas y por lo tanto de instrumentos como,

Pesificación de la economía: los plazos fijos y depósitos en fueron convertidos en pesos con una paridad del 1,40 mas CER (Coeficiente de estabilización de referencia fijado por el índice al consumidor mas el 2% anual).

Flotación del tipo de cambio, libre y comercial para una canasta de monedas.

Las exportaciones de más de 200.000 dólares debían liquidarse a través del Banco Central.

Los préstamos en dólares fueron convertidos a pesos y a su vez los bancos recibieron compensaciones por la pesificación asimétrica de sus activos y pasivos.

Se implementaron retenciones a las exportaciones a la industria del 5% y de los bienes primarios en un 20%.

Restricciones al despido de los trabajadores, salvo en caso de causa justificada en cuyo caso debe pagarse doble indemnización.

2 Una revisión pormenorizada de los años '90 hasta el 2002

Los ´90 consolidaron una nueva cultura política que abandonaba cualquier pretensión de autonomía respecto del poder económico y que no sólo se sometía a los programas e intereses establecidos por el país hegemónico imperante, sino que procuraba asociarse a sus negocios. El "neoliberalismo" y la globalización como modelo dominante eran sus expresiones intelectuales, más o menos elegantemente formuladas por los epígonos locales del Consenso de Washington.

Explica Ricardo Sidicaro, que en los inicios se implementaron estas medidas con cierta ambigüedad, y luego con total decisión el Gobierno de Carlos Menem asumió como propio el modelo neoliberal. Señala cuáles fueron, a su criterio, los tres ejes centrales de dicha política: "*la apertura de la economía, la desregulación y las privatizaciones*"

Paul Dikoud, embajador en nuestro país entre los años 1997 y 2003 hace, al finalizar su mandato, una descarnada reflexión acerca del neoliberalismo en la Argentina, dimensionando lo qué significaron los ejes señalados por Sidicaro, indicando lo siguiente: "*La Argentina fue sometida a una apertura comercial sin reservas, sin precaución, sin haber permitido a las empresas pequeñas, medianas y grandes adaptarse suficientemente. El resultado es que hoy la Argentina tiene su sistema industrial destruido por esa competencia salvaje… La apertura comercial tuvo consecuencias claramente negativas…El otro aspecto perjudicial del modelo fue la circulación totalmente libre de capitales*" Pero profundiza aún más y señala más elementos que para él causaron perjuicios a nuestro país: "*Privatizar sin precauciones, sin un estrecho control del Estado es peligroso*".

Ideológicamente estos conceptos estuvieron acompañados con la idea de la "*Reforma del Estado*" que se venía pergeñando desde fines de la década anterior. Lo que se presenta como reforma del Estado significaba, según expresa Norberto Ivancich, en la práctica, una demolición de las Instituciones, cuya consecuencia fue debilitar su influencia en la creación de la política estatal sobre obligaciones centrales que no pueden ser atendidas por otras instituciones.

Nuevamente el Embajador Paul Dikoud explica de qué manera las políticas neoliberales implementadas pudieron ponerse en marcha, según su criterio,

mediante el achicamiento del Estado, y con la plena convicción de que el mismo debía contraerse con la consecuente merma de su poder político y económico, para dar paso al libre mercado. El representante diplomático de una de las principales potencias mundiales, se refería a las políticas neoliberales implementadas en Argentina de la siguiente manera: "*para nosotros ese fue un error.* ***Un país no puede vivir sin un Estado fuerte****...Si el Estado es frágil, si no es capaz de sostener una política de largo plazo, el país se divide y se disuelve. Eso fue lo que pasó en la Argentina*".

En el plano económico, el menemismo consumó una nueva escalada en el proceso de dislocamiento del tejido productivo nacional y agudización de la dependencia externa, agravando el endeudamiento hasta niveles insólitos. Los sectores populares eran disciplinados no ya por terror de las armas sino por el terror del desempleo que abarataba la mano de obra y permitía niveles de concentración de capital aún mayores.

En ciertas medidas las políticas implementadas por el Presidente Menem profundizarían y complementarían las transformaciones económicas esbozadas en 1975-1976. En su gestión impuso la "economía popular del mercado" apartándose radicalmente de las políticas tradicionales del peronismo. Esta orientación se consolidaría a partir de la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 1991 y la sanción de la Ley de Convertibilidad.

A partir de la sanción de esta ley el país experimentaría, según Mario Damill, a lo largo de toda una década, uno de los procesos más radicales de reforma económica orientada por el enfoque de libre mercado llevado adelante en el mundo en desarrollo. Como consecuencia de esta Ley, la Argentina debió renunciar a la política monetaria y establecer fuertes restricciones a la política fiscal para superar la inestabilidad macro-económica.

El modelo económico implementado en los ´90 produjo la destrucción del empleo en Argentina. En el año 1990 el número de desocupados ascendía a 810 mil personas según los datos arrojados por el Ministerio de Economía. Diez años después la información oficial elevaba ese número a un poco menos de 2 millones cien personas. Incluso si les sumamos los sub-ocupados el número ascendía a casi 3.3 millones, que no tenían trabajo o lo tenían en forma precaria.

El achicamiento industrial fue sólo y tal vez, no la mayor de las acusas del crecimiento de la desocupación. El otro factor fueron las privatizaciones de las empresas públicas favorecidas por la Ley de Reforma del Estado ya mencionada que trajo aparejado que más de 200 mil empleados quedaran sin trabajo y sin ninguna red de protección social, salvo la que podía proveer el desfinanciado sistema público. Muchos de los empleados u obreros de estas empresas recibieron sus respectivas indemnizaciones y establecieron micro emprendimientos sin ninguna capacitación ni orientación, quedando en poco tiempo sin empleo y sin el dinero obtenido cuando fueron despedidos. Los emprendimientos a los que nos referimos variaban entre la adquisición de un vehículo para brindar servicios de remisería, hasta la instalación de canchas de paddle, o negocios de video y maxi kioscos, invadiendo las calles del conurbano bonaerense o de las ciudades del interior, con una suerte muy escasa en sus desarrollos.

La política económica y la reforma laboral provocó otro de los cambios más significativo de los últimos años del siglo XX: la quiebra del sindicalismo tradicional. La desindustrialización, los despidos masivos de las empresas públicas coexistieron con un deterioro considerable del salario y con la precarización de las condiciones de trabajo.

La situación sindical de esos años se vio perjudicada por las siguientes medidas que contemplaba la reforma laboral:

1. La regulación y la prohibición del derecho de huelga en los servicios públicos. Condiciones exigidas por el "establishment empresarial" y por los organismos internacionales de crédito.
2. La Ley de empleo que introdujo modalidades contractuales de trabajo precario, desarticulando el sistema de salud, de seguridad previsional y de indemnización por despidos.
3. La Ley de accidente de trabajo: que impuso topes indemnizatorios por accidentes laborales.
4. La reforma previsional que reemplazo el sistema solidario por uno de capitalización individual desfinanciando el ANSES.
5. La reforma de seguridad laboral, que pasó a ser gestionada por un sistema de aseguradoras privadas.
6. La erosión del sistema de negociaciones colectivas centralizadas.

Las consecuencias de todas estas medidas fue que el sindicalismo tradicional no sólo quedó a la defensiva frente a las actitudes del Gobierno Menemista, sino que además se dividió en múltiples sectores (de acuerdo a las diferentes posturas que adquirieron frente a los disímiles problemas que enfrentaron) ya que una parte del mismo acepto transformarse en empresas con inversiones privadas, es decir, terciarizar servicios a sus propios afiliados u otros clientes, lo que termino por producir una fuerte brecha entre el aparato sindical y sus representados.

Un resultado obligado de este descalabro en el mercado laboral fue el crecimiento de la pobreza. El número de habitantes que vivían en estado de pobreza al finalizar los años noventa llegaba al increíble número de 11 millones de personas. Estos números provocaron la reflexión de Alejandro Rofman: "***Esta es, sin duda, la más importante asignatura pendiente que deja a la sociedad argentina el modelo de desarrollo de los noventa***"

Otro indicador que marca la crisis de los años ´90 lo podemos analizar en el cuadro N° 1 que marca la evolución de los ingresos según deciles de ingresos per cápita y de las brechas de ingresos. Cotejando los dos deciles poblacionales con menor capacidad de obtener recursos (el primero y segundo) con los dos deciles (el noveno y décimo) que incluye a las personas con mayor posibilidad de obtener los recursos más elevados, podremos ver un proceso de marcada regresividad distributiva.

Cuadro N° 1

Año	Primer Decil	Segundo Decil	Noveno Decil	Décimo Decil	10% +rico vs. 10% +pobre
1990	2.1	3.0	15.7	33.6	15.1
1991	2.0	3.0	15.7	33.9	16.1
1992	2.0	3.0	15.7	34.3	17.0
1993	1.9	3.0	15.7	34.3	18.0
1994	1.8	2.9	15.8	35.4	19.7
1995	1.8	3.0	15.8	34.8	19.3
1996	1.8	3.0	15.8	35.4	19.3
1997	1.6	2.9	15.8	36.3	22.7

1998	1.6	2.9	15.8	36.3	22.7
1999	1.5	2.9	15.9	36.7	23.7

El economista Benjamín Hopenhayn, hace una buena síntesis y señala con crudeza los resultados de la década del Gobierno Menemista, indicando que: "*cerró con un desajuste económico y social descomunal, con la destrucción del aparato industrial, redistribución brutalmente regresiva del ingreso, empobrecimiento inédito de la población, deterioro de la calidad de vida y en el trasfondo el endeudamiento que agravó la dependencia*".

El Gobierno de la Alianza

El 2 de agosto de 1997 se creó la Alianza para la Producción, el Trabajo y la Educación, que reunía a un amplio abanico de partidos políticos, tales como la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario (FREPASO). Esta alianza no tardó mucho en recibir el apoyo de otros partidos políticos, que se oponían al gobierno de Carlos Menem

El radicalismo había sufrido una derrota importante en 1995, pero mantenía un caudal electoral significativo a nivel provincial y municipal, mientras que el FREPASO había obtenido casi un 30 % de los sufragios, aunque su peso en el interior del país era muy limitado.

En la elección presidencial de octubre de 1999, la Alianza ganó con el 40% de los votos. Pero las provincias con mayor densidad poblacional continuaron gestionadas por gobiernos peronistas, como así también le pertenecía al Partido Justicialista la mayoría de la Cámara de Senadores.

La Alianza había surgido como estrategia para vencer al menemismo. Más allá de este acuerdo, lo que primaba era la falta de coincidencias programáticas explícitamente definidas. Esta carencia se tomó evidente cuando la Alianza alcanzó el gobierno en las elecciones de octubre de 1999.

Existían diferentes diagnósticos sobre la situación del país entre los distintos sectores que componían la Alianza y, a partir de ellos, surgieron en el seno del Gobierno posiciones disímiles acerca de las soluciones que debían implementarse.

Por un lado, el jefe de gabinete, Rodolfo Terragno, criticaba duramente el modelo económico vigente. Como no podía imponer los cambios que creía necesarios,

terminó renunciando en octubre de 2000. Este tipo de desacuerdos y alejamientos se repitieron con otros miembros originales de la coalición.

Asimismo, algunos analistas consideraron que el resultado abrumador a favor de Fernando de la Rúa en la interna presidencial frente a Graciela Fernández Meijide había dejado al radicalismo y al FREPASO en condiciones muy desiguales para negociar. En el momento de formar el gabinete, la fuerza liderada por Carlos "Chacho" Álvarez se mostró claramente disconforme con la situación subordinada en que había quedado.

El FREPASO solo contaba con dos ministerios y un reducido número de secretarías. Igualmente, la necesidad de darle participación a algunas organizaciones menores dentro de la Alianza dificultó en ocasiones la necesaria cohesión para tomar decisiones, que requerían un fuerte apoyo político

Desde su creación la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación intentó elaborar un discurso que apuntaba a la superación de las falencias del modelo económico y social, sin poner en riesgo ninguno de los supuestos éxitos alcanzados. Este discurso tenía enormes ambigüedades, lo que permitía que los diferentes sectores que se oponían al menemismo encontraran en él respuestas a sus distintas propuestas e intereses.

En este contexto, el Gobierno del Doctor de la Rúa –la persona de la UCR más afín con el modelo neoliberal que se venía ejerciendo desde el Gobierno peronista anterior- optó por la continuidad del mismo, profundizando aquellos aspectos que sus antecesores no habían logrado implementar, como el impulso de la reforma laboral conseguida a través de la recordada "Ley Banelco".

Esta iniciativa intentaba facilitar el proceso flexibilizador que se había iniciado en el gobierno menemista, mediante la extensión del período de prueba para los ocupados, la descentralización de la negociación a niveles de fábrica y la disminución de los montos de las indemnizaciones para favorecer la contratación de nuevos operarios.

Todo el discurso de la Alianza giraba en torno a erradicar la corrupción en los actos de gobierno, sin afectar los basamentos del modelo. La experiencia se encargó de suministrar las evidencias de que la corrupción era parte del funcionamiento del sistema político y que se había acrecentado con el impulso dado por el neoliberalismo a la crisis del Estado.

En materia económica, cuando la Alianza asume la presidencia a partir del año 2000, coyunturalmente la crisis económica mundial se encontraba agravada. Mario Rapaport señala cómo en este período se agudizan todos los problemas de fin del Gobierno de Menem, mediante la aceptación sumisa de todas las sugerencias impartidas por parte del FMI.

En este sentido, se produce un agravamiento de la situación de la deuda externa, implementando un recorte salarial justo cuando la economía ingresaba en una etapa recesiva. En síntesis, dice, "*la alianza hace todo lo contrario a lo que tendría que haber hecho*"

El diagnóstico económico realizado por el nuevo equipo económico de la Alianza al asumir, consistió en que el persistente cuadro depresivo de la economía tenía su origen en el mal manejo fiscal. En especial, en un elevado déficit de las cuentas estatales y en acumulación de deuda pública.

Se entendía que estos factores, combinados con una sucesión de "shocks" externos negativos en el plano comercial y financiero, habían afectado las expectativas acerca de la capacidad de pago de los compromisos externos, cerrando el acceso al crédito de fuentes privadas e impidiendo el restablecimiento de mecanismos monetarios expansivos que había caracterizado los momentos de auges económicos precedentes.

Los objetivos perseguidos por el equipo económico eran por un lado mantener el crédito internacional abierto, ya que la privatización no era una alternativa, y aplicar una política fiscal contractiva, para sacar a la economía del pantano recesivo.

Se argumentaba que era necesario dar señales muy drásticas de dureza fiscal para comprar credibilidad, lo que permitiría simultáneamente, reducir las elevadas primas de riesgo que la deuda pública debía afrontar y recuperar el acceso a los mercados de fondos privados, posibilitando de esta manera, el restablecimiento del crédito interno y la demanda agregada.

El primer ministro de economía de la alianza, José Luis Machinea propuso las siguientes medidas:

1. El aumento de impuestos;
2. La disminución de salarios y jubilaciones, hasta en un 13% para quienes cobraran más de $1000;
3. El ajuste del Estado (en su estructura orgánica);

4. Implementación de recortes presupuestarios generales; se disminuyen contratos del Estado en un 30%.
5. La reforma laboral,
6. En noviembre de 2000, se negocia con el FMI un blindaje.

Esta negociación tomó una enorme relevancia, ya que se trataba de un préstamo de U$S 40000 millones que el FMI ponía a disposición del gobierno argentino. Este blindaje buscaba evitar crisis financieras como las ocurridas en México, sudeste asiático, Rusia y Brasil. Con el argumento de que en estos casos, la ayuda externa había venido después de las crisis.

El blindaje a nuestro país tenía por objeto anticiparse a una crisis del sector financiero y garantizar a los acreedores el pago de la deuda externa (llevar confianza a los acreedores), permitiendo disminuir el riesgo país temporariamente y, con eso, una baja de la tasa de interés.

Comenzaría nuevamente a operar el mecanismo de reactivación vía tasa de interés: baja el riesgo país, baja la tasa de interés, aumenta el gasto privado por la vía de la inversión.

Esto daba más "confianza política" al gobierno que asumía la deuda, ya que se trataba de operaciones plenamente respaldadas por los organismos multilaterales de crédito.

Sin embargo existían condiciones negociadas previamente, mediante las cuales el FMI le exigía al gobierno el cumplimiento de ciertas pautas que se medían trimestralmente en términos de las cuentas públicas.

Este blindaje se complementó con varios Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) sancionados a fines de enero 2001, pero pese a ello no se reactivó la economía (el mecanismo, si operaba, operaba muy lentamente), la recaudación tributaria era menor que la esperada y era evidente que la meta pautada con el FMI para el primer trimestre del 2001 no se iba a poder cumplir.

Fundamentalmente, se enfatizaba la disminución del gasto fiscal, sin activar los ingresos del estado (se ponía atención en que era alto el gasto fiscal y muy poco se acentuaba en que los ingresos era cada vez menores).

De esta manera, se concentraron en aplicar una política de ajuste y disminución del gasto público, descartando por completo la reactivación de la actividad.

Es en este período donde comienza la fuga de capitales, que pasó desapercibida en sus inicios, acentuándose los indicadores a partir del segundo semestre del año. José Luis Machinea renuncia en marzo de 2001, asumiendo Ricardo López Murphy que hasta ese momento era ministro de Defensa. Con él se sumaron un conjunto de técnicos y funcionarios todos provenientes de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), representando con estas negociaciones a las políticas neoliberales de corte más conservador de esa época.

Las medidas de López Murphy fueron las siguientes, mediante un plan de ajuste ortodoxo para cumplir con las metas fiscales:

1. La profundización de la reforma llevando a una reducción del gasto público en 2000 millones de pesos, mediante el recorte de transferencias a las provincias y eliminación de exenciones impositivas y subsidios al tabaco y los combustibles;
2. La reducción del presupuesto educativo en aproximadamente 1100 millones de pesos (mediante la eliminación de 550 millones de pesos del incentivo docente y 360 millones de pesos a las universidades y 200 millones en infraestructura);
3. El despido de más de 100000 empleados públicos.

Las medidas, especialmente la dos últimas, tuvieron muchísima repercusión pública. Los únicos que aplaudieron estas medidas fueron los operadores bursátiles, Fuera de este sector, el programa de ajuste fue resistido firmemente.

La oposición social fue muy fuerte. Esto produjo una renuncia masiva de funcionarios, básicamente los que habían quedado del FREPASO. Además, el equipo que acompañaba al ministro era formado por varios de sus colaboradores de FIEL, algunos de los cuales habían sido funcionarios durante la dictadura militar. La conjunción de estos factores provocó una verdadera reacción social, que obligó a López Murphy a renunciar antes de las 2 semanas de haber asumido, no llegando a aplicarse estos ajustes

Su renuncia desencadenó una segunda crisis en menos de un mes, lo que derivó en la designación de Domingo Cavallo como nuevo Ministro de Economía. Cuando éste asume, ante el fracaso de la política de López Murphy, aparece con un tinte un poco más social y productivo, sin embargo la situación económica era ya incontrolable.

Durante sus primeras semanas de gestión logró mucho apoyo político, lo que le permitió lograr por parte del Congreso, la aprobación de todas las medidas reclamadas, incluida la concesión de poderes especiales. Confiaba en su reputación y en las relaciones nacionales e internacionales, pero la precariedad de la coyuntura incrementaba el riesgo país con la cercana posibilidad de una devaluación y cesación de pagos.

En junio de 2001 se produce el Megacanje, que fue un cambio voluntario de deuda, se refinanció la deuda a una tasa mucho mayor, de aproximadamente el 15%.

Hacia Agosto de 2001, a partir de una negociación con el FMI en la que se pactó una nueva deuda de aproximadamente U$S 5000 millones, mas capital e intereses, se dificultó aún más la situación financiera de argentina, a cambio de compromisos de pagos garantizados por una estricta conducta de "Déficit Cero", es decir, el pago de la deuda pública, suspendiendo las transferencias a las provincias comprometidas anteriormente.

En el ínterin, y dada la escasez de pesos en el mercado, comenzaron a circular las Cuasi-monedas en varias provincias. Se imprimieron alrededor de 15 cuasi-monedas, la mayoría provinciales, predominando en lo nacional los Lecop y en la Provincia de Buenos Aires los Patacones.

En efecto, esta situación, era una salida de la convertibilidad: violaban la ley que la regulaba al pagar compromisos entre privados y con el estado, sin tener ningún respaldo en divisas.

En diciembre de 2001 la fuga de capitales, da lugar al Decreto 1.570 de que establece "El Corralito". El objetivo de su implementación fue:

1. El corte de la capacidad de extracción de los depósitos en efectivo, que era de $250 o dólares por semana;
2. La inmovilización de todos los depósitos bancarios durante 90 días;
3. La imposición del uso de tarjetas de débito y crédito para la realización de pagos;
4. La prohibición de transferencias al exterior superiores a U$S 1000 aunque se permitía hacer un cambio inmediato de depósitos en pesos a dólares.

El fin último de esta bancarización forzada fue el de evitar la quiebra del sistema financiero, y la corrida bancaria, aplicando indirectamente un virtual control de cambio. La situación llegó a su punto máximo de tensión cuando en fecha 5 de

diciembre de 2001 el FMI niega una refinanciación de U$S 1250 millones, entrando Argentina en situación de default internacional.

En síntesis podemos decir que la breve y frustrante experiencia de la Alianza aceleró la crisis del modelo de democracia condicionada que se inició en 1983. Algunos datos estadísticos servirán para ilustrar las consecuencias de la década neoliberal en nuestro país.

En el **cuadro N° 2** podremos observar la tasa media de crecimiento del PBI por habitante desde la década del 60 hasta el período 2001-2002

Período	**Tasa Media de crecimiento del PBI por habitante (en% anual)**
Quinquenio 1961-1965	2.75
Quinquenio 1966-1970	2.72
Quinquenio 1971-1975	1.03
Quinquenio 1976-1980	0.44
Quinquenio 1981-1985	-3.36
Quinquenio 1986-1990	-1.66
Quinquenio 1991-1995	4.48
Quinquenio 1996-2000	1.47
Año 2001-2002	-8.60

En el cuadro N° 3 observaremos la composición porcentual del PBI (según las cifras a precio constante de 1993) y podremos analizar la pérdida porcentual de la industria manufacturera dentro del mismo.

Cuadro N° 3

Período	PBI	Agricultura Pesca, etc.	Industria Manufacturera	Electricidad gas y agua	Construcción	Sectores Productores De servicios
1975	100	6.7	23.9	1.2	7.7	60.4

1980	100	6.5	21.0	1.5	8.5	62.6
1985	100	7.5	19.7	2.0	5.5	65.3
1990	100	8.1	19.2	2.1	4.5	66.1
1995	100	8.1	18.3	2.4	5.4	65.8
2000	100	7.6	16.7	2.8	5.4	67.5
2002	100	8.7	16.0	3.2	3.7	68.4

En el Cuadro N° 4 podremos ver el crecimiento exponencial de la desocupación en el período que va desde el golpe de estado de 1976 hasta el 2002.

Cuadro N° 4

Período	Tasa de actividad (1)	Tasa de empleo (2)	Tasa de empleo de tiempo completo (3)	Tasa de desocupación Horaria (4)	Tasa de desempleo (5)
1976-1980	38.7	37.4	35.7	4.6	3.3
1981-1985	38.0	35.8	33.5	6.2	5.3
1986-1990	39.1	36.6	33.3	8.4	6.6
1991-1995	40.7	36.5	32.3	10.4	10.4
1996-2000	42.2	35.9	30.0	13.9	14.9
2001-2002	42.5	34.9	27.0	18.5	18.5

Referencias:

(1) Población activa sobre población total (en porcentaje)

(2) Ocupados (incluyendo sub-ocupados) sobre población total (en porcentaje)

(3) Ocupados a tiempo completo (más de 35 horas semanales) sobre población total (en porcentaje)

(4) Ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales, sobre población activa (en porcentaje)

(5) Desocupados sobre población activa (en porcentaje)

Fuente:

La desocupación y la precarización en las condiciones laborales trajeron como consecuencia el surgimiento de nuevos actores y organizaciones sociales que tuvieron como objetivo la búsqueda de respuestas y alternativas. Los hubieron de todo tipo: desde mujeres agropecuarias hasta asamblea barriales. Desde movimientos de derechos humanos hasta padres de alumnos secundarios perseguidos y reprimidos por la policía. También podemos mencionar los clubes de trueques, los trabajadores de empresas recuperadas. Pero fundamentalmente debemos hacer hincapié en los movimientos de desocupados, "los piqueteros".

En el Cuadro N° 5 podremos analizar la distribución de la riqueza observando el ingreso según los hogares más ricos y más pobres de la sociedad.

Cuadro N° 5

Hogares	Participación porcentual en el ingreso						
	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2002
40% más pobre	23.4	19.7	19.4	19.6	17.4	16.8	16.3
40% intermedio	41.1	38.9	39.1	35.6	36.3	37.6	34.5
20% más rico	35.6	41.3	41.6	44.6	46.3	45.6	49.2
Total	100	100	100	100	100	100	100
(3)/(1)	1.5	2.1	2.1	2.3	2.7	2.7	3.0

Referencias: Las cifras corresponden al aglomerado de Gran Buenos Aires relevado por la Encuesta permanente de Hogares del INDEC (onda de octubre de cada año) y los hogares están ordenados según el ingreso per cápita familiar

Crisis de diciembre de 2001

El 14 de octubre de 2001 se producen las elecciones nacionales de medio tiempo. El triunfo del Partido Justicialista le permitió recuperar el control de de la Cámara de Diputados y seguir manteniendo el dominio de la Cámara de Senadores.

Si bien era claro que al certificado de defunción solo le faltaba la rúbrica definitiva también era cierto que los resultados enviaban otros mensajes. El porcentaje de abstención y voto nulo situaron mejor algo que era un secreto a voces. El descontento social resultaba una realidad que no se podía esconder y abarcaba al conjunto de las identidades políticas.

Las elecciones se caracterizaron por el voto bronca, manifestándose a lo largo y ancho del país, pero con más fuerza en Capital Federal y Santa Fe donde se impuso a todos los partidos políticos sin excluir a los candidatos. "*En la Provincia de Buenos Aires los votos blancos, nulos e impugnados rondaron el 24% y se colocaban por debajo del Partido Justicialista y por encima de los votos de la UCR*".

El Cuadro n° 6 nos indica la pérdida de confianza en las instituciones que debían ser las bases de orden político democrático. Esto se debió a los perjuicios que las medidas neoliberales habían ocasionado en vastos sectores de la población. Observemos:

Cuadro N° 6

	1984	1991	2002
Iglesia	47%	45%	49%
Sistema de Enseñanza	54%	38%	37%
Prensa	47%	27%	37%
Fuerzas Armadas	19%	28%	29%
Policía	25%	26%	26%
Justicia	59%	23%	10%
Congreso	73%	17%	7%
Sindicato	31%	8%	10%
Partidos Políticos	(*)	15%	4%

Tras las elecciones, el peronismo quedó consolidado como primera fuerza, lo que complicó aún más la debilitada situación del gobierno. El PJ no contribuyó a la gobernabilidad, por el contrario aprovechó las limitaciones que el gobierno delarruísta tenía en ese momento para ocupar posiciones de poder.

Cuando Cavallo, con el "corralito", confiscó los depósitos bancarios afectó en forma directa a los sectores de clase media que reaccionaron con cacerolazos y otras formas de protesta. Todos estos factores desembocaron en dos fenómenos que se potenciaron mutuamente: una crisis político institucional y la crisis en las calles. Esta

combinación provocó tras los violentos episodios en la Plaza de Mayo el 9 y 20 de diciembre de 2001 la renuncia del presidente De La Rúa.

En su discurso del 19 de diciembre, De la Rúa declaró el estado de sitio y ordenó la represión. Amplios sectores de la sociedad reaccionaron haciendo sonar sus cacerolas y marchando hacia el domicilio del ministro Domingo Cavallo, la Quinta Presidencial y la Plaza de Mayo. Su descontento ya se había manifestado en las elecciones legislativas de octubre con el voto bronca. La falta de respuestas por parte del gobierno profundizó el descontento de la población y provocó finalmente su caída.

El colapso del 2001 no era una situación que pudiera tener a los políticos como únicos responsables, pero si fue el sector que más pagó los platos rotos de un rumbo que había sido acordado con otros partícipes de la vida nacional.

Los empresarios, por poner un ejemplo, no opusieron objeciones a la implementación de políticas neoliberales, como así tampoco a la gestión menemista. Lo mismo puede decirse de los organismos internacionales de créditos y de los exponentes económicos del momento, que exaltaban las bondades del modelo. En este sentido también debemos mencionar que parte del sindicalismo no sólo fue funcional a las privatizaciones y a los perjuicios del modelo, sino que en algunos casos se vieron beneficiados personal y económicamente durante este período.

"El que se vayan todos" fue una de las consignas más escuchadas en esa época y que encerraba el sentimiento mayoritario de una sociedad que se había saturado de los errores consientes o inconsciente de una clase dirigente que había perdido todo el rumbo en el país.

Gobierno de Eduardo Duhalde. Transición hacia una nueva etapa.

El 23 de diciembre de 2001, luego de la renuncia de Fernando De La Rúa, asumía la presidencia Adolfo Rodríguez Saa, senador nacional del partido justicialista con la indicación de convocar a elecciones generales en el término de tres meses.

Sin embargo, en sus primeros días de gestión tomó una serie de medidas que hacían presumir sus intenciones de perdurar más en el ejercicio del mandato. Entre ellas, se encontraba la suspensión del pago de la deuda externa, anuncio que fue hecho en el Congreso y acompañado por aplausos por parte de los presentes. Otra promesa fue la del reintegro del dinero sustraído a los ahorristas (hecho que nunca sucedió) y la creación de un millón de puestos de trabajo, a través de los

denominados planes Trabajar. También prometió un Presupuesto 2002 austero y un plan de trabajo integral.

El 30 de diciembre, luego de una serie de acontecimientos políticos poco claros, renunciaba Rodríguez Saá, alegando falta de apoyo político, lo que desencadenó una nueva ola de inestabilidad. Ante la negativa de vicepresidente Puerta a hacerse cargo de la situación, el presidente de la *Cámara de Diputados* Eduardo Camaño asumió el poder ejecutivo, convocando a una Asamblea Legislativa para nombrar un nuevo presidente.

El 2 enero de 2002 asumía Eduardo Duhalde, como presidente interino, el candidato a presidente del partido Justicialista que había perdido ante De la Rúa en 1999, en su primer mensaje al Congreso anuncio que serían devueltos los montos sustraídos a la población en la misma cantidad en que habían sido depositados, con la frase: "*el que depositó dólares, recibirá dólares*", en la misma moneda en que éstos habían sido efectuados, así garantizaba la paz social y el fin de la controvertida convertibilidad.

Entre las medidas de su gobierno se destacan la búsqueda de la pacificación del país a través de instrumentos como el Diálogo Argentino y al Mesa de Concertación Social, de distintas medidas económicas tendientes a la reactivación económica: devaluación de la moneda, la pesificación forzada de los depósitos bancarios en moneda extranjera, y una serie de medidas sociales tendientes a atenuar los efectos de una economía recesiva que había incrementado la pobreza e indigencia hasta índices nunca vistos antes en la Argentina.

Si bien fue designado por el Congreso para completar el mandato del Dr. De la Rúa, la situación social lo obligó rápidamente a anticipar el llamado a elecciones y la entrega del poder. A partir de ese momento se puede decir que el presidente tuvo tres preocupaciones principales: concluir su mandato en un contexto social y económico más normal, impedir al ex presidente Menem su regreso al poder y mantener su control sobre el Peronismo de la Provincia de Buenos Aires.

Los primeros meses de 2002 fueron de caos tanto económico como político, como consecuencia de los ajustes implementados. En el primer trimestre el año el PBI cayó 16,3 % en relación a 2001, sin embargo, a partir de Mayo de 2002 las variables comenzaron a nivelarse y a tomar cuerpo la sensación que la recesión estaba tocando fondo.

A partir del segundo trimestre del 2002 el PBI comenzó a crecer levemente en relación con los trimestres previos y finalmente el año 2002 terminó con una caída del PBI de 10,9 %, la inversión cayó 36,1 % y el consumo 14,4 %; el PBI per cápita en dólares cayó a U$S 2.874. El empleo también comenzó primero a estabilizarse y luego a crecer levemente; la medición del desempleo en Abril de 2002 dio un nivel del 21,5 % y la de Octubre 17,8 %.

El superávit comercial del año 2002 había sido relevante; las exportaciones fueron de 25.400 millones de dólares y las importaciones 8.960 millones. Este superávit y una menor fuga de capitales permitieron que el Banco Central comprara dólares y aumentara sus reservas que a fin de año fueron de aproximadamente 10,500 millones de dólares. Durante ese año se pagaron alrededor de 4.300 millones de dólares a los organismos multilaterales de crédito.

Durante los últimos meses del año 2002 los ingresos fiscales aumentaron más de lo previsto; no por una mejora en el nivel de la actividad económica sino por el efecto de la inflación sobre el IVA, las retenciones impuestas a las exportaciones, la no compensación del impuesto al cheque en otros impuestos, etc. Por el lado de los gastos, los salarios se mantuvieron en términos nominales, continuando la reducción del 13 % dispuesta por el gobierno del presidente De la Rúa, las transferencias a provincias disminuyeron y el principal aumento se vinculó con la implementación de los planes de ayuda social. En resumen, el año 2002 terminó con un superávit fiscal primario de aproximadamente 1 % del PBI.

El año 2002 terminó sin un acuerdo con el FMI. En el mes de enero se negoció un acuerdo transitorio, hasta agosto de 2003, que implicaba la renovación de vencimientos por aproximadamente 6.800 millones de dólares. Este acuerdo tuvo por objeto facilitar la transición al nuevo gobierno y sobre esta base durante los primeros meses del año 2003 la economía mantuvo las tendencias que señalábamos para el año 2002.

En párrafos anteriores señalábamos que uno de los objetivos planteados por Duhalde fue evitar el regreso de Carlos Menem a la presidencia de la Nación. En este sentido podemos decir que tuvo éxito al lograr que no se realizaran las internas dentro del partido Peronista, este fue a las elecciones dividido y aunque Menem sacó más votos que Kirchner en la primera vuelta realizada en Abril de 2003, el ex presidente decidió no presentarse al "ballottagge" dado que las encuestas daban un

alto rechazo de los votantes a su candidatura. Por lo tanto el 25 de Mayo asumió en el gobierno la fórmula Kirchner – Scioli.

3. El contexto político y económico a partir de 2003.

3.1 El Estado presente.

El nuevo gobierno electo debió enfrentar la presión de los grupos económicos que se beneficiaron con la convertibilidad: los exportadores y los que con posiciones hegemónicas en el mercado interno, además, giraban utilidades al exterior. La búsqueda de la competitividad en el mercado internacional vía devaluación en base al ajuste por inflación hubiera llevado a la nueva política de estado a entrar en una espiral cuyo resultado hubiera sido nuevamente nefasto para el resto de la sociedad.

El gobierno opto por desafiar las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito optando por la intervención del estado en la economía mediante herramientas que permitieran reconstituir el mercado interno en base a la creación de empleo, la inversión pública, la redistribución de ingresos vía la Asignación Universal por hijo, la inclusión en el sistema de jubilación de aquellos que dejaron de aportar, la Comisión del Salario Mínimo y las Paritarias, entre otras. En política externa fortalecer los intercambios regionales impulsando el MERCOSUR, lograr el rechazo a la extensión del ALCA a la región y crear un organismo político y económico, integrado por los países del sur del continente americano denominado UNASUR.

Los Objetivos del nuevo modelo económico implementado desde 2003.

El nuevo modelo económico tuvo los siguientes objetivos:

1. Recuperarla autonomía económica para determinar el perfil de las políticas económicas
2. Crecer en forma estable y sostenida, a tasas elevadas:
3. Reindustrialización y diversificación de la estructura productiva:
4. Reducir el desempleo, el trabajo en negro y la pobreza;
5. Incremento del salario real y de la participación de los trabajadores en el PBI:
6. Mayor igualdad en la distribución del ingreso;
7. Establecimiento de diversos mecanismos fiscales, comerciales y financieros de cobertura para evitar la crisis

El nuevo modelo funcionó respetando los siguientes lineamientos:

En primer lugar **el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo** para producir más e importar menos, creando así una mayor cantidad de puestos de trabajo, De esta manera se incentivó la sustitución de importaciones (las fábricas que antes cerraban porque no podían competir con las importaciones vuelven a abrir) y promovió el crecimiento de las exportaciones (resulta muy rentable vender en dólares en el exterior), generan superávit comercial persistente, que sumado a los efectos de la reestructuración de la deuda sobre el pago de intereses, resulta en sostenidos superávits de cuenta corriente. Esto es lo que permite acumular reservas, para crecer rápido sin crisis de balance de pagos; y Un mayor nivel de producción y empleo, como resultado de la reconstrucción de la industria nacional (que exportan o sustituyen importaciones).

A esto se sumó la conjunción de una política fiscal prudente y expansiva con una estructura tributaria mucho más progresiva y una estrategia de desendeudamiento del sector público, lo que permitió recuperar la autonomía política necesaria para impulsar el empleo y la equidad distributiva a través de una reestructuración histórica de la deuda, con una fuerte quita de capital e intereses que liberó gran cantidad de recursos para incrementar de manera sustentable el gasto público social y la inversión en infraestructura.

Sumado a ello, una progresiva reforma de la estructura tributaria, redujo la participación en la recaudación de aquellos tributos que debían pagar mayormente los pobres e incrementando los impuestos y gravámenes que recaían sobre los sectores de mayores ingresos (ganancias, derechos de exportación, bienes personales, etc.)

Esto se completó con un fuerte apoyo gubernamental al aumento sostenido de las jubilaciones, el salario directo y el salario indirecto lo que ha permitido (en conjunto con los acuerdos de precios) que el crecimiento del empleo sea acompañado por un significativo incremento del poder adquisitivo de los trabajadores. Este apoyo se ha materializado principalmente en un fuerte incremento del salario mínimo vital y móvil (MVM); incremento en el número de personas que pudieron acceder la jubilación (moratoria, jubilación por ama de casa, etc.); ajustes periódicos al alza de las jubilaciones pagadas por el Estado Nacional; significativos aumentos de las asignaciones familiares; asignación universal por hijo –AUH- y una profunda reforma del sistema previsional, recuperando para el Estado las AFJP a los efectos de asegurar una jubilación digna para todos los trabajadores.

Otro hito importante para el desarrollo del modelo económico fue recuperar para el estado las AFJP. El 21 de octubre de 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció que elevaba un proyecto al Congreso para poner fin al sistema de AFJP y organizar un nuevo sistema de reparto estatal de jubilaciones y pensiones.

La Presidenta de la Nación criticó al sistema de las jubilaciones privadas y rescató la necesidad de volver al sistema de reparto basado fundamentalmente en la solidaridad: "En definitiva, entre otras perlas, un sistema que evidentemente constituye un despojo y además una clausura a lo que ha sido la base de todo Sistema Previsional hoy en el mundo, la base de la solidaridad, porque presupone esencialmente la asociatividad de los trabajadores y de todos aquellos que perciben un ingreso, para poder hacer frente a la vejez y a los derechos de la pensión..."

Tras su aprobación en Diputados, el proyecto fue encaminado al Senado, donde se sometió a votación en la noche del 19 de noviembre del mismo año, siendo sancionado por una amplia mayoría de 46 votos afirmativos, contra 18 negativos y una abstención. Con esta sanción por parte de Senado, el proyecto se convertía entonces en la Ley 26.425, que estatizaba el sistema provisional y ponía fin a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

De acuerdo con un informe de ANSES publicado a mediados de 2011, el capital del Fondo de Garantía de Sustentabilidad se había duplicado desde la estatización de las AFJP y el fondo para resguardar el pago de jubilaciones superó los 200 mil millones de pesos. La cifra es más del doble de lo que habían acumulado las AFJP cuando dejaron de operar en diciembre de 2008. Catorce años de administración privada de los aportes previsionales concluyeron con un saldo de 98.224 millones de pesos, mientras que, en menos de dos años, el Estado logró más que duplicar ese monto, que en aquél momento llegó a 201.027 millones de pesos.

Otras de las trascendentales medidas que tomó el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cuyo objetivo fue atacar la pobreza y fortalece la distribución del ingreso fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo –AUH-.

El 28 de octubre de 2009 por el Decreto N° 1602/09 del Poder Ejecutivo de la Nación comenzó su implementación. Consistió en otorgar a trabajadores desocupados u ocupados pero sin registrarse formalmente un subsidio por cada hijo menor de 18 años. A partir de mayo de 2011 se extendió a las personas mujeres embarazadas a partir de las 12 semanas de gestación.

Inicialmente el importe del beneficio ascendía a $ 180. Por hijo y por mes (hasta un máximo de 5 hijos). En octubre de 2010 las asignaciones fueron aumentadas de 180 a 220 y luego en octubre de 2011 a 270 pesos. Actualmente, el importe del beneficio es de $270, de los cuales se percibe el 80%, mientras que el 20% se acumula todos los meses, hasta mediados de marzo del próximo año, oportunidad en el que el saldo acumulado es pagado previa presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, en la cual se dejan constancias de que al menor se le han hechos los controles sanitarios y/o médicos, y que ha concurrido al colegio.

La Asignación Universal por Hijo, que beneficia a más de tres millones y medio de niños, niñas y adolescentes, es la política social más trascendente en la Argentina de las últimas décadas. Más allá de las disposiciones que limitan su universalidad, la AUH recoge una fuerte aprobación social y contribuye a reducir la indigencia y la pobreza, especialmente entre los menores de 18 años, y repare una notoria injusticia entre quienes tienen un empleo formal y los que están desocupados o trabajan en negro

Los resultados fueron contundentes, algunas cifras para 2007 indican que hubo un:

Crecimiento sostenido a un promedio superior al 8,5% anual; el período más largo de crecimiento de los últimos 100 años.

Equilibrio macroeconómico en el área fiscal y externa: Superávit gemelos inéditos: superávit primario de3% del PIB en promedio y un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que promedió un 4,8% del producto.

Reservas internacionales: Nivel récord. Pasaron de U$S 14.000 millones en el 2003 a U$S más de U$S46.000 millones en diciembre de 2007

La recaudación alcanzó máximos históricos incrementándose 6% del PBI.

Más inversión. En el 2007 superó el 23% del PBI. La inversión pública creció a tasas anuales superiores al 50%.

Desendeudamiento. La Argentina salió del default reestructurando su deuda por más de U$S 67.000 millones y canceló la deuda con el FMI. La deuda externa que en el 2003 representaba el 130% del PB, en 2007 alcanzaba el 74%.

Entrelíneas de la Política Económica7 - Año 4 / Diciembre de 2010

3.2 El impacto de la nueva política en la producción y en la cancelación de deudas.

Como ya se ha documentado más arriba, quienes poseían una situación dominante previa en sus respectivos circuitos, han tenido la capacidad de apropiarse de los beneficios de la devaluación, la licuación de pasivos, el moderado incremento de costos de operación y la mayor demanda interna y externa. Pero con la regulación estatal, la pequeña producción agrícola y la agroindustria mejoraron en las economías regionales.

Del análisis surge el interrogante sobre la situación de los actores subordinados y sobre las posibilidades de revertir las tendencias concentradoras. Esto es posible, como demuestra el accionar estatal en países tan indudablemente capitalistas como Australia, Estados Unidos y Canadá. Allí existen antiguos y complejos sistemas de regulación de precios y mercados agrícolas, lo que evita precisamente que se produzcan situaciones de alto crecimiento sin desarrollo. (García y Rofman, 2004.)

La industria recibió un vital empuje: a partir de los límites impuestos al ingreso de mercaderías del exterior a precios de dumping, los nuevos negocios en el sector alimentos y energético, la industria de la construcción expandiéndose por la inversión de creciente de los excedentes económicos.

EL sector agropecuario.

Diversos trabajos recientes dan cuenta del dinámico proceso de difusión adaptativa de la soja transgénica –operada a partir de la segunda mitad de los años '90– y su relación con las transformaciones registradas en el agro argentino. Se trata de una experiencia inédita en el nivel internacional en términos de la velocidad de adopción del nuevo cultivo como base para la generación de ventajas competitivas que permiten una rápida inserción internacional (Bisang, R., 2003, Trigo E. et al, 2002; Ekboir J., 2003, Regúnaga M. et al., 2003).

Complementariamente, la etapa posterior de procesamiento industrial también evidencia un claro dinamismo. A grosso modo, desde mediados de los '90, en cada lustro se produjo una nueva oleada de inversiones sustantivas en la capacidad de molienda, que, en base a tecnologías de avanzada, acompaña a la creciente oferta de granos. A ello cabe acoplar el avance de las instalaciones portuarias para exportación con las correspondientes facilidades de logística y de transporte (Gutman, G. 2000; Gutman G. et al 2005).

Esta dinámica tiene, al menos, dos aspectos controversiales. El primero se refiere a los niveles de sustentabilidad (económica, ecológica, etc.) de estos desarrollos, mientras que el segundo gira en torno a la capacidad de la actividad sojera en su conjunto, de generar empleo a un ritmo tan dinámico como el evidenciado en el plano productivo y/o exportador (Pengue, W. 2000; Teubal, M. y Rodríguez, J. 2002; Llach, J. et al 2004; López, G. y Oliverio, G, 2003; Schvarzer, J. 2004).

En relación con el segundo aspecto, subyace la noción que los niveles de ocupación que genera la economía están relacionados directamente con los rasgos de la estructura productiva y menos con las regulaciones del mercado laboral. En tal sentido, la adopción de cambio técnico y otras razones han contribuido a modelar una nueva forma de organización de la producción agraria que tiene en la trama de la soja una de sus manifestaciones más relevantes, y por lo tanto un nuevo mercado de trabajo que consiste en servicios a la producción.

3.3 Cancelación de obligaciones contraídas: Deuda Externa

La cancelación total de esos dos bonos, (Boden 2012 y 2013) como la política de desendeudamiento global, significa ampliar los márgenes de autonomía de la política económica y saldar parte de la herencia perturbadora de décadas de casino financiero, aunque también implica un esfuerzo mayor de la economía. Los primeros años con superávit fiscal y luego con reservas del Banco Central, el peso de la deuda ha disminuido en relación con la riqueza generada durante un año (PBI) por el efecto combinado de la cancelación neta de deuda y el crecimiento de la economía. Hoy la deuda pública total representa el 41,8 por ciento del PBI, cuando en 2002 había alcanzado el 166 por ciento. (Zaiat, 2012)

"*En el plano de la economía es donde más se necesita que el Estado se reconcilie con la sociedad*" decía Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 en el discurso frente a la Asamblea Legislativa el día que asumió el Gobierno Nacional. En dicho discurso fijó las pautas de su futura gestión y explicó cuáles eran los principales lineamientos ideológicos que iban a guiar su accionar.

En primer lugar planteó la necesidad de revalorizar al Estado como instrumento de mediación entre los diferentes actores que integran nuestra sociedad. Habló de la necesidad de contar de ahora en más con "un Estado inteligente". "*Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la*

posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores."

Cuanto tocó el turno de la economía en el discurso explicó cuál era el objetivo que se perseguía: "*El objetivo básico de la política económica será el de asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión de la actividad y del empleo constante.*"

También expuso cuáles serían los lineamientos generales del Programa y qué resultados esperaba logar con los mismos: "*Con equilibrio fiscal, la ausencia de rigidez cambiaria, el mantenimiento de un sistema de flotación con política macroeconómica de largo plazo determinada en función del ciclo de crecimiento, el mantenimiento del superávit primario y la continuidad del superávit externo nos harán crecer en función directa de la recuperación del consumo, de la inversión y de las exportaciones*", marcando claras diferencias con el modelo anterior: "*El crecimiento requerirá de una demanda creciente que aliente las inversiones, tanto para atender el mercado interno como a las exportaciones. Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión*".

También expuso acerca de la importancia de revitalizar el consumo como motor del crecimiento económico e hizo referencia a la importancia de recuperar el círculo virtuoso de la economía. Sus palabras son muy claras al respecto: "*para cumplir con esta idea de consumo en permanente expansión, la capacidad de compra de nuestra población deberá crecer progresivamente por efecto de salarios, por el número de personas trabajando y por el número de horas trabajadas. Esas tres variables juntas definen la masa de recursos que irán al consumo y al ahorro local y su evolución no puede ser fruto de una fantasía o de puro voluntarismo. En nuestro proyecto nacional trabajaremos de la única manera seria que es crear un círculo virtuoso donde la masa de recursos crece –crece si la producción crece- y la producción aumenta si también lo hace la masa de recursos.*"

Dejó en claro que no repetiría metodologías aplicadas en tiempos anteriores: "*no se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento.*" Hubo una mención especial a cómo encararía el problema de la deuda externa: "*No se puede volver a*

pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien. Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en la actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos. Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. ***No somos el proyecto del default.*** *Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergado su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos o a la salud.*

Finalmente señaló las virtudes del modelo y a dónde pensaba llegar con su aplicación: "este modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable y con reglas claras, generará recursos fiscales, solvencia macroeconómica y sustentabilidad fiscal creando las condiciones para generar nuevo y mayor valor agregado, tienen además que permitir negociar con racionalidad para lograr una reducción de la deuda externa."

Siguiendo los objetivos trazados en el plan de gobierno respecto a reducir la deuda externa el 14 de enero de 2005 se lanzó oficialmente la operación de canje de la deuda en *default*. El plazo para la recepción de las expresiones de interés finalizó el 25 de febrero de 2005; el nivel de aceptación alcanzado permitió renegociar aproximadamente el 76,15% del monto adeudado, lo cual permitió disminuir el *stock* de deuda pública en unos 67.000 millones de dólares, cayendo del 139% al 73% del PBI, y reducir la exposición al riesgo cambiario, ya que un 44% de los nuevos títulos fue emitido en moneda nacional.

El Presidente Kirchner anunciaba en el año 2005 que por primera vez se había logrado un rotundo éxito en ese sentido. "*La República Argentina ha podido concretar exitosamente este año el más gigantesco canje de deuda en cesación de pagos de la historia mundial, y lo ha hecho en el marco de la concreción de la quita más grande de su historia, que supera los 67 mil millones de dólares. Por su complejidad, en cuanto a número de títulos, monedas y jurisdicciones involucradas, por su monto, por las particularidades de la situación mundial que determinaron la ausencia de ayuda crediticia, por haberse realizado en el marco de una reducción*

neta de la deuda con los organismos multilaterales de crédito internacional, el proceso ha resultado único y excepcional."

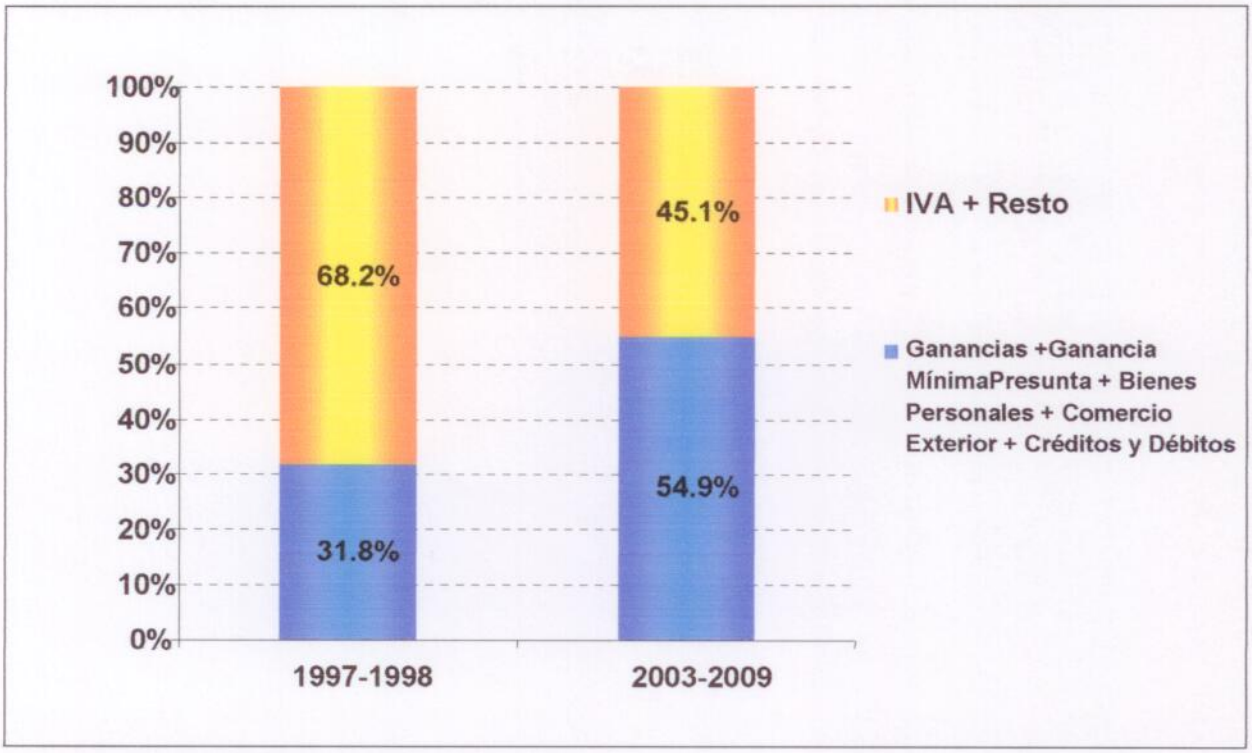
Otra medida muy significativa para lograr el desendeudamiento fue la cancelación de la deuda con el FMI. El 15 de diciembre de 2005 Néstor Kirchner, desde la Casa Rosada anunciaba:"*La República Argentina abonará anticipadamente al Fondo Monetario Internacional, a fin de año, la suma total adeudada de capital de 9.810 millones de dólares. Nuestros vencimientos para el 2006 sumaban 5.082 millones de dólares; en el 2007 ascendían a 4635 millones de dólares, para complementar en el 2008 unos 432 millones, de igual moneda, anticipando de este modo nuestros pagos para la cancelación total, concretamos un ahorro en intereses de casi mil millones de dólares…*"

La Intromisión del Organismo Internacional en nuestra economía y las repercusiones negativas que para nuestro pueblo tenían esas intromisiones fueron parte de los motivos expuestos por el Presidente para tomar tal medida: "*Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable. Además, desnaturalizado como está en sus fines el Fondo Monetario Internacional ha actuado, respecto de nuestro país, como promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino, de la mano de gobiernos que eran proclamados alumnos ejemplares del ajuste permanente. Nuestro pueblo lo corrobora.*"Remarcar las diferencias con las políticas aplicadas por los gobiernos anteriores fue otro de los objetivos perseguidos por el Presidente al saldar la deuda con el FMI. En el mismo discurso lo señala: "*Queremos superar las terribles heridas que produjeron las políticas herradas aplicadas en el pasado, queremos superar entre todos con la frustración que nuestra crisis nos sumiera. Soñamos con dejar a quienes nos sucedan un país mejor, donde el próximo gobierno pueda dedicarse a consolidar, a imaginar, a crear, a crecer con dignidad…*"

3.4 Los cambios producidos en el ciclo virtuoso de la economía expresados en gráficos:

Desde el punto de vista impositivo el gráfico N°1 nos muestra el cambio en la estructura de la carga fiscal

Gráfico N° 1



Fuente: Ministerio de Economía.

En el Cuadro N° 7 observaremos la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil, incluyendo el valor que va a comenzar a tener a partir del 1° de febrero de 2013 y que ya ha sido acordado.

Cuadro N° 7

Fuente: Ministerio de trabajo

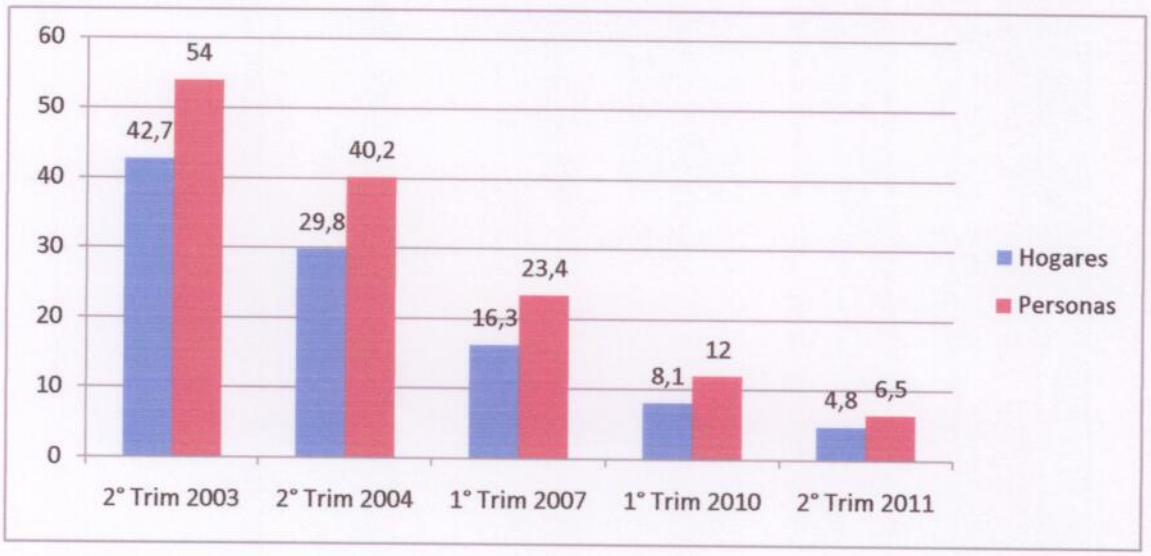
En el cuadro N° 8 podemos observar la evolución del desempleo en la Argentina desde el 2003 hasta el primer trimestre del 2012.

Cuadro N° 8

Fuente: INDEC

En el cuadro N° 9 podremos ver el descenso de la pobreza y la indigencia en el mismo período:

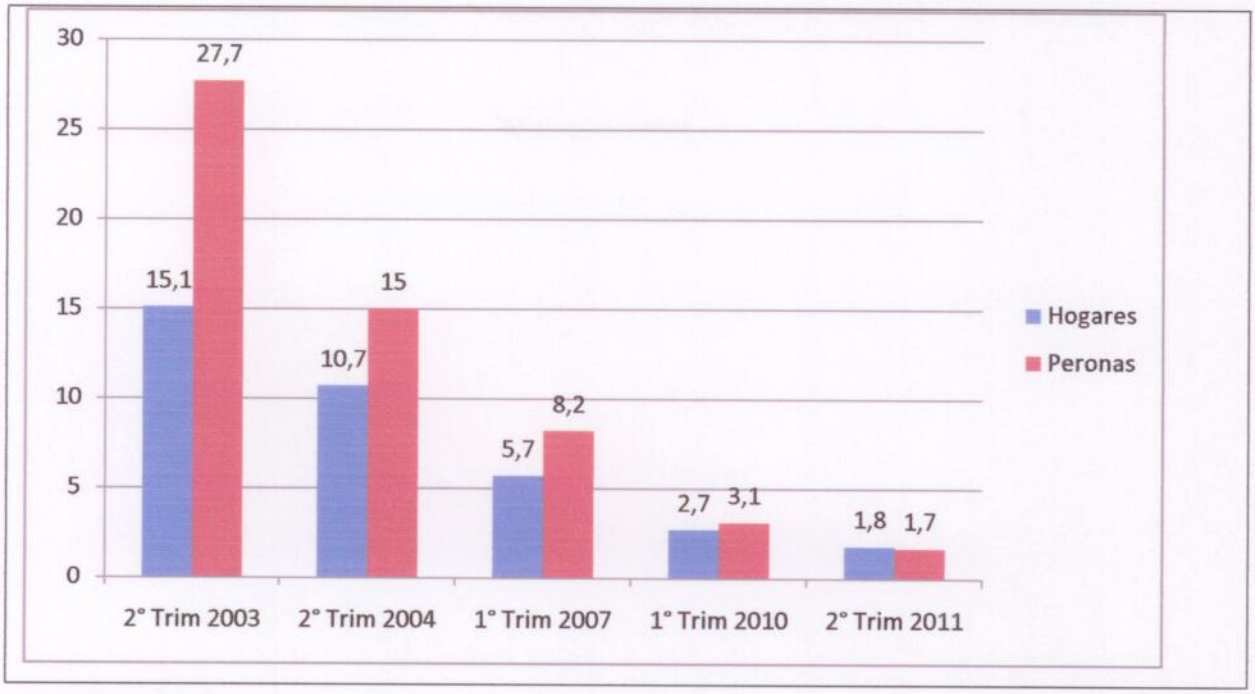
Cuadro N° 9



Fuente: INDEC

En el cuadro N° 10 veremos los índices de indigencia para el mismo período:

Cuadro N° 10



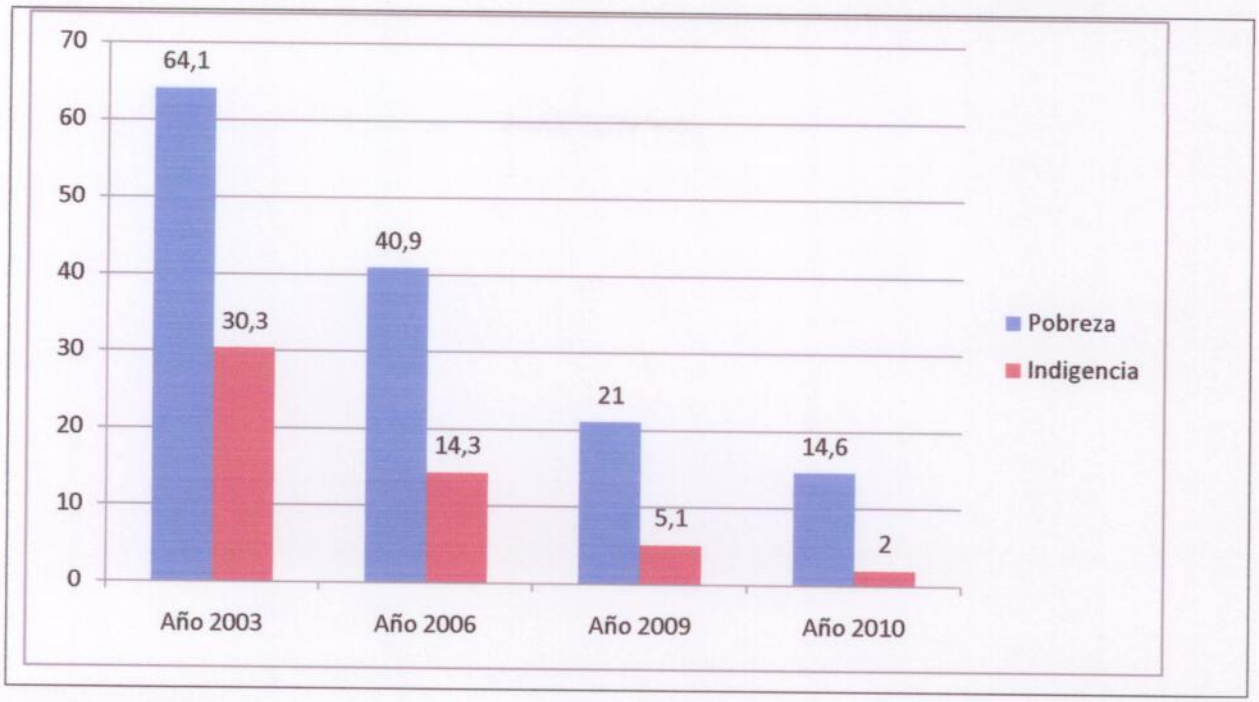
Fuente: INDEC

Los porcentajes presentados para el Total de 31 Aglomerados urbanos indican que, durante el Segundo Semestre de 2011, se encuentran por debajo de la línea de pobreza 382.000 hogares, los que incluyen 1.640.000 personas. En ese conjunto, 141.000 hogares se encuentran, a su vez, bajo la línea de indigencia, lo que supone 427.000 personas indigentes. Al observar los datos puede verse que la incidencia de la pobreza es mayor para las personas que para los hogares, lo que indica que, en promedio, los hogares pobres tienen más miembros que los no pobres. Se presentan a continuación la proporción de hogares y personas pobres e indigentes para cada región estadística y cada uno de los 31 aglomerados relevados por la EPH, el conjunto de aglomerados de 500.000 y más habitantes y el conjunto de aglomerados de menos de 500.000 habitantes.[2]

El cuadro N° 11 nos permitirá observar cómo se fue modificando la pobreza y la indigencia en los menores de 18 años en todo el país

[2]INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia. Resultados del segundo semestre 2011.

Cuadro N° 11



Fuente: INDEC

El crecimiento económico y las sustantivas mejoras en las condiciones laborales posteriores a 2002 tuvieron como consecuencia una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, el buen desempeño económico que experimentó el país durante la pos-convertibilidad resultó ser claramente insuficiente para erradicar estas problemáticas. La pobreza e indigencia persistentes impactan significativamente sobre las condiciones de vida de la población infantil y adolescente, -como se observa claramente en el cuadro precedente- por ello fue necesario implementar medidas de política social que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de los sectores más postergados. La AUH implicó un notable avance en este sentido.

Como se sabe, la AUH implica una extensión del régimen de asignaciones familiares a trabajadores no registrados, y se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad relativa. En el cuadro Nº 12 se presentan las tasas de pobreza e indigencia para hogares, personas y niños, identificando los hogares que cumplen con las condiciones necesarias para acceder a la AUH.

Es necesario aclarar que para hacer este análisis se tomó los indicadores del cuarto trimestre del año 2009, fecha en la que comenzó la implementación de la AUH

Puede verse que los beneficiarios de la AUH tienen tasas de pobreza e indigencia específicas sustancialmente mayores que el promedio y en particular que los

hogares que no cumplen con los requisitos para acceder al beneficio: mientras que el 54,2% de los hogares y el 63,1% de los niños en hogares potencialmente beneficiarios tienen ingresos menores a la línea de pobreza, esos porcentajes se encuentran en el 9,0% y el 20,7% para los no beneficiarios. La situación es similar si se consideran las tasas específicas de indigencia. Es decir, los datos evidencian que esta política alcanza efectivamente a los hogares que se encuentran en situaciones más vulnerables. En este sentido, constituye una medida que tiene un importante impacto positivo en términos de distribución del ingreso y condiciones de vida de la población.

Cuadro N° 12. Tasas específicas de pobreza e indigencia en hogares beneficiarios y no beneficiarios de la AUH (en porcentaje). Total de aglomerados urbanos, IV-2009.

Cuadro N° 12

	Pobreza	Indigencia
No beneficiarios AUH		
Hogares	9.0	2.1
Personas	13.2	2.3
Niños y Adolecentes	20.7	2.7
Beneficiarios AUH		
Hogares	54.2	18.2
Personas	57.8	20.10
Niños y Adolecentes	63.1	23.0

La importancia de la AUH es notoria cuando analizamos las siguientes variables: el ingreso percibido a través de la AUH representa, en promedio, un 24% del ingreso total de los hogares que lo perciben, mientras que tiene una importancia aún mayor entre los hogares pertenecientes al decil más pobre, para quienes representa en promedio el 42% del ingreso total percibido. Finalmente, para algo más del 2% de los hogares perceptores de la AUH ésta representa el único ingreso.

Al implicar un incremento en los ingresos de hogares que estaban en una situación desventajosa, esta política tiene un impacto positivo sobre la distribución del ingreso. Esto se observa a partir del porcentaje del ingreso total que perciben los hogares

más vulnerables, ordenados en función de su ingreso per cápita familiar. Así, el ingreso del 10% de los hogares más pobres (decil 1) representa el 2,5% del ingreso total sin considerar la AUH, mientras que luego de la implementación de la misma, dicho porcentaje se eleva al3, 2% (cuadro N° 4). Asimismo, también se observa un incremento en la participación en el ingreso de los hogares de los deciles 2 y 3.

En el cuadro N° 13 podremos ver cómo incide la AUH en porcentaje del PBI de los deciles de la estructura social de nuestro país.

Decir de ingreso per cápita familiar	Sin AUH	Con AUH
1	2,5	3.2
2	4.7	5.1
3	6.1	6.4
4	7.0	7.0
5	7.5	7.5
6	9.3	9.1
7	11.2	11.0
8	12.7	12.5
9	15.4	15.1
10	23.5	23.1

La implementación de la Asignación Universal por Hijos –AUH- tuvo una evolución muy ágil y rápidamente llegó a un universo de beneficiarios importante: Al comenzar, más de 1 millón 900 mil personas recibieron la AUH. En febrero de 2010, según los datos del ANSES, percibieron la asignación 3 millones 380 mil niños. En marzo 3 millones 500 mil niños. En abril llegó a 3 millones 677 mil beneficiarios y las proyecciones futuras estiman entre 3.900 y 4.500 mil los beneficiarios del sistema.

Como para cobrar la AUH los niños deben concurrir a las escuelas y cumplimentar la vacunación, su implementación arrojó datos reveladores al respecto: Aumentó la matriculación en las escuelas primarias (20%) y secundarias (25%) El incremento se

dio en más en los adolescentes, sector con mayor deserción. . Y aumentó el 40° la vacunación.

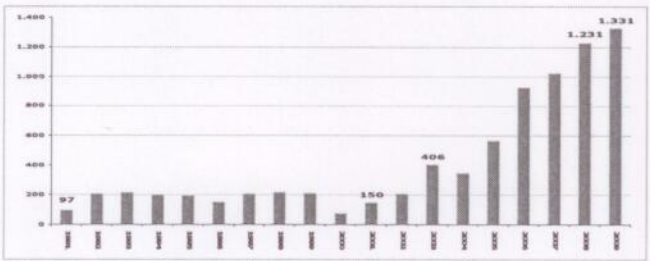
Las consecuencias indirectas de su implementación son muchas: durante 2010 la AUH subió 1 punto al PBI y 2.3 puntos al consumo. La federación argentina de supermercados señaló que se incrementaron un 8% sus ventas como consecuencias de la AUH y los supermercados chinos indican que sus ventas subieron un 20% por esa consecuencia. De las ventas indican que el 72% se destinaron a alimentos y también subieron las ventas de indumentarias y de calzados para niños. La AUH se notó en la suba del 22% de la producción de yerba, el 10% de arroz y el 8% de fideos y azúcar. Finalmente hay que destacar que las ventas, la producción y el empleo que genera la AUH se dan en PYMES en un 90% de los casos.

Otros indicadores.-

En el cuadro N° 14 veremos la evolución de los convenios colectivos de trabajo homologados por el Ministerio de Trabajo desde el año 1991 hasta el 2009. Allí podremos observar, también cómo se incrementaros desde el año 2003, en el cual se firmaron poco más de 400 convenios hasta triplicarse (y un poco más) en el año 2009.

Cuadro N° 14

Evolución de la cantidad de convenios y acuerdos homologados. Período 1991 – 2009.

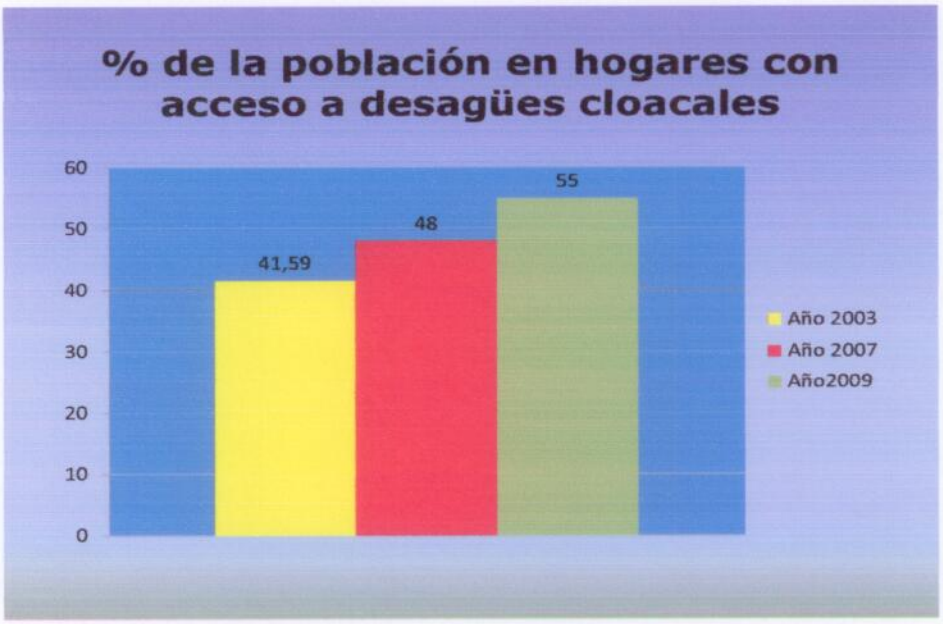


Fuente: Ministerio de Trabajo

Los cuadros siguientes nos mostraran otros indicadores que señalan el cambio en las condiciones de vida de la gente en nuestro país.

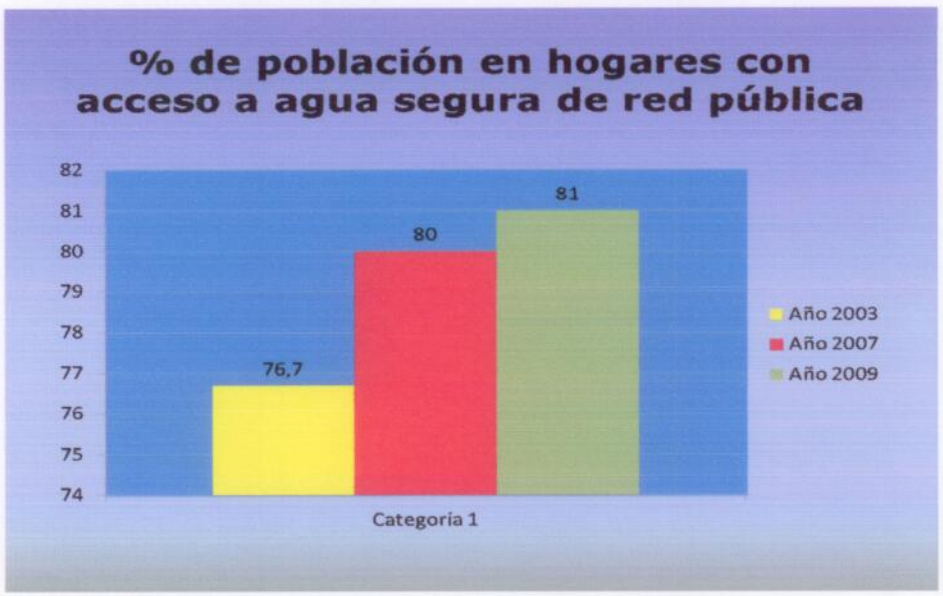
Por ejemplo el cuadro N° 15 nos señala cómo se incrementó la cantidad de hogares que lograron acceder a los desagües cloacales y en el cuadro N° 16 % de población en hogares con acceso a agua segura de red pública con las consecuentes mejoras que ellos representa:

Cuadro N° 15



Fuente: Ministerio de Planificación Federal

Cuadro N° 16



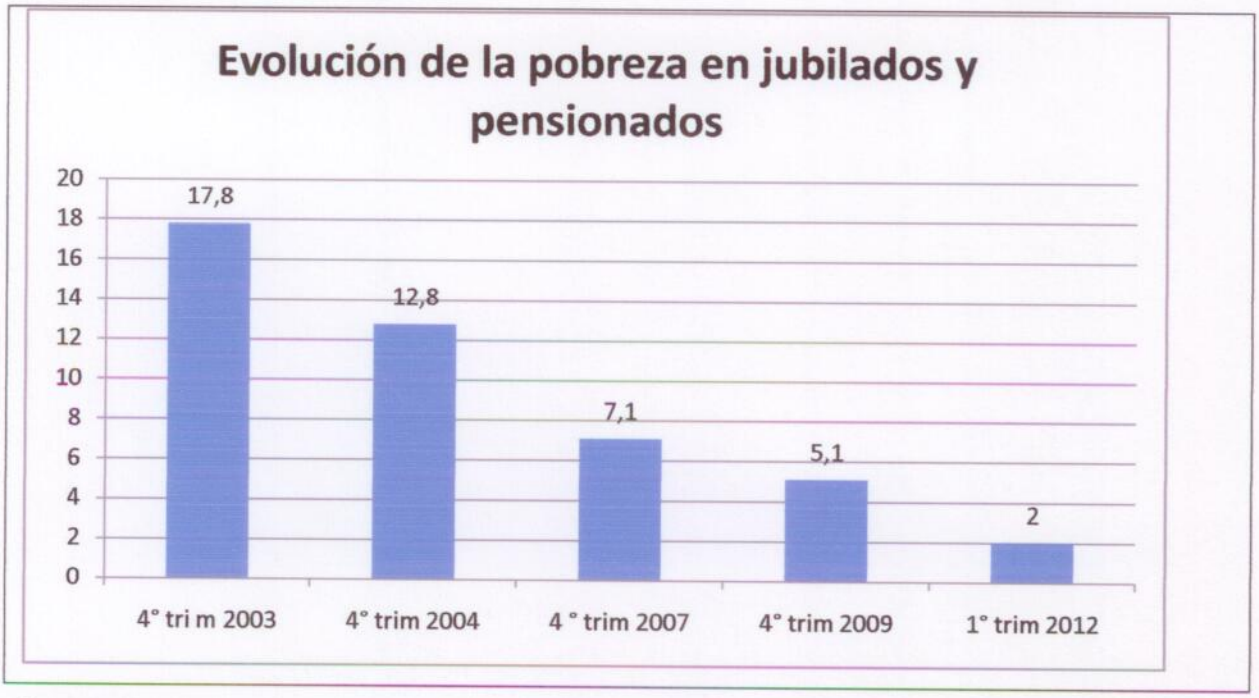
Fuente: Ministerio de Planificación Federal

La situación de los Jubilados.-

Un estudio realizado por la Consultora Equis en los inicios de este año nos indica cómo se redujo el nivel de pobreza que atacaba a este sector. "El nivel de pobreza por ingresos dentro del universo de jubilados y pensionados bajará desde casi el 29 por ciento en 2003 hasta un 2,6 en marzo próximo, cuando la ANSES aplique el aumento de 17,6 por ciento en los haberes que fue anunciado semanas atrás"

En el Cuadro N° 17 vemos la evolución del descenso en la pobreza mencionada en el párrafo anterior.

Cuadro N° 17



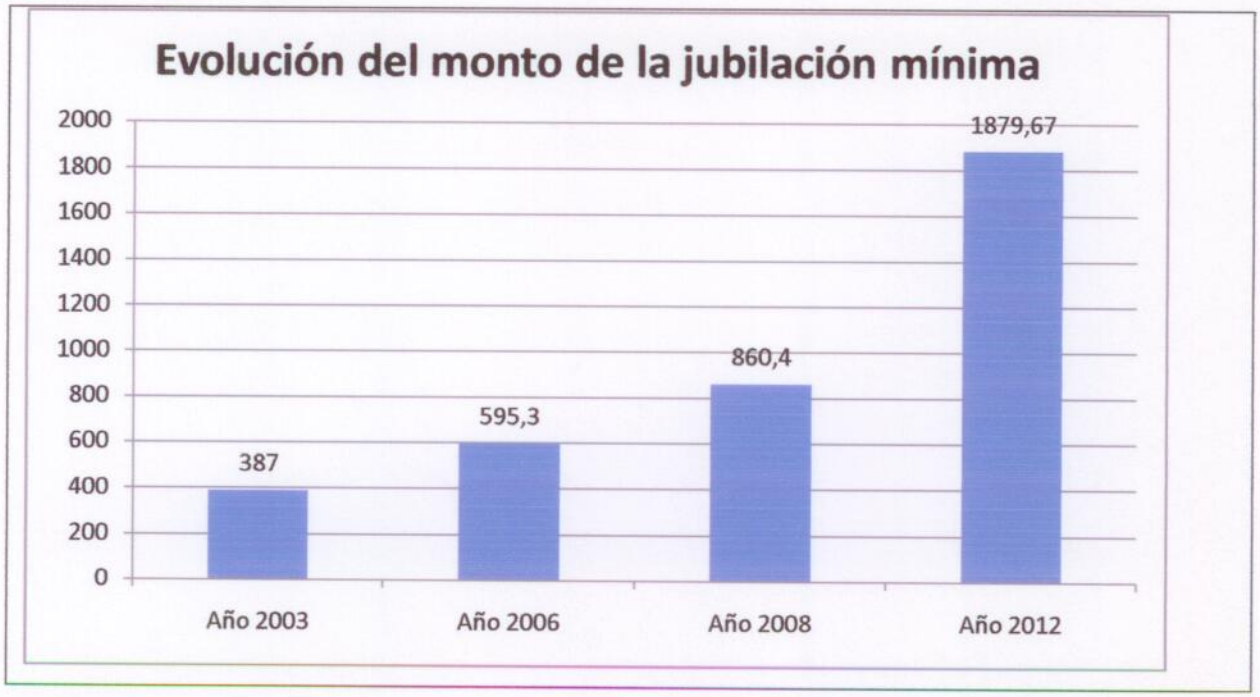
Fuente:3

Desde que se aprobó la ley de movilidad jubilatoria, a fines de 2008, las mejoras acumuladas en los haberes llegan al 144,5 por ciento, superiores a cualquier índice de inflación calculado para el período. En 2011, los aumentos acumularon un 37,06 por ciento, mientras que a partir del alza anunciada para marzo, la comparación frente a 2011 arroja un incremento de 37,4 por ciento.

El gasto en materia previsional pasó del 4,1 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) en 2003 al 6,6 en 2011.

[3] IBIDEM.

Cuadro N° 18



Fuente:4

Además de la recomposición de haberes, la mejora en la situación de los jubilados y, además, el incremento en el presupuesto previsional, guarda relación con el aumento en la cantidad de beneficiarios. El aumento que regirá desde marzo alcanza a 6.879.375 personas, algo menos que el doble que en 2003. Las dos moratorias previsionales, que permitieron que personas que no hicieron aportes, por estar desempleadas o haber trabajado de forma no registrada, pudieran jubilarse, explican esa alza, que permitió que en Argentina el 95,1 por ciento de las personas en edad de jubilarse cobre un beneficio, contra el 89 por ciento de Uruguay y el 88 por ciento de Brasil y Chile.

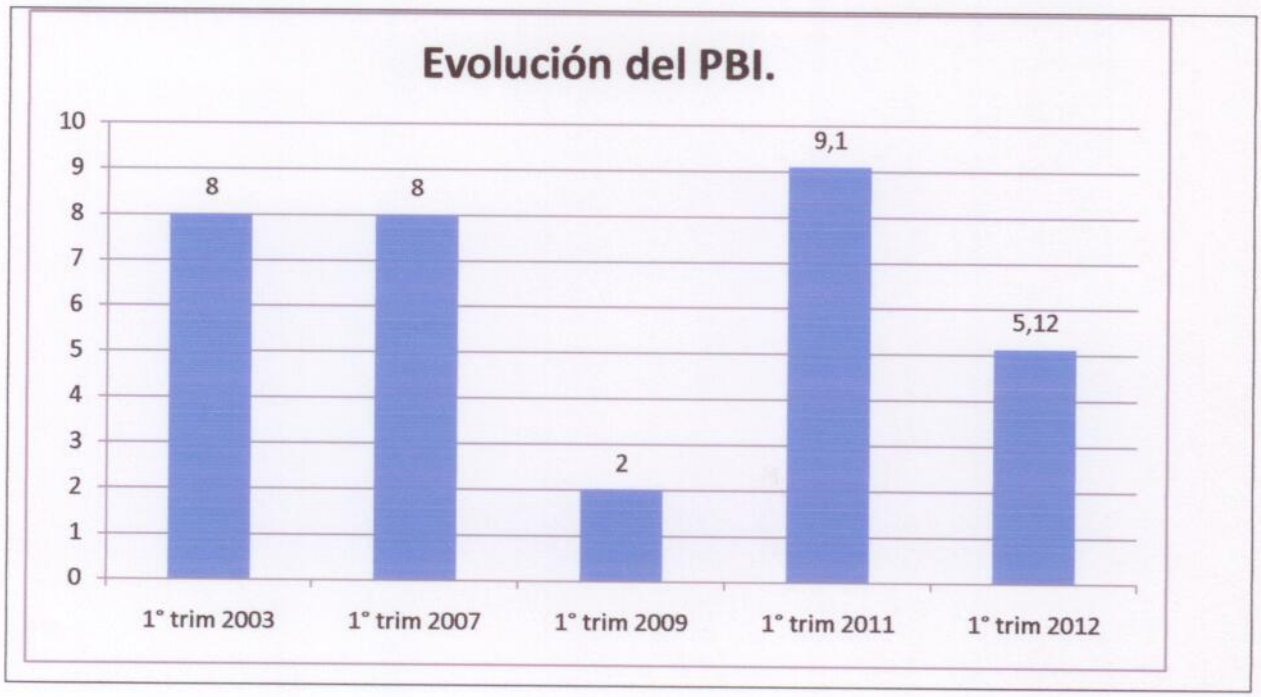
[4] IBIDEM.

Cuadro N° 19

Fuente: Elaboración propia en base al datos obtenido del PAMI y del ANSES

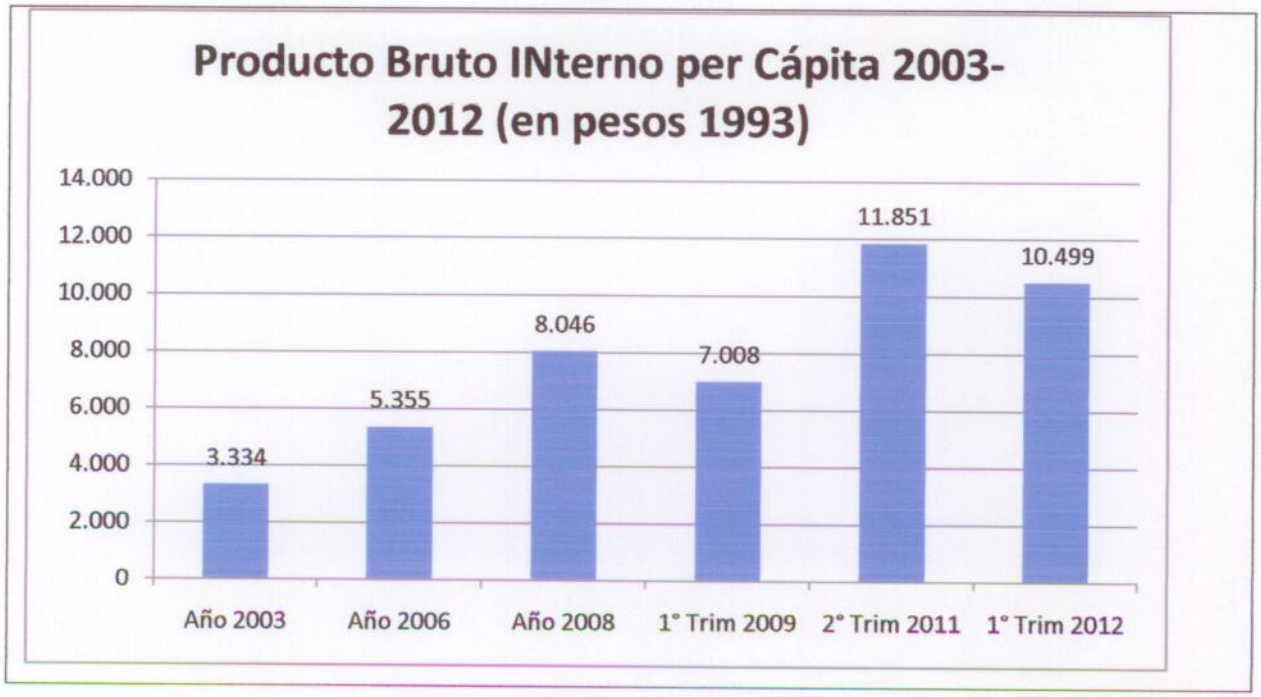
Finalmente haremos un análisis de la evolución del PBI y del PBI per cápita. En el cuadro N° 19 observaremos el PBI y podremos observar el descenso del año 2009 como consecuencia de la crisis económica mundial y cómo comenzó su recuperación posterior.

Cuadro N° 20



Por último, en el cuadro N° 20 podremos ver el desenvolvimiento del PBI per cápita en el mismo período.

Cuadro N° 21



4. Sistema de Ordenamiento Territorial Nacional de Argentina. La Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Aún cuando en el presente capitulo se pretende abordar el estudio comparativo de los sistemas de OT en los estados de nuestra región, consideramos relevante presentar la gestión de esta temática desde las políticas implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quien a instancias del ex Presidente Néstor promulgó en el año 2004 la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT), Argentina 2016, con el objetivo de "guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional".

En la PENDOT el Gobierno Argentino integra las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, en respuesta a los efectos adversos de los ajustes estructurales de la economía realizados dentro del proceso de globalización, describiendo dichos

efectos como "un fuerte cambio en las estructuras productivas provocado por los efectos amplificadores del mercado libre y una ruptura social signada por un significativo debilitamiento cultural y educativo de la población, debido a las variaciones en las reglas de juego y en los valores visualizados como generadores de progreso y cambio social. Esta ruptura provoca a nivel territorial la agudización de problemas existentes, ya que las diferentes áreas y regiones del país, históricamente desequilibradas, aumentaron sus niveles de deterioro y desigualdad...Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos sociales económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa. A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo. Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los *recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país*[5]".

En la PENDOT el Gobierno Argentino reconoce la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo con fuerte contenido territorial que revierta los profundos procesos de deterioro, marginalidad y desequilibrio territorial existentes y simultáneamente revalorice la capacidad interna de las diferentes provincias y áreas geográficas que lo integran. Los objetivos de dicho modelo se orientan a:

• Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino.

• Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.

• Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.

• Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.

---

[5] www.minplan.gov.ar

• Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

Los instrumentos planteadas por la PENDOT para lograr el modelo territorial descrito incluyen:

I - El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT) como elemento articulador, el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET).

II - El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT).

Las estrategias de acción implementadas por este instrumento se concentran en la intervención sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado; mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales; actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva; incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e internacional; trabajar sobre las zonas más atrasadas y menos dinámicas y estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas.

El Plan Estratégico territorial (PET)

"El Plan Estratégico Territorial fue formulado en 2004 a partir de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. La realidad territorial estaba caracterizada por la desigualdad entre zonas dinámicas y zonas marginales del país, agravada por los procesos de destrucción del aparato productivo, explotación indiscriminada de recursos naturales y aumento de la brecha entre ricos y pobres resultantes de las políticas neoliberales de las últimas décadas." Y más adelante,

"Se plantearon tres objetivos generales: mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable. A su vez se definieron tres componentes principales: un diagnóstico de Modelo Actual, una proyección de Modelo Deseado y una Cartera de Proyectos de Infraestructura que contuviera obras estratégicas para concretar el

pasaje entre el Modelo Actual y el Modelo Deseado. Estos elementos se aplicaron tanto en cada jurisdicción provincial como en la escala nacional, considerándose aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura."(PET, 2004)

Para finalizar, describe sus objetivos,

"Para ello será necesario trabajar en cada momento para:

1. *Intervenir sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado,* rescatando las capacidades *Instaladas y estimulando la superación de los déficits, para lograr el nivel de organización mínimo necesario para que el país deje de ser un mosaico desarticulado y arranque como unidad integrada e integradora.*
2. *Mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales* para que sean funcionales tanto a la calidad de vida de la población como a su capacidad productiva, moderando la competencia por el uso del suelo y estimulando la racionalidad en el uso de los recursos.
3. *Actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva, definida en función de la participación de las actividades tradicionales y de las actividades nuevas, ampliando el empleo total en cada provincia o localidad para superar los cuadros de pobreza.*
4. *Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e Internacional para lograr la integración interna y externa del territorio y la accesibilidad a los recursos económicos potenciales.*
5. *Trabajar sobre las zonas más atrasadas y menos dinámicas para ayudarlas a desarrollar un territorio sustentable con sus propios recursos naturales y humanos, estimulando en todo lo posible y en forma creativa su capacidad endógena de producción y su vinculación con los mercados nacionales y locales.*
6. *Estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas, para que puedan colaborar solidariamente en la construcción de un territorio más funcional, equilibrado y equitativo, adaptado al desarrollo social, económico y ambiental deseado para la Argentina futura y con capacidad para sustentar los procesos generados. (PET, 2004)*

5. La Provincia de Buenos Aires en el nuevo contexto socio económico: Articulación con la propuesta nacional en términos de planificación territorial

5.1 A modo de reflexión: Las Políticas Urbanas en la Post-modernidad, la formación de las metrópolis.

Las zonificaciones impulsadas por la ley 8912 respondían a un modelo de ciudad industrial que iría aumentando su caudal poblacional producto del modelo *taylorista* y luego *fordista* de organización del trabajo. Era la oportunidad de ordenar el territorio bajo la influencia cultural de Le Corbusier que influyó en la cultura de quienes se abocaban a pensar e imaginar ciudades que albergaran racionalmente las actividades básicas del quehacer humano.

"Fue la oportunidad de poblar la periferia, poblarla de sujetos sanos (obreros industriales) capaces de apreciar el maquinismo suave de ingenierías de producción y la movilidad, y sensibles todavía a intercalar, con una conciencia de proceso y progreso, trozos de naturaleza periurbana con construcciones ajenos a la estética burguesa".

Este nuevo hombre urbano, que tiene poco (que perder), quizá posea un futuro a ganar, el de la experiencia de la ciudad, a la par de su autoconstrucción como ciudadano" (Fernández, 2006, 1.- Ciudad incompleta, metrópolis negra, p. 201).

Sin embargo con el crack del '29 y la larga postguerra esta ilusión se extingue y comienza a producirse segregación espacial y decaimiento de la condición de ciudadanía. Este imaginario es reemplazo por procesos de *metropolización*, donde se exacerban los nomadismos, donde los sujetos se articulan a los "no lugares" y la virtual pertenencia recorre el camino de la *desafiliación* (Castel, 1986).

La **desafiliación** es, en un primer sentido, una ruptura en las redes de integración primaria. Hay riesgos de desafiliación cuando el conjunto de las relaciones de proximidad que mantiene un individuo sobre la base de su inscripción territorial, que es también su inscripción familiar y social, tiene una falla que le impide reproducir su existencia y asegurar su protección. Anahí Neculqueo describe con acierto cómo la vivienda y las políticas urbanas no son solo sitios donde vivir.

La vivienda contribuye a la construcción de ciudadanía, cuyo estatus permite la integración y la inclusión social:

"Como sucede en varios de los demás aspectos vinculados a los derechos sociales, como la educación, la salud y el empleo, el derecho a la vivienda digna es un enunciado constitucional que expresa lo deseado como objetivo de la política social del Estado (art. 14 bis, Constitución Nacional). En nuestro país, la precariedad económica de un amplio sector de la sociedad, impide el acceso a los bienes y servicios indispensables para alcanzar una vida digna, concentrándose este sector en áreas no aptas para el establecimiento humano, lo que da lugar a una situación de permanente empobrecimiento. La precariedad material de las viviendas es tal que las unidades habitacionales que se generan a través del estado, son en muchos casos, indignas para la condición humana; estos "planes de vivienda", marcan un alto nivel de hacinamiento, situación que se agrava por sus efectos inmediatos en la salud y por la carencia de un sistema adecuado de distribución de agua potable, así como por un régimen permanente de eliminación de residuos, que constituyen aspectos determinantes en la degradación ambiental urbana. La falta de vivienda se traduce en enfermedad, inseguridad, falta de empleo y educación, impide el ejercicio de los derechos políticos y acarrea la ausencia de vida familiar. De allí que haya sido calificado como un *derecho compuesto*, cuya vulneración acarrea el desconocimiento de otros derechos fundamentales".

5.2 Plan Urbano Ambiental – Gobernación Solá

En las postrimerías de la gestión del gobernador Sola se produce el documento **Lineamientos estratégicos para la RMBA** donde señalaba que la crisis de los '90 lo hacía tomar decisiones y abocarse a cuestiones de resolución inmediata. Sin embargo reflexionaba hacia el final de su mandato:

"En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, esta preocupación tomaba otro significado. Observábamos los efectos de una nueva lógica global impactando sobre una de las doce aglomeraciones más grandes del planeta.

Los resultados eran devastadores. La problemática metropolitana, por definición, supone la superposición de diferentes instancias de gobierno. Históricamente, estos recortes sectoriales o territoriales han presentado problemas de concepción y de coordinación. Este trabajo ha tenido como objetivo proponer a la discusión de la sociedad un conjunto de escenarios alternativos, que combinan decisiones que se pueden (o se deben tomar) en el corto plazo, y que en función de sus posibles combinatorias, orientan el futuro de la aglomeración hacia destinos bastante diferentes. Se trata de un esfuerzo de planeamiento estratégico de gran escala,

inscripto en la tradición de los grandes planes urbanos desarrollados para la aglomeración. En los momentos finales de esta gestión, cuando se produce el relevo entre diferentes equipos de gobierno, consideramos oportuno colaborar con la transición aportando los resultados de este trabajo".

En esencia, proponen un Plan Urbano Ambiental (PUA) vinculado a Lineamientos estratégicos para la RMBA, consignando al respecto: el objetivo de los Lineamientos Estratégicos es proponer un análisis integrador de la problemática del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), ya que no es su propósito imponer soluciones a los municipios que la componen. El PUA, además de tener este carácter, por ser instrumento de los responsables directos de su territorio, alcanza otro nivel de definiciones. El PUA es un Plan Urbano mientras que los lineamientos estratégicos constituyen un marco para el desarrollo territorial de la Región, en general, y un soporte para la elaboración de planes de ordenamiento urbano de cada municipio. Se propone:

1. **Ciudad Integrada:** vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, con los ríos que la rodean y **de toda la ciudad con el conurbano con el que constituye una única gran metrópolis**.

2. **Ciudad Policéntrica:** consolidar la jerarquía de su gran área central y promover una **red de centros secundarios**, así como centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.

3. **Ciudad Plural:** debe ser **espacio de vida para todos los sectores sociales**, ofreciendo, en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.

4. **Ciudad Saludable:** condiciones ambientales a lograr mediante el uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, la provisión adecuada de la **infraestructura de saneamiento** y de **prevención de inundaciones** y la **gestión de los residuos**.

5. **Ciudad Diversa:** mantener su **pluralidad de actividades** (residenciales, productivas, culturales) y su **pluralidad de formas residenciales** (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.

5.3 Documento para un Proyecto de una Ley Provincial del Hábitat – Gobernación Scioli.

Las vinculaciones del modelo de desarrollo imperante y su impacto en las políticas urbanas y habitacionales son abordadas por Fernández Wagner (2007) y dado que en la ciudad – mas allá de la los usos vinculados al trabajo, la educación, la recreación – el habitar es la actividad humana que más fuertemente impacta sobre las ciudades a través de las viviendas producidas en forma anónima, por los grupos etarios más bajos en la pirámide social, que construyeron más del 50% de las viviendas urbanas en toda América Latina (con lo cual gran parte de los fenómenos de *metropolización* fueron incontenibles, no previstos o en todo caso omitidos por el Estado), citaremos brevemente las tres generaciones de políticas habitacionales que denomina F. Wagner de 1°, 2° y 3 ° generación.

La primera, ligado al proceso de industrialización y al utilitarismo, son los mecanismos de financiación de la oferta de viviendas a partir del acuerdo entre las corporaciones de la construcción y el gobierno de los '70 y su imagen tangible son los grandes conjuntos habitacionales. Esta modernidad racionalista produce conjuntos periurbanos de interés social, prescindiendo de los tejidos tradicionales (damero), proponiendo una nueva manera de articular lo público y lo privado, cuya característica esencial es la negación de la calle. (*new towns* inglesas, *villes nouvelles* francesas, hasta los mega proyectos de Bakema y Candilis, llegando a nuestras realidades anti - calles de Lugano I y II y el actual Fuerte Apache).

La segunda generación de los '80 son esencialmente los lotes con servicios y la urbanización de los asentamientos irregulares o espontáneos.

La tercera son todas las acciones impulsadas por los organismos multilaterales de crédito durante los '90 y posteriores, basados en programas focalizados en poblaciones en situación de riesgo social (producto de el aumento inédito de la pobreza y de su singular heterogeneidad) como los mejoramientos de barrios, las experiencias participativas, las regulaciones dominiales, más ideados en lograr la gobernabilidad de las ciudades que en generar políticas que propicien la producción de un hábitat popular.

Un intento de producir un proyecto de ley provincial de hábitat popular fue el Seminario para el Fortalecimiento de las políticas de hábitat en la provincia de

Buenos Aires presidido por la Ministra de Infraestructura Ma. Cristina Álvarez Rodríguez (2010), con la colaboración del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Citando algunos de los expositores, extraeremos del documento producido aquellos aportes que sumen a nuestro trabajo de investigación:

"La construcción de un modelo de territorio se concreta con planes de ordenamiento territorial. Dentro de este contexto, el modelo urbano o las políticas urbanas deberían trabajar sobre las prospectivas de las ciudades a través de políticas, normativas, usos, edificabilidad, definición de sistemas y estructura ecológica, planes de diferentes escalas; a través de fijar objetivos y prioridades, declaraciones de utilidad pública, expropiaciones y equidad a través de transferencias, impuestos y contribuciones, tarifas y normas urbanas".

Rojas Eberhard (2010) sostiene además de estos atributos esenciales a todo curso de acción o política pública (qué, cómo y con qué) que las decisiones en materia de ciudad enfrentan la dinámica natural del mercado del suelo y ante esta perspectiva caben la posibilidad que otorga el mercado *per sé* o la intervención pública basada en los principios enunciados precedentemente tratando de otorgar equidad al territorio de la ciudad. Está claro que los estratos más bajos de la sociedad ocupan espacios en malas o pésimas condiciones de localización dentro de la ciudad en cuanto a infraestructuras y oportunidades versus la localización de los estratos más altos que acceden a privilegios de localización y se apropian de los usos más rentables. Las políticas públicas, particularmente urbanas, deberían propender a una mejor distribución del territorio.

Para el caso de Bogotá revela tres estructuras espaciales que la definen hoy y le agrega una mirada prospectiva: 1.- la estructura ecológica principal, donde están los suelos ambientales importantes para la ciudad y prioriza ese suelo ante cualquier otro, 2.- la estructura funcional, compuesta por el sistema vial, de transporte, de espacio público y equipamientos, 3.- precisa una estructura socio económica del territorio identificando centralidades con el propósito un mejor equilibrio en el territorio u y que todas las personas puedan acceder a mejores servicios urbanos. Se recurre a una planeación en "cascada" de lo urbano a lo local a través de un plan de ordenamiento territorial, planes parciales, unidades de actuación urbanística y licencias de urbanismo y construcción. (Colombia, Ley 388: *la función social y ecológica de la propiedad, la preeminencia del interés general por sobre el particular,*

la distribución equitativa de las cargas y beneficios y el urbanismo como función social).

Mercedes Maldonado (2010) aborda asimismo el tema del derecho a la vivienda en Colombia, la función social de la propiedad y la función pública del urbanismo. Y se refiere en relación a la vivienda como inserto en los derechos llamados de tercera generación (los derechos de la solidaridad, los derechos colectivos), con lo cual la "sacan" del marco de los derechos individuales. "La vivienda es una necesidad no sustituible, de manera que su carencia pone de manifiesto circunstancias extremas, por un lado, de marginación y de afectación a las condiciones de vida, y por otro, de ruptura de la integración social. La vivienda es entonces al mismo tiempo un bien de necesidad y un bien de consumo e inversión". Esta aseveración probablemente colisione con los derechos de primera generación como los vinculados a la libertad a los de propiedad que por otro lado son más fáciles o tienen mejores condiciones de hacerse efectivos.

En efecto Soria (2010), refiriéndose a uno de los problemas de la ley 8912 de Ordenamiento Territorial y de Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires, dice: "otro de los problemas de la ley radica en el déficit de instrumentos. No se ha pensado en la transparencia, lo cual conduce a la consabida opacidad en la gestión del urbanismo. El mecanismo de la llamada convalidación en la esfera de la provincia, probablemente, tampoco cumple mínimas exigencias de transparencia. Hago esta afirmación en términos de que no está regulada, ni pensada, alguna instancia de audiencia, como tampoco se la ha previsto a la hora de aprobarse las distintas fases locales de planeamiento urbanístico".

Soria, continúa pautando algunas notas sobre la ordenación urbanística "tradicional" en nuestro país, tipificándolo de la siguiente manera:

a.- Falta de una presencia "pública" en lo tocante a la regulación de los derechos reales en general. Esta es una materia confinada en el Código Civil, ajena a las disponibilidades de la ordenación local.

b.- Inexistencia de una normativa urbanística nacional. Si bien una normativa exhaustiva sería inconstitucional por invadir competencias provinciales y locales. Sin embargo no contamos al menos con una norma marco, a semejanza del Estatuto de la Ciudad brasileño; un conjunto de previsiones generales, básicas o mínimas,

orientadas a la planificación y el desarrollo urbanos en términos de sustentabilidad ambiental.

c.- En el esquema tradicional, la actividad urbanística – he aquí el más relevante factor – sigue considerándose como un derivado, un emergente, del derecho de propiedad y de la libertad de empresa y comercio (Arts. 14 y 17 CN). Con ésta lógica, esos derechos únicamente pueden ser objeto de cierta delimitación o de regulación razonable, sin generar una indisponibilidad de tal modo que los vaciara de contenido. Poco es el margen de maniobra para la adopción de figuras, tales como el derecho de compra preferente, la equi - distribución, etc.

d.- Por fin, en el esquema referido, en el plano formal, aún tratándose de una materia no delegada a la Nación, dado que son sumamente escasas las regulaciones provinciales, el grueso de la normativa es de fuente municipal.

Por lo tanto podemos reducir al urbanismo a lo más básico y decir que epistemológicamente procede de la expresión latina *urbs* (ciudad), luego este concepto incluyó lo extra urbano, las vías de comunicación, los territorios extra locales, el medio ambiente, etc. Pero esencialmente se ocupa de los lugares. Qué hacer y qué no hacer con los terrenos es tal vez lo más básico del urbanismo. Por ejemplo decir si una zona es rural o no, si una zona puede incorporarse para usos urbanos. Ahora bien, debería considerarse normas que establezcan porcentajes del suelo para el crecimiento de la población de más bajos ingresos en la ciudad con una mirada prospectiva basada básicamente en cuanto está previsto que crezca la población de una ciudad en los próximos años, cuántas viviendas serán necesarias construir y la calificación del suelo de esa ciudad calificado para vivienda social. La fuerte impronta del derecho de propiedad imperante en la actividad urbanística presupone una inobservancia en cuanto a normativa. Vemos como en Colombia, tal lo señala Mercedes Maldonado sucede lo mismo que señalara Soria para nuestro país. La Corte constitucional afirma que en el régimen colombiano jurídico, se garantiza el núcleo esencial de la propiedad, el nivel mínimo de uso de disfrute de un bien que permite tener utilidad económica en términos de valor de uso y valor de cambio que justifique la presencia de un interés privado. Esto es la idea de una propiedad útil: si un propietario de un terreno rural quiere derivar de él algunos ingresos, construye una casa. Sin embargo, concluye Maldonado, *"la urbanización, que es más una obligación que un derecho, no hace a temas del derecho de propiedad. La posibilidad de edificar es del ámbito de lo colectivo, inclusive del*

derecho público." En la jurisprudencia colombiana, el propietario tiene derechos exclusivos sobre la tierra, sobre una edificación, pero no tiene derechos ilimitados en materia de usos. "*Los usos son definidos por las normas de urbanismo, y están sujetos al cumplimiento de una serie de condiciones".*

"Dado el creciente proceso de urbanización – o concentración de la población en asentamientos urbanos, con la doble característica de concentración de los pobladores rurales en urbanos y de concentración de pobladores de asentamientos de rango menor en centros urbanos medianos, mayores y/o aglomeraciones metropolitanas – instituye en las ciudades un concepto de periferización infinita (no sólo para alojar la marginalidad socio - productiva y la pobreza consecuente) que alcanza a reformular nociones tradicionales como centralidad y marginalidad. Los diferentes fenómenos de multicentralidad, policentralidad, difusividad, etc, desdibujan la demarcación de lo urbano en lo territorial (que históricamente había permitido el desarrollo de la economía regional y la posibilidad de modelización de cálculos de relaciones ofertas/demandas de centros urbanos con *hinterland* productivos/consumísticos), que entra ahora en crisis, dados los informes derrames tipo mancha de aceite, de las aglomeraciones urbanas descentradas"

La dicotomía entre la legislación, la jurisprudencia, y las normas que abogan por una planificación del proceso de urbanización e infraestructuras, de la previsión de la incorporación de un 25 % de nuevos suelos urbanos para vivienda de interés social, de la planeación urbana como un derecho colectivo, impidiendo que haya población que habite en zonas de riesgo, abogado por Mercedes Maldonado, parece verse superado por la descripción del fenómeno de urbanización descripta por Fernández (2007) en el párrafo anterior.

La ciudad que describe nos habla de una caída en la calidad del espacio público, en la desarticulación del concepto del derecho a la ciudad (urbanidad), en la conversión de lo urbano en *commodities* transables y la re - conceptualización progresiva de los servicios urbanos como prestaciones transables de mercado. El virtual concepto de cuidad ya no pública, sino objeto de intercambios transacciones mercantiles – no se puede vivir la ciudad o sus prestaciones, sino única y crecientemente comprarlas – tiene enormes consecuencias ambientales vía mercado (hay que comprar aire puro, agua potable, suelo verde, etc.).

La ciudad de los lugares, recorrible, del paseante, donde el Estado tiene un rol fundamental en su preservación y sustentabilidad, donde existan prescripciones

sobre el devenir demográfico, productivo, energético, ambiental, etc. deber ser la que guíe los nuevos lineamientos en materia de apropiación del suelo y de la gestión del territorio.

"Las ciudades vienen afectadas por procesos y comportamientos muy distintos de la noción tradicional según la cual a cada actividad le correspondía un uso (*land uses planning* mediante), un punto concreto de territorio, lo que estructuraba una manera contextual y regulada de proyectar, predeterminada en las regulaciones normativas del plan"; (ley 8912).

"La ciudad actual vive un proceso de profundas mutaciones con procesos de nomadismos, despliegue de la idea periférica de la ciudad difusa con segmentación espacial y fusiones". Esta ciudad que describe Roberto Fernández, la actual, la que devino del fracaso de la utopía racionalista es la que debemos revertir, interviniendo y evitando que se profundicen las profundas y diversas disfuncionalidades actuales.

Las zonificaciones impulsadas por la ley 8912 respondían a un modelo de ciudad industrial que iría aumentando su caudal poblacional producto del modelo *taylorista* y luego *fordista* de organización del trabajo. Era la oportunidad de ordenar el territorio bajo la influencia cultural de Le Corbusier que influyó en la cultura de quienes se abocaban a pensar e imaginar ciudades que albergaran racionalmente las actividades básicas del quehacer humano.

"Fue la oportunidad de poblar la periferia, poblarla de sujetos sanos (obreros industriales) capaces de apreciar el maquinismo suave de ingenierías de producción y la movilidad, y sensibles todavía a intercalar, con una conciencia de proceso y progreso, trozos de naturaleza periurbana con construcciones ajenos a la estética burguesa".

Este nuevo hombre urbano, que tiene poco (que perder), quizá posea un futuro a ganar, el de la experiencia de la ciudad, a la par de su autoconstrucción como ciudadano" (Fernández, 2006, 1.- Ciudad incompleta, metrópolis negra, p. 201).

Sin embargo con el crack del '29 y la larga postguerra esta ilusión se extingue y comienza a producirse segregación espacial y decaimiento de la condición de ciudadanía. Este imaginario es reemplazo por procesos de *metropolización*, donde se exacerban los nomadismos, donde los sujetos se articulan a los "no lugares" y la virtual pertenencia recorre el camino de la *desafiliación* (Castel, 1986).

La desafiliación es, en un primer sentido, una ruptura en las redes de integración primaria. Hay riesgos de desafiliación cuando el conjunto de las relaciones de proximidad que mantiene un individuo sobre la base de su inscripción territorial, que es también su inscripción familiar y social, tiene una falla que le impide reproducir su existencia y asegurar su protección. Anahí Neculqueo describe con acierto cómo la vivienda y las políticas urbanas no son solo sitios donde vivir.

La vivienda contribuye a la construcción de ciudadanía, cuyo estatus permite la integración y la inclusión social:

"Como sucede en varios de los demás aspectos vinculados a los derechos sociales, como la educación, la salud y el empleo, el derecho a la vivienda digna es un enunciado constitucional que expresa lo deseado como objetivo de la política social del Estado (art. 14 bis, Constitución Nacional). En nuestro país, la precariedad económica de un amplio sector de la sociedad, impide el acceso a los bienes y servicios indispensables para alcanzar una vida digna, concentrándose este sector en áreas no aptas para el establecimiento humano, lo que da lugar a una situación de permanente empobrecimiento. La precariedad material de las viviendas es tal que las unidades habitacionales que se generan a través del estado, son en muchos casos, indignas para la condición humana; estos "planes de vivienda", marcan un alto nivel de hacinamiento, situación que se agrava por sus efectos inmediatos en la salud y por la carencia de un sistema adecuado de distribución de agua potable, así como por un régimen permanente de eliminación de residuos, que constituyen aspectos determinantes en la degradación ambiental urbana. La falta de vivienda se traduce en enfermedad, inseguridad, falta de empleo y educación, impide el ejercicio de los derechos políticos y acarrea la ausencia de vida familiar. De allí que haya sido calificado como un *derecho compuesto*, cuya vulneración acarrea el desconocimiento de otros derechos fundamentales".

5.4 La intervención del estado en la producción del suelo

Las condiciones de la organización del territorio metropolitano, que se reconfiguraron en la década del noventa, más la escasez tangible de tierras para su pública disposición, son tal vez las dos condiciones de partida que definieron el escenario metropolitano para la implementación del Programa Federal de Construcción de

Vivienda. Su implementación[6] en la Región en el año 2004 señala un nuevo período en torno al carácter de las políticas públicas, en general, y de la política urbana en particular.

Prueba de la renovación del posicionamiento del Estado, frente a las políticas urbanas, constituye la recreación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuyo objetivo radica en establecer una política para el desarrollo territorial de la Provincia, y acciones concretas que instrumenten dicha política en materia de urbanismo, tierra y vivienda.

En particular respecto a la política urbana, queda atrás el sesgo neoliberal que dominó la acción de gobierno, especialmente a partir de la década del noventa, que destituyó al Estado de su responsabilidad frente a la satisfacción de las necesidades sociales básicas promoviendo en su defecto la mercantilización de la producción de todos los satisfactores y su asignación social mediante los mecanismos dispuestos por el mercado. Así, la política urbana que orientó el anterior paradigma, tuvo claras expresiones en el desarrollo de las infraestructuras básicas, en el deterioro de los equipamientos públicos, en la privatización de los servicios públicos urbanos, y en los programas habitacionales que fomentaron la regularización dominial de los asentamientos populares y el subsidio del crédito hipotecario para los sectores de ingresos medios.

En esa década la producción de la ciudad metropolitana que confinó a la lógica pública en un claro avance de lógica privada, lo que condujo a un desarrollo urbano orientado por la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias, y menos por criterios de inversión orientados a resolver o, aliviar en su defecto, ciertas condiciones urbanas deficitarias que coincidentemente se agudizaron en el mismo período.

Las bases de los principios orientadores esa política que gobernó los destinos metropolitanos principalmente entre fines de los ochenta y fines de los noventa, deben rastrearse en el documento de Banco Mundial: "Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el Decenio de 1990", orientado a definir y standarizar las acciones para el desarrollo de las áreas urbanas de los países en "desarrollo". Entre los esfuerzos más claros del Banco, se destaca como aporte original, la

[6] La implementación del Programa Federal tiene lugar bajo el gobierno de Néstor Kirchner y su diseño fue concebido desde el Ministerio de Planificación Federal de la Nación en correspondencia con la gestión del Ministro de Planificación Julio De Vido.

exaltación de la escala urbana, y en particular la intervención en la economía urbana como vector para incidir en la macroeconomía. Así imparte un conjunto de consideraciones diagnósticas sobre las áreas metropolitanas acompañadas de un conjunto de recomendaciones que explicitan acciones precisas en todos los campos que atañen a la política urbana[7]. (Banco Mundial, 1990).

Las recomendaciones respecto de las infraestructuras para los servicios urbanos y del desarrollo residencial en particular, promueven como en el resto de los campos, un rol facilitador del Estado, para permitir el libre y eficiente funcionamiento de los mercados, y el libre ingreso del capital privado en esta arena.

En lo que refiere al RMBA la política urbana se dirimió en grandes operaciones entre las que se cuenta la privatización y ampliación de las autopistas metropolitanas, la privatización de los servicios públicos, y en operaciones menores en la escala local-municipal, que colocó a los gobiernos locales de la región en el centro de la escena, pero con posibilidades muy estrechas de actuación en condiciones de fuertes restricciones presupuestarias y de falta de equipos técnicos, en muchos casos, con capacidad para incidir en lineamientos de política local.

En la escala local, la política urbana redundó en acciones de parche, no orientadas a la resolución de sus problemas estructurales (escasez de conectividad intrametropolitana, insuficiencia de servicios públicos de transporte, déficit habitacional, escasa cobertura de servicios urbanos básicos). Por otro lado, perdió cualquier indicio de perspectiva regional sobre la cuestión metropolitana, *la que paradójicamente sí fue recuperada por la lógica privada, que en el proceso de producción de ciudad orientó inversiones en ejes territoriales que resultaron estratégicos a la hora de captar las rentas urbanas extraordinarias.*

Paralelamente, las respuestas desde los niveles centrales se fueron debilitando. Concretamente en el nivel provincial se desmanteló el Área de Planeamiento y Ordenamiento territorial, que hasta fines de los 80 formaba parte de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en la órbita del Ministerio de Obras Públicas. La des jerarquización de sus funciones y el vaciamiento técnico profesional, exaltaron las posibilidades de gobierno del capital en la ordenación del territorio, según sus propios criterios.

---

[7] Entre las principales recomendaciones se destacan: incrementar la competitividad urbana, aliviar la pobreza, promover la descentralización de la gestión urbana cio

Desde una perspectiva geográfica, tuvo lugar un desarrollo urbano desparejo que generó algunos enclaves de nueva centralidad, e incorporó a la mancha urbana otras áreas consolidadas, dando lugar a una metropolización difusa como han conceptualizado varios autores (De Mattos, Cicolella). Estos cambios se expresaron en un patrón de organización territorial diferente, condicionado por el rediseño de la red de transporte metropolitano y signado por una mayor desigualdad [8] fragmentación del territorio. Todo esto condujo a una profundización de las situaciones de segregación territorial, ya existentes, lo que implicó el empeoramiento de las condiciones de accesibilidad a las áreas de centralidad, de los habitantes de los asentamientos populares que han sido los más afectados por esta nueva condición territorial.

Un aspecto crítico del proceso guarda relación con la continua expansión de la mancha urbana metropolitana, de muy baja densidad y con lotes dedicados al desarrollo residencial de los sectores de medios y altos ingresos. Desde la perspectiva de la distribución/ localización de la población en el territorio metropolitano, se evidencia un subsidio encubierto para el acceso al suelo de estos sectores en detrimento de los hogares populares, los que fueron limitados en sus posibilidades por las imposiciones de la Ley 8912[9] que limitó la producción de lotes, que no estuviesen bajos las áreas servidas por servicios urbanos.

Así mientras que la reglamentación de la 8912, produjo la desaparición de la oferta privada de tierra del mercado de suelo metropolitano, que sustentó el acceso al suelo urbano de los sectores populares, responsables de la producción de la ciudad metropolitana "autoconstruida", en los 90 se facilitó y subsidió a los sectores medios y altos, con la oferta de lotes en el marco de proyectos inmobiliarios que de todos modos tuvieron muy bajos montos de inversión en infraestructura.

Paralelamente, otra ciudad, la ciudad auto urbanizada, también continuó su desarrollo en este período. De este modo, una parte importante de los hogares han continuado con su proceso de producción del hábitat, que a través del esfuerzo individual en gran parte de los casos y colectivo, bajos formas organizadas,

---

[8]. Lo mismo destaca en relación a la inversión industrial y de red de autopistas también orientadas a ese mismo sector de la región. Sólo los hipermercados se apartan de la tendencia comentada con un avance estratégico sobre la red urbana que maximizó su cobertura territorial y garantizó su proximidad al mercado de hogares consumidores de la región.

[9] Regula los usos del suelo para la Provincia de Buenos Aires

continuaron agregando valor al suelo y materializaron fragmentos de ciudad para paliar sus necesidades de hábitat urbano. (Rodríguez, C. et. Alt 2006)

Incorporando a nuestro análisis las relaciones que entabló el proceso de desarrollo urbano metropolitano y la política urbana con la política habitacional nos centraremos ahora en el análisis del desempeño de la política habitacional durante ese período.

Concretamente en la RMBA, significó la desaparición de la construcción de viviendas. Cómo señala Garay "Durante la Gobernación de Eduardo Duhalde, hay una manifestación explícita en contra de la construcción de viviendas en el GBA, para evitar que las familias se instalen allí". (Garay, 2007)

En términos generales la política habitacional de este período, y siguiendo a Rodulfo, experimenta un proceso de fragmentación que acompaña la descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda, hacia las jurisdicciones provinciales que tomarán un rol protagónico, en la administración del Fondo Nacional de Vivienda. Así señala un regreso de la acción pública enmarcado en el principio de la subsidiaridad ejercido a partir de acciones normativas, dirigidas a la privatización de las iniciativas, la desregulación de industria de la construcción, la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo, y en el carácter compensatorio de los nuevos programas de intervención que obran articulados con las políticas sociales de alivio a la pobreza, en consonancia con las recomendaciones del Banco Mundial.

Así el período mostró un desarrollo del sistema crediticio, que en el caso de la política habitacional se tradujo en un desplazamiento hacia arriba, de los sectores beneficiarios, pudiendo convertirse en sujetos de créditos los hogares de sectores medios que no cayeron en la pobreza como consecuencia de la política de ajuste estructural que entre otras cosas, se tradujo en la pérdidas de ingreso para un sector amplio de los hogares metropolitanos que sufrieron un drástico proceso de pauperización. Esto concomitantemente se tradujo en necesidades habitacionales nuevas, muchas de las cuales conllevaron desplazamientos de población de hogares de la Ciudad de Buenos Aires y primer cordón del Conurbano que debieron desplazarse a la periferia metropolitana por la imposibilidad de asumir los costos de reproducción de la vida, en sus lugares de origen. (Rodolfo, 2003)

La otra expresión de la política habitacional del período analizado, está contenida en la introducción de los procesos de regularización dominial, como legalización de la propiedad de hecho que ejercían los hogares ocupantes de villas y asentamientos populares.

De este modo puede concluirse que la política urbana y habitacional sostuvieron importantes solidaridades con los principios que sostuvieron la reconfiguración del territorio metropolitano, sobre los que nos detuvimos antes en este análisis. De este modo el desarrollo de grandes superficies de suelo urbano y equipamientos de consumo, para el consumo privado, que integraron las iniciativas privadas en la Región encontraron respaldo en las políticas públicas del período.

En primer lugar la reducción de las áreas de planificación y ordenamiento territorial dejaron en soledad a los gobiernos locales los que guiados por lógicas de acumulación política han tendido a la búsqueda y recepción de inversiones en sus territorios sin una certera evaluación de los costos que traían implícitas: entre los ejemplos más flagrantes se encuentran los hipermercados, y los parques industriales, los que además indujeron a una cierta lógica de competencia intrametropolitana que fragmentó no sólo físicamente sino conceptualmente la interpretación y gestión territorial de la región, habida cuenta de una instancia de gobierno propia, y el debilitamiento del nivel provincial.

En segundo lugar la política habitacional en su doble operación de regularización dominial y subsidio a "la oferta como plantea Sugranyes" orientado a dotar de vivienda propia a los sectores medios y altos tuvo y tiene efectos perversos en la estimulación de la competencia por los "lugares" por el mismo suelo (finito) entre sectores populares y sectores medios y altos, que desembarcaron en la periferia. Esto incidió directamente en una reducción de los sitios posibles para los hogares que acceden al suelo urbano y la vivienda sin mediación del mercado. (Sungrayes, 2007)

5.5 La Vivienda Social: alcances e inobservancias: Año 2004, Programa Federal de Construcción de Vivienda. El regreso de la política habitacional a la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El escenario metropolitano analizado en el apartado anterior y la configuración de las relaciones entre desarrollo urbano, política urbana y política habitacional se renuevan a partir del 2004, con la gestión de Gobierno de Kirchner, colocando a la

política habitacional en el primer plano de las políticas públicas nacionales, y en lo que hace al ámbito regional que nos interesa, con la introducción de modificaciones que redundaron en acciones vinculadas a los ámbitos de decisión de las políticas urbanas.

En este apartado nos situamos en caracterizar los cambios que se introdujeron y el modo en que se reconfiguraron las relaciones aludidas en el ámbito de la Región.

El Programa Federal de Construcción de Vivienda[10], constituye sin dudas la expresión más tangible del regreso de la lógica pública al proceso de producción de ciudad metropolitana. Así en un entorno territorial cuyas formas organizativas, geografías internas y sus paisajes se modificaron drásticamente durante los últimos veinte años, regresa la acción pública a la producción de suelo urbano y vivienda para albergar a los hogares pobres.

Su contribución al desarrollo urbano metropolitano, es cualitativamente significativa en tanto motoriza una nueva fase de la producción de ciudad metropolitana, construyendo ciudad en el borde metropolitano, e incluso en intersticios no consolidados de la mancha urbana, en otras palabras desarrollando espacio urbano con vivienda social. Desde una perspectiva cuantitativa su incidencia en el desarrollo urbano, pierde relevancia, contrastando la magnitud de la mancha urbana metropolitana y su parque habitacional existente frente a las superficies de desarrollo territorial que involucra la ejecución del Plan, si bien la cantidad total de viviendas, es igualmente significativa considerando que durante los años anteriores, la producción de vivienda pública se redujo drásticamente.

En el nivel regional la incorporación del Programa supone modificaciones y cambios al proceso de desarrollo urbano, en primer lugar porque fomenta la posibilidad de incorporación de la oferta de nuevos lotes al mercado de suelo metropolitano, lo que redunda en modificaciones para el conjunto. En segundo lugar porque define nuevas configuraciones del espacio urbano, e introduce modificaciones a la geografía y al paisaje. En tercer lugar, porque produce el desarrollo de grandes extensiones con

[10] El Programa Federal de Construcción de Vivienda forma parte del Programa Federal que incluye a otros subprogramas: a) Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, b) Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, y c) Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura.

fuerte nivel de concentración física del parque habitacional nuevo, lo que señala una nueva diferenciación en el uso de suelo metropolitano.

Los efectos territoriales en los ámbitos locales son distintos, y sobre ello no puede generalizarse, sino que merece el análisis particularizado en cada caso, en el que deben considerase también los diferentes matices que hacen a la gestión urbana territorial de los gobiernos locales, que en aquellos casos donde los Municipios participaron activamente en la ejecución del Plan, se verifican alcances diferentes de la política y en particular de sus efectos territoriales, conforme los modos de gestión y las acciones vigentes en esos territorios.

Cuadro 1. Viviendas en ejecución y finalizadas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas en el Gran Buenos Aires, agosto de 2008.

	Porcentaje de Ejecución de las viviendas			
Programa	Entre 50% y 75	Entre 75 y 100	Finalizadas	Total general
IVBA	2528	7074	2700	13621
Municipios	1162	556	1122	4418
Subtotal				18039
Villas y AP	1236	2712	1390	9537
Total general	**4926**	**10342**	**5212**	**27576**

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, Año 2007.

Cuadro 2. Viviendas en ejecución y finalizadas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas en resto de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, agosto de 2008.

	Porcentaje de Ejecución de las viviendas		
PROGRAMA	Entre 50% y 75	Entre 75 y 100	Finalizadas
IVBA	816	2550	62
Municipios	400	807	508
Subtotal			6635
Villas y AP		128	942
Total general	**1216**	**3485**	**7577**

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, agosto de 2008

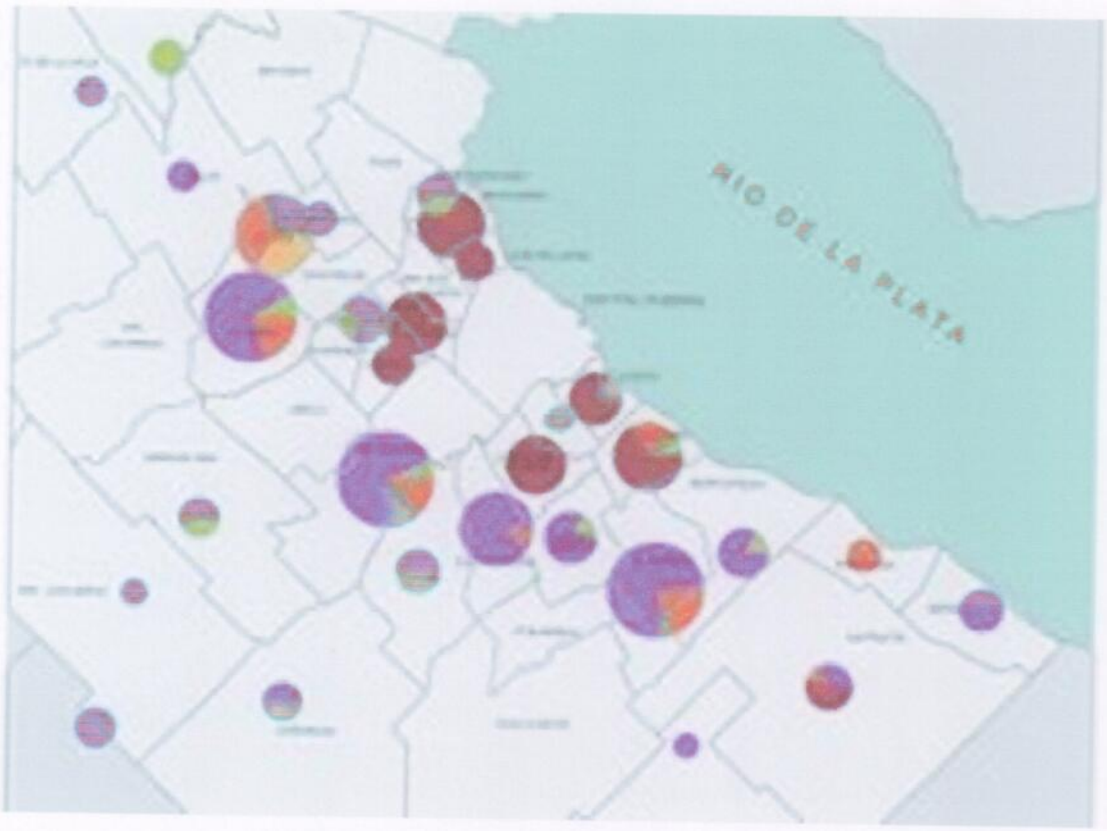
Cuadro 3. Viviendas en ejecución y finalizadas por el Programa Federal de Construcción de Vivienda en el Gran Buenos Aires y resto de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, agosto de 2008.

PROGRAMA	Porcentaje de Ejecución de las viviendas		
	Entre 50% y 75	Entre 75 y 100	Finalizadas
IVBA	3344	9624	2762
Municipios	1562	1363	1630
Subtotal			24674
Villas y AP	1236	2840	10479
Total general	**6142**	**13827**	**35153**

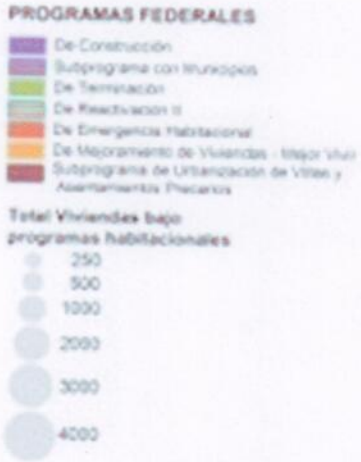
Los cuadros anteriores permiten trazar un panorama general del Programa en la Región Metropolitana. Los grandes números señalan que para toda la región se prevé un total un poco superior a las 35 mil viviendas, contabilizando aquellas que ya se encuentran finalizadas o en proceso de ejecución al mes de agosto de 2008, según fuentes del Instituto Provincial de la Vivienda.

La distribución de las soluciones habitacionales (viviendas en el marco del Programa de Construcción y de Municipios) por partidos del GBA, señala al segundo cordón como el gran receptor de la Operatoria, en particular en los partidos de: La Matanza, Esteban Echeverría a Moreno y a Florencio Varela, distribución que a priori señala cierta correlación con los niveles del déficit habitacional que son también los más altos de la región, en estos partidos. (Ver mapa 1)

Los Subprogramas que integran la Operatoria del Federal muestran una distribución geográfica con diferencias marcadas entre el primero y el segundo cordón de la Región. El Subprograma Urbanización de Villas y asentamientos, se localizan mayoritariamente en el primer cordón conforme la presencia de grandes villas en Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López y Tres de Febrero, en el segundo cobra mayor intensidad en los partidos de Quilmes, San Isidro y Morón.



Fuente: Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia



Uno de los objetivos del Programa explicitados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, es cubrir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables. Sin embargo, cabe señalar que el Programa persiguió también la generación de puestos de trabajo, con impacto positivo en el mercado de trabajo

metropolitano, así como la reactivación de la economía nacional y metropolitana a partir de la inyección de recursos públicos en la industria de la construcción.

Respecto de las localizaciones intraurbanas que presentan los Barrios del Federal, se destacan concretamente para el caso de la RMBA, lugares "periféricos" no sólo respecto del centro metropolitano (la Ciudad de Buenos Aires) sino incluso respecto de los territorios de los partidos de la región en los que se ubican. Los registros que se obtienen a partir de fotografías aéreas, señalan que su gran mayoría, como era esperable, se ubican en lugares distantes de las áreas centrales, y de las zonas de mayor concentración de la oferta de trabajo y servicios sociales básicos. En estas circunstancias, se destaca la ejecución del Programa en el partido de General Rodríguez.

El mapa[11] de la distribución de la tierra afectada al Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Región, ilustra lo señalado antes. En un porcentaje significativo del total de los casos, la tierra afectada al Programa se encuentra en los bordes urbanos de los diferentes partidos receptores de la Operatoria.

En la misma línea si se superpone este mapa a otro con la distribución de población en la RMBA -según niveles socioeconómicos- se observa que las localizaciones de la tierra sujeta a la ejecución del Programa coincide con los entornos de residencia de los sectores población con las condiciones socioeconómicas más desfavorables, de lo que se concluye que este Programa reproduce un patrón de distribución/ localización de la población destinataria de la política habitacional, similar al que estructura la distribución de la población en la metrópolis orientado por la distribución de las rentas del suelo urbano.

El tipo de contribuciones que efectiviza este Programa al desarrollo urbano metropolitano se verifica principalmente en una operación de extensión de la mancha urbana metropolitana, en prácticamente todas sus intervenciones. Esta operación involucra para las jurisdicciones afectadas la extensión de su área urbanizada. En cuanto al espacio urbano que consolida en esa operación, existen diferencias asociadas a la particularidad de cada jurisdicción.

La perspectiva sectorial con que se enfoca el desarrollo material de la urbanización desde la lógica pública, implica la constitución de nuevos fragmentos urbanos incompletos, con escasa consolidación del espacio urbano, manifiesta

[11] Ver Anexo

principalmente por la precariedad del espacio público, por las dificultades de accesibilidad a los centros de consumo locales y metropolitanos, por la escasez del transporte público, por la falta de adecuación de ciertas infraestructuras básicas, principalmente en materia de pavimento urbano, y por la falta de equipamiento público. En este marco la contribución que hace el Programa Federal es relevante tomando en cuenta que mejora las condiciones del hábitat inmediato de un conjunto significativo de familias si bien sus efectos positivos se ven reducidos por su inserción metropolitana, en un espacio cuya urbanidad está tensionada por la debilidad de la inversión pública en la producción de la ciudad metropolitana.

Respecto del resto de las intervenciones públicas que contribuyen al proceso de producción de ciudad metropolitana se destacan por la magnitud de la inversión, las obras financiadas por crédito externo en el marco de la operatoria APL 1[12] (Adaptable Programe Loan) promovida por el Banco Mundial con ejecución en la Provincia de Buenos Aires aprobado en diciembre del año 2004.

Una segunda operatoria vigente para la Región Metropolitana de Buenos Aires corresponde a al préstamo BID 1700 [13] orientado a financiar obras de infraestructura para el desarrollo social, que contempla la ampliación y refacción de hospitales, la construcción de centros de asistencia para la salud, de jardines maternales, y centros zonales de asistencia, de jardines de infantes y escuelas primarias.

6. El DECRETO LEY 8912: ANÁLISIS DE SUS MODIFICACIONES

6.1 Convalidación de Ordenanzas mediante decretos.

Los siguientes Decretos representan cuerpos normativos por los que las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires solicitan la convalidación de

[12] Esta operatoria contempla 3 componentes: a) vialidad: que incluye proyectos de repavimentación de rutas provinciales, y de caminos de acceso a localidades, b) saneamiento: agua, cloaca, y limpieza de arroyos, y c) drenaje urbano. Los criterios de elegibilidad de estos proyectos responden a los requerimientos impuestos por el Banco Mundial, por lo que los márgenes que encuentra el Estado Provincial para la planificación urbana, son muy estrechos.

[13] La operatoria en términos generales responde a la focalización de la inversión en aquellos territorios donde se encuentran los hogares en condiciones de pobreza extrema. De este modo sin ninguna otra estrategia de distribución territorial de la inversión prevé la localización de los equipamientos en aquellas áreas en las cuáles el porcentaje de población NBI asciende al 17% en el segundo cordón del Conurbano y al 11% en el primero. Esto en principio establece un criterio de focalización que tiene una territorialidad definida, la que se aparta de otros criterios posibles de distribución de la inversión incluso, con mejores condiciones de generar impactos amplificados en el desarrollo social.

aquellas ordenanzas que se correspondan con las etapas previstas por el Decreto Ley 8912 en lo referido a los planes de ordenamiento territorial. El fundamento de lo mencionado se encuentra en el art. 83 de esta norma que establece que:

"Las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes, a los siguientes efectos:

a) Verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial (artículo 3, inciso b), así como el grado de compatibilidad de las mismas con las de los Municipios linderos.

b) Verificar si se ajustan en un todo al marco normativo referencial dado por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y si al prever ampliaciones de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas e industriales se han cumplimentado las exigencias contenidas en la misma para admitir dichos actos."

Decreto 4/11

EL decreto 4/11 convalida el proyecto de urbanización cerrada denominado comercialmente como "B.C. Laguna Dorada", con una superficie aproximada de 78 hectáreas, a desarrollarse en la Municipalidad de Pilar.

Este decreto se emite en el marco del artículo 83 del DL 8912, que establece la necesidad de que el Poder Ejecutivo de la provincia apruebe las distintas etapas del ordenamiento territorial correspondiente al Municipio.

Decreto 2.741/10

Mediante este decreto el Poder Ejecutivo convalida todas las normas que regularon el Plan Estratégico para el Partido de Escobar, aprobado mediante Ordenanza Nº 4729/09, y que establece lineamientos generales en materia de políticas de desarrollo y crecimiento.

6.1 MODIFICATORIAS.

Decreto 2.210/80

Este Decreto establece una excepción a lo regulado por el DL 8912 para aquellos predios que pertenezcan al Estado Nacional, la Provincia o los Municipios, en donde

existan viviendas no desmontables construidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 8912.

Para este tipo de predios, la norma autoriza subdivisión de los mismos sin que resulte necesario cumplir con las exigencias de la 8912., a los fines de posibilitar la transferencia de dominio de las unidades habitacionales. El tiempo en que fueron construidos las viviendas y el carácter de la edificación, deberá ser debidamente certificado por la municipalidad respectiva mediante dictamen de personal profesional.

6.2 REGLAMENTACIONES.

Decreto 3.163/95

Este Decreto modifica el artículo 8º del decreto 1549 que reglamenta el DL 8912/77 mediante su artículo 1° que dice: Modificase el artículo 8° del Decreto 1.549/83 el que quedara redactado de la siguiente manera:

"*Artículo 8º - Los Organismos Provinciales no podrán aprobar operaciones de mensura para unificaciones y/o divisiones, sin el previo visto bueno del Municipio respectivo.*

Cuando se tratare de mensuras destinadas a la unificación o división de terrenos aluvionales, los Municipios deberán expedirse en el plazo de sesenta (60) días hábiles. De no hacerlo en ese término, el trámite realizado por los Organismos Provinciales, quedará convalidado".

Decreto 1359/78 (Derogado por Decreto 1549/83).

Este Decreto reglamentario fue posteriormente derogado por el 1549, sin embargo a continuación enumeramos aquellos artículos de la Ley 8912 que fueron reglamentados:

Artículo 7 - Distingue entre las industrias peligrosas, nocivas y molestas.

Artículo 37 – Posibilita la construcción de viviendas unifamiliares en zonas donde no se hayan instalado cloacas, pero si exista agua corriente.

Artículo 40.- Establece una fórmula para determinar habitantes por parcela.

Artículo 41.- Regula todo lo relacionado a ambientes y superficie cubierta total mínima por persona en edificios para uso multifamiliar.

Artículo 43.- Excluye del Factor de Ocupación Total (F.O.T.) a la superficie de los cuartos de máquinas, tanques, depósitos o lavaderos en las azoteas, ni tampoco la de planta libre.

Artículo 45.- Regula los valores que correspondan a usos específicos o diversos.

Artículo 47.- Fija el premio que corresponda por fracciones de valores mediante interpolación lineal.

Artículo 48.- Establece que los municipios determinarán las condiciones de ventilación e iluminación de los locales de habitación y de trabajo, como así el concepto de patio interno.

Artículo 49.- Dentro de las excepciones que se podrán establecer se incluye la exigencia de espacios para estacionamiento o de cocheras en algunos casos.

Artículo 52.- Regula aquellos casos en los que las municipalidades deben regular las dimensiones mínimas de parcelas con la densidad poblacional.

Artículo 54.- Regula las excepciones a la creación de parcelas de dimensiones menores que las establecidas para la zona respectiva

Artículo 55.- Remite al artículo 34, permitiendo usos residenciales excepcionales.

Artículo 59.- Establece que en los cursos y espejos de agua construidos por personas o entidades públicas o privadas, con la finalidad de destinarlos a la práctica de actividades deportivo-recreativas propias de dicho medio, no será exigible la cesión de la franja de terreno que establece este artículo.

Artículo 69.- Establece que este artículo solo será aplicable cuando los municipios no designen y delimiten zonas del área rural para la localización de clubes de campo.

Artículo 101.- Entiende por condiciones de saneamiento a la aptitud del suelo para permitir el asentamiento poblacional.

Decreto 2018/81. DEROGADO POR DECRETO 1549/83

A partir de la primera reglamentación de la Ley 8912 surgieron una serie de problemas sobre todo en los ámbitos municipales, que coincidían en que la extrema rigidez en la que había sido construida la norma representaba un obstáculo para el mejor aprovechamiento del parque inmobiliario existente.

Los fundamentos mencionaban también la necesidad de facultar a los municipios a reglamentar la autorización de los proyectos introduciendo como parámetros de evaluación la antigüedad y el estado de los inmuebles.

De esta manera, modifican el artículo 2º del anterior decreto reglamentario.

Decreto 1372/88

Este Decreto trabaja básicamente sobre la reglamentación del artículo 55 de la Ley 8912, que tiene por objeto preservar las áreas urbanas de molestias, conflictos y contaminación que origina el tránsito sobre las redes troncales principales, a la vez que resguardar a estas vías de las disfuncionalidades y accidentes que se producen en proximidades de asentamientos intensivos de población.

A raíz de las posibilidades que surgían mediante nueva legislación sobre aquellos centros urbanos atravesados por rutas nacionales y provinciales y accesos, con una densidad mayor a la reglamentada, se habían creado situaciones especiales que debían regularse creando nuevos centros de población y ampliaciones urbanas programadas

Se presentaba necesario regular la situación de los núcleos urbanos que son cruzados por vías primarias o aquellos casos cuyos accesos han sido alcanzados por la urbanización a fin de lograr soluciones de organización y utilización del espacio que permitan neutralizar los efectos negativos, situación que se resuelve mediante la presente norma.

Decreto 1.549

Se dicta en octubre de 1983, actualmente vigente, fija la reglamentación más completa e importante de la ley 8912.

6.3 COMISIONES Y PROGRAMAS CREADOS EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 8912.

Decreto 1727/2002

La ley 8912 a través del artículo 2° inciso f), establece como uno de los objetivos fundamentales del proceso de ordenamiento territorial, el de asegurar la participación orgánica de la comunidad en el mismo, estudiándose la incorporación de un procedimiento de audiencias públicas en el ámbito municipal.

También a raíz de estas transferencias mencionadas a la competencia municipal resulta necesaria la creación de un Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas,

donde se inscriban aquellos emprendimientos que obtengan la convalidación definitiva.

Así el presente decreto crea un *Programa de Descentralización Administrativa a Municipios* del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas, que comprende a los clubes de campo y a los barrios cerrados.

También el decreto crea en el ámbito del Ministerio de Gobierno, el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales y que tiene por objeto la inscripción de los Barrios Cerrados y Clubes de Campo.

Decreto 188/11

El decreto 188 crea un programa cuyo principal objetivo es la urbanización de villas y asentamientos precarios con el fin de dar una solución integral a los problemas relacionados con la precariedad del hábitat urbano en su territorio y los fenómenos complejos originados en este marco.

Las acciones de trabajo principales de este programa son: (i) el saneamiento ambiental; (ii) la construcción de viviendas sociales; (iii) la infraestructura social y comunitaria; (iiii) la regularización dominial, el desarrollo local y la inclusión social;

Así se crea el "*Programa de Urbanismo Social*", junto a un documento de Gestión del Programa y un Proyecto de Convenio a suscribir con las municipalidades.

Decreto 1.496/08

Este decreto crea la Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial (C.I.O.U.T.) de la provincia de Buenos Aires, que tiene como principal objetivo coordinar la actividad de los organismos provinciales que intervienen en el proceso de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires a fin de establecer criterios, metodologías y procedimientos que posibiliten una acción eficaz y eficiente en relación con la tarea primaria que desarrollan los municipios.

Establece como miembros permanentes de la Comisión los organismos de aplicación de la Ley 8912, como así también el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Sus funciones consisten básicamente en la elaboración de instrumentos normativos, de procedimientos y tecnológicos que permitan optimizar y perfeccionar el Sistema

de Ordenamiento Territorial Provincial y las relaciones concurrentes con los municipios conforme los lineamientos de la norma en estudio.

Decreto 1.636/08

Este decreto establece la creación del Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (R.U.U.P.B.A.) que tiene como objetivo principal articular las voluntades (provincial y municipal) en cuanto al registro y control del ordenamiento urbano.

La autoridad de aplicación del presente programa es la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, que tiene la obligación de inscribir en el registro mencionado todas las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento a que refiere el artículo 83 de la ley 8912.

6.4 Normas que hacen referencia al DL 8912

Decreto 2815/96.

Reglamenta la ley 24.374 de Régimen de Regularización Dominial.

Artículo de referencia: "*ARTICULO 25º.- Los inmuebles comprendidos por aplicación de la Ley que se reglamenta o que pudieran resultar por subdivisión, quedan exceptuados de las normas del Decreto Ley 8912/77, de las Leyes 6254, 6253 y 10707 y Decreto Reglamentario N° 1736/94.*"

Decreto 2.568/97

Mediante este decreto se establece que el Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados) gestionados mediante la aplicación de la Ley Nacional 13.512.

Aún cuando no se hace referencia a la ley 8912 en su parte dispositiva, los fundamentos del mismo la mencionan, estando profundamente vinculada por la temática que trata.

El considerando que referencia a la 8912 es el siguiente: "*Que el Decreto Ley 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia, ha determinado los Organismos que deben tomar intervención en todos los aspectos del ordenamiento territorial a nivel Municipal y Provincial;*"

6.5 Normas complementarias.

DECRETO 2489/63 sobre Propiedad Horizontal, inscripción de títulos de constitución, transferencia, modificación o extinción, normas y requisitos.

DECRETO 947/04: incorpora y modifica artículos del Decreto 2489/63.

DECRETO 3202/06: establece que los organismos de la Provincia con competencia en la aplicación de las leyes de medio ambiente, código de aguas, código de ordenamiento urbano, forestación y otras normas aplicables, para la aprobación de los proyectos urbanísticos o de desarrollos específicos en la zona atlántica bonaerense, deberán verificar la adhesión municipal por ordenanza específica a los presupuestos mínimos establecidos en el decreto.

DECRETO 27/98

En el marco de la ley 8912, este decreto pretende regular todo lo relacionado con los emprendimientos denominados "Barrio Cerrado", ya que al momento de la sanción de la norma, todavía no se manifestaban en la planificación territorial de la provincia.

Ley 11723 sobre Conservación, Protección y Mejoramiento de los Recursos Naturales.

Ley marco en temas ambientales de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 5º, inc. d) establece que el Poder Ejecutivo y los Municipios deben garantizar "*La planificación del crecimiento urbano e industrial deberá tener en cuenta, entre otros, los límites físicos del área en cuestión, las condiciones de mínimo subsidio energético e impacto ambiental para el suministro de recursos y servicios, y la situación socioeconómica de cada región atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones*".

Así también en su capítulo III regula los instrumentos de política ambiental en materia de ordenamiento y planeamiento ambiental, entre los que se encuentra lo referente a la localización y regulación de los asentamientos humanos:

"*1. Para la fundación de nuevos centros de población y la determinación de los usos y destinos del suelo urbano y rural.*

2. Para los programas del gobierno y su financiamiento destinados a infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.

3. Para la determinación de parámetros y normas de diseño, tecnologías de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda."

Ley 12257 Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires.

El presente código regula la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la legislación provincial, impartiendo instrucciones para la coordinación de las actividades vinculadas deben ceñirse las actividades de la administración central y la descentralizada, dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución de la Provincia.

En materia de ordenamiento territorial, el código establece preferencias y prerrogativas para el uso del agua del dominio público por categoría de uso, regiones, cuencas o parte de ellas, por acto fundado, privilegiando el abastecimiento de agua potable y alentando criterios de reutilización de agua para uso industrial o cualquier actividad productiva que así lo permita.

Así también fija periódicamente por regiones y por categoría de uso, el canon y las contribuciones a cargo de concesionarios, permisionarios y usuarios en general, pudiendo en caso de emergencia hídrica disminuir o suprimir por tiempo determinado tales gravámenes.

Por otro lado impone restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente y de los bienes públicos y privados del impacto dañoso del agua.

7. Competencias de la Provincia de Buenos Aires en materia Ambiental, Autoridades de Aplicación, Organismo Provincial para el Desarrollos Sostenible.-

Como habíamos señalado en el informe anterior, las competencias ambientales en la provincia durante el corte de los 70-80, se mantuvieron dispersas en distintas reparticiones gubernamentales.

Es recién a partir del año 1993, con la creación del Instituto Provincial de Medio Ambiente, en donde comienzan a gestionarse las problemáticas ambientales con una visión más integradora.

Con posterioridad, mediante el dictado de la Ley N° 11.737, se crea la Secretaría de Política Ambiental, transfiriéndole todas las potestades del Instituto, y sumándole otras.

Finalmente, en diciembre de 2007, con la ley de Ministerios N° 13.757, se crea el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, que funciona como un ente autárquico, dependiendo en la actualidad de la Secretaría de Espacios Públicos[14].

El mismo está a cargo de un Director Ejecutivo, quien es autoridad de aplicación de la Ley N° 11.723, sobre protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y medio ambiente en general, sumándole además las competencias de la Ley N° 10.907, relativas a la protección de Reservas y Parques Naturales, que con anterioridad estaban en cabeza del Ministerio de Asuntos Agrarios.

En el artículo 31 de la Ley de Ministerios, se fijan las competencias del OPDS, siendo las mismas:

1. *Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos.*
2. *Planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental, participando en la ejecución de la misma a través de la suscripción de convenios con otros organismos públicos y/o privados, municipales, provinciales, nacionales, e internacionales.*
3. *Intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines.*
4. *Desarrollar acciones tendientes a diversificar la matriz energética provincial a través de las energías generadas por medio de fuentes renovables, alternativas o no fósiles.*
5. *Promover la investigación y el uso de fuentes alternativas de energía, y desarrollar políticas orientadas a la sustentabilidad y eficiencia energética en el sector público y privado como prevención del cambio climático; y acciones tendientes a la promoción y la instalación de unidades de generación energética a partir de fuentes renovables o no fósiles tendientes a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero.*

---

[14] Se debe mencionar, que el artículo 31 de la Ley 13.757 estableció que la estructura del OPDS iba a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En el año 2011, a partir de la reelección del Gobernador Daniel Scioli, se hicieron algunas modificaciones estructurales, como la de pasar a la órbita de la Secretaría de Espacios Públicos el OPDS.

6. *Ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental.*
7. *Fiscalizar, en el ámbito de su competencia, a los organismos que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental que fije el Poder Ejecutivo.*
8. *Intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos, sin perjuicio de los lineamientos que establecen las Leyes 11.347, 11.720, 13.592, de las obligaciones que en ellas se establecen para los Municipios y del Decreto-Ley 9.111/78.*
9. *Elaborar y ejecutar programas sobre el ecosistema del Delta Bonaerense y de las demás cuencas del territorio de la provincia de Buenos Aires, en coordinación con otros organismos competentes en la materia.*

7.1 Autoridad del Agua.-

A partir de la creación de este organismo descentralizado, y la incorporación de las áreas naturales protegidas a la órbita del OPDS, se puede afirmar que se concentran las competencias de todos los subsistemas analizados en el 1° informe parcial en una misma repartición pública, en algunos casos compartidas con otras estructuras, como es el caso de la Autoridad del Agua.

La estructura orgánica funcional del OPDS fue aprobada por el Decreto N° 23/07, en donde se registran las misiones y funciones específicas de todas las áreas correspondientes al OPDS.

Es importante destacar que el poder de policía que se le otorga a este organismo traspasa el mero control sanitario, y tiene amplias facultades de fiscalización de todas las actividades que puedan causar un impacto ambiental negativo en todo el territorio de la provincia, quedando establecidas en las leyes provinciales N° 11.723, N° 5.965 y N° 11.459.

Por otro lado, la Autoridad del Agua, quien es la autoridad de aplicación del Código de Aguas (Ley N° 12.257), y que regula la protección y conservación del recurso agua en todo el territorio de la provincia, tiene las siguientes competencias:

1. Formular la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la legislación provincial, hacerla conocer a la comunidad, impartir instrucciones para la coordinación de las actividades vinculadas a ella e instrumentarla en los planes de

gobierno. A esa política formulada públicamente deberán ceñirse las actividades de la administración central y la descentralizada, dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución de la Provincia.

2. Decretar reservas que prohíban o limiten uno o más usos o la constitución de derechos individuales sobre agua de dominio público.
3. Establecer preferencias y prerrogativas para el uso del agua del dominio público por categoría de uso, regiones, cuencas o parte de ellas, por acto fundado, privilegiando el abastecimiento de agua potable y alentando criterios de reutilización de agua para uso industrial o cualquier actividad productiva que así lo permita.
4. Fijar periódicamente por regiones y por categoría de uso, el canon y las contribuciones a cargo de concesionarios, permisionarios y usuarios en general, pudiendo en caso de emergencia hídrica disminuir o suprimir por tiempo determinado tales gravámenes.
5. Determinar, cuando la circunstancia lo requiera y justifique la dotación de agua a acordar a cada categoría o tipo de uso y a cada región. Se entenderá que la Autoridad del Agua sólo podrá disponer del agua que exceda esa dotación.
6. Suspender el suministro de agua para uno o más usos, por acto fundado, en caso de sequía extraordinaria u otra calamidad pública.
7. Acordar con el Gobierno de la Nación, con el Gobierno de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires, con los de provincia, con organizaciones internacionales y con estados extranjeros y sus divisiones territoriales: (i) el estudio y la planificación del desarrollo y preservación de cuencas internacionales, la construcción y operación de obras y la realización de actividades susceptibles de afectar esas cuencas, y (ii) La institución y constitución de organismos con los mismos fines.
8. Imponer restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente y de los bienes públicos y privados del impacto dañoso del agua.

7.2 Organismos Intervinientes.-

En el cuerpo del Decreto Ley N° 8912/77 se encuentra expresamente establecido el procedimiento mediante el cual se implementan las ordenanzas municipales que regulan cuestiones de zonificación a nivel territorial, y que necesitan del aval provincial para su correcta aplicación.

Es la misma ley quien se encarga de definir el proceso de planeamiento físico, como al *"...conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias."* Por último, asevera que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el orden municipal, siendo obligatorio para cada partido como instrumento sectorial.

En cuanto a las reparticiones de los dos niveles que deben intervenir en el proceso, encontramos que a nivel municipal, por cuestiones competenciales, deben estar incluidas las oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales.

Una vez dictada la ordenanza, queda supeditada su sanción a la aprobación por parte del Poder Ejecutivo, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes, quienes deberán verificar los siguientes supuestos:

1. *Verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial (artículo 3, inciso b), así como el grado de compatibilidad de las mismas con las de los Municipios linderos.*
2. *Verificar si se ajustan en un todo al marco normativo referencial dado por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y si al prever ampliaciones de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas e industriales se han cumplimentado las exigencias contenidas en la misma para admitir dichos actos.*

Encontramos entonces, que a partir de la sanción de la ordenanza de zonificación, dictada en el marco de la Ley N° 8912/77, la misma debe ser convalidada mediante un Decreto del Ejecutivo Provincial, interviniendo en el proceso las siguientes reparticiones:

Dirección de Gestión Urbana, dependiente de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial – **Ministerio de Gobierno**

Departamento de Planeamiento Estratégico, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales – **Ministerio de Gobierno**

Unidad de Coordinación de Políticas de Gobierno – **Ministerio de Gobierno**

De acuerdo a la propuesta establecida en la ordenanza, los ***organismos técnicos con competencia en la materia*** (por ejemplo, Autoridad del Agua)

Asesoría General de Gobierno

7.3.- Análisis comparativo de herramientas de Ordenamiento Territorial en algunas Provincias.-

Provincia de Formosa – Ley Integral de Ordenamiento del Territorio.

En el año 2010, y a partir de la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se sancionó en la provincia de Formosa la Ley N° 1552, sobre el Programa de Ordenamiento Territorial. La misma establece el procedimiento administrativo para la ejecución del Programa de Ordenamiento Territorial de la provincia de Formosa (POT-For), con el fin de promover el desarrollo económico y social a través de la ocupación del espacio físico en forma armónica con la preservación de todos los recursos naturales, en particular de los bosques nativos, conforme lo establecido en la Ley General del Ambiente Nacional (Nº 25.675), la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos (Nº 26.331), la Ley de Ecología y Medio Ambiente (Nº 1060) y el Código Rural (Ley Nº 1314) de la provincia de Formosa.

La norma define al programa como una "*... herramienta de gestión ambiental integrada por el conjunto de acciones administrativas y técnicas, mediante el cual la Autoridad de Aplicación formula las propuestas de ocupación del espacio físico y uso sustentable del territorio provincial, con el fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecido por la Provincia.*"

Entre los objetivos del programa, destacamos los siguientes establecidos en la ley:

a) Desarrollar un procedimiento administrativo para el ordenamiento territorial, sobre la base de la zonificación en función de sus características ambientales, aptitudes agroecológicas y usos productivos, estableciendo los criterios para los cambios de uso del suelo a través de los instrumentos e incentivos para la gestión territorial establecidos en la presente.

b) Asegurar un desarrollo socio-económico equilibrado y sustentable del territorio, promoviendo a la vez, la mejora en la calidad de vida de la población y la conservación de los recursos naturales de la Provincia.

c) Valorizar el territorio con sentido estratégico, sus recursos naturales tangibles e intangibles y los servicios ambientales que brindan los diferentes ecosistemas representados en el territorio de la Provincia, incluyendo la diversidad biológica como base para el desarrollo sustentable de la economía provincial.

d) Efectuar un Ordenamiento Territorial de todos los ambientes naturales de la provincia de Formosa, incluyendo las especificaciones de la Ley Nº 26.331 de Bosques Nativos.

e) Promover las potencialidades productivas del territorio para el desarrollo humano, teniendo en cuenta las restricciones y limitaciones ambientales, el potencial agronómico, la aptitud del suelo y la preservación de los ecosistemas.

f) Planificar la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la gestión del territorio de manera sustentable, procurando su ordenamiento integral y equitativo, atendiendo en forma conjunta a las prioridades de la producción y de la conservación.

g) Asegurar que el procedimiento administrativo de ordenamiento territorial se desarrolle como proceso continuo y permanente, con participación ciudadana, conforme a las exigencias de la Ley General del Ambiente Nacional Nº 25.675, la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos Nº 26.331 y la Ley de Ecología y Medio Ambiente Nº 1060, a los fines de asegurar su actualización en forma periódica, atendiendo a los avances en el conocimiento científico, las innovaciones tecnológicas y la introducción de nuevas actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la Provincia.

h) Promover los mecanismos e instrumentos legales, administrativos y financieros que doten al gobierno provincial de los recursos económicos y medios materiales que estimulen a las personas físicas o jurídicas sujetas a los términos de la

presente, para la adopción de prácticas productivas ambientalmente adecuadas, así como permitir la compensación de los servicios ambientales contemplados en la Ley Nº 26.331.

i) Propender a la utilización de la tierra rural conforme a su función social, acorde a lo establecido en el artículo 45 de la Constitución Provincial, favoreciendo programas que atiendan a la equidad en los indicadores de tenencia de la tierra, y donde la valorización fundiaria sea el resultado de innovaciones productivas y de gestión, y no de la mera especulación inmobiliaria.-

Leyes Sectoriales sobre ordenamiento de Bosques.-

Provincia de Salta

En cuanto a las experiencias comparativas a niveles provinciales, encontramos entre algunas la sanción de la Ley N° 7.543 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta.

Esta norma fue dictada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6º de la Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, teniendo por finalidad "*... promover el aprovechamiento racional, la conservación, el manejo sostenible y el desarrollo sustentable de los bosques nativos, armonizando el desarrollo económico social y ambiental de la provincia de Salta, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.*"

En cuanto a las herramientas para establecer las diferentes categorías de conservación, la norma presenta los siguientes criterios e indicadores de sustentabilidad ambiental:

1. Superficie o tamaño mínimo del hábitat;
2. Vinculación con otras comunidades naturales;
3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional;
4. Existencia de valores biológicos sobresalientes;
5. Conectividad entre eco-regiones;
6. Estado de conservación;
7. Potencial forestal;
8. Potencial de sustentabilidad agropecuaria;

9. Potencial de conservación de cuencas;

10. Porcentaje de Pendiente;

11. Valor y uso dado por Comunidades Indígenas y Campesinas a áreas boscosas o colindantes.

Provincia de Chaco.-

Mediante la sanción de la Ley N° 6.409, se aprobó en la provincia del Chaco el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia del Chaco, de acuerdo con las categorías de Conservación establecidas en la Ley Nacional N° 26.331, adoptando las mismas categorías fijadas por esta norma, y estableciendo las siguientes categorías:

1. Categoría I (Rojo): bosques de muy alto valor de conservación que no deben transformarse, comprendiendo áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad.
2. Categoría II (Amarillo): bosques de mediano valor de conservación, que no deben transformarse y, que aún degradados, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación.
3. Categoría III (Verde): bosques de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente, dentro de los criterios de la presente ley.

Provincia de Córdoba.-

En el año 2011 se sancionó la Ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba N° 9.814.

Provincia de Misiones.-

1. La Ley N° XVI-105 sancionada en el año 2010, sobre ordenamiento territorial de los Bosques Nativos de Misiones, establece como instrumentos y objetivos de la norma los siguientes:
2. Establecer el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos;
3. Promover el Enriquecimiento, Restauración, Conservación,
4. Mejoramiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos;

5. Poner en valor los Servicios Ambientales brindados por los bosques nativos, fomentando la conservación de las masas forestales nativas, con la distribución de fondos por los servicios que prestan;
6. Implementar las medidas necesarias para el control , monitoreo y la fiscalización de las actividades de aprovechamiento en los Bosques Nativos;
7. Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los Bosques Nativos que beneficien a la sociedad en su conjunto;
8. Fortalecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, generando las medidas necesarias para asegurar su funcionalidad, conectividad y mantenimiento en el tiempo;
9. Lograr la permanencia de masas nativas haciendo prevalecer los principios precautorio y preventivo, en situaciones en que la permanencia de los mismos garantiza los servicios ambientales a la sociedad en su conjunto.

Provincia de Catamarca.-

Mediante la sanción de la Ley N° 5311/2010 de Catamarca, se establecieron como objetivos primordiales de una política de bosque nativo la promoción y garantía en la protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible del bosque nativo de la Provincia de Catamarca, así como la valoración de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad.

Así también, se establecieron los criterios para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la zonificación resultante en la provincia, en ejercicio del dominio que éstas tienen sobre sus recursos naturales.

Del articulado de la norma se desprende la prevalencia de la aplicación de los principios precautorios y preventivos, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios o los daños ambientales que su ausencia generan, aun cuando no puedan demostrase con las técnicas disponibles en la actualidad.

Provincia de Chubut.-

A partir de la sanción de la Ley N° XVII-92/2010 se aprueba el Ordenamiento de Bosques Nativos existentes en el territorio de la provincia.

El articulado de la ley no es muy extenso, contando con solo nueve artículos, sin embargo cuenta con dos anexos, el Anexo A que detalla los bosques nativos de

acuerdo a una escala de sustentabilidad de UNO EN DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (1: 250.000), y el Anexo B que cuenta con un Documento Técnico "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia del Chubut.

Provincia de Corrientes.-

La Ley N° 5.974 promueve el ordenamiento territorial de los Bosques Nativos de la provincia, con los mismos criterios que la Ley Nacional, estableciendo tres categorías distintas (Roja – Amarilla – Verde) dependiendo del grado de protección que se le quiera asignar a un territorio determinado.

Así también regula que se actualizará la cartografía como máximo cada cinco años, por acto fundado de la Autoridad de Aplicación que declare su necesidad.

Provincia de Mendoza.-

Mediante la Ley N° 8.195 sancionada como casi todas las leyes provinciales de bosques en el año 2010 establece las normas de Ordenamiento de los Bosques Nativos (OBN) de la Provincia de Mendoza, en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 6° de la Ley Nacional N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y en ejercicio del dominio originario de la Provincia sobre sus Recursos Naturales.

Provincia de Río Negro.-

La Ley N° 4.552 del año 2010 establece las normas complementarias, para la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos existentes en el territorio de la Provincia de Río Negro, en cumplimiento de los umbrales básicos de protección fijados por la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos nº 26331, conforme el artículo 41 de la Constitución Nacional, sin que ello altere las jurisdicciones locales.

Provincia de San Juan.-

La Ley 8.174 presenta como objetivos fundamentales de la política ambiental de ordenamiento de los bosques nativos los siguientes:

1. Promover el resguardo del Bosque Nativo mediante su Ordenamiento Territorial.

2. Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad.
3. Mantener los Bosques Nativos y los beneficios ambientales que ellos proporcionan y prevenir los daños ambientales que su ausencia pudiera generar.
4. Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sustentable de los bosques nativos.

Provincia de Santiago del Estero

La Ley N° 6.942 presenta como elemento integrador el carácter progresivo del "Ordenamiento Territorial de los bosques nativos de Santiago del Estero", entendido como un proceso continuo de adecuación y actualización de la clasificación de los bosques, a partir de procesos participativos y estudios técnicos específicos.

Así también establece en su decreto reglamentario que el ordenamiento podrá tener modificaciones anuales a partir de la consideración de presentaciones voluntarias-sobre casos específicos-, aprobadas por la autoridad de aplicación hasta el 31 de octubre de cada año y podrá ser revisado integralmente cada cuatro años.

Provincia de Tucumán

La Ley N° 8.304 establece como objetivos del ordenamiento territorial de bosques los siguientes:

1. Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, de conformidad con la Ley Nacional N° 26.331 y sus normas complementarias.
2. Planificar y regular la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo, a través de instrumentos y mecanismos de ordenamiento territorial de los ecosistemas forestales y sus áreas adyacentes.
3. Implementar las medidas necesarias para regular, controlar y aumentar la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo.

7.4 Estudio Comparado De Normativa Vinculada a Políticas De Ordenamiento Territorial de otros estados.

Estados Latinoamericanos

Sistema de Ordenamiento Territorial de Venezuela.

La discusión sobre el ordenamiento territorial en Venezuela data de la segunda mitad de la década de los años setenta, de la que resultó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N° 3.238 adoptada en 1983. En dicha Ley, el OT se define como la "*Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización de medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral*".

Los alcances de esta definición son determinados por las finalidades del OT que establece la Ley. Estas son:

1. *Definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.*
2. *Establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y limitaciones ecológicas.*
3. *Mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.*
4. *Desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras.*
5. *Desarrollo agrícola y ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y favorecer las actividades agropecuarias.*
6. *Desconcentración urbana, a partir de la reorientación de los flujos migratorios.*
7. *Desconcentración y localización industrial para el desarrollo económico espacialmente equilibrado y aprovechamiento racional de los recursos naturales.*
8. *Definición de corredores viales y grandes redes de transporte.*

Tanto la definición como los alcances planteados, precisan como interés fundamental del OT venezolano, la búsqueda del "desarrollo integral", entendido desde el punto de vista del mayor bienestar de la población, la protección y valorización del ambiente y la seguridad y defensa nacional. Este tipo de desarrollo se orienta, según el Plan de Ordenación del Estado de Táchira, guiado por los siguientes principios:

1. La calidad del ambiente y el desarrollo deben ser compatibles.
2. Los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente.
3. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente son de utilidad pública.

4. La complejidad del ambiente y del desarrollo requiere un tratamiento integral.
5. Existe un daño ambiental que es permisible o tolerable.
6. La calidad del ambiente y la conservación de los recursos naturales requiere la participación de toda la población.
7. El problema ambiental debe ser comprendido y enfrentado en el ámbito mundial.
8. Cada actividad en su sitio.
9. El territorio condiciona el desarrollo no lo determina.
10. El objetivo final de la ordenación es el bienestar de la mayoría.
11. A cada país y momento histórico corresponde una forma particular de ordenamiento.
12. El patrón de ordenamiento territorial no es modificable significativamente, sino se modifica el estilo de desarrollo que lo determina.
13. Vencer la inercia de los patrones de ordenación requiere grandes esfuerzos.
14. El grado adecuado de concentración es un concepto relativo.

Lo anterior evidencia la concepción integral del OT en Venezuela. Integridad que articula las políticas sectoriales de desarrollo, las políticas ambientales y las políticas de planificación espacial. Así también los lineamientos básicos de la política nacional de ordenamiento, se fijan mediante un plan de acción diseñado e implementando por el ejecutivo nacional, con basamento en los principios previamente señalados.

Sistema de ordenamiento territorial de Bolivia.

En Bolivia se ha definido el Ordenamiento Territorial como el "*proceso organizador del uso y ocupación del territorio para la aplicación de los lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible. Tiene como objetivo, lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población y la optimización del uso de los recursos naturales. Permite la articulación de las dimensiones sectorial y territorial, normando el empleo del territorio y promoviendo la superación de las desigualdades regionales y sociales*[15]"

Los objetivos de la política nacional de Bolivia en materia de Ordenamiento Territorial son:

1. Aprovechar adecuadamente los recursos naturales no renovables y de manera sostenible los renovables, optimizando su aprovechamiento mediante la delimitación de espacios territoriales y la asignación de usos basados en la aptitud productiva, en el marco de las características sociales y culturales de cada zona del territorio.

[15] Concepto tomado del sitio del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de Bolivia

2. Orientar la ocupación integral y armónica del territorio, a través de una estructura de asentamiento poblacional que garantice el acceso a bienes y servicios en todo el territorio.
3. Orientar acciones para la reducción de los desequilibrios regionales, a través del desarrollo de las potencialidades específicas de cada departamento, fortaleciéndolas complementariedades y promoviendo el desarrollo armónico en todo el territorio nacional.
4. Identificar los ejes de desarrollo e integración, orientados a la articulación del territorio y la inserción del país en la dinámica económica, cultural y científica del continente.

Cabe señalar que la gestión del ordenamiento en Bolivia parte del principio de concertación como requerimiento esencial para hacer posible el OT. Del mismo modo, se busca la coordinación de la inversión pública nacional, departamental y municipal en conjunto con los sistemas de inversiones privados.

La Regulación de la cuestiones vinculadas al Ordenamiento Territorial en Bolivia se implementan mediante *PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL* (PLOT) es un instrumento de carácter normativo, técnico político y administrativo para la gestión del territorio mediante el cual se planifica y regula el uso del suelo y se optimiza las modalidades de su ocupación.

Países europeos

El Sistema de Ordenamiento Territorial en la Unión Europea[16].-

En el marco de la experiencia internacional reciente, Europa ha experimentado una considerable transformación e integración de sus sistemas nacionales y ha visto cómo se multiplicaban experiencias regionales (o sub-nacionales), nacionales y comunitarias en materia de política territorial.

En particular, la Unión Europea cada vez más consciente del papel que el territorio, como recurso estratégico, desempeña en la producción de los procesos de desarrollo y de su capacidad de influir en los efectos de las decisiones políticas generales y sectoriales, ha incrementado sustancialmente su protagonismo en tema de ordenamiento territorial en el panorama económico e institucional.

---

[16] Tomado del trabajo "*Estudio comparado sobre la Legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y LA UNIÓN EUROPEA*" publicado por el CESPI, Italia 2011.

Sin embargo, a la hora de analizar la gobernanza de la ordenación del territorio en la Unión Europea, nos alcanza la complejidad de la materia en el diseño de políticas tan macro como las relativas al ordenamiento del territorio en todo un continente. La peculiaridad de la materia surge del hecho de que, si bien desde el punto de vista institucional la Unión Europea no tiene competencias y organismos específicos en materia de ordenación y planificación territorial, en la práctica, al crecer la preocupación por un desarrollo sostenible, cohesivo y equitativo del territorio comunitario, la Unión Europea, persiguiendo sus finalidades estatutarias, ha incrementado sus modalidades de intervención (a menudo informales) en la materia.

En efecto, en las últimas décadas la creciente sensibilización por temas territoriales es un fenómeno que ha afectado los diferentes niveles políticos de la Unión, y también – según diferentes modalidades y procesos - los diferentes foros nacionales (de los Estados miembros) y supranacionales (como el Consejo de Europa).

Desde la segunda mitad de los años ochenta, y con más claridad aún desde el comienzo de los noventa, debido a una combinación de nuevos impulsos que se han producido en los diferentes niveles de gobierno - desde abajo, a nivel de regiones europeas y desde arriba, a nivel supranacional - la ordenación del territorio "renace" como política pública.

Desde entonces, el 'territorio' se ha convertido en una "nueva dimensión de la política europea", y con ello, la *Estrategia Territorial Europea* se ha convertido también en el "instrumento central en la búsqueda de mayor coherencia territorial de las políticas comunitarias" (políticas de competencia, redes trans europeas de transportes, distribución de recursos financieros, política agraria común, política de medio ambiente, política de investigación y desarrollo tecnológico, etc.).

Finalmente, a fin de perseguir sus finalidades institucionales, durante los últimos quince años la Unión Europea, a través de reuniones informales de los ministros nacionales responsables de la ordenación del territorio, se ha prodigado en producir documentos, reflexiones, estudios e informes en dicha materia. Asimismo, a partir de la emanación en 1983 de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (*Conferencia Europea de Ministros Responsables y Ordenación del Territorio - CEMAT*), todos los instrumentos y las reflexiones surgidas, han servido de apoyo a la red europea de investigación para delinear una nueva agenda para el futuro y en muchos casos, se han convertido en herramientas concretas y concertadas sobre

las cuales se ha definido el actual marco de políticas territoriales de la Unión Europea.

8. Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
OBJETO	Art. 1	El establecimiento de los presupuestos mínimos el ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del Uso del Suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización de las actividades antrópicas.
MATERIA DE REGULACIÓN	Art. 2	a) Las competencias de las entidades públicas en relación al ordenamiento y desarrollo territorial. b) Los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial. c) El marco orgánico rector, operativo y de control del Ordenamiento Territorial, definiendo su conformación y funciones. d) Los instrumentos políticos, administrativos y técnico-operativos de aplicación obligatoria mínima para planificar, ejecutar, controlar y armonizar el proceso de ordenamiento territorial

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
ÁMBITO DE APLICACIÓN Y RANGO NORMATIVO	Título I Art. 3 a 5	Constituye una norma marco para garantizar similares condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas con el manejo sustentable del suelo, sea este urbano o no urbano. Los instrumentos normativos de ordenamiento territorial, tanto de naturaleza federal como local, son de orden público y las determinaciones de los planes legalmente aprobados son de carácter vinculante para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y los particulares
PRINCIPIOS GENERALES E INSTITUCIONALES	Título I Art. 6	Generales: Equidad del Desarrollo Territorial. Sustentabilidad. Conciliación del Desarrollo social, ambiental y económico. El suelo como recurso natural. La ciudad como construcción colectiva. Racionalidad en el uso y explotación del suelo rural. Institucionales: Respeto por las autonomías. Articulación Institucional. Interjurisdiccionalidad. Garantizar la participación ciudadana.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
PRINCIPIOS OPERATIVOS	Título I Art. 6	Operativos: Planificación estratégica. Coherencia de los procesos de planificación. Cooperación técnica y financiera. Actualización y revisión del planeamiento. Recuperación pública de plusvalías. Accesibilidad y movilidad universal.
DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO *Definición y obligatoriedad*	Título II Art. 7 a 8	***Definición***: Conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. ***Sujetos obligados:*** Las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS PLANES	Título II Art. 9	i. Clasificación del uso del suelo urbano y no urbano. ii. Articulación con las políticas ambientales, fiscales, catastrales y de inversión pública. iii. Sistemas de información y monitoreo, georeferenciados y compatibles. iv. Instrumentos de protección ambiental y patrimonial. v. Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios para el ordenamiento territorial. vi. Mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información. vii. Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares. viii. Documentación gráfica expresiva de las determinaciones de los Planes en el medio físico. ix. Determinación de la autoridad de aplicación de los Planes. x. Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de reajuste de los contenidos del Plan.
PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL NACIONAL	Título II Art. 10 a 11	***Definición:*** es el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante la formación de consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que define los lineamientos generales para el logro de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO	Título III Art. 12	***Definición***: todos aquellos que contribuyen a hacer efectivas las estrategias y directrices que emanan del proceso de Planificación Estratégica del Territorio.
PLAN ESPECIAL DE INTERÉS SOCIOAMBIENTAL	Título III Art. 13	***Definición***: planes que se realizan para un sector del territorio, con límites espaciales específicos, en los que la complejidad e interrelación de las problemáticas detectadas hace aconsejable la aplicación y articulación progresiva de diversos instrumentos de OT.
EXPROPIACIONES	Título III Art. 14	Es la compra obligatoria de tierra a particulares por parte del estado, y requiere declaración previa de utilidad pública y compensación monetaria.
ENGLOBAMIENTO, SUBDIVISIÓN PARCELARIA, EDIFICACIÓN O UTILIZACIÓN OBLIGATORIA DE INMUEBLES OCIOSOS	Título III Art. 15	Es la potestad estatal de imponer estos instrumentos cuando la socio territorial lo requiera, necesitando la declaración de necesidad pública previa, fundada en las determinaciones del Plan de OT.
DERECHO DE PREFERENCIA DEL PODER PÚBLICO	Título III Art. 16	Otorga al estado la prioridad para la adquisición de inmuebles, que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares, organismo público o mixto.
CESIONES DE SUELO	Título III Art. 17	Es la potestad del Estado de imponer cesiones obligatorias de suelo destinadas al equipamiento local, construcción de vivienda social y necesidades comunitarias.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
GRAVAMEN ESPECIAL PROGRESIVO EN EL TIEMPO PARA INMUEBLES OCIOSOS	Título III Art. 18	Es un tributo especial imponible a los inmuebles que, habiendo sido declarados con la obligación de englobar, subdividir, edificar, o utilizar, no hayan efectivizado dicha obligación en el tiempo.
CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS	Título III Art. 19	Tributo específico destinado al financiamiento de obras públicas, cuyo pago es obligatorio para todos los beneficiados por la obra.
COMPENSACIÓN DE DEUDAS POR INMUEBLES	Título III Art. 20	Implica la liberación de deudas e infracciones tributarias con la transferencia del dominio del Estado, estableciendo los procedimientos de aplicación las provincias.
BANCO DE TIERRAS	Título III Art. 21	Los conformas los inmuebles incorporados al dominio privado del Estado, y tiene por objeto dar respuesta a necesidades de desarrollo territorial.
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA VALORIZACIÓN DE INMUEBLES GENERADA POR ACCIONES URBANÍSTICAS	Título III Art. 22	Potestad del Estado de participar de los incrementos generados a partir de las decisiones públicas que traen como consecuencia un incremento del precio de mercado de un inmueble.
ASOCIACIONES Y CONVENIOS MIXTOS	Título III Art. 23	Se celebra entre el Estado en todos sus niveles y otras personas jurídicas (públicas o privadas) para el desarrollo de un determinado proyecto del territorio.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
REAJUSTE DE TIERRAS	Título III Art. 24	Es el sistema mediante el cual los propietarios de predios en un área o zona determinada, transfieren su respectivo derecho de propiedad a una entidad promotora, o permiten la utilización temporal del inmueble, debiendo cada autoridad reglamentar su implementación.
DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ***Autoridades de aplicación***	Título IV Art. 25	***A nivel nacional***: la Subsecretaría de Planificación Territorial de la inversión Pública. ***Nivel provincial y municipal***: el organismo que las distintas jurisdicciones determinen.
DEL CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Título IV Art. 26 a 27	Es un espacio de representación de las distintas jurisdicciones, constituyéndose como instancia de mediación a requerimiento de éstas. Tiene como objeto participar en la planificación, articulación e implementación de los aspectos de la política territorial sustentable.
DEL SUELO ***Definición***	Título V Art. 28	Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del uso del suelo, tienen como finalidad común la utilización de sete recurso conforme el interés general y según ios principios del desarrollo sustentable.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	ANTEPROYECTO	CONTENIDOS
DERECHOS SOBRE EL SUELO	Título V Art. 29	Utilizar, disfrutar, construir y aprovechar económicamente el suelo, con las limitaciones establecidas en la ley. De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo. De consulta sobre implicancias de las cuestiones que merezcan dilucidar la integración del dominio y las normas ambientales. De participar de los procedimientos de elaboración de los planes de OT. De iniciar acción de expedita administrativa y/o judicial en caso de incumplimiento por parte de la administración pública. Derecho de iniciativa para inversiones particulares.
OBLIGACIONES CON RELACIÓN AL SUELO	Título V Art. 30	Respetar y contribuir a las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y fiscal. Abstenerse de realizar actividades que pongan en riesgo a otra persona o dominios, o intereses públicos. Realizar un uso racional del suelo. Explotar el suelo no urbano de conformidad con su destino y características físicas. Usar y conservar el inmueble conforme a su destino.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
DISPOSICIONES FINALES	Título VI Art. 31 a 33	Ratificar las Actas Acuerdo de "Bases para la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial" y la "Constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial"

Decreto Ley de la Provincia de Buenos Aires Nº 8912/77.-		
TEMAS	**NORMATIVA ACTUAL**	**CONTENIDOS**
Objetivos y principios	Título I - Capítulo Único Arts. 1° al 3°	Asegurar la preservación y mejoramiento del medio ambiente Crear las condiciones físico espaciales para lograr satisfacer los requerimientos de la sociedad
Del criterio General	Título II - Capítulo I Art. 4°	Están sometidos a la ley las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, salvo por cuestiones de seguridad o defensa.
De la clasificación del Territorio	Título II - Capítulo II Art. 5°	Áreas rurales Áreas urbanas En las distintas áreas pueden localizarse zonas de uso específico
De las áreas y sub áreas	Título II - Capítulo II Art. 6°	Área urbana Subárea urbanizada Subárea semiurbanizada Áreas complementarias

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
Zonas y espacios	Título II - Capítulo II Art. 7° al 8°	Zona residencial Zona residencial extraurbana Zona comercial y administrativa Zona de esparcimiento Zona industrial Zona de reserva Zona de reserva de ensanche urbano Zona de recuperación Zona de recuperación de dunas o médanos Zona de usos específicos
Delimitación y dimensionado	Título II - Capítulo III Art. 9° al 13	Delimitación para cada núcleo urbano de los siguientes espacios (i) circulatorios, (ii) verdes y públicos; (iii) parcelarios.
Del proceso de ocupación del Territorio *a) Creación y ampliación de núcleos urbanos o centros de población*	Título II - Capítulo IV Art. 14 al 18	Establece que para la creación de un núcleo urbano deberá presentarse un estudio previo que contemple una serie de fundamentaciones previstas en la ley. Así también para los procesos de ampliación de los núcleos urbanos ya existentes.
Del proceso de ocupación del Territorio *b) Creación y ampliación de zonas de uso específico*	Título II - Capítulo IV Art. 19	Establece que la creación y ampliación de una zona de uso específico, deberá responder a una razón fundada, ser aprobada por el Poder Ejecutivo, por propuesta del municipio afectado.
Del proceso de ocupación del Territorio *c) reestructuración de núcleos urbanos*	Título II - Capítulo IV Art. 20 al 21	Se entiende como el proceso de adecuación del trazado de sus áreas constitutivas a una sustancial modificación de las normas que las regían en materia de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
Del proceso de ocupación del Territorio *d) disposiciones varias*	Título II - Capítulo IV Art. 22 al 24	Referido a: Ampliaciones futuras Reestructuración de áreas de núcleos urbanos
Del uso, ocupación subdivisión y equipamiento del suelo **Del uso del suelo**	Título III - Capítulo I Art. 25 al 31	Establece que el ordenamiento de cada Municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos. Así también regula que toda zona deberá asignarse uso o usos determinados, fijándose las restricciones y condicionamientos: 1) Tipo de uso del suelo. 2) Extensión de ocupación del suelo (F.O.S.) 3) Intensidad de ocupación del suelo (F.O.T.) y, según el uso, densidad. 4) Subdivisión del suelo. 5) Infraestructura de servicios y equipamiento comunitario.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
De la intensidad de la ocupación	Título III - Capítulo II Art. 32 al 49	Se distinguen tres categorías de asentamientos humanos: 1.- Población dispersa. 2.- Población agrupada. 3.- Población semiagrupada. Establece también que el plan de ordenamiento establecerá para cada zona los máximos factores de ocupación total (F.O.T.) y de ocupación del cuelo (F.O.S.) en función de usos permitidos, de la población prevista, de una adecuada relación entre los espacios edificables y los verdes y libres públicos, del grado de prestación de los servicios esenciales y de la superficie cubierta por habitante que se establezca.
De la subdivisión del suelo *a) Subdivisiones*	Título III - Capítulo III Art. 50 al 55	Las dimensiones en áreas urbanas y complementarias serán las siguientes: a) Unidades rodeadas de calles. b) Parcelas.
De la subdivisión del suelo *b) Cesiones*	Título III - Capítulo III Art. 56 al 61	Establece que al crear o ampliar núcleos urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público.

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	**ANTEPROYECTO**	**CONTENIDOS**
De la infraestructura, los servicios y el equipamiento comunitario	Título III - Capítulo IV Art. 62 al 63	Las áreas o zonas que se originen como consecuencia de la creación, ampliación o reestructuración de núcleos urbanos y zonas de usos específicos, podrán habilitarse total o parcialmente sólo después que se haya completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales fijados para el caso, y verificado el normal funcionamiento de los mismos
Clubes de Campo	Título III - Capítulo V Art. 64 al 69	Presenta una definición de lo que se entiende como club de campo. Establece los requisitos para la creación del mismo. Presenta los indicadores urbanísticos y especificaciones que deberán contar los proyectos.
De la implementación del ordenamiento territorial **Del proceso de ordenamiento territorial**	Título IV - Capítulo I Art. 70 al 72	Responsabiliza a las municipalidades por las políticas de ordenamiento territorial. Define al proceso de planeamiento físico, al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias

Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial.		
TEMAS	ANTEPROYECTO	CONTENIDOS
De los organismos intervinientes	Título IV - Capítulo II Art. 73	Intervienen a nivel municipal sus oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales. A nivel provincial el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales.
De los instrumentos de aplicación	Título IV - Capítulo III Art. 74 al 92	Etapas del proceso de planeamiento: 1.- Delimitación preliminar de áreas. 2.- Zonificación según usos. 3.- Planes de ordenamiento municipal. 4.- Planes particularizados.
De las responsabilidades y sanciones	Título V Art. 93 al 97	Las sanciones por infracción a la ley se regirán por los Códigos de Faltas municipales. Se gradúan las multas de acuerdo a la infracción cometida.
De la aplicación de la presente Ley	Título VI Art. 98 al 104	Establece el carácter de orden público de la ley. Obliga a los municipios a ejecutar la etapa de delimitación preliminar de áreas y completarla, de no tener un plan en vigencia.

Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Córdoba.-

Resulta importante reseñar, aunque solo puntualizando los temas tratados, lo relativo al Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Córdoba, que además de poseer características únicas relativas a una política pública de ordenamiento del territorio, trabaja en convertir la provincia en previsible para sus habitantes y futuras gestiones de gobierno, porque plantea como premisa dejar de trabajar sobre lo coyuntural para pasar a trabajar sobre lo previamente proyectado.

Los institutos presentados por el Plan son los siguientes:

1.- Diagnóstico de la Situación Actual de la Provincia.-

1.1.- Caracterizaciones: ambiental, social, económica y de infraestructura.-

1. Caracterización geo-ambiental y de potencialidades.-
2. Caracterización geológica y geomorfológica.-
3. Caracterización de potencialidades ambientales.-
4. Caracterización por riesgos o restricciones ambientales.-
5. Caracterización de infraestructura, equipamiento y vivienda.-
6. Ejes y nodos de infraestructura: (i) sistemas de gasificación proyectados; (ii) equipamiento escolar; (iii) equipamiento de salud; (iv) vivienda;
7. Caracterización social y económica: (i) Identificación de la Competitividad Económica; (ii) Identificación de la Condición Social;

1.2.- Modelo Territorial Actual.-

2.- Modelo Territorial Deseado – Córdoba 2016.-

1. Plan Energético
2. Plan Vial.-
3. Plan Ferroviario.-
4. Plan Hídrico.-
5. Obras Estratégicas.-

9. Otras Referencias

Fundación CEPA.-

CEPA es una organización no gubernamental creada en 1974 para abordar -con la visión integradora del enfoque ambiental- proyectos y acciones destinados al mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de las condiciones del hombre, en el marco de su necesaria articulación con la naturaleza, su genuina identidad cultural y el ejercicio auténtico de sus libertades.

Entre las áreas de investigación de esta organización destacamos TERRIT/AM, cuyos proyectos son los siguientes:

1. Plan Director Participativo Sustentable de Florianópolis, Brasil, 2010
2. Nuevo León 2030, México, 2010
3. Estudio de Capacidad de Carga de la Isla de Santa Catarina, Brasil, 2009

4. Propuesta Agencia de Desarrollo Territorial e Incubadora de Emprendimientos, en el marco del Programa Camino del Gaucho, Argentina, 2009
5. Una Gran Oportunidad para Monterrey y su región, México, 2010
6. Sistema Experimental de Integración de Áreas Protegidas en el Contexto de la reserva de Biosfera Urbana de la Isla de Santa Catarina, Brasil, 2009
7. Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable de Cuernavaca, México, 2009
8. Agenda Estratégica Sustentable de San Pedro Garza García, México, 2009
9. Máster Plan "Parque Natural Cañón La Peregrina", México, 2008
10. Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Quebrada de Humahuaca (Patrimonio de la Humanidad) y la Puna en la Provincia de Jujuy), Argentina, 2006 - 2008
11. Máster Plan «Sapiens: La Ciudad del Conocimiento», Brasil, 2005 - 2007
12. Asesoramiento y Puesta en Marcha Plan Federal de Turismo, Argentina
13. Creación y desarrollo de ADT (Agencias de Desarrollo Turístico) e IET (Incubadoras de Empresas turísticas), Argentina, 2007
14. Plan de Desarrollo Sustentable de la Micro Región Sudeste de la Provincia de Santiago del Estero, Argentina, 2007
15. Plan de Desarrollo y Ordenamiento urbano de Formosa, Argentina, 2007
16. Santa Vitoria do Palmar, Brasil, 2006
17. Idea y Formulación a UNESCO de la creación de la Reserva de Biosfera de la Isla de Santa Catarina, Brasil, 2005 - 2006
18. Plan de Desarrollo Sustentable y Modelo de Ocupación Territorial de Comodoro Rivadavia, Argentina, 2006 - 2007
19. Plan Estratégico de Desarrollo Territorial de Junín de los Andes, Argentina, 2006 - 2007
20. Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Turístico de la Sierra de Guasayán, Argentina, 2006
21. Plan Prov. Estratégico de Turismo Sustentable "San Juan 2016", Argentina, 2005 - 2006
22. Estación de Transferencia Intermodal de cargas Nahuel Huapi, Argentina, 2005
23. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable "Argentina 2016" Argentina, 2004
24. Plan Director de Santa María, Argentina, 2003 - 2004

25. Plan Director de Barra Mansa, Argentina, 2003
26. Plan de manejo Ambiental del Área urbana de la Ciudad de La Paz, Argentina, 2003
27. Plan Maestro de la Ballena y Laguna del Sauce, Uruguay, 2002
28. Diagnóstico expeditivo Urbano Ambiental de Formosa, Argentina, 2002
29. Bases para un Nuevo Plan Director del Municipio de Pelotas, Brasil, 2002
30. Camino del Gaucho II, Argentina - Brasil - Uruguay, 2002
31. Plan Director de Desarrollo Sustentable de Imbituba, Argentina, 2002 - 2001
32. Plan Maestro Río Chili, A Perú, 2002 - 2001
33. Plan Estratégico de "Salto Grande", Argentina, 2001
34. Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata, Argentina, 1999
35. Inserción del Puente Punta Lara-Colonia, Argentina - Uruguay, 1999
36. EIA Belem Novo, Brasil, 1998
37. Plan maestro para la integración del transporte y la ciudad, Argentina, 1996
38. Normas de EIA para San Martín de Los Andes, Argentina, 1996
39. 2º Plan Director urbano Ambiental de Porto Alegre, Brasil, 1996 - 1998
40. EIA Shopping Paseo Seminario, Paraguay, 1994 - 1995
41. Plan de Desarrollo Ambiental Ciudad de Asunción, Paraguay, 1994
42. Prevención de Endemias en Áreas de Frontera: El Caso del Cólera, Argentina - Bolivia, 1993 - 1999
43. Planta de Gas Criogénico "Peak Shaving", Argentina, 1993
44. Plan Maestro Franja Costera de Asunción, Paraguay, 1993
45. Plan de Desarrollo y Mejoramiento Ambiental de Mar Chiquita, Argentina, 1988
46. Reserva de la Biósfera Mar Chiquito, Argentina, 1991 - 1992
47. Programa de Desarrollo Sustentable en la Frontera Argentino-Boliviana, 1999 - 2000
48. Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable de la Cuenca del Río Lurín, Perú, 1998 - 2000
49. Desarrollo Sostenible en las Huertas de Valencia, España, 1996
50. Evaluación de Impacto Ambiental Vinculación Física Rosario - Victoria, Argentina, 1994
51. Camino del Gaucho I, Argentina - Brasil - Uruguay, 1994

52. Evaluación de Impacto Ambiental de la Hidrovía del Río Paraná, Argentina, 1991 - 1992
53. Ecosistemas Urbanos del Uruguay, Uruguay, 1990
54. CIL (Centro de Iniciativas Locales), Argentina, 1985
55. Ecología Urbana del Sistema urbano Pampeano, Argentina, 1984
56. Reserva de Biósfera: Parque Costera del Sur, Argentina, 1983

10. ASPECTOS AMBIENTALES DEL DECRETO LEY N° 8912/77.-PERÍODO 1970 -1980.-

Contextualización histórico –política a nivel Internacional y Nacional.

Los acontecimientos económicos, políticos y sociales de los últimos tiempos tuvieron un impacto directo en nuestra relación con los recursos naturales y su manejo. Los actores sociales dominantes de las generaciones anteriores, responsables directos de la gestión de los mismos, poco y nada consideraron como un problema a la situación ecológica a nivel global, nacional e incluso local. No pensaban a la hora de decidir cómo administrar los recursos en las consecuencias de tipo ambiental que podrían acarrear sus acciones a un largo plazo, ni qué acciones de tipo preventivo podían aplicarse.

Sin embargo, para poder hacer un hacer un análisis cualitativo de un texto normativo, es necesario tener en cuenta las acciones históricas emprendidas por aquellos actores centrales, para así contextualizar la situación ambiental de nuestro planeta y región, y tener así un espíritu crítico de la misma. Como señala CASTRO, hacer historia ecológica: *"... no tiene ya que ser la crónica terrible de una devastación inevitable. Por el contrario, al permitirnos entender los caminos por los que hemos llegado a la situación en que nos encontramos, nos ayuda a comprender mejor los que pueden alejarnos de ella para crear las condiciones que nos permitan trascender y superar, desde hoy hacia mañana, las formas de organización del desarrollo de nuestra especie que nos han conducido a crear los riesgos crecientes de deshumanización y aun de extinción que ya enfrentamos..."*[17]

Es por ello, que al realizar nuestro aporte relativo a los aspectos ambientales del Decreto Ley N°8912/77, debemos considerar cuál era el paradigma ambiental dominante de aquella época, quienes eran los responsables del manejo y

[17] **CASTRO Guillermo** *"Donald Worster y la historia ambiental"*
Ver en : http://www.peripecias.com/ambiente/624CastroWorsterHistoriaAmbiental.html

administración del uso del suelo y el territorio, y qué políticas públicas se llevaron adelante para la protección de nuestros recursos.

En el orden Internacional.-

Aun cuando en 1970 se celebra por primera vez la Cumbre de la Tierra, el primer hito histórico de relevancia internacional fue en junio de 1972, cuando se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente Humano en Estocolmo, Suecia, con una participación de 113 países. Significó un cambio de época al ser el primer documento de orden internacional que reconocía el derecho a un ambiente sano, y resaltaba la importancia de la protección de nuestros recursos naturales.

En dicho encuentro, se planteó también la necesidad de establecer criterios y principios comunes, que ofrecieran a los estados del mundo un modelo para internalizar su aplicación. Surgieron, como consecuencia del evento las siguientes acciones[18]:

1. Se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el objeto de fomentar la cooperación internacional en materia ambiental.
2. Se creó el Programa de Mares Regionales.
3. Se definió el Plan de Acción para el Medio Humano, con un total de 109 recomendaciones.
4. Es firmó la Declaración para el Medio Humano, consistente en 26 principios no vinculantes que tuvieron un impacto importante en su efecto sensibilizador y de toma de conciencia, así como propulsor de modificaciones e instituciones.

En el orden nacional

El Legado de Perón.-

El 16 de marzo de 1972, el por entonces exiliado Juan Domingo Perón proclamaba en su Mensaje a los Pueblos del Mundo que: "*El ser humano ya no puede ser concebido independientemente del medio ambiente que él mismo ha creado. Ya es una poderosa fuerza biológica, y si continúa destruyendo los recursos vitales que le brinda la Tierra sólo puede esperar verdaderas catástrofes sociales para las próximas décadas*".[19]

---

[18] **BIBILONI Homero M.** "*Política y Ambiente: una visión integradora para gestiones viables*" Ed. RAP – Buenos Aires, 2008.-

[19] Disponible en www.ambiente.gov.ar

Como vemos el mensaje se anticipaba a los eventos de orden internacional que ocurrirían más tarde, aportando desde el documento una serie de lineamientos o recomendaciones que buscaban invertir el curso de los acontecimientos. Perón consideró en el mismo, como necesarias y urgentes las siguientes acciones:

1. *Una revolución mental en los hombres, especialmente en los dirigentes de los países más altamente industrializados;*
2. *Una modificación de las estructuras sociales y productivas en todo el mundo, en particular en los países de alta tecnología donde rige la economía de mercado, y el surgimiento de una convivencia biológica dentro de la humanidad y entre la humanidad y el resto de la naturaleza.*
3. *Cada nación tiene derecho al uso soberano de sus recursos naturales. Pero al mismo tiempo, cada gobierno tiene la obligación de exigir a sus ciudadanos el cuidado y utilización racional de los mismos.*
4. *La modificación de las estructuras sociales y productivas en el mundo implica que el lucro y el despilfarro no pueden seguir siendo el motor básico de sociedad alguna, y que la justicia social debe erigirse en la base de todo sistema, no sólo para beneficio directo de los hombres sino para aumentar la producción de alimentos y bienes necesarios.*
5. *La lucha contra la contaminación del ambiente y la biosfera, el despilfarro de los recursos naturales, el ruido y el hacinamiento de las ciudades y el crecimiento explosivo de la población del planeta debe iniciarse ya a nivel municipal, nacional e internacional.*

Al finalizar, el ex Presidente señaló que *"... Todos estos problemas están ligados de manera indisoluble con el de la justicia social, el de la soberanía política, la independencia económica del Tercer Mundo y la distensión y la cooperación internacionales. Muchos de ellos deberán ser encarados por encima de las diferencias ideológicas que separan a los individuos dentro de sus sociedades o a los Estados dentro de la comunidad internacional."*

Al asumir la presidencia un año después, Perón crea la primera autoridad de aplicación ambiental de orden nacional de Argentina, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente del Ministerio de Economía, a cargo de

la Lic. Yolanda Ortíz, quien al asumir internalizó inmediatamente los principios y recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo[20].

Aspectos ambientales en los Fundamentos del Decreto Ley N° 8912/77.-

En los fundamentos de la norma, sus autores señalaron la importancia de "*... la preservación y mejoramiento del medio ambiente creando las condiciones necesarias para el debido resguardo del equilibrio ecológico, asegurando las necesidades de espacios verdes y demás de esparcimiento y uso público que requieren el bienestar de los habitantes de los núcleos urbanos, mediante éste y otros ordenamientos en materias conexas el Estado Provincial establece instrumentos para la proscripción de las acciones degradantes del ambiente, corrigiendo las consecuencias de las alteraciones ya producidas; propendiéndose a la creación de las condiciones que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social los requerimientos y necesidades de la comunidad en cuanto a viviendas, industria, comercio, recreación y demás equipamiento esenciales para la vida urbana.*"

Como podemos observar del párrafo anterior, los fundamentos mencionan la importancia de impulsar la creación de "espacios verdes", para resguardar el equilibrio ecológico y la preservación y mejoramiento del medio ambiente. Sin embargo, a continuación señala que ello se realizará en aras del ***bienestar de los habitantes de los núcleos urbanos***. De ellos se desprende una visión claramente antropocéntrica del ambiente, muy característica de la coyuntura histórica del momento, en donde la cláusula ambiental solo ingresaba a los cuerpos normativos con fines testimoniales. Es decir, de su mención, no se desprendía la idea de generar políticas públicas vinculadas a la protección real del ambiente, en el marco del diseño del ordenamiento territorial, sino simplemente a una distinción nominal al efecto, o solamente desde el plano urbano.

A continuación, los legisladores de facto establecen que el Estado Provincial generará *instrumentos para la proscripción de las acciones degradantes del ambiente, corrigiendo las consecuencias de las alteraciones ya producidas.* En este caso en particular, y a diferencia del párrafo anterior en donde se busca la generación de áreas verdes, se reconoce que para el momento de la sanción de la

[20] **BIBILONI Homero M**. "*Política y Ambiente: una visión integradora para gestiones viables*" Ed. RAP – Buenos Aires, 2008.-

norma, ya existían problemas de contaminación en la región de la provincia, o como se denominó "alteraciones degradantes", conminando al estado a generar instrumentos de gestión para la recomposición de las mismas.

Esto no debería sorprender, ya que la provincia de Buenos Aires tenía para entonces la mayor concentración demográfica del país, con todos los problemas, humanos y ambientales, vinculados a los asentamientos en masa de personas sin previa planificación[21]. Como señala MONTENEGRO, en esa época las ciudades solían degradar fuertemente los ambientes circundantes, debido a prácticas relacionadas con la extracción de materiales para la construcción de las mismas, la necesidad de generar energía para su sostenimiento, como así también la urgencia de la extracción de: *"... fibras y alimentos (impacto por extracción); sobrecargan y hacen entrar en cortocircuito los ecosistemas circundantes con sus residuos (impacto por adición) y alteran la calidad de vida intraurbana con patologías ambientales y sociales (impactos hacia adentro)*[22]*."*

Sin mencionar, que al incrementarse el crecimiento vegetativo de la población, se improvisaron los asentamientos precarios para viviendas que no contaban con sistemas cloacales y de agua potable adecuados, generando graves problemas en la salud humana, y contaminando gravemente las napas freáticas utilizadas por los pobladores.

Por el lado de las industrias, aun cuando la irrupción del golpe militar trajo consigo la finalización del período del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y el inicio del modelo neoliberal de corte financiero, las consecuencias de la desregulación relacionadas con el vertido de efluentes vinculadas a la protección ambiental eran notorias.

---

[21] Como señala el Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires (1998 – 1999) "*Las tasas de crecimiento de la aglomeración durante las últimas cinco décadas son las siguientes: 3,2% entre 1935 y 1945; 2,6% entre 1945 y 1960; 2,1% entre 1960 y 1970; 1,6% entre 1970 y 1980 y, finalmente, en 1991, se registra el valor menor de la serie, una tasa de 1,0% (Lattes y Lattes op.cit, p.177). Desde el punto de vista de la proporción de la población de la aglomeración sobre la población nacional, ésta llega a un máximo histórico en 1970, decreciendo a partir de esa fecha: en 1947, 29,3%; en 1960, 33,7%; en 1970, 35,4% (máximo); en 1980, 34,9% y en 1991, 33,5%. Con respecto al crecimiento vegetativo, su peso en relación con las migraciones aumenta consistentemente a todo lo largo del período: 17,5% entre 1935 y 1945; 27,7% entre 1945 y 1950; 34,5% entre 1960 y 1970 y 61,0% entre 1970 y 1980 (Lattes, op.cit., pp.184-185). De aquí surge una caracterización importante: las migraciones constituyen cada vez menos un factor de peso definitorio en los cambios estructurales de la aglomeración —como sí lo fueron durante los períodos de migraciones masivas—, adquiriendo importancia otros factores, básicamente los reacomodamiento poblacionales y sus efectos en las distintas partes de la aglomeración. Estos cambios se hacen sentir en particular en dos localizaciones polares: la ciudad central y la periferia más externa.*"

[22] **MONTENEGRO Raúl** "*Programa Editorial del Centro de Investigaciones Ambientales*" Córdoba – Mar del Plata – Marzo 2000.

Tomando como ejemplo el caso de la cuenca Matanza – Riachuelo, los niveles de contaminación alcanzados para la década del 70 eran críticos. Los principales causantes de este problema, eran las industrias de los saladeristas (mataderos), quienes volcaban a los cauces hídricos cantidades monumentales de sangre y restos de animales, generando no sólo problemas en el ecosistema de la cuenca, sino también en la salud de la población. Aun cuando en el 77 se intentó implementar una serie de instrumentos legales que buscaban la des promoción de la instalación de industrias en estos sectores afectados (Decreto Ley N° 21.608), la situación ambiental no se resolvió hasta la el día de la fecha.

El tratamiento específico del Decreto Ley N° 8912/77 sobre el ambiente y los recursos naturales.-

El ordenamiento del territorio constituye una política pública clave a la hora de tomar decisiones concretas sobre el manejo de recursos naturales estratégicos, como el agua, el suelo y el aire. De acuerdo a WALSH *"... En la mayoría de los países en los cuales se han desarrollado políticas ambientales exitosas, la planificación y ordenamiento del territorio aparece como una elemento central, junto a un esquema de incentivos que tienden a promover y premiar las decisiones económicas sustentables de la sociedad."*

Sin embargo, continúa WALSH, en muchos países no se integró el ordenamiento territorial al conjunto de políticas públicas orientadas a la promoción de la calidad ambiental y el desarrollo sustentable, debido en algunos casos a "*una escasa atención importancia conceptual que existe respecto del ordenamiento del territorio como instrumento de la política ambiental.*" [23]

En otros casos, como es el caso del Decreto Ley N° 8912/77, que constituye un cuerpo normativo que fija políticas públicas relativas al ordenamiento del suelo, menciona en algunas líneas la importancia de la defensa y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, pero en su conformación final, termina siendo una herramienta débil para la protección del mismo.

Señala en su artículo 2°, que son objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

---

[23] **WALSH Juan Rodrigo** "*El Ordenamiento Territorial como herramienta para el Desarrollo Sustentable*" disponible en: http://www.casi.com.ar/coadem/ponencias/Ponencia-3-Walsh.pdf

a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.

b) La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas.

c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.

d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.

e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.

f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.

g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales.

Observamos entonces, que el decreto ley prioriza en la mayoría de sus objetivos las cuestiones ambientales, sin embargo, a continuación, ningún tratamiento específico le otorga en los capítulos relativos a la clasificación del territorio, o a la ocupación del mismo, como tampoco la parte relativa al ordenamiento del territorio propiamente dicho.

Esto quiere decir, que no surgieron políticas públicas vinculadas a la protección del ambiente a partir de la sanción de esta norma, y que la mención que se hizo fue meramente nominal, no generando instrumentos base para una gestión adecuada de los recursos naturales en la provincia.

10.1 Las autoridades de aplicación en material ambiental y de ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires – Período 1970-1980.-

Durante la década del 70, e incluso la del 80, las problemáticas ambientales se gestionaron en la provincia de manera separada y compartimentada. Esto significa que para entonces no existía un organismo competente que concentrara todos los aspectos básicos de una política pública ambiental, como es el caso del Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable en la actualidad, sino que dichas competencias se encontraban diseminadas en las misiones y funciones de distintas áreas jerárquicas del Ejecutivo Provincial.

En el caso de la autoridad de aplicación del Decreto Ley N° 8912/77, en su artículo 73° establece que "*... Intervendrán en el proceso de ordenamiento territorial a nivel municipal sus oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales, y a nivel provincial el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales.*"

Aun cuando de los fundamentos y objetivos principales de la norma hay una clara referencia a la protección ambiental, al no existir para entonces un área específica que regule la materia, no podía de forma alguna ser comprendida como autoridad de aplicación.

Sin embargo, si existían instrumentos jurídicos específicos que regularon algunos aspectos que hacen a las políticas de ordenamiento del territorio, y sobre todo a la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. Veamos en este análisis algunos ejemplos de ello.

Los Residuos Sólidos Urbanos – La experiencia del CEAMSE.

Hasta el año 1978 lo que entonces era la Ciudad de Buenos Aires y los municipios integrantes del Conurbano Bonaerense gestionaban todo lo relativo a los residuos sólidos urbanos de manera separada. Esto significó que cada uno de los componentes claves, tales como la recolección, el transporte y la disposición final de los RSU, eran administrados de manera aislada.

El impacto ambiental que conllevaba este tipo de gestión era muy alto, ya que predominaban los basurales a cielo abierto de grandes magnitudes, en el caso de los edificios de propiedad horizontal, se quemaba la basura sus incineradores, como así también en hornos municipales. Esto generaba grandes cantidades de emisiones gaseosas que intoxicaban el recurso aire, como así también la proliferación de vectores de enfermedades, como ratas e insectos, que afectaban sensiblemente la salud de los habitantes.

Con motivo de esta situación, que traspasaba los límites de distintas jurisdicciones, los gobiernos de facto de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires celebraron un convenio en el año 1977, que generó una serie de políticas comunes en lo relativo a la gestión de los RSU.

Como principal herramienta, el convenio estimó prioritario instituir reservas de tierras en territorio de la provincia, que contribuirían al saneamiento ambiental, y principalmente a la recuperación por rellenamiento y ulterior forestación de las áreas bajas anegadizas existentes a lo largo del Río de la Plata desde el Riachuelo hasta la Ciudad de La Plata, como así mismo las de similares características ubicadas en las cuencas del Río Reconquista y del Arroyo Morón.

Por otro lado, priorizó la técnica del relleno sanitario, posibilitando el aprovechamiento de enormes cantidades de basura generadas en el área metropolitana, y convirtiendo a dichos materiales en un importante factor de elevación del nivel de las tierras y su simultánea fertilización, permitiendo así la implantación de masas forestales.

Se convino la creación de una sociedad regida por la Ley N° 20.705 sobre Sociedades del Estado, cuyo capital sería aportado igualitariamente por las partes, que tendría a su cargo el proyecto y la disposición final de residuos a través del método del relleno sanitario, el proyecto y la construcción del sistema de parques recreativos y el completamiento de los estudios técnicos necesarios para integrar el "Cinturón Ecológico de Buenos Aires".

Los convenios entre las dos jurisdicciones fueron aprobados por los Decretos Leyes N° 8.782 y 8.981, y por la Ordenanza de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires N° 33.691, señalando en dicho cuerpo normativo que el CEAMSE iba a revestir la naturaleza jurídica de una sociedad del estado, de capital puramente estatal.

11. Aportes para una Nueva Normativa del Uso del Suelo en la provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires fue pionera en el país en contar con una normativa de ordenamiento territorial y uso del suelo.

Con la puesta en vigencia del Decreto Ley 8912 en octubre de 1977, se establecieron objetivos tales como: preservar el medio ambiente, crear las condiciones para satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de

vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, servicios; preservar las áreas y los sitios paisajísticos históricos y turísticos; dotar a los municipios de mecanismos que posibiliten eliminar los excesos especulativos, salvaguardando los intereses de la comunidad y posibilitando la participación de la misma en el proceso de ordenamiento territorial[24].

Si bien fue dictado durante un gobierno de facto, su contenido general se había venido gestando en el período democrático previo, con estudios desarrollados en base a datos del año 1974 que indicaban la existencia en la provincia de Buenos Aires de 4.600.000 lotes urbanos, de los cuales sólo el 34,5% estaba edificado, el 9% contaba con los cuatro servicios esenciales y el 66 % carecía de todos ellos[25]. Asimismo, en el área metropolitana, los municipios contaban con amplias zonas con una deficiente relación de espacios verdes y densidad poblacional, carencia de servicios esenciales como agua corriente y desagües cloacales, parcelamiento indiscriminado, contaminación de cursos de agua por efluentes industriales no tratados, etc.

El descuido legal y la insuficiencia municipal, la falta de pautas urbanas y la especulación inmobiliaria crearon, entre otros factores, una situación que debía combatirse en su formación y reorganizarse.

La parcelación, la falta de espacios verdes, de servicios públicos y de infraestructura, requerían una solución inmediata. Reca nos explica que esta situación se desarrolla en un escenario de planificación ausente y marcos normativos sobre el tema, desestructurados. Entre las normas dispersas podría mencionarse Decreto 4406 del año 71, que establecía regulaciones sobre los fraccionamientos de tierras, que permitió, durante su vigencia, la aprobación de 789 planes de subdivisión, generando unas 120.000 parcelas (el 75% en el Gran Buenos Aires) de las cuales tenían pavimento: el 20%, Agua Corriente: 1,78%, Cloacas: 0,002%.

"El parcelamiento podía efectuarse afectando zonas rurales sin establecer debidamente los servicios públicos necesarios o, también, si la aplicación era necesaria o debía orientarse hacia cierto sector en vez de otro. Concretada la subdivisión crecía la demanda de servicios que el estado no podía prestar con la

---

[24] Zanzottera, Marcela. "Aspectos institucionales de la gestión urbano territorial". En: La obra pública como desarrollo sustentable. Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires. 2007.

[25] Scotti, Edgardo. Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires. Ed. Scotti, 2000, pág. 10.

rapidez requerida, ni tampoco podría estructurar su plan orgánico para su provisión, ante la continua y desordenada aparición de nuevos fraccionamientos". (Reca,2002: 66).

Ante esa situación crítica, en gran parte generada por loteadores que compraba fracciones rurales vendiéndolas a costos superiores pero con "facilidades" para acceder al lote propio, al que luego habría que sumarle los costos de las infraestructuras, gastos en transporte debido a las distancias, carencias de equipamientos educativos y sanitarios próximos, inexistencia de ámbitos de encuentro, referencia urbanas, etc. se intentó conformar un nuevo conjunto normativo.

Las propuestas buscaron sostenerse en criterios para regular el uso del suelo estableciendo indicadores urbanísticos máximos; impulsando el proceso de formulación de planes municipales de ordenamiento y desarrollo urbano; protegiendo el medio ambiente a partir de una correcta relación entre espacios verdes y la densidad poblacional de cada núcleo urbano; regulando la ampliación y creación de ciudades a fin de evitar crecimientos descontrolados o innecesarios; y definiendo instrumentos jurídicos a fin de reestructurar zonas urbanas estancadas o deprimidas.

El hecho de haber sido dictado por un gobierno de facto influyó en su contenido final. No obstante, según expresa Scotti (Op. Cit. 2000: 11), los integrantes de la comisión redactora no habrían tenido limitaciones significativas en los aspectos técnicos[26]. Los condicionamientos más relevantes rondaron en torno a la regulación inicialmente propuesta para una efectiva participación de la comunidad en los procesos de planeamiento, que concluyó con la eliminación de una norma dispositiva, quedando la cuestión de la participación solo como un objetivo.

Del mismo modo, el régimen legal no contempló las funciones de los departamentos deliberativos de los municipios falencia que se subsanó a través del Decreto ley 10128 de diciembre de 1983.

---

[26] *"El anteproyecto legislativo fue elaborado por la Dirección de Ordenamiento Urbano (antes Dirección de Planeamiento Territorial) dependiente del Ministerio de Obras Públicas, reconociendo estudios y propuestas realizadas en el mismo organismo años anteriores. La comisión redactora del proyecto final fue presidida eficazmente por el arquitecto Alberto Mendosa Paz, en su carácter de Subsecretario de Urbanismo, e integrada por los siguientes profesionales: ingeniero Julio García Ravassi (director de Ordenamiento Urbano), agrimensor Juan Alfredo Ricci (jefe de Departamento Asistencia Técnica – DOU), arquitecto Angel Colagrande (de la entonces Subsecretaría de Asuntos Municipales), arquitecto Osvaldo Altamirano (de la entonces Secretaría de Planeamiento y Desarrollo) y doctor Edgardo O. Scotti (relator jefe de la Asesoría General de Gobierno)".* Scotti, Edgardo, Op. Cit. 2000, pág. 11

Tratándose de una norma genérica sobre ordenamiento territorial y uso del suelo, y sin perjuicio de que pueda consistir específicamente en una ley en sentido formal Scotti considera que nos encontramos ante disposiciones que no están destinadas a regir de manera directa la conducta de los particulares, sino más bien a los órganos municipales con el propósito de orientar o enmarcar sus facultades decisorias al sancionar los planes respectivos (Scotti, 1983: 79).

En ese sentido, el contenido de la ley 8912 de la provincia de Buenos Aires, constituiría una legislación de base que define el marco jurídico para todo un territorio y una diversidad de núcleos urbanos.

Como sabemos, la especulación sobre la valorización del suelo en particular y sus implicancias en relación a la propiedad urbana son un tema de preocupación constante y común de la planificación, buscando evitarlas mediante las previsiones de las leyes de uso del suelo. Desde esa perspectiva, el DL 8912/77, art. 2° inc. e) establece como objetivo fundamental *"la implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbano se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad".*

Otro de los objetivos enunciados ha sido *"posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial"*, (art. 2° inc. f) habilitando a las autoridades municipales a encarar con características participativas el planeamiento de su territorio, siendo este rasgo uno de los aportes de las actuales corrientes del planeamiento. La participación e involucramiento de la comunidad son, en la actualidad, necesarios para avanzar en forma consistente en procesos de planificación y transformación urbana, sin embargo, este aspecto ha comenzado a ponerse en práctica sólo en algunos casos, y recién a posteriori de la recuperación del gobierno democrático en nuestro país, en diciembre de 1983.

Mendonca Paz (177) destaca que el DL 8912/77 incorpora, en lo referente a la creación y ampliación de núcleos urbanos (art. 16° y 17°), un principio fundamental como es su justificación urbanística, ya que con anterioridad al dictado del DL, la transformación del uso de la tierra de rural a urbano era una decisión prácticamente unilateral del propietario o del promotor, sujeta únicamente a disposiciones de tipo geométrico, pequeñas exigencias de infraestructura.

11.1 Historia Institucional del DL 8912/77

A los efectos de comprender el estado de situación de las cuestiones urbanas y territoriales a nivel provincial, cabe mencionar el proceso sufrido por áreas con incumbencias sobre el tema (Zanzottera Op. Cit.).

Durante el año 1969 se crea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el ámbito del Ministerio de obras Públicas. Entre 1970 y 1990 se produjeron acciones de impacto tales como un Plan de mínima para que los municipios del Gran Buenos Aires iniciaran el proceso de Planeamiento y sus normas urbanísticas, se sancionó el DL 8912 de "Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo" y acciones de desarrollo urbanístico e integración de las áreas de Tierra y Vivienda.

A partir de los inicios de la década del ´90, se produce un quiebre en la línea evolutiva del área, que se puede sintetizar en cambios de jurisdicción administrativa, pérdida de personal profesional y desjerarquización de la labor de planificación

A medida que aumentaba su jerarquía nominal dentro de la estructura gubernamental, pasando de Dirección Provincial a Unidad Ejecutora, Secretaría de Estado de Tierras y Urbanismo, Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable, Dirección Provincial y por último Dirección de línea dentro de la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo, la Provincia se fue alejando del rol de promotor y conductor de la política de desarrollo del territorio y disgregó las competencias urbanísticas en distintos organismos, generando superposiciones de tareas y gestiones.

Estas transformaciones reflejan la dificultad de los sucesivos gobiernos para asignar un rol estable en la estructura de gestión política al urbanismo.

Este proceso trajo aparejado diversos problemas, que se pueden sintetizar en:

Aspectos institucionales y normativos:

1. Períodos con ausencia de planes provinciales y regionales que permitieran canalizar y priorizar la obra pública como así también encauzar la actuación privada.
2. Inexistencia de lineamientos políticos claros respecto de conceptos de descentralización y regionalización como respuesta al rol cada más activo que van adoptando los Municipios en el marco del avance de su autonomía.

3. Modelo de gestión urbano poco ágil y dinámico para acompañar los procesos de cambio operados a partir de la década del '90.
4. Desactualización del marco normativo conformado principalmente por el DL 8912/77 como así también su coordinación con otras normas que inciden en el manejo del uso y la ocupación del suelo bonaerense, que en algunos casos retrasa la inversión y dificulta la gestión.
5. Descoordinación entre las áreas de obras públicas y las necesidades de la población que conlleva a una racionalidad clara de las inversiones públicas.
6. Falta de discusión acerca del rol de las ciudades y sus marcos regionales.
7. Capacidad institucional limitada tanto a nivel provincial y municipal para abordar la problemática urbana.

Aspectos urbano-territoriales

1. Marginalidad social / Afectación de terrenos de menor calidad a nivel urbano para los sectores más pobres de la comunidad
2. Baja calidad urbana de las áreas centrales y en algunos casos pérdida de identidad de cascos históricos.
3. Contaminación ambiental: contaminación de cursos de agua, deficiente tratamiento de la basura, zonas industriales abandonadas, especialmente en el área metropolitana
4. Carencia y en algunos casos abandono de espacios verdes y zonas de equipamiento comunitario públicas.
5. Abandono y/o falta de tratamiento del patrimonio histórico urbano-arquitectónico de la provincia.
6. Segregación espacial y social de las urbanizaciones de carácter cerrado, localizadas en zonas no aptas para tal fin que terminan generando barreras urbanas de difícil remoción.
7. Infraestructura de servicios deficiente
8. Inadecuada localización de Conjuntos habitacionales, que segregan funcional y socialmente a la población beneficiaria.

En el año 2004 se recrea la *Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda* con el objetivo de establecer una política para el desarrollo territorial y acciones concretas que instrumenten dicha política en materia de urbanismo, tierra y vivienda.

De acuerdo al decreto de creación sus acciones son las siguientes:

1. Articular políticas e instrumentar una estrategia para el desarrollo territorial y el ordenamiento urbano a nivel provincial, regional y local coordinando las relaciones con el Instituto de la Vivienda y con otras jurisdicciones provinciales y nacionales.

2. Ejercer la autoridad de aplicación de la legislación urbanística, territorial y de vivienda, desarrollando propuestas de modificación, ampliación o interpretación en función de las necesidades de consolidar un marco normativo eficaz para conducir el proceso de urbanización de la Provincia de Buenos Aires.

3. Instrumentar la estrategia de desarrollo territorial en el marco de los principios de integración, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo de las regiones bonaerenses.

4. Implantar y ejecutar a nivel provincial los planes y/o programas ad-hoc que a nivel federal defina el estado nacional.

5. Realizar las gestiones necesarias para concertar las líneas de financiamiento destinadas a equipamientos y desarrollo urbano, territorial y habitacional.

6. Generar ámbitos de participación entre sectores públicos y privados para la promoción de programas intersectoriales e interjurisdiccionales y la generación de políticas de consolidación del desarrollo urbano y territorial.

A pesar de haber sido un gran avance el hecho de integrar en un mismo ámbito las políticas de urbanismo, tierra y vivienda, en el año 2005 se desprende el área de Tierras pasando a conformar la Subsecretaría Social de Tierras con lo cual, se vuelven a disgregar y superponer las competencias en materia de ordenamiento territorial.

En la actualidad, la planificación del territorio provincial se asigna al Ministerio de Infraestructura, específicamente en la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda creada en el año 2012, responsabilidad compartida con el Ministerio de Gobierno, por medio de la Subsecretaría de Asuntos Municipales como organismo de aplicación del DL.8912/77.

Además de dichas dependencias con incumbencias directas en materia de planificación y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires, existen otras jurisdicciones provinciales vinculadas a la cuestión, tales como las áreas de registro

catastral y dominial dependientes del Ministerio de Economía, las áreas de Comercio, Industria, Minería y actividades portuarias dentro del ámbito del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, el OpDS "Organismo para el Desarrollo Sostenible" con competencias sobre la planificación y coordinación de la política ambiental provincial, la Escribanía General de Gobierno con competencias asignadas sobre los procedimientos de regularizaciones dominiales, el Ministerio de Asuntos Agrarios, entre otros.

11.2 El rol municipal

En una escala menor, el Municipio conforma la unidad gubernamental local más descentralizada de la organización estatal Argentina y la más vinculada con la vida cotidiana de la comunidad. Es la unidad fundamental de la gestión local, un aparato político-administrativo que articula recursos para generar resultados.

El proceso de reformas que se abre a mediados de la década de los '90 en la Argentina, está dominado por la consolidación del ejercicio de un conjunto de funciones por parte de los municipios, a través de la transferencia de servicios como así por medio de la implementación de distintos tipo de programas sociales.

Actualmente, en la búsqueda de consolidar una administración y gestión municipal responsables, se están profundizando políticas que los municipios asumen aunque, muchas veces, sin la capacidad institucional necesaria para llevar a cabo la gestión de esas temáticas, entre otros, por los siguientes motivos:

1. escasez de recursos humanos, económicos y tecnológicos para enfrentar una eficiente gestión respecto a estas políticas.
2. carencia de información digitalizada, confiable, y disponible en tiempo y forma para la toma de decisiones.

Soporte jurídico

En la Ley Orgánica Municipal 6769/58 se establecen las competencias, atribuciones y deberes del departamento deliberativo, así como lo relacionado con los servicios públicos, las concesiones de los mismos, las obras públicas, los recursos municipales y las relaciones de los municipios con la Provincia.

La Constitución Provincial no reconoce la autonomía municipal, pero se puede arribar al reconocimiento de la competencia municipal en materia de Gestión Urbana o Desarrollo Local como así también para la conformación de regiones. Dicha

norma, delega en la Ley Orgánica el arreglo de las competencias para que puedan atender los intereses y servicios locales. Les otorga facultades de asociación con los otros niveles de gobierno autorizándolos a formar consorcios intermunicipales y con el Estado Nacional o Provincial o con jurisdicciones vecinas para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas.

Principales acciones en curso en materia de ordenamiento territorial

Al ser los responsables primarios del ordenamiento urbano de sus ciudades y territorios, los municipios deben elaborar sus estrategias de desarrollo y los marcos regulatorios correspondientes a los distintos estadios técnico-políticos, en el marco de gestión que rige el uso y la ocupación del suelo. Si bien estas son incumbencias del Municipio según la propia Ley, están condicionadas por ella por cuanto exige que los cambios normativos y los Planes urbanos municipales sean sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Provincial.

El DL 8912/77 estableció un proceso progresivo de instrumentación normativa en el que, a partir de una primera etapa de ordenación elemental de las ciudades y el territorio, denominada Delimitación Preliminar de Áreas, se sucedían otras dos, la Zonificación Según Usos y los Planes Reguladores, definiendo un orden creciente en cuanto a metas, objetivos y exigencia técnica.

Un indicador del nivel de cumplimentación de ese proceso surge del relevamiento del estado normativo alcanzado por cada municipio. En la actualidad, aproximadamente el 50% de los municipios solo han alcanzado el primer umbral del proceso de planeamiento. Si se tiene en cuenta que en el DL 8912/77 se definía a las Delimitaciones Preliminares de Áreas como un instrumento técnico-jurídico operable en el corto plazo (5 años como máximo), y que al momento de ese estudio ya transcurren 35 años de aplicación del mencionado DL, se concluye que su implementación a nivel municipal no arrojó los resultados esperados, al menos en los plazos previstos. En la mayoría de los casos no existen planes de ordenamiento urbano-territorial respaldatorios de las ordenanzas, sino simplemente delimitación de zonas y asignación de indicadores.

Organización administrativa

El DL 8912/77 recomendó la creación de Oficinas de Planeamiento de alta jerarquía en el organigrama municipal. En general, se crearon con el nivel de Subsecretaría pero muchas, lamentablemente, se convirtieron en oficinas burocráticas sin peso en

las decisiones políticas ni en la elaboración de los planes de gobierno. Las oficinas de Planeamiento comenzaron a funcionar como reparticiones paralelas al área de Obras Particulares en lo referido a la aprobación de planos de obra, y a la de Habilitaciones en lo que respecta a la localización de actividades económicas. Como consecuencia se fueron dando diversas situaciones: en algunos casos se las redujo de jerarquía y dado que la mayoría de los profesionales eran arquitectos se los derivó a la Secretaría de Obras públicas, mientras que en otros casos se las equipó como para cumplir una función de mayor relevancia en la toma de decisiones.

Esta situación se mantiene hasta la actualidad. Las áreas de planificación urbano-territorial municipales han tenido ascensos y descensos en los organigramas y no siempre han reflejado en su jerarquía el verdadero rol que cumplen en la gestión política.

11.3 Aportes y opiniones de profesionales con experiencias en la aplicación del DL 8912/77

Se realizaron entrevistas con profesionales y funcionarios con experiencias de planificación y aplicación del DL y normas complementarias. Sobre la base de los aportes recibidos pudo arribarse a un conjunto muy interesante de apreciaciones sobre el tema.

ENTREVISTA A UN INFORMANTE CLAVE

La Plata, jueves 06 de Setiembre de 2012

Consideraciones Preliminares

El trabajo de investigación sobre la ley 8912 se ha basado en información bibliográfica y entrevistas a funcionarios, ex funcionarios, expertos e implementadores de la ley a través de un cuestionario predeterminado más todo aquello que pudiera sumar en la evaluación de la ley a lo largo de su larga vigencia. Como suele ocurrir en estos casos la información secundaria es la más fácil de disponer. No obstante que un muy joven profesional que revistaba por entonces en la Asesoría General de Gobierno fuese quien redactara la ley, ha hecho posible entrevistar al Dr. S. como informante clave en este proceso de entender el contexto ex – ante y ex – post la formulación de la ley mencionada. A continuación, se transcribe los conceptos emitidos por el Dr. S. de manera genérica ya que no se trata de una desgrabación sino del ordenamiento de los apuntes que tomamos en la

entrevista. Los silencios ante algunas preguntas y las consideraciones que no se correspondieron a preguntas precisas, dan lugar a interpretaciones que quedan a cargo de los entrevistados y que puede no ser fehacientemente el pensamiento del Dr. S. Quedan bajo la exclusiva responsabilidad nuestra de transcribir lo dicho e inferir cuándo asentía, a que inducía su silencio o sus omisiones a las preguntas que no tuvieron respuesta. Sin embargo es meritorio y subrayamos la disponibilidad y generosa entrega con que el Dr. S. se expresó durante toda la entrevista. Aún con aquello que no fue respondido explícitamente. Dejamos entonces expreso agradecimiento a su aporte (a los efectos de hacer ágil la lectura vamos a omitir las preguntas, las cuales están implícitas en sus respuestas; sí consignaremos aquellas que fueron contestadas sin correspondencia con lo formulado o fueron re direccionadas o respetuosos silencios):

Entrevista (Estudio del Dr. S. de 10 a 12 am)

El contexto… bueno como sabrán era el inicio del gobierno de facto de '76, aunque todo se debió al liderazgo y capacidad de Arq. Mendonca Paz que era por entonces Sub Secretario de Urbanismo en la Provincia. El realidad los objetivos del gobierno nacional pasaban por otras (no los mencionó), cosas con lo cual creo que ello favoreció que se pudiera trabajar muy cómodamente y sin recomendaciones. Yo trabajaba en la Asesoría de Gobierno que estaba ordenada por temáticas y me ocupaba de cuestiones urbanas; aunque es bueno destacar que los abogados no salíamos de la facultad con una formación en derecho municipal o temas urbanos. Por eso me interesó la convocatoria a trabajar en la redacción de la ley. Hubo un diagnóstico de la situación y esencialmente todas las leyes vigentes sobre la materia eran obsoletas, correspondientes a las primeras décadas del siglo XX y no había presencia del Estado en cuestiones territoriales.

Por ese entonces (los '70) los particulares podían transformar suelo rural en urbano a través de desarrolladores (Kanmar, etc.) sin intervención estatal. Se loteaba, si infraestructura de servicios, la gente lo compraba en 120 cuotas y luego había un "costo" importante del Estado y de la gente en el tendido de la infraestructura. No pudimos lograr el tema de la participación ciudadana a través de mecanismos de Audiencias Públicas, etc. Pero íbamos detrás de lo que los privados hacían en materia de uso del suelo. Por primera vez hubo una decidida intervención del Estado en legislar el indiscriminado uso del suelo, ya que en ese momento era más rentable que fuese suelo urbano que rural. Fue un acierto este aspecto, fíjense que por

entonces hasta las plazas y las calles de los municipios pertenecían a la provincia. Mediante otra ley que también tuve el honor de redactar, logramos que esos espacios pasasen a la órbita municipal.

El equipo lo conformábamos todos profesionales de la Administración Pública Provincial, dos ingenieros, uno hidráulico, otro agrimensor, dos arquitectas muy jovencitas por entonces y yo, que redacté la ley pero tomando todo la labor conjunta, dándole forma a todo un trabajo de equipo que funcionaba muy bien bajo la conducción del Arq. Mendonca Paz, un verdadero adelantado para la época, que estableció también un diagnóstico muy preciso, hasta tal punto que recuerdo que teníamos datos que había más lotes que los que se necesitaban. Había lotes ociosos.

¿Fíjese Dr. qué paradoja porque si bien la ley prevé o alienta la construcción de vivienda social para no se pensó en un banco de tierras o algo por estilo? A nuestro juicio ese aspecto formaba parte de fuertes intereses del gobierno militar y las cámaras empresariales, dando lugar a barrios desmedidos en escala, donde se subvertía hasta el típico loteo en cuadrícula y que hoy conforman verdaderos guetos como "Fuerte Apache", o el Barrio "Pepsi".

.....

¿Ustedes avizoraban la profunda concentración que se iba formando en el área metropolitana versus el interior? Porque me da la sensación que este freno a la especulación, era esencialmente en el conurbano. No creo que el interior de la Provincia tuviera problemas de este tipo? A nuestro entender el proceso de urbanización en el AM de debía a la industrialización y a las mejores oportunidades que se daban en las ciudades, y de algún modo el freno a los loteos, también significó que las familias que emigraban a la gran concentración metropolitana no tuvieran alternativa de acceso a lo que hoy se llama hábitat popular. Piense Ud. que los "desarrolladores" de entonces cuyo "cliente" era el pobre, es reemplazado por los "desarrolladores" de hoy cuyo "cliente" es de los estratos más altos de la pirámide social.

.....

En ese entonces esos loteos a veces ni siquiera tenían la aptitud hidráulica y cada cual hacía lo que quería con la tierra, y está el tema de los clubes de campo o barrios cerrados. La ley no lo contemplaba. Por ejemplo el caso de Tigre…

¿Se refiere a Nordelta?

_ Si, esas "ciudades" atentan con los recursos naturales, alteran sistemas hidráulicos, equilibrios ecológicos, etc. Nosotros nos ocupamos de legislar la construcción de nuevas ciudades y de pautar sus crecimientos.

Pero Dr. convengamos que no es usual construir nuevas ciudades, y en cuanto al crecimiento pareciera que el denominado crecimiento en forma "de mancha de aceite" de la RM no contuvo su marcha y la ley se mostró al menos insuficiente para encausar ese crecimiento entrópico o anárquico.

.....

A partir de nosotros y de la Ley 8912 logramos que todos los municipios tuvieran sus oficinas de planeamiento y que apelaran a principios básicos de planificación. Como la zonificación según usos y planes reguladores. Dimos muchas charlas...

¿Dr. luego del tiempo transcurrido no cree que hay una nueva Agenda Pública donde lo ambiental, los barrios cerrados, la gestión del territorio, las cavas, los efectos indeseados de las obras públicas, etc. interpelan la ley; no cree que todo es más complejo que el freno a la especulación?

.....

Habría que ver qué se proponen Ustedes (pareciera ligeramente molesto por la pregunta). Porque hay muchos temas, pero eso requeriría de un equipo interdisciplinario como entonces. Sino uno corre el riesgo de abarcar mucho y no hacer nada. No conozco el alcance de su trabajo, pero la redacción deber ser ajustada, y esta ley ha demostrado que ha soportado bien el paso del tiempo. La ley podría tener correcciones, pero no es fácil, a mi juicio no es laxa, "cierra", está bien armada y la prueba es su perdurabilidad y las pocas modificaciones que ha tenido. Es cierto que se ha desvirtuado mucho el concepto del planeamiento, que las oficinas del Estado Provincial han sido sistemáticamente vaciadas de entidad, y **"que sin dudas hubo serios problemas de implementación".**

Cuando el gobierno de facto culminaba su proceso yo le había elevado al gobernador Aguado un decreto donde se delegaban las competencias a los municipios como instituciones a aplicación. Lo hablamos, me preguntó si era importante y fue el último decreto que firmó antes de dejar el poder. Es cierto que las capacidades institucionales de los municipios eran disímiles y de insuficiente calidad

técnica y que la Provincia careció de Oficinas de Planeamiento con el debido poder e injerencia para mejorar la implementación de la ley, donde hubo muchas fallas.

_ Dr. S. muchas gracias, fue muy valioso su aporte.

_ Yo ahora estoy jubilado del Estado, aunque me sigo interesando por temas urbanos y todavía me consultan sobre temas afines. Tengo un libro donde hago un breve comentario sobre la ley y donde registro todas las leyes que existían y que fueron derogadas por la 8912. Y señalo otras contemporáneas de ésta como la 13.512 de propiedad horizontal, etc., ténganlo se los obsequio. No les puedo dar el de las jornadas que hicimos en el '82 sobre derecho urbano a través del Colegio de Abogados porque me queda un único ejemplar.

_ Una última pregunta, ¿Qué tipo de consultas recibe?

"Sobre clubes de campo" por ejemplo. Nosotros no los pensamos así.

Puedo acercarme a ampliar temas con ustedes en la medida que entienda más su labor o sus objetivos. Para mí fue una gran experiencia y vuelvo a señalar la figura de Mendonca Paz como un funcionario de una gran capacidad. El mismo lideraba las reuniones de trabajo. Fue un estímulo para mí que era muy joven y un orgullo que haya sido su redactor. Y quiero resaltar que éramos todos empleados de la Provincia, de la Administración Pública Provincial, no había consultores externos. Yo también fui Sub Secretario Legislativo y no llevé asesores, trabajé con la gente que revistaba en planta.

Nuestros objetivos Dr. son analizar la ley, y contrastar los problemas que apuntaba subsanar versus los problemas actuales y sus fortalezas ante los nuevos problemas públicos que la interpelan. Además usamos o aplicamos la metodología F.O.D.A. (dinámico) a lo largo del desarrollo temporal de vigencia de la ley.

.....

Conclusiones: El Dr. S. prefirió que no lo grabáramos con lo cual recurrimos a la toma de apuntes. Algunas de nuestras preguntas fueron re direccionadas hacia temas que nos quería señalar o completando preguntas que consideraba incompletas. La fortaleza a nuestro criterio, que se desprende de su relato fue **"la intervención de Estado en la regulación de la tierra". La tierra privada estaba al arbitrio de "especuladores"** que producían lotes como si fuera una industria sin las debidas intervenciones estatales porque el Estado carecía de competencias

adecuadas en la materia. Luego la falta de provisión de infraestructura y el costo que significaba al Estado y a la gente. No hubo desarrollo respecto a la vivienda de interés social, consignado que era un tema de los Institutos de Vivienda, no se expidió ante lo que denominó "nuevas ciudades" como son todos los emprendimientos privados que se emplazan sobre enclaves verdes, y que son llevados o implementados por nuevos desarrolladores de manera indiscriminada, con consecuencias sobre recursos naturales, el mantenimiento de la biodiversidad, fragmentación social, etc. En definitiva la nueva agenda pública fue un tema de tratamiento unilateral (los entrevistadores) no soslayado por nuestro entrevistado. Sin embargo admitió que le ley podría o debería ser modificada aunque con mucho resguardo, porque "**su mayor debilidad no es endógena sino que a su criterio está cifrada, fundamentalmente, en el proceso se implementación"**

12. Balance general

El balance se considera positivo pese a la resistencia que produjo, principalmente en los primeros años de su aplicación, frente a los intereses fundamentalmente inmobiliarios y las reiteradas vulneraciones por medio de interpretaciones forzadas o aprobaciones por la vía de la excepción.

Al año 1980 todos los municipios de la provincia contaban con normas de ordenamiento, aunque sea en el nivel más elemental, la "delimitación preliminar de áreas", que en muchos casos aún siguen vigentes con ajustes o modificaciones.

Un balance general del DL no puede obviar el momento en que fue puesto en vigencia, signado por varias décadas de loteo y venta indiscriminada de suelos no aptos para el uso urbano, alejados de los núcleos, sin servicios mínimos e incluso en zonas bajas o inundables. Por el contrario, también frenó la sobre ocupación de suelo en áreas centrales de mayor concentración que muchas veces llegaban a ser totales (FOS=1), acompañados de una elevada densidad y metraje cubierto construido, con estándares de habitabilidad muy bajos.

Una omisión temática importante fue el tratamiento de los conjuntos habitacionales y la consideración de las villas llamadas en ese momento de "emergencia", pero se incorporó un capítulo creando la figura del "Club de Campo. Se estima que ese resultado fue producto de la presión de un mercado potencial de oferta a sectores medio-altos, frente a un mercado ya saturado para los sectores de menores recursos (venta en cuotas de lotes marginales desprovistos de calidad urbana).

En lo concerniente a aspectos de gestión territorial, indujo a los municipios bonaerenses a considerar la necesidad de ordenar, y en el mejor de los casos planificar, la organización de los usos sobre sus territorios. No obstante, esto derivó en casos de municipios que optaron por descansar en las previsiones del DL abandonando, o simplemente no asumiendo, el protagonismo sobre sus propios procesos de planificación.

Por otra parte, ha fallado la complementación con otros ordenamientos sectoriales fundamentales como los de industria, de cuencas, fiscales, servicios y vivienda pública, así como la articulación compleja entre provincia y municipios en torno a políticas territoriales.

Se evidencia, que a pesar del tiempo transcurrido, que aún falta capacitación político-técnica sobre el contenido (limitaciones y potencialidades), aplicación y manejo de la norma. La carencia de recursos destinados a los procesos de planificación ha colaborado con este déficit.

Aspectos positivos

1. Se considera positivo haber iniciado el proceso de ordenamiento a nivel provincial. Con diferentes matices según los distritos permitió organizar un sistema aceptado de reglas de juego para el uso del suelo, siendo claro el contraste respecto de otras provincias donde no existen normas de este tipo.
2. Introdujo la idea de proceso de planeamiento y de responsabilidad primaria municipal en la materia.
3. Frenó a la subdivisión indiscriminada y el proceso expansivo especulativo, al menos hasta los 90 cuando cobran fuerza nuevos modos de ocupación del territorio mediante urbanizaciones cerradas (clubes de campo y barrios cerrados).
4. Se plantean condiciones para la subdivisión vinculada a la obligación de proveer servicios esenciales, reservas para equipamientos y espacios verdes públicos.
5. Se definieron requisitos para la creación y ampliación de núcleos urbanos con determinados criterios de calidad, que tuvieron resultados positivos, particularmente en territorios frágiles como la costa atlántica, y linderos a cursos o espejos de agua.

Aspectos negativos

1. El tipo de procedimiento definido para las cesiones, promueve la generación de espacios verdes (en general de dimensiones acotadas) diseminadas sobre el

territorio sin un criterio urbanístico. Si bien existen mecanismos para subsanar esta cuestión permitiendo la permuta, en general, no se utilizan.

2. En cuanto a los aspectos morfológicos, define un sistema de parámetros urbanísticos, relación entre densidad poblacional y parcelamiento, y con premios al potencial constructivo, que comúnmente colisiona con las realidades locales y la configuración histórica de las ciudades pampeanas.

3. Su regulación general se aboca a las problemáticas urbanas, sin ahondar en los temas rurales, mientras que cuando define áreas "complementarias" lo hace como forma subsidiaria de lo urbano.

4. Se establecen regulaciones generales para un territorio que es heterogéneo y con particularidades regionales (metropolitana, pampeana, costera fluvial, atlántica, serrana)

5. Las reglas de juego impuestas por el DL, no resultan suficientes o consistentes en los sitios donde se registran dinámicas territoriales intensas, ligadas a los grandes movimientos de capital, o vinculadas al crecimiento abrumador de la urbanización informal.

Momentos significativos en los procesos urbanos y/o territoriales

Para analizar la implementación del marco normativo en estudio a lo largo del tiempo de su vigencia, cabe distinguir diferentes momentos:

1. Dictadura militar (1977/1983) aplicación con criterio técnico rígido y verticalista. Eso permitió que se mantuviera vigente, de lo contrario los intereses preexistentes habrían logrado derogarla, como había sucedido años antes con un decreto para el área metropolitana que duró brevísimo tiempo a fines de los ´60. En este período la aplicación del DL 8912 tuvo alto impacto en materia de subdivisión del suelo e inicio del proceso de planeamiento e introducción de los temas urbanísticos en la gestión municipal. En el lapso comprendido entre 1977 y 1990, los cuestionamientos se enfocaron principalmente en el cuerpo normativo y su capacidad regulatoria. Se produjeron varias de las reglamentaciones del DL 8912/77 que aún hoy están vigentes (DL 10128/83, Dec. 1549/83, Dec. 9404/86) y se presentaron distintos proyectos de ley para sustituirlo, mientras que en el año 1987 fue aprobado un texto ordenado por Decreto 3389/87.

2. En los albores de la recuperación de democracia (1983 a 1991), se ratificó la vigencia del DL y se continuó con la exigencia de su cumplimiento. Se profundizó el ajuste de los proyectos de vivienda social cumpliendo los recaudos legales y se hicieron esfuerzos por relacionar dentro del MOSP, el desarrollo territorial con las áreas ejecutoras de obras (Hidráulica, Vialidad, Infraestructura física regional, Geodesia, etc.) y otros entes provinciales y nacionales (Ferrocarriles, Vialidad Nacional, etc.). Se dio gran impulso a la política de tierras para favorecer el acceso al lote familiar de los sectores de menores recursos.

3. Hubo inconvenientes por el procedimiento de doble aprobación de las normas a través de Ordenanzas y Decretos Municipales y convalidación técnica provincial (por tres organismos que actuaron en conjunto o separados) y Decreto Provincial. Este trámite fue cuestionado por la demora e idas y vueltas que produjo. Hubo varios intentos de derogación y/o reformulación, con participación de las cámaras legislativas, eventos de discusión múltiples, comisiones de revisión, etc.

4. En el período que va entre 1990 y 2005, se operan varios cambios en la configuración del organismo, que muda de ubicación, denominación, y competencias. El área técnica de planeamiento urbano pasa a desempeñar un rol secundario, subsidiario de las políticas de tierras. Se dictan los Decretos 2568/97 y 27/98 que avalan la ejecución de barrios cerrados. Paralelamente se avanza en temas sectoriales vinculados al ordenamiento territorial, tales como el Dec. 3736/91 régimen de reconstrucción urbana para asentamientos precarios; el Dec. 3487/91 reglamentario del decreto ley de parques y sectores industriales planificados; la Ley 11459 de Radicación Industrial y su Dec. Reglamentario 1741/96; la Ley 11723 de protección de los recursos naturales y el ambiente; y la Ley 12257 conocido como Código de Aguas, entre otros.

5. El DL se siguió aplicando, cada vez con más atajos, en un escenario de políticas neoliberales imperante y retiro del Estado. Se desjerarquiza la repartición a nivel provincial. El territorio se fragmenta a partir de procesos de segregación social. Se promueven reglamentaciones generadas guiadas más por el mercado que por el Estado. La segregación social producida se manifestó con fuerza en el espacio territorial que se atomizó por aplicación indiscriminada de las figuras Club de Campo primero y Barrios Cerrados después, volviendo a recrear en muchos casos loteos sin servicios y de ocupación muy dispersa a causa de emprendimientos no exitosos.

6. En el último período, desde el año 2005 hasta la actualidad, se recrea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, revirtiendo el marcado deterioro del área de planeamiento físico a nivel provincial. Se generaliza en el organismo la incorporación de tecnología (imágenes satelitales, sistemas de información geográfica, etc.) y de visiones de la cuestión físico-espacial provenientes de disciplinas diversas de la arquitectura y el urbanismo, como la geografía y el medio ambiente. Se producen en este período, el Decreto 3202/06, de Manejo Costero y proyectos de nuevas reglamentaciones del DL 8912/77.

   Se logra paulatinamente una revalorización de la temática a partir de la recreación de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el ámbito del actual Ministerio de Infraestructura. Se retoman principios de planificación y ordenamiento territorial, intentando articular con los lineamientos nacionales en elaboración. Algunos municipios logran avanzar en sus procesos, restando fortalecer aún más la temática y su necesaria re conceptualización, procurando la complementariedad entre los diferentes niveles de gestión provincial y municipal.

Relación del DL con algunas problemáticas particulares

En las reuniones y entrevistas mantenidas se puso en consideración temas tales como actividades industriales, extractivas y agropecuarias, cuencas hídricas, áreas protegidas y zonas costeras, entre otros.

En general, se coincidió que se trata de temas con un tratamiento es escaso, siendo necesaria la coordinación de sus regulaciones y políticas con otros organismos. El DL 8912 es un sistema de procedimientos y prescripciones sobre el territorio pudiendo articularse con instrumentos de planeamiento y políticas sectoriales que avancen mucho más concretamente sobre cada tema.

De hecho, hoy existen avances en cada uno de los temas pero de formas independientes. En el marco dispuesto por el DL 8912/77 el abordaje de de las actividades industriales, extractivas y uso del suelo rural, son abordadas casi exclusivamente desde el concepto de zonning. En tanto que respecto de los establecimientos existentes, la normativa de ordenamiento solo los podrá considerar "usos conformes" o "no conformes" en función de su localización y habilitación.

Las actividades extractivas y sus impactos, quedan en general por fuera del sistema de ordenamiento. Las decisiones de su localización y habilitación son vistas en

general desde el aspecto "productivo", y en la práctica los municipios toman estas actividades como hechos consumados que se deciden por fuera de su órbita, aún teniendo posibilidad para regular o restringir la actividad y la recuperación de sus pasivos. Lo mismo ocurre con otras actividades de impacto como feed-lots y otras. Algo similar ocurre con la subdivisión del suelo rural que se rige en términos de "unidades productivas" por la normativa provincial agropecuaria. Un nuevo producto inmobiliario los "barrios de chacra", queda de ese modo casi por fuera de las regulaciones del DL 8912, generando impactos de urbanización no regulados.

Las áreas protegidas no están dentro de un "sistema integral" de protección sino que obedece a distintas normas, algunas de alcance internacional y otras de carácter declarativo, con lo cual resulta difícil su real aplicación y cumplimiento. Deberían fortalecerse y compatibilizarse con las normas de ordenamiento territorial y dejar establecido que son prioritarias las normas de áreas protegidas, a fin de que no sean vulneradas ante la presión de desarrollos de emprendimientos privados. Dichas áreas fueron reguladas por otras instancias gubernamentales y no se encuentran específicamente vinculadas al Decreto Ley 8912, excepto como iniciativa local de zonificación para su resguardo. En tanto que el abordaje de las áreas costeras y cuencas hídricas resulta en una restricción administrativa de no ocupación y subdivisión.

Temáticas, conceptos o procedimientos a considerar:

1. Reconocer la heterogeneidad del territorio provincial y las diferentes problemáticas urbanas, de acuerdo con la escala y características de los núcleos y los sistemas de ciudades.

2. Clarificar la clasificación del suelo (actualmente en: urbano, complementario y rural). Se considera conveniente actualizar la normativa con el concepto de desarrollo sustentable o sostenible y en ese marco la incorporación de criterios de racionalidad en el uso del recurso suelo, entendido éste como un bien natural escaso y no renovable.

3. Conceptualizar la integralidad de los procesos territoriales, incluyendo el medio rural y las zonas periurbanas y sus dinámicas propias.

4. Incorporar herramientas para planificar el crecimiento de las ciudades bonaerenses, en el sentido más amplio del término, en forma diversa, equitativa, inclusiva y sostenible.

5. Ponderar cuali-cuantitativamente los procesos de consolidación, renovación y expansión de las diferentes configuraciones que se reconocen en la provincia: región metropolitana, ciudades intermedias y sus áreas de expansión, otros centros urbanos, etc.

6. Introducir alternativas, que permitieran mejorar la oferta de suelo para primera residencia, y al mismo tiempo regular más estrictamente los criterios de localización de los clubes de campo, y barrios cerrados.

7. Contemplar mecanismos mediante los cuales se evalúe la asignación de suelo a actividades en función de la demanda real de las mismas, a fin de impedir la especulación inmobiliaria y/o el "congelamiento" de amplias áreas del territorio con la asignación de un uso que no se concreta en el mediano plazo.

8. Revisar las regulaciones en las que la ley induce una cierta prefiguración formal: premios para el modelo torre, que ha generado más que nada gigantescas medianeras.

9. Revisión de la medida mínima de lote en situaciones con servicio, aún en operaciones de loteo solamente, ya que se trata de una norma ya alterada para numerosos casos particulares (familia propietaria, sindicatos, pro-tierra, etc.).

10. Trabajar la cuestión de las valoraciones inmobiliarias y la participación pública en las rentas extraordinarias, habilitando herramientas o dándole otro status a algunas disponibles. La contribución por mejoras que hoy se aplica es una reducción absoluta de la noción original.

11. Fortalecer las herramientas de protección ambiental y patrimonial.

12. Profundizar la dimensión de gestión del Decreto Ley 8912, que permita viabilizar iniciativas locales de desarrollo.

13. La cuestión de la coordinación de planes y regulaciones intermunicipales, especialmente para el área metropolitana, necesita ser reformulada drásticamente para que se verifique en la realidad.

12.1 Comentarios y Conclusiones Finales

Desde su dictado en 1977, se han vertido distintas expresiones a favor y en contra del proceso que se inició con la entrada en vigencia el Decreto Ley 8912/77.

En principio, Municipios, organismos provinciales, asociaciones profesionales, ONGs, manifestaron reiteradamente su apoyo y coincidencia con sus objetivos y principios, valorando positivamente el planteo de propósitos que al momento de su entrada en vigencia estaban muy lejos de ser alcanzados, como por ejemplo la posibilidad de actuar en forma preventiva y anticipada respecto del crecimiento y desarrollo urbano: planificar, implementar un proceso de planeamiento, o sea, un conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios orientados a la organización del territorio. Asimismo, se valorizó el efectivo ejercicio de la responsabilidad indeclinable del Estado de atender al desarrollo urbano, mediante la imposición de restricciones al derecho de propiedad, cuya aplicación irrestricta generaba perjuicios al conjunto de la sociedad.

No obstante al poco de tiempo de su sanción comenzaron a surgir diversos cuestionamientos en torno a la efectividad de su aplicación[27]. Por tratarse de un instrumento normativo de carácter general orientado al ordenamiento urbano, diseñado con un fuerte sesgo preventivo para operar como un freno a la especulación inmobiliaria, no resultó eficaz para conducir el proceso de planificación del desarrollo del medio físico de forma integral (no se formuló el Plan Provincial, no se contó con recursos destinados al apoyo y fortalecimiento de las estructuras administrativas de planeamiento, tanto a nivel provincial como municipal).

Tampoco se tuvo en cuenta las diferentes particularidades regionales que presenta el territorio provincial (socio-económicas, climáticas, geológicas, etc.), cuestionándose también, en muchas oportunidades un exceso de reglamentariedad (se reglamentan conceptos y se determinan con estricta rigidez indicadores urbanísticos con valores numéricos fijos -dimensiones de parcela, FOS, FOT, estándares, etc.-)

Enfrentando esa situación, se produjeron varios proyectos legislativos que apuntaron a modificar o reglamentar aspectos relativos al ordenamiento territorial y al DL 8912/77, algunos de los cuales fueron sancionados y se encuentran vigentes.

Hoy queda claro que el desarrollo urbano no se alcanza imponiendo únicamente regulaciones –contenido principal y a veces exclusivo de los antiguos planes reguladores-, advirtiéndose la necesidad de que tales regulaciones sean

[27] Informe de Gestión sobre el desarrollo urbano y territorial en la provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ministerio de Infraestructura, Urbanismo y Vivienda, 2005.

acompañadas de acciones o medidas que coadyuven en la materialización de las obras y demás realizaciones contempladas en los respectivos planes y programas.

En ese sentido por ejemplo, el DL y sus reglamentaciones, ya incorporaban excepciones a algunas exigencias dirigidas a estimular las operaciones integrales, es decir, nuevas subdivisiones con las edificaciones (viviendas) y dotación de infraestructura y equipamiento, reflejando una línea política tendiente a establecer límites a la creación indiscriminada de nuevas áreas urbanas y parcelamientos, promoviendo estímulos para la concreción de áreas urbanas completas, y no tener que afrontar el gran peso que, en el pasado, y por omisión del propio Estado, le había transferido la actividad privada (Mendonca Paz, 177 en Scotti, Edgardo Op. Cit.).

Este criterio acompaña la intención de completamiento y consolidación de áreas urbanas, principalmente de vacíos aislados sin fraccionar, parcelas de dimensiones importantes, de una o varias hectáreas más, rodeadas de zonas urbanizadas, pero que han quedado sin parcelar ni edificar.

En estos casos, incluso, cabría pensar la posibilidad de disminuir alguna de las exigencias establecidas, por ejemplo no exigir en todos los casos el pavimento, o rever alguna dimensión o indicador en pro de facilitar y acelerar el proceso de consolidación urbana y contener la expansión sin plan.

Coincidimos con Fernández Milani (en Scotti, Edgardo Op. Cit.) En la convicción ideológica de base que caracteriza al proceso de planificación como democrático, esto es, y en su connotación instrumental, como indicativo, estratégico y participativo.

"...Indicativo, por cuanto postula el "plan" en términos de proceso y no de "dibujo" de una imagen anticipada de una quimérica "ciudad del futuro". Su finalidad es alcanzar objetivos y no formas preestablecidas. Y ello no a través de una regulación rígida, sino de norma indicativas que no inhiban sino más bien posibiliten y promuevan el espontáneo y vital rol que juegan como factores de desarrollo, los numerosos protagonistas del hacer urbano. Que no coarten ni la iniciativa individual –con su correlato de ejercicio de libertad- ni el hacer creativo de los grupos urbanos, sino que los encaucen en las direcciones concurrentes al supremo interés del bien común.

Estratégico, por cuanto atribuye a las acciones del poder público el papel de inductoras de armónicas conductas de los componentes del cuerpo social. Las

acciones y realizaciones del sector público superan así la importante finalidad que les dio origen para convertirse en motor generador de tensiones hacia el sector privado, cuyas resultantes con las tendencias de éste, sean acordes con los objetivos del plan.

Y participativo, por cuanto no asigna al ente planificador y como su atributo exclusivo, la determinación de finalidades, objetivos y metas, sino que busca interpretar los sentimientos y necesidades que constituyen el "proyecto" del grupo social destinatario".

En ese sentido y con el propósito de aunar esfuerzos y poner el interés colectivo por sobre el privado, y la función social del ordenamiento territorial, deben revisarse los planes reguladores inspirados en el zonning, que se han transformado en una guía para la acción privada en la construcción de la ciudad descoordinada de la acción del Estado a través de la obra pública.

La división funcional de la ciudad que expresa la idea del "zonning", basada en el supuesto agrupamiento natural de actividades afines constituye una visión esquemática y estática. No supera la instancia de descripción acerca de la localización de las actividades y poco aporta al conocimiento de la dinámica de transformación del territorio. Esta visión esquemática de la ciudad y el territorio manifestada en el zonning ha generado que el mismo se haya, en muchos casos, mutado de "instrumento para" a constituirse en "modelo".

La categorización propuesta en el DL 8912/77 sobre el territorio provincial (áreas rurales, complementarias y urbanas), desconociendo las particularidades regionales (área metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etc.) y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad hasta aquellos con predominio rural y localidades pequeñas, redunda en indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio.

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

Otro aspecto relevante de considerar dada la configuración de los Municipio-Partido de la provincia de Buenos Aires, es que en general, el concepto de usos del suelo ha estado asociado siempre a la clasificación del suelo urbano según el tipo de actividades que en él se localizan, o se pretende que se localicen, disociado de sus áreas periurbanas o rurales, es decir la relación existente entre ciudad y campo, uso del suelo urbanizado y uso del suelo rural y su vinculación con el mercado inmobiliario no han recibido la atención necesaria.

Tanto desde el punto de vista productivo como de las necesidades del desarrollo urbano, resulta clave la preservación del territorio y el uso del suelo y de la disponibilidad de reservas y tierras fiscales. En el caso de la provincia de Buenos Aires requiere que cada municipalidad conforme una conveniente y adecuada reserva de tierras bien ubicadas, adelantándose a los acontecimientos y necesidades de crecimiento propio en materia de habitación, esparcimiento, equipamientos públicos, vialidades, producción, etc.

Para finalizar, puede señalarse que algunos objetivos formulados por el Decreto-Ley se cumplieron parcialmente o de manera despareja a lo largo del extenso territorio provincial, mientras que otros fueron ignorados y cedieron espacio frente a la especulación, la degradación o la pérdida de identidad urbana.

La implementación del DL 8912/77 en momentos en que comienzan a producirse procesos de empobrecimiento producto de graves crisis sociales y gobiernos dictatoriales, tuvo resultados paradojales. Los grupos sin capacidad económica para acceder a los mercados formales de suelo y vivienda, acudieron, en muchos casos, a ocupaciones de tierras privadas o de propiedad del Estado, que en cierta medida terminaron siendo tan precarias como las permitidas por los loteos periféricos y sin urbanizar anteriores al dictado del Decreto Ley[28]. Si bien esta situación tuvo diversos orígenes, durante los años 80´ y 90´ un motivo clave fue la dificultad de los gobiernos provinciales y municipales para asignar recursos y dar un rol estable en la estructura de gestión política a los temas urbanos y territoriales con compromiso social, en un contexto imperante de políticas neoliberales y retiro del Estado.

Hoy por hoy, correspondería revisar la inexistencia de mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como los mecanismos de expropiación y

[28] Curtit, Guillermo. Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. CIAM - Espacio Editoral, 2003.

recuperación de plusvalías contemplados en las legislaciones más avanzadas del mundo sobre la materia.

La posibilidad de encarar planes ínter jurisdiccionales (artículo 81) entre municipios vecinos debe ser tenida en cuenta ya que abre perspectivas de regionalizar criterios de desarrollo y lineamientos para la actuación, contemplando intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un sólo municipio.

Afortunadamente en forma paulatina, y aunque todavía es necesario avanzar en la conceptualización de los problemas urbanos y territoriales, y en el diseño de nuevos instrumentos de planificación y ordenamiento, la cuestión ha ido ocupando un renglón indiscutido en la gestión de gobierno de las sociedades modernas y democráticas, por su importancia estratégica para construir equidad e inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental, con el objetivo último de mejorar la calidad y condiciones de vida de la población.

12.2 "Aportes para una Nueva Normativa del Uso del Suelo en la provincia de Buenos Aires"

La Provincia de Buenos Aires fue pionera en el país en contar con una normativa de ordenamiento territorial y uso del suelo.

Con la puesta en vigencia del Decreto Ley 8912 en octubre de 1977, se establecieron objetivos tales como: preservar el medio ambiente, crear las condiciones para satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, servicios; preservar las áreas y los sitios paisajísticos históricos y turísticos; dotar a los municipios de mecanismos que posibiliten eliminar los excesos especulativos, salvaguardando los intereses de la comunidad y posibilitando la participación de la misma en el proceso de ordenamiento territorial[29].

Si bien fue dictado durante un gobierno de facto, su contenido general se había venido gestando en el período democrático previo, con estudios desarrollados en base a datos del año 1974 que indicaban la existencia en la provincia de Buenos Aires de 4.600.000 lotes urbanos, de los cuales sólo el 34,5% estaba edificado, el

[29] Zanzottera, Marcela. "Aspectos institucionales de la gestión urbano territorial". En: La obra pública como desarrollo sustentable. Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires. 2007.

9% contaba con los cuatro servicios esenciales y el 66 % carecía de todos ellos[30]. Asimismo, en el área metropolitana, los municipios contaban con amplias zonas con una deficiente relación de espacios verdes y densidad poblacional, carencia de servicios esenciales como agua corriente y desagües cloacales, parcelamiento indiscriminado, contaminación de cursos de agua por efluentes industriales no tratados, etc.

El descuido legal y la insuficiencia municipal, la falta de pautas urbanas y la especulación inmobiliaria crearon, entre otros factores, una situación que debía combatirse en su formación y reorganizarse.

La parcelación, la falta de espacios verdes, de servicios públicos y de infraestructura, requerían una solución inmediata. Reca nos explica que esta situación se desarrolla en un escenario de planificación ausente y marcos normativos sobre el tema, desestructurados. Entre las normas dispersas podría mencionarse Decreto 4406 del año 71, que establecía regulaciones sobre los fraccionamientos de tierras, que permitió, durante su vigencia, la aprobación de 789 planes de subdivisión, generando unas 120.000 parcelas (el 75% en el Gran Buenos Aires) de las cuales tenían pavimento: el 20%, Agua Corriente: 1,78%, Cloacas: 0,002%.

"El parcelamiento podía efectuarse afectando zonas rurales sin establecer debidamente los servicios públicos necesarios o, también, si la aplicación era necesaria o debía orientarse hacia cierto sector en vez de otro. Concretada la subdivisión crecía la demanda de servicios que el estado no podía prestar con la rapidez requerida, ni tampoco podría estructurar su plan orgánico para su provisión, ante la continua y desordenada aparición de nuevos fraccionamientos". (Reca,2002: 66).

Ante esa situación crítica, en gran parte generada por loteadores que compraba fracciones rurales vendiéndolas a costos superiores pero con "facilidades" para acceder al lote propio, al que luego habría que sumarle los costos de las infraestructuras, gastos en transporte debido a las distancias, carencias de equipamientos educativos y sanitarios próximos, inexistencia de ámbitos de encuentro, referencia urbanas, etc. se intentó conformar un nuevo conjunto normativo.

---

[30] Scotti, Edgardo. Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires. Ed. Scotti, 2000, pág. 10.

Las propuestas buscaron sostenerse en criterios para regular el uso del suelo estableciendo indicadores urbanísticos máximos; impulsando el proceso de formulación de planes municipales de ordenamiento y desarrollo urbano; protegiendo el medio ambiente a partir de una correcta relación entre espacios verdes y la densidad poblacional de cada núcleo urbano; regulando la ampliación y creación de ciudades a fin de evitar crecimientos descontrolados o innecesarios; y definiendo instrumentos jurídicos a fin de reestructurar zonas urbanas estancadas o deprimidas.

El hecho de haber sido dictado por un gobierno de facto influyó en su contenido final. No obstante, según expresa Scotti (Op. Cit. 2000: 11), los integrantes de la comisión redactora no habrían tenido limitaciones significativas en los aspectos técnicos[31]. Los condicionamientos más relevantes rondaron en torno a la regulación inicialmente propuesta para una efectiva participación de la comunidad en los procesos de planeamiento, que concluyó con la eliminación de una norma dispositiva, quedando la cuestión de la participación solo como un objetivo.

Del mismo modo, el régimen legal no contempló las funciones de los departamentos deliberativos de los municipios falencia que se subsanó a través del Decreto ley 10128 de diciembre de 1983.

Tratándose de una norma genérica sobre ordenamiento territorial y uso del suelo, y sin perjuicio de que pueda consistir específicamente en una ley en sentido formal Scotti considera que nos encontramos ante disposiciones que no están destinadas a regir de manera directa la conducta de los particulares, sino más bien a los órganos municipales con el propósito de orientar o enmarcar sus facultades decisorias al sancionar los planes respectivos (Scotti, 1983: 79).

En ese sentido, el contenido de la ley 8912 de la provincia de Buenos Aires, constituiría una legislación de base que define el marco jurídico para todo un territorio y una diversidad de núcleos urbanos.

---

[31] *"El anteproyecto legislativo fue elaborado por la Dirección de Ordenamiento Urbano (antes Dirección de Planeamiento Territorial) dependiente del Ministerio de Obras Públicas, reconociendo estudios y propuestas realizadas en el mismo organismo años anteriores. La comisión redactora del proyecto final fue presidida eficazmente por el arquitecto Alberto Mendoça Paz, en su carácter de Subsecretario de Urbanismo, e integrada por los siguientes profesionales: ingeniero Julio García Ravassi (director de Ordenamiento Urbano), agrimensor Juan Alfredo Ricci (jefe de Departamento Asistencia Técnica – DOU), arquitecto Angel Colagrande (de la entonces Subsecretaría de Asuntos Municipales), arquitecto Osvaldo Altamirano (de la entonces Secretaría de Planeamiento y Desarrollo) y doctor Edgardo O. Scotti (relator jefe de la Asesoría General de Gobierno)".* Scotti, Edgardo, Op. Cit. 2000, pág. 11

Como sabemos, la especulación sobre la valorización del suelo en particular y sus implicancias en relación a la propiedad urbana son un tema de preocupación constante y común de la planificación, buscando evitarlas mediante las previsiones de las leyes de uso del suelo. Desde esa perspectiva, el DL 8912/77, art. 2° inc. e) establece como objetivo fundamental *"la implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbano se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad".*

Otro de los objetivos enunciados ha sido *"posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial",* (art. 2° inc. f) habilitando a las autoridades municipales a encarar con características participativas el planeamiento de su territorio, siendo este rasgo uno de los aportes de las actuales corrientes del planeamiento. La participación e involucramiento de la comunidad son, en la actualidad, necesarios para avanzar en forma consistente en procesos de planificación y transformación urbana, sin embargo, este aspecto ha comenzado a ponerse en práctica sólo en algunos casos, y recién a posteriori de la recuperación del gobierno democrático en nuestro país, en diciembre de 1983.

Mendonca Paz (177) destaca que el DL 8912/77 incorpora, en lo referente a la creación y ampliación de núcleos urbanos (art. 16° y 17°), un principio fundamental como es su justificación urbanística, ya que con anterioridad al dictado del DL, la transformación del uso de la tierra de rural a urbano era una decisión prácticamente unilateral del propietario o del promotor, sujeta únicamente a disposiciones de tipo geométrico, pequeñas exigencias de infraestructura.

Historia Institucional del DL 8912/77

A los efectos de comprender el estado de situación de las cuestiones urbanas y territoriales a nivel provincial, cabe mencionar el proceso sufrido por áreas con incumbencias sobre el tema (Zanzottera Op. Cit.).

Durante el año 1969 se crea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el ámbito del Ministerio de obras Públicas. Entre 1970 y 1990 se produjeron acciones de impacto tales como un Plan de mínima para que los municipios del Gran Buenos Aires iniciaran el proceso de Planeamiento y sus normas urbanísticas, se sancionó

el DL 8912 de "Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo" y acciones de desarrollo urbanístico e integración de las áreas de Tierra y Vivienda.

A partir de los inicios de la década del ´90, se produce un quiebre en la línea evolutiva del área, que se puede sintetizar en cambios de jurisdicción administrativa, pérdida de personal profesional y des-jerarquización de la labor de planificación

A medida que aumentaba su jerarquía nominal dentro de la estructura gubernamental, pasando de Dirección Provincial a Unidad Ejecutora, Secretaría de Estado de Tierras y Urbanismo, Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable, Dirección Provincial y por último Dirección de línea dentro de la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo, la Provincia se fue alejando del rol de promotor y conductor de la política de desarrollo del territorio y disgregó las competencias urbanísticas en distintos organismos, generando superposiciones de tareas y gestiones.

Estas transformaciones reflejan la dificultad de los sucesivos gobiernos para asignar un rol estable en la estructura de gestión política al urbanismo.

Este proceso trajo aparejado diversos problemas, que se pueden sintetizar en:

Aspectos institucionales y normativos:

1. Períodos con ausencia de planes provinciales y regionales que permitieran canalizar y priorizar la obra pública como así también encauzar la actuación privada.
2. Inexistencia de lineamientos políticos claros respecto de conceptos de descentralización y regionalización como respuesta al rol cada más activo que van adoptando los Municipios en el marco del avance de su autonomía.
3. Modelo de gestión urbano poco ágil y dinámico para acompañar los procesos de cambio operados a partir de la década del '90.
4. Desactualización del marco normativo conformado principalmente por el DL 8912/77 como así también su coordinación con otras normas que inciden en el manejo del uso y la ocupación del suelo bonaerense, que en algunos casos retrasa la inversión y dificulta la gestión.

5. Descoordinación entre las áreas de obras públicas y las necesidades de la población que conlleva a una racionalidad clara de las inversiones públicas.
6. Falta de discusión acerca del rol de las ciudades y sus marcos regionales.
7. Capacidad institucional limitada tanto a nivel provincial y municipal para abordar la problemática urbana.

Aspectos urbano-territoriales

1. Marginalidad social / Afectación de terrenos de menor calidad a nivel urbano para los sectores más pobres de la comunidad
2. Baja calidad urbana de las áreas centrales y en algunos casos pérdida de identidad de cascos históricos.
3. Contaminación ambiental: contaminación de cursos de agua, deficiente tratamiento de la basura, zonas industriales abandonadas, especialmente en el área metropolitana
4. Carencia y en algunos casos abandono de espacios verdes y zonas de equipamiento comunitario públicas.
5. Abandono y/o falta de tratamiento del patrimonio histórico urbano-arquitectónico de la provincia.
6. Segregación espacial y social de las urbanizaciones de carácter cerrado, localizadas en zonas no aptas para tal fin que terminan generando barreras urbanas de difícil remoción.
7. Infraestructura de servicios deficiente
8. Inadecuada localización de Conjuntos habitacionales, que segregan funcional y socialmente a la población beneficiaria.

En el año 2004 se recrea la **Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda** con el objetivo de establecer una política para el desarrollo territorial y acciones concretas que instrumenten dicha política en materia de urbanismo, tierra y vivienda.

De acuerdo al decreto de creación sus acciones son las siguientes:

1. Articular políticas e instrumentar una estrategia para el desarrollo territorial y el ordenamiento urbano a nivel provincial, regional y local coordinando las

relaciones con el Instituto de la Vivienda y con otras jurisdicciones provinciales y nacionales.

2. Ejercer la autoridad de aplicación de la legislación urbanística, territorial y de vivienda, desarrollando propuestas de modificación, ampliación o interpretación en función de las necesidades de consolidar un marco normativo eficaz para conducir el proceso de urbanización de la Provincia de Buenos Aires.

3. Instrumentar la estrategia de desarrollo territorial en el marco de los principios de integración, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo de las regiones bonaerenses.

4. Implantar y ejecutar a nivel provincial los planes y/o programas ad-hoc que a nivel federal defina el estado nacional.

5. Realizar las gestiones necesarias para concertar las líneas de financiamiento destinadas a equipamientos y desarrollo urbano, territorial y habitacional.

6. Generar ámbitos de participación entre sectores públicos y privados para la promoción de programas intersectoriales e interjurisdiccionales y la generación de políticas de consolidación del desarrollo urbano y territorial.

A pesar de haber sido un gran avance el hecho de integrar en un mismo ámbito las políticas de urbanismo, tierra y vivienda, en el año 2005 se desprende el área de Tierras pasando a conformar la Subsecretaría Social de Tierras con lo cual, se vuelven a disgregar y superponer las competencias en materia de ordenamiento territorial.

En la actualidad, la planificación del territorio provincial se asigna al Ministerio de Infraestructura, específicamente en la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda creada en el año 2012, responsabilidad compartida con el Ministerio de Gobierno, por medio de la Subsecretaría de Asuntos Municipales como organismo de aplicación del DL.8912/77.

Además de dichas dependencias con incumbencias directas en materia de planificación y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires, existen otras jurisdicciones provinciales vinculadas a la cuestión, tales como las áreas de registro catastral y dominial dependientes del **Ministerio de Economía**, las áreas de Comercio, Industria, Minería y actividades portuarias dentro del ámbito del Ministerio

de la Producción, Ciencia y Tecnología, el OpDS **"Organismo para el Desarrollo Sostenible"** con competencias sobre la planificación y coordinación de la política ambiental provincial, la Escribanía General de Gobierno con competencias asignadas sobre los procedimientos de regularizaciones dominiales, el Ministerio de Asuntos Agrarios, entre otros.

El rol municipal

En una escala menor, el Municipio conforma la unidad gubernamental local más descentralizada de la organización estatal Argentina y la más vinculada con la vida cotidiana de la comunidad. Es la unidad fundamental de la gestión local, un aparato político-administrativo que articula recursos para generar resultados.

El proceso de reformas que se abre a mediados de la década de los '90 en la Argentina, está dominado por la consolidación del ejercicio de un conjunto de funciones por parte de los municipios, a través de la transferencia de servicios como así por medio de la implementación de distintos tipo de programas sociales.

Actualmente, en la búsqueda de consolidar una administración y gestión municipal responsables, se están profundizando políticas que los municipios asumen aunque, muchas veces, sin la capacidad institucional necesaria para llevar a cabo la gestión de esas temáticas, entre otros, por los siguientes motivos:

1. escasez de recursos humanos, económicos y tecnológicos para enfrentar una eficiente gestión respecto a estas políticas.
2. carencia de información digitalizada, confiable, y disponible en tiempo y forma para la toma de decisiones.

Soporte jurídico

En la Ley Orgánica Municipal 6769/58 se establecen las competencias, atribuciones y deberes del departamento deliberativo, así como lo relacionado con los servicios públicos, las concesiones de los mismos, las obras públicas, los recursos municipales y las relaciones de los municipios con la Provincia.

La Constitución Provincial no reconoce la autonomía municipal, pero se puede arribar al reconocimiento de la competencia municipal en materia de Gestión Urbana o Desarrollo Local como así también para la conformación de regiones. Dicha norma, delega en la Ley Orgánica el arreglo de las competencias para que puedan atender los intereses y servicios locales. Les otorga facultades de asociación con los

otros niveles de gobierno autorizándolos a formar consorcios intermunicipales y con el Estado Nacional o Provincial o con jurisdicciones vecinas para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas.

Principales acciones en curso en materia de ordenamiento territorial

Al ser los responsables primarios del ordenamiento urbano de sus ciudades y territorios, los municipios deben elaborar sus estrategias de desarrollo y los marcos regulatorios correspondientes a los distintos estadios técnico-políticos, en el marco de gestión que rige el uso y la ocupación del suelo. Si bien estas son incumbencias del Municipio según la propia Ley, están condicionadas por ella por cuanto exige que los cambios normativos y los Planes urbanos municipales sean sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Provincial.

El DL 8912/77 estableció un proceso progresivo de instrumentación normativa en el que, a partir de una primera etapa de ordenación elemental de las ciudades y el territorio, denominada Delimitación Preliminar de Áreas, se sucedían otras dos, la Zonificación Según Usos y los Planes Reguladores, definiendo un orden creciente en cuanto a metas, objetivos y exigencia técnica.

Un indicador del nivel de cumplimentación de ese proceso surge del relevamiento del estado normativo alcanzado por cada municipio. En la actualidad, aproximadamente el 50% de los municipios solo han alcanzado el primer umbral del proceso de planeamiento. Si se tiene en cuenta que en el DL 8912/77 se definía a las Delimitaciones Preliminares de Áreas como un instrumento técnico-jurídico operable en el corto plazo (5 años como máximo), y que al momento de ese estudio ya transcurren 35 años de aplicación del mencionado DL, se concluye que su implementación a nivel municipal no arrojó los resultados esperados, al menos en los plazos previstos. En la mayoría de los casos no existen planes de ordenamiento urbano-territorial respaldatorios de las ordenanzas, sino simplemente delimitación de zonas y asignación de indicadores.

Organización administrativa

El DL 8912/77 recomendó la creación de Oficinas de Planeamiento de alta jerarquía en el organigrama municipal. En general, se crearon con el nivel de Subsecretaría pero muchas, lamentablemente, se convirtieron en oficinas burocráticas sin peso en las decisiones políticas ni en la elaboración de los planes de gobierno. Las oficinas

de Planeamiento comenzaron a funcionar como reparticiones paralelas al área de Obras Particulares en lo referido a la aprobación de planos de obra, y a la de Habilitaciones en lo que respecta a la localización de actividades económicas. Como consecuencia se fueron dando diversas situaciones: en algunos casos se las redujo de jerarquía y dado que la mayoría de los profesionales eran arquitectos se los derivó a la Secretaría de Obras públicas, mientras que en otros casos se las equipó como para cumplir una función de mayor relevancia en la toma de decisiones.

Esta situación se mantiene hasta la actualidad. Las áreas de planificación urbano-territorial municipales han tenido ascensos y descensos en los organigramas y no siempre han reflejado en su jerarquía el verdadero rol que cumplen en la gestión política.

Aportes y opiniones de profesionales con experiencias en la aplicación del DL 8912/77

Se realizaron entrevistas con profesionales y funcionarios con experiencias de planificación y aplicación del DL y normas complementarias. Sobre la base de los aportes recibidos pudo arribarse a un conjunto muy interesante de apreciaciones sobre el tema.

Balance general

El balance se considera positivo pese a la resistencia que produjo, principalmente en los primeros años de su aplicación, frente a los intereses fundamentalmente inmobiliarios y las reiteradas vulneraciones por medio de interpretaciones forzadas o aprobaciones por la vía de la excepción.

Al año 1980 todos los municipios de la provincia contaban con normas de ordenamiento, aunque sea en el nivel más elemental, la "delimitación preliminar de áreas", que en muchos casos aún siguen vigentes con ajustes o modificaciones.

Un balance general del DL no puede obviar el momento en que fue puesto en vigencia, signado por varias décadas de loteo y venta indiscriminada de suelos no aptos para el uso urbano, alejados de los núcleos, sin servicios mínimos e incluso en zonas bajas o inundables. Por el contrario, también frenó la sobre ocupación de suelo en áreas centrales de mayor concentración que muchas veces llegaban a ser

totales (FOS=1), acompañados de una elevada densidad y metraje cubierto construido, con estándares de habitabilidad muy bajos.

Una omisión temática importante fue el tratamiento de los conjuntos habitacionales y la consideración de las villas llamadas en ese momento de "emergencia", pero se incorporó un capítulo creando la figura del "Club de Campo. Se estima que ese resultado fue producto de la presión de un mercado potencial de oferta a sectores medio-altos, frente a un mercado ya saturado para los sectores de menores recursos (venta en cuotas de lotes marginales desprovistos de calidad urbana).

En lo concerniente a aspectos de gestión territorial, indujo a los municipios bonaerenses a considerar la necesidad de ordenar, y en el mejor de los casos planificar, la organización de los usos sobre sus territorios. No obstante, esto derivó en casos de municipios que optaron por descansar en las previsiones del DL abandonando, o simplemente no asumiendo, el protagonismo sobre sus propios procesos de planificación.

Por otra parte, ha fallado la complementación con otros ordenamientos sectoriales fundamentales como los de industria, de cuencas, fiscales, servicios y vivienda pública, así como la articulación compleja entre provincia y municipios en torno a políticas territoriales.

Se evidencia, que a pesar del tiempo transcurrido, que aún falta capacitación político-técnica sobre el contenido (limitaciones y potencialidades), aplicación y manejo de la norma. La carencia de recursos destinados a los procesos de planificación ha colaborado con este déficit.

Aspectos positivos

1. Se considera positivo haber iniciado el proceso de ordenamiento a nivel provincial. Con diferentes matices según los distritos permitió organizar un sistema aceptado de reglas de juego para el uso del suelo, siendo claro el contraste respecto de otras provincias donde no existen normas de este tipo.

2. Introdujo la idea de proceso de planeamiento y de responsabilidad primaria municipal en la materia.

3. Frenó a la subdivisión indiscriminada y el proceso expansivo especulativo, al menos hasta los 90 cuando cobran fuerza nuevos modos de ocupación del

territorio mediante urbanizaciones cerradas (clubes de campo y barrios cerrados).

4. Se plantean condiciones para la subdivisión vinculada a la obligación de proveer servicios esenciales, reservas para equipamientos y espacios verdes públicos.

5. Se definieron requisitos para la creación y ampliación de núcleos urbanos con determinados criterios de calidad, que tuvieron resultados positivos, particularmente en territorios frágiles como la costa atlántica, y linderos a cursos o espejos de agua.

Aspectos negativos

1. El tipo de procedimiento definido para las cesiones, promueve la generación de espacios verdes (en general de dimensiones acotadas) diseminadas sobre el territorio sin un criterio urbanístico. Si bien existen mecanismos para subsanar esta cuestión permitiendo la permuta, en general, no se utilizan.

2. En cuanto a los aspectos morfológicos, define un sistema de parámetros urbanísticos, relación entre densidad poblacional y parcelamiento, y con premios al potencial constructivo, que comúnmente colisiona con las realidades locales y la configuración histórica de las ciudades pampeanas.

3. Su regulación general se aboca a las problemáticas urbanas, sin ahondar en los temas rurales, mientras que cuando define áreas "complementarias" lo hace como forma subsidiaria de lo urbano.

4. Se establecen regulaciones generales para un territorio que es heterogéneo y con particularidades regionales (metropolitana, pampeana, costera fluvial, atlántica, serrana)

5. Las reglas de juego impuestas por el DL, no resultan suficientes o consistentes en los sitios donde se registran dinámicas territoriales intensas, ligadas a los grandes movimientos de capital, o vinculadas al crecimiento abrumador de la urbanización informal.

Momentos significativos en los procesos urbanos y/o territoriales

Para analizar la implementación del marco normativo en estudio a lo largo del tiempo de su vigencia, cabe distinguir diferentes momentos:

-Dictadura militar (1977/1983) aplicación con criterio técnico rígido y verticalista. Eso permitió que se mantuviera vigente, de lo contrario los intereses preexistentes habrían logrado derogarla, como había sucedido años antes con un decreto para el área metropolitana que duró brevísimo tiempo a fines de los ´60. En este período la aplicación del DL 8912 tuvo alto impacto en materia de subdivisión del suelo e inicio del proceso de planeamiento e introducción de los temas urbanísticos en la gestión municipal. En el lapso comprendido entre 1977 y 1990, los cuestionamientos se enfocaron principalmente en el cuerpo normativo y su capacidad regulatoria. Se produjeron varias de las reglamentaciones del DL 8912/77 que aún hoy están vigentes (DL 10128/83, Dec. 1549/83, Dec. 9404/86) y se presentaron distintos proyectos de ley para sustituirlo, mientras que en el año 1987 fue aprobado un texto ordenado por Decreto 3389/87.

- En los albores de la recuperación de democracia (1983 a 1991), se ratificó la vigencia del DL y se continuó con la exigencia de su cumplimiento. Se profundizó el ajuste de los proyectos de vivienda social cumpliendo los recaudos legales y se hicieron esfuerzos por relacionar dentro del MOSP, el desarrollo territorial con las áreas ejecutoras de obras (Hidraúlica, Vialidad, Infraestructura física regional, Geodesia, etc) y otros entes provinciales y nacionales (Ferrocarriles, Vialidad Nacional, etc.). Se dio gran impulso a la política de tierras para favorecer el acceso al lote familiar de los sectores de menores recursos.

Hubo inconvenientes por el procedimiento de doble aprobación de las normas a través de Ordenanzas y Decretos Municipales y convalidación técnica provincial (por tres organismos que actuaron en conjunto o separados) y Decreto Provincial. Este trámite fue cuestionado por la demora e idas y vueltas que produjo. Hubo varios intentos de derogación y/o reformulación, con participación de las cámaras legislativas, eventos de discusión múltiples, comisiones de revisión, etc.

- En el período que va entre 1990 y 2005, se operan varios cambios en la configuración del organismo, que muda de ubicación, denominación, y competencias. El área técnica de planeamiento urbano pasa a desempeñar un rol secundario, subsidiario de las políticas de tierras. Se dictan los Decretos 2568/97 y 27/98 que avalan la ejecución de barrios cerrados. Paralelamente se avanza en temas sectoriales vinculados al ordenamiento territorial, tales como el Dec. 3736/91 régimen de reconstrucción urbana para asentamientos precarios; el Dec. 3487/91 reglamentario del decreto ley de parques y sectores industriales planificados; la Ley

11459 de Radicación Industrial y su Dec. Reglamentario 1741/96; la Ley 11723 de protección de los recursos naturales y el ambiente; y la Ley 12257 conocido como Código de Aguas, entre otros.

El DL se siguió aplicando, cada vez con más atajos, en un escenario de políticas neoliberales imperante y retiro del Estado. Se desjerarquiza la repartición a nivel provincial. El territorio se fragmenta a partir de procesos de segregación social. Se promueven reglamentaciones generadas guiadas más por el mercado que por el Estado. La segregación social producida se manifestó con fuerza en el espacio territorial que se atomizó por aplicación indiscriminada de las figuras Club de Campo primero y Barrios Cerrados después, volviendo a recrear en muchos casos loteos sin servicios y de ocupación muy dispersa a causa de emprendimientos no exitosos.

- En el último período, desde el año 2005 hasta la actualidad, se recrea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, revirtiendo el marcado deterioro del área de planeamiento físico a nivel provincial. Se generaliza en el organismo la incorporación de tecnología (imágenes satelitales, sistemas de información geográfica, etc.) y de visiones de la cuestión físico-espacial provenientes de disciplinas diversas de la arquitectura y el urbanismo, como la geografía y el medio ambiente. Se producen en este período, el Decreto 3202/06, de Manejo Costero y proyectos de nuevas reglamentaciones del DL 8912/77.

Se logra paulatinamente una revalorización de la temática a partir de la recreación de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el ámbito del actual Ministerio de Infraestructura. Se retoman principios de planificación y ordenamiento territorial, intentando articular con los lineamientos nacionales en elaboración. Algunos municipios logran avanzar en sus procesos, restando fortalecer aún más la temática y su necesaria reconceptualización, procurando la complementariedad entre los diferentes niveles de gestión provincial y municipal.

6. Relación del DL con algunas problemáticas particulares

En las reuniones y entrevistas mantenidas se puso en consideración temas tales como actividades industriales, extractivas y agropecuarias, cuencas hídricas, áreas protegidas y zonas costeras, entre otros.

En general, se coincidió que se trata de temas con un tratamiento es escaso, siendo necesaria la coordinación de sus regulaciones y políticas con otros organismos. El DL 8912 es un sistema de procedimientos y prescripciones sobre el territorio

pudiendo articularse con instrumentos de planeamiento y políticas sectoriales que avancen mucho más concretamente sobre cada tema.

De hecho, hoy existen avances en cada uno de los temas pero de formas independientes. En el marco dispuesto por el DL 8912/77 el abordaje de de las actividades industriales, extractivas y uso del suelo rural, son abordadas casi exclusivamente desde el concepto de zonning. En tanto que respecto de los establecimientos existentes, la normativa de ordenamiento solo los podrá considerar "usos conformes" o "no conformes" en función de su localización y habilitación.

Las actividades extractivas y sus impactos, quedan en general por fuera del sistema de ordenamiento. Las decisiones de su localización y habilitación son vistas en general desde el aspecto "productivo", y en la práctica los municipios toman estas actividades como hechos consumados que se deciden por fuera de su órbita, aún teniendo posibilidad para regular o restringir la actividad y la recuperación de sus pasivos. Lo mismo ocurre con otras actividades de impacto como feed-lots y otras. Algo similar ocurre con la subdivisión del suelo rural que se rige en términos de "unidades productivas" por la normativa provincial agropecuaria. Un nuevo producto inmobiliario los "barrios de chacra", queda de ese modo casi por fuera de las regulaciones del DL 8912, generando impactos de urbanización no regulados.

Las áreas protegidas no están dentro de un "sistema integral" de protección sino que obedece a distintas normas, algunas de alcance internacional y otras de carácter declarativo, con lo cual resulta difícil su real aplicación y cumplimiento. Deberían fortalecerse y compatibilizarse con las normas de ordenamiento territorial y dejar establecido que son prioritarias las normas de áreas protegidas, a fin de que no sean vulneradas ante la presión de desarrollos de emprendimientos privados. Dichas áreas fueron reguladas por otras instancias gubernamentales y no se encuentran específicamente vinculadas al Decreto Ley 8912, excepto como iniciativa local de zonificación para su resguardo. En tanto que el abordaje de las áreas costeras y cuencas hídricas resulta en una restricción administrativa de no ocupación y subdivisión.

7. Temáticas, conceptos o procedimientos a considerar

1. Reconocer la heterogeneidad del territorio provincial y las diferentes problemáticas urbanas, de acuerdo con la escala y características de los núcleos y los sistemas de ciudades.

2. Clarificar la clasificación del suelo (actualmente en: urbano, complementario y rural). Se considera conveniente actualizar la normativa con el concepto de desarrollo sustentable o sostenible y en ese marco la incorporación de criterios de racionalidad en el uso del recurso suelo, entendido éste como un bien natural escaso y no renovable.

3. Conceptualizar la integralidad de los procesos territoriales, incluyendo el medio rural y las zonas periurbanas y sus dinámicas propias.

4. Incorporar herramientas para planificar el crecimiento de las ciudades bonaerenses, en el sentido más amplio del término, en forma diversa, equitativa, inclusiva y sostenible.

5. Ponderar cuali-cuantitativamente los procesos de consolidación, renovación y expansión de las diferentes configuraciones que se reconocen en la provincia: región metropolitana, ciudades intermedias y sus áreas de expansión, otros centros urbanos, etc.

6. Introducir alternativas, que permitieran mejorar la oferta de suelo para primera residencia, y al mismo tiempo regular más estrictamente los criterios de localización de los clubes de campo, y barrios cerrados.

7. Contemplar mecanismos mediante los cuales se evalúe la asignación de suelo a actividades en función de la demanda real de las mismas, a fin de impedir la especulación inmobiliaria y/o el "congelamiento" de amplias áreas del territorio con la asignación de un uso que no se concreta en el mediano plazo.

8. Revisar las regulaciones en las que la ley induce una cierta prefiguración formal: premios para el modelo torre, que ha generado más que nada gigantescas medianeras.

9. Revisión de la medida mínima de lote en situaciones con servicio, aún en operaciones de loteo solamente, ya que se trata de una norma ya alterada para numerosos casos particulares (familia propietaria, sindicatos, pro-tierra, etc).

10. Trabajar la cuestión de las valoraciones inmobiliarias y la participación pública en las rentas extraordinarias, habilitando herramientas o dándole otro status a

algunas disponibles. La contribución por mejoras que hoy se aplica es una reducción absoluta de la noción original.

11. Fortalecer las herramientas de protección ambiental y patrimonial.

12. Profundizar la dimensión de gestión del Decreto Ley 8912, que permita viabilizar iniciativas locales de desarrollo.

13. La cuestión de la coordinación de planes y regulaciones intermunicipales, especialmente para el área metropolitana, necesita ser reformulada drásticamente para que se verifique en la realidad.

Comentarios y Conclusiones Finales

Desde su dictado en 1977, se han vertido distintas expresiones a favor y en contra del proceso que se inició con la entrada en vigencia el Decreto Ley 8912/77.

En principio, Municipios, organismos provinciales, asociaciones profesionales, ONGs, manifestaron reiteradamente su apoyo y coincidencia con sus objetivos y principios, valorando positivamente el planteo de propósitos que al momento de su entrada en vigencia estaban muy lejos de ser alcanzados, como por ejemplo la posibilidad de actuar en forma preventiva y anticipada respecto del crecimiento y desarrollo urbano: planificar, implementar un proceso de planeamiento, o sea, un conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios orientados a la organización del territorio. Asimismo, se valorizó el efectivo ejercicio de la responsabilidad indeclinable del Estado de atender al desarrollo urbano, mediante la imposición de restricciones al derecho de propiedad, cuya aplicación irrestricta generaba perjuicios al conjunto de la sociedad.

No obstante al poco de tiempo de su sanción comenzaron a surgir diversos cuestionamientos en torno a la efectividad de su aplicación[32]. Por tratarse de un instrumento normativo de carácter general orientado al ordenamiento urbano, diseñado con un fuerte sesgo preventivo para operar como un freno a la especulación inmobiliaria, no resultó eficaz para conducir el proceso de planificación del desarrollo del medio físico de forma integral (no se formuló el Plan Provincial, no se contó con recursos destinados al apoyo y fortalecimiento de las estructuras administrativas de planeamiento, tanto a nivel provincial como municipal).

[32] Informe de Gestión sobre el desarrollo urbano y territorial en la provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ministerio de Infraestructura, Urbanismo y Vivienda, 2005.

Tampoco se tuvo en cuenta las diferentes particularidades regionales que presenta el territorio provincial (socio-económicas, climáticas, geológicas, etc.), cuestionándose también, en muchas oportunidades un exceso de reglamentariedad (se reglamentan conceptos y se determinan con estricta rigidez indicadores urbanísticos con valores numéricos fijos -dimensiones de parcela, FOS, FOT, estándares, etc.-)

Enfrentando esa situación, se produjeron varios proyectos legislativos que apuntaron a modificar o reglamentar aspectos relativos al ordenamiento territorial y al DL 8912/77, algunos de los cuales fueron sancionados y se encuentran vigentes.

Hoy queda claro que el desarrollo urbano no se alcanza imponiendo únicamente regulaciones –contenido principal y a veces exclusivo de los antiguos planes reguladores-, advirtiéndose la necesidad de que tales regulaciones sean acompañadas de acciones o medidas que coadyuven en la materialización de las obras y demás realizaciones contempladas en los respectivos planes y programas.

En ese sentido por ejemplo, el DL y sus reglamentaciones, ya incorporaban excepciones a algunas exigencias dirigidas a estimular las operaciones integrales, es decir, nuevas subdivisiones con las edificaciones (viviendas) y dotación de infraestructura y equipamiento, reflejando una línea política tendiente a establecer límites a la creación indiscriminada de nuevas áreas urbanas y parcelamientos, promoviendo estímulos para la concreción de áreas urbanas completas, y no tener que afrontar el gran peso que, en el pasado, y por omisión del propio Estado, le había transferido la actividad privada (Mendonca Paz, 177 en Scotti, Edgardo Op. Cit.).

Este criterio acompaña la intención de completamiento y consolidación de áreas urbanas, principalmente de vacíos aislados sin fraccionar, parcelas de dimensiones importantes, de una o varias hectáreas más, rodeadas de zonas urbanizadas, pero que han quedado sin parcelar ni edificar.

En estos casos, incluso, cabría pensar la posibilidad de disminuir alguna de las exigencias establecidas, por ejemplo no exigir en todos los casos el pavimento, o rever alguna dimensión o indicador en pro de facilitar y acelerar el proceso de consolidación urbana y contener la expansión sin plan.

Coincidimos con Fernández Milani (en Scotti, Edgardo Op. Cit.) en la convicción ideológica de base que caracteriza al proceso de planificación como democrático,

esto es, y en su connotación instrumental, como indicativo, estratégico y participativo.

"...Indicativo, por cuanto postula el "plan" en términos de proceso y no de "dibujo" de una imagen anticipada de una quimérica "ciudad del futuro". Su finalidad es alcanzar objetivos y no formas preestablecidas. Y ello no a través de una regulación rígida, sino de norma indicativas que no inhiban sino más bien posibiliten y promuevan el espontáneo y vital rol que juegan como factores de desarrollo, los numerosos protagonistas del hacer urbano. Que no coarten ni la iniciativa individual –con su correlato de ejercicio de libertad- ni el hacer creativo de los grupos urbanos, sino que los encaucen en las direcciones concurrentes al supremo interés del bien común.

Estratégico, por cuanto atribuye a las acciones del poder público el papel de inductoras de armónicas conductas de los componentes del cuerpo social. Las acciones y realizaciones del sector público superan así la importante finalidad que les dio origen para convertirse en motor generador de tensiones hacia el sector privado, cuyas resultantes con las tendencias de éste, sean acordes con los objetivos del plan.

Y participativo, por cuanto no asigna al ente planificador y como su atributo exclusivo, la determinación de finalidades, objetivos y metas, sino que busca interpretar los sentimientos y necesidades que constituyen el "proyecto" del grupo social destinatario".

En ese sentido y con el propósito de aunar esfuerzos y poner el interés colectivo por sobre el privado, y la función social del ordenamiento territorial, deben revisarse los planes reguladores inspirados en el zonning, que se han transformado en una guía para la acción privada en la construcción de la ciudad descoordinada de la acción del Estado a través de la obra pública.

La división funcional de la ciudad que expresa la idea del "zonning", basada en el supuesto agrupamiento natural de actividades afines consitutye una visión esquemática y estática. No supera la instancia de descripción acerca de la localización de las actividades y poco aporta al conocimiento de la dinámica de transformación del territorio. Esta visión esquemática de la ciudad y el territorio manifestada en el zonning ha generado que el mismo se haya, en muchos casos, mutado de "instrumento para" a constituirse en "modelo".

La categorización propuesta en el DL 8912/77 sobre el territorio provincial (áreas rurales, complementarias y urbanas), desconociendo las particularidades regionales (área metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etc.) y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad hasta aquellos con predominio rural y localidades pequeñas, redunda en indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio.

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

Otro aspecto relevante de considerar dada la configuración de los Municipio-Partido de la provincia de Buenos Aires, es que en general, el concepto de usos del suelo ha estado asociado siempre a la clasificación del suelo urbano según el tipo de actividades que en él se localizan, o se pretende que se localicen, disociado de sus áreas periurbanas o rurales, es decir la relación existente entre ciudad y campo, uso del suelo urbanizado y uso del suelo rural y su vinculación con el mercado inmobiliario no han recibido la atención necesaria.

Tanto desde el punto de vista productivo como de las necesidades del desarrollo urbano, resulta clave la preservación del territorio y el uso del suelo y de la disponibilidad de reservas y tierras fiscales. En el caso de la provincia de Buenos Aires requiere que cada municipalidad conforme una conveniente y adecuada reserva de tierras bien ubicadas, adelantándose a los acontecimientos y necesidades de crecimiento propio en materia de habitación, esparcimiento, equipamientos públicos, vialidades, producción, etc.

Para finalizar, puede señalarse que algunos objetivos formulados por el Decreto-Ley se cumplieron parcialmente o de manera despareja a lo largo del extenso territorio provincial, mientras que otros fueron ignorados y cedieron espacio frente a la especulación, la degradación o la pérdida de identidad urbana.

La implementación del DL 8912/77 en momentos en que comienzan a producirse procesos de empobrecimiento producto de graves crisis sociales y gobiernos dictatoriales, tuvo resultados paradojales. Los grupos sin capacidad económica para

acceder a los mercados formales de suelo y vivienda, acudieron, en muchos casos, a ocupaciones de tierras privadas o de propiedad del Estado, que en cierta medida terminaron siendo tan precarias como las permitidas por los loteos periféricos y sin urbanizar anteriores al dictado del Decreto Ley[33]. Si bien esta situación tuvo diversos orígenes, durante los años 80´ y 90´ un motivo clave fue la dificultad de los gobiernos provinciales y municipales para asignar recursos y dar un rol estable en la estructura de gestión política a los temas urbanos y territoriales con compromiso social, en un contexto imperante de políticas neoliberales y retiro del Estado.

Hoy por hoy, correspondería revisar la inexistencia de mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como los mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías contemplados en las legislaciones más avanzadas del mundo sobre la materia.

La posibilidad de encarar planes ínter jurisdiccionales (artículo 81) entre municipios vecinos debe ser tenida en cuenta ya que abre perspectivas de regionalizar criterios de desarrollo y lineamientos para la actuación, contemplando intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un sólo municipio.

Afortunadamente en forma paulatina, y aunque todavía es necesario avanzar en la conceptualización de los problemas urbanos y territoriales, y en el diseño de nuevos instrumentos de planificación y ordenamiento, la cuestión ha ido ocupando un renglón indiscutido en la gestión de gobierno de las sociedades modernas y democráticas, por su importancia estratégica para construir equidad e inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental, con el objetivo último de mejorar la calidad y condiciones de vida de la población.

12.3 LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA UNA NUEVA LEY DE USO DEL SUELO

1.- *La consideración de la ciudad como un eco – sistema.*

La impronta del urbanismo privado se refiere a las implicancias ecológicas del fenómeno de las urbanizaciones cerradas, cuyos efectos se manifiestan en dos dimensiones de análisis: a) la alteración de los servicios ecológicos y b) el aumento del metabolismo urbano.

[33] Curtit, Guillermo. Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. CIAM - Espacio Editoral, 2003.

Se verifica que el urbanismo privado no sólo avanza sobre terrenos de vocación agrícola y ganadera, sino que genera una fragmentación de áreas con elevado valor natural, que cumplen funciones de equilibrio territorial. Esta "insularización" a lo largo del tiempo simplifica ecosistemas, cuyos efectos repercuten en el funcionamiento del 'sistema pampa-delta-río', con incidencia relevante en el mantenimiento de los servicios: suelo fértil, regulación hidrológica y refugio de biodiversidad, principalmente evidente en la cuenca baja del Río Luján, del Bajo Paraná y corredor rioplantense de la zona sur.

La segunda dimensión de análisis está referida a los efectos del urbanismo privado en el "metabolismo urbano". Desde esta perspectiva interesa el intercambio de materia y energía que establece la ocupación territorial dispersa de las urbanizaciones cerradas en relación al conjunto del sistema metropolitano, reconociendo ya no sólo la alteración de los servicios ecológicos mencionados, sino la dependencia energética de los modelos de movilidad en los que se basa este tipo de urbanismo, así como la presión del consumo de agua y la pauta de generación de residuos.

La impronta ecológica del urbanismo privado plantea la necesidad de repensar un nuevo orden ecológico-urbano respecto al derecho a la ciudad. En este sentido, el urbanismo privado pone el acento en el mercado, o sea, en un tipo de apropiación del paisaje que valoriza (o desvaloriza) el territorio según posibilidades de incorporar amenidades, mientras que el urbanismo sustentable (eco - urbanismo) cuestiona este modo de producir "ciudad". Este enfoque propone dejar de pensar en el urbanismo privado, un urbanismo segregado por grupos sociales semejantes, zonificado por usos y funciones homogéneos. Como consecuencia de ello, se va perdiendo la complejidad de la vida urbana, sustentada en la 'afirmación' de la diversidad, de lo próximo y lo accesible, así como de la cohesión social. (Fernández, Herrero, Martín, ICO, 2010, Cuadernos Críticos de Geografía Humana, Volumen XIV, n° 331).

2.- *La intervención de Estado en la ordenación del acceso al suelo urbano por los sectores que toman tierras inaptas en áreas intersticiales o peri-urbanas, al solo efecto de su supervivencia. Propuestas de políticas urbanas y de vivienda en sincronía con otros programas que doten de capacidades y condición de ciudadanía (sustentabilidad) a los sectores que hoy conforman y acrecientan la pobreza urbana. Estas políticas deben producir inclusión y no fragmentación y*

exclusión como lo fueron por acción u omisión las políticas denominadas de primera generación o de financiamiento a la oferta de viviendas.

La nueva ley deberá considerar analíticamente la forma en que se produjo el proceso de apropiación del suelo y la construcción del hábitat urbano; basado en la necesidad de los sectores pobres como estrategia de supervivencia.

La existencia de irregularidad, ilegalidad y/o informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; ha sido dominante en las ciudades latinoamericanas, con proporciones que van desde el 50% al 70% de las nuevas superficies urbanizadas

Estas grandes extensiones de ciudad son mercados (informales del suelo que se rigen por sus propias reglas, obviamente diferentes de las de la formalidad. La informalidad; que se define por lo que no es. No se puede entender sino se lo considera como lo espontáneo, como lo que surge como consecuencia de las estrategias de reproducción de la vida (la lógica de la necesidad) de aquellos sectores de la sociedad que no logran acceder a un lugar donde asentarse por la vía del mercado formal. Lo informal, es decir lo no integrado al sistema – a lo que se considera convencional – en la mayoría de los casos no cuestiona abiertamente a la formalidad, sino por el contrario se imbrica formalmente de muy diversas formas (Riofrío G. & Ramírez Corzo D.; 2006), siendo frecuente que sea el sistema formal el que produce la informalidad.

3.- ***Las políticas urbanas y de vivienda no deben ser ex post la conformación de un enclave degradado. Debe prever el acceso ordenado al suelo urbano. Las políticas llamadas de tercera generación combinaron los planes focalizados sobre poblaciones pauperizadas (la contracara de las políticas neoliberales de los '90), mejorando con infraestructura y a través de una muy baja calidad constructiva, la consolidación de los barrios pobres urbanos "en el lugar".***

Los programas de regularización urbanística, son extremadamente limitados, pues son intervenciones que operan sobre el emergente visible de la pobreza urbana, pero no interpelan las profundas causas que genera el problema. Son en esencia programas que además de costosos, operan aislados, por lo general, constituyen una focalización sin marco, que genera nuevos problemas o que se articulan – y hasta favorecen – los mercados informales de bienes y servicios del hábitat,

cristalizando la situación de pobreza o incluso contribuyendo a reproducirla. (Elementos para una Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina, Raúl Fernández Wagner)

4.- *Las inclusión de la población en la solución de sus problemas habitacionales y del hábitat. Rescate de las políticas de segunda generación: lotes con servicios y programas de mejoramiento de viviendas, (sites and services, upgrading), reconocimiento de los procesos populares en la construcción del hábitat o también llamado "construcción social del hábitat).*

Cuando hacia fines de los ´70, estas políticas (financiación de la oferta, grandes conjuntos habitacionales denominadas políticas de primera generación) demuestran no responder al volumen de las demandas y a la real naturaleza del problema, la actuación en la esfera local emergerá de la mano de los propios pobladores organizados y se impulsará un nuevo tipo de políticas, consideradas alternativas, basadas en la radicación de los asentamientos, las cuales configuran una segunda generación de políticas, que involucra a los habitantes en la solución del problema. Por ese entonces, las políticas de primera generación demostraban ser insuficientes –con componentes de crisis a causa de su alto costo y probada inviabilidad social y urbana- y también por la evidencia abrumadora que el proceso de urbanización popular -que involucraba a no menos del 60% o 70 % de la producción de espacio urbano nuevo) era incontenible. Resultaba evidente que la política correcta con este proceso, era acompañarlo, asistirlo, organizarlo (si se quería poner algún tipo de orden) pero de ningún modo se podía suprimir.

5.- *Entender el diferente proceso de urbanización a que alude la ley 8912 en los '70 versus el que se impuso en los '90; cuyas consecuencias – producto de la compulsiva inserción en la nueva economía global -, se tradujo en sostenidos procesos de urbanización. La "lucha de la pobreza" impulsada por los Organismos Multilaterales de Crédito (regularización urbana y dominial de los asentamientos informales), fue más el producto de lograr la gobernabilidad de la ciudades que de procurar una mejora sustentable en materia de políticas urbanas del inédito aumento de la población en situación de pobreza de alta heterogeneidad.*

La expansión territorial de las ciudades avanza sobre las áreas rurales y semi - rurales de la periferia de los centros urbanos, con una variada oferta de productos inmobiliarios para estratos medios y altos, caracterizadas por ser urbanizaciones

cerradas en que los promotores garantizan seguridad, paisaje y un menor valor de la tierra (clubes de campo, barrios privados, etc.). Paradójicamente mientras el impuesto a la renta del suelo urbano en los países de la región es de los más bajos del mundo, se verifican importantes transformaciones en ciertas áreas de las ciudades. El proceso más frecuente es la decadencia poblacional y edilicia en áreas con buena dotación de servicios, lo que en materia de negocios inmobiliarios se denomina "áreas de oportunidad" generalmente vinculados a los cambios de uso del suelo, desatan inversiones del sector terciario avanzado, que se expresan en grandes edificios de diseño innovador y emblemático, con tecnologías constructivas de punta, que asociadas a la concentración de un espectro muy variado de productos y servicios (financieros, comerciales, salud, ocio y esparcimiento) provocan una completa transformación del área en poco tiempo. Estos procesos de renovación urbana, conllevan un grado de "gentrificación" que inevitablemente conlleva consecuencias sociales, vulnerando derechos esenciales como el derecho a la ciudad y a la vivienda (en varias ciudades latinoamericanas los procesos de renovación urbana – Santiago de Chile, Buenos Aires, Montevideo, entre otras – han significado la expulsión de familias en situación de pobreza que habitaron esos sitios por muchos años. Como contrapartida los asentamientos informales se reproducen y las políticas habitacionales alcanzan a unos pocos. Incluso en aquellos países que han tenido una mayor efectividad cuantitativa (como es el caso chileno), importantes sectores sociales residen en soluciones habitacionales ofertados por el Estado en calidad insuficiente (que son nichos de acumulación de pobreza, el denominado problema de "los con techo"). Una parte de la población puede acceder por su propia cuenta a un techo informal, llamado chozas, favelas, chabolas, villas, etc., de una baja calidad residencial, con alto grado de inseguridad ciudadana, carencia de equipamientos públicos y sociales, inadecuados sistemas de vialidad y transporte, agua potable, eliminación y procesamiento de desechos, en un entorno de alto grado de vulnerabilidad a los fenómenos naturales. (Sepúlveda Ocampo, Fernández Wagner, 2006).

12.4 FUNDAMENTOS PARA LA ADECUACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE PARA LA REGULACIÓN DEL USO DE SUELO DEN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

La Ley 8912, y su capacidad para regular el proceso de ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires ha sido objeto de grandes discusiones en los últimos años. De la sistematización de las cuestiones discutidas se advierte dos posiciones

que agrupan todas las argumentaciones esgrimidas respecto de la posibilidad de cambio de la norma. Una que promueve su reemplazo por su carácter obsoleto, en particular por su estructura interna, y por su falta de adecuación a la contemporaneidad de los procesos socio-urbanos y económicos, vigentes en la Provincia, que inciden en la dinámica del desarrollo urbano. Otra que en cambio sostiene la vigencia de la Ley y sostiene su posibilidad de adecuación en el tiempo conforme la evolución de los procesos aludidos y la emergencia de nuevas problemáticas que deban ser contempladas por la normativa. Esta última se apoya en la noción de que cualquier ley debe y necesita ser modificada en el tiempo para conservar su vigencia respecto de los contextos socio-históricos en el marco de los cuales debe ejercer su poder regulador.

La ley 8912/77, constituye el primer instrumento legal que se aprueba en el país como un cuerpo normativo orgánico que regula los aspectos urbanísticos para un territorio provincial. Hasta hace sólo un par de años era la única norma vigente en la Argentina con estos fines, ahora se suma la de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza.

En líneas generales la ley establece:

a. Respecto al proceso de planificación: las condiciones para la creación y ampliación de núcleos de población y la reestructuración de núcleos existentes.

b. Respecto del control de la expansión urbana: permite que se delimiten zonas de reserva urbana que pueden incorporarse gradualmente, mediante la afectación de sectores de extensión proporcional a la necesidad prevista y sólo después de haber completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales fijados para el caso.

Para aportar elementos a este debate y contemplar todos los aspectos posibles que deberían considerase de cara a la mejorar la adecuación de la normativa vigente a su contexto socio-histórico contemporáneo se recupera el análisis realizado por el Instituto de Estudios Urbanos del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires del Distrito IX, que en el marco de las 3º Jornadas sobre Región, Territorio y Normativa ha creado un Documento base[34] para esta discusión: "Hacia una nueva normativa urbana".

[34]CAPBA IX, 2010. 3º Jornadas sobre Región, Territorio y Normativa. Documento Base: Hacia una nueva Normativa Urbana. Mar del Plata.

Este documento recupera las conclusiones de un análisis realizado sobre la implementación del Decreto Ley en distintos Partidos de la Provincia de Buenos Aires.

Entre éstas se destacan: i) que la ley no reconoce diferencias para los diferentes partidos, ii) que en los municipios con poca estructura administrativa para llevar adelante las tareas de planeamiento, iii) que exige la creación de infraestructura para la creación de suelo urbano, siendo que la espontaneidad del proceso de desarrollo urbano ha estado caracterizado por el movimiento inverso, iv) que promueve la tipificación de los usos de suelo urbano generando la aparición de figuras residenciales, comerciales, industriales formalizando modelos urbanos que no existían sin contemplar otras cuestiones que las que atañen al planeamiento físico de la ciudad, v) la falta de adecuación de los indicadores urbanísticos que propone respecto de las necesidades sociales de subdivisión y ocupación del suelo contemporáneas.

De lo expuesto se sintetiza en un cuadro, aquellos aspectos beneficiosos y aquellos que implican desventajas según el análisis realizado en torno a la implementación del Decreto Ley en la Provincia.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Valoriza al planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano.	Regula sólo los aspectos físicos.
Restringe la subdivisión del suelo sin el acompañamiento de los servicios de infraestructura.	Manifiesta desactualización respecto de los procesos de planeamiento físico.
Permite la intervención del Municipio respecto del mejoramiento del medioambiente urbano.	Actúa con posterioridad a las intervenciones que se dan en la ciudad, sólo las convalida, bajo mecanismos deficientes.
Otorga potestad a los Municipios para el ordenamiento territorial requiriendo su aprobación por una instancia superior.	Manifiesta ausencia de políticas de planeamiento y gestión del territorio así como de instrumentos concretos de gestión.
Promueve la participación de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial de los Municipios.	Manifiesta falta de articulación entre el ordenamiento territorial y políticas económicas sociales, de suelo y promoción de hábitat social.
Delega la responsabilidad a los Municipios de la aprobación de dos etapas: la Prefactibilidad y la factibilidad de los clubes de campo y barrios cerrados.	Manifiesta falta de normativa complementaria para regular el proceso de urbanización bajo la forma de asentamientos espontáneos.
	No reconoce particularidades regionales.

	No reconoce diferentes jerarquías y niveles de implementación
	Establece un modelo de forma urbana única, caracterizada por la baja densidad para todo el territorio provincial.
	Genera desequilibrios entre densidades establecidas y tamaños de parcela con respecto al costo de infraestructura.
	Manifiesta ausencia de visión a mediano y largo plazo.
	Promueve a los clubes de campo como única forma de urbanización.

Así propone la consideración de un conjunto de aspectos que puedan maximizar los beneficios advertidos y minimizar aquellos que fueron identificados como promotores de desventajas en el proceso de ordenamiento territorial en particular en el nivel local.

De este modo se señalan:

a. Considerar al urbanismo como función pública:

La función pública del urbanismo debe responder al interés general, y no facilitar la apropiación privada de las plusvalías urbanas. Por ello, el Estado en su rol de promotor del desarrollo urbano, deber generar una distribución equitativa de los beneficios en el los sectores menos favorecidos, interviniendo en el mercado de suelos, tanto en forma directa, como productor de equipamientos e infraestructura, como indirecta, regulando el uso del suelo y determinando las densidades a través de la norma.

Es así que la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural por sobre el derecho individual.

b. Considerar las diferencias existentes entre la ciudad actual y el contexto en que la normativa urbana vigente fuera enunciada e implementada.

La Ley no se condice con la dinámica de los diferentes procesos de ocupación y urbanización de las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, dificultándose su aplicación a lo largo de sus 32 años de vigencia, debido a su concepción espacial que es concordante con los preceptos del urbanismo moderno, dictados por los CIAM en los años 30.

En este sentido, esta normativa deber ser lo suficientemente flexible para poder ser aplicada en un escenario con alta conflictividad social y una gran fragmentación espacial, incorporando enfoques participativos y descentralizados de planeamiento urbano.

c. Definir etapas para el desarrollo de instrumentos de gestión del suelo

En tanto la Ley es un proceso de único de planeamiento para toda la Provincia operando básicamente sobre los usos del suelo.

Para poder gestionar un desarrollo territorial sostenible e instalara al Ordenamiento territorial como una política de Estado provincial y municipal, se deben definir los instrumentos de gestión que regulen los procedimientos para planificar el territorio provincial, determinando diferentes planes de mediano y largo plazo para diferentes niveles de actuación: provincia, regional y municipal.

d. Incorporar nuevos instrumentos de gestión que permitan el financiamiento de los procesos de planificación:

Es necesario modificar el tradicional destino de lo recaudado por los impuestos a la propiedad privada y tasas por servicios urbanos que actualmente solventan los diversos servicios que se prestan.

Para que el Estado pueda ejercer las tareas que le son propias necesita recursos, cuyo origen proviene a través de tantos impuestos, de generación propia mediante actividades productivas, concesiones, etc. o a través de créditos otorgados por diferentes entidades.

Por este motivo, es indispensable articular las políticas urbanas con las políticas tributarias, es decir que los sistemas tributarios deben estar orientados a financiar el desarrollo sustentable de las ciudades, incorporando nuevos instrumentos de gestión que promuevan una distribución más equitativa.

Una forma de concretar este objetivo es a través de la captura o recuperación de plusvalías urbanas, que se refiere al proceso por el cual una porción o todo el incremento del valor de la tierra atribuidos al esfuerzo de la comunidad son recapturadas para el sector público a través de impuestos, tasas, contribuciones obligatorias, otros recursos fiscales o más directamente a través de mejorías de la tierra in situ para beneficio de la comunidad.

e. Prever particularidades regionales

Las ciudades deben analizarse como fruto de los procesos emergentes que las han consolidado, sabiendo lo dinámico y diferencial de estos procesos entre el Conurbano bonaerense, el interior provincial y el costero.

En este sentido el particular proceso de urbanización y desarrollo de los partidos de la Provincia de Buenos Aires a determinado realidades socio-espaciales muy disímiles, por lo que entendemos que los partidos que la conforman puedan agruparse de la siguiente manera:

1. 24 partidos del Conurbano

2. Partidos del Litoral Marítimo bonaerense: desde Punta Rasa hasta Carmen de Patagones, que a su vez podría dividirse en dos subgrupos: el norte, desde Necochea hasta Punta Rasa y el sur desde San Cayetano hasta Carmen de Patagones.

3. Partidos del Área Mediterránea: que a su vez puede dividirse en tres subgrupos de acuerdo a sus características productivas: los limítrofes con la provincia de La Pampa, los del cordón industrial que vinculan a Buenos Aires con Santa Fe, y los que integran el triángulo industrial: Tandil, Azul y Olavarría.

La agrupación propuesta debería cruzarse con la información y planimetría que surge como producto del análisis realizado de las etapas en que se encuentran los municipios con respecto al proceso de planeamiento establecido por el Decreto Ley, al proceso de ocupación del espacio, al tamaño poblacional de sus centros urbanos, a la existencia de planes de desarrollo, entre otros.

f. Incorporar la participación, la cónsula, el consenso y la difusión de las acciones.

Es necesario un proceso de planificación concertada, asumida como política de estado para poder ser implementada y sostenida en el tiempo, creando los espacios que garanticen la participación y el control social, que incorporen diferentes miradas para obtener un modelo de ciudad deseado, en forma consensuada.

g. Crear órganos consultivos que no sean generadores y reproductores de estructuras burocráticas.

Así se hace necesario crear mecanismos que promuevan una gestión democrática del territorio por medio de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación,

ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo sustentable tanto como rural.

h. Incorporar la perspectiva multidisciplinaria para la construcción de la ciudad

Cualquier intervención sobre la ciudad, entendida como un sistema complejo con múltiples lógicas y relaciones, excede las herramientas e instrumentos con los que cuenta el urbanismo como disciplina. Por lo tanto de debe ser analizad teniendo en cuenta su dinámica., articulando una visión política y el enfoque teórico abordando de manera interrelacionada, a partir de un trabajo multidisciplinario.

i. Definir competencias provinciales y municipales

El decreto Ley considera a los municipios como responsables primarios para el Ordenamiento territorial y a la Provincia le adjudica una tarea de supervisión y convalidación, es decir que un nivel de gobierno superior supervisa y controla la legalidad del conjunto de normas que fijan los niveles inferiores. El problema radica en la ausencia de determinar claramente las competencias de cada uno de ellos.

Por lo tanto se deben determinar las competencias compartidas y definir las competencias exclusivas de la provincia y de los municipios; como así también establecer los plazos de convalidación de planes y normas por parte de la autoridad de aplicación, instrumentando y ejerciendo sanciones para los municipios que no las implementen. Quizás la incorporación de organismos de verificación regional, que no multipliquen el proceso burocrático, sea una alternativa a tener en cuenta.

j. Necesidad de fortalecer las áreas de planeamiento:

Las áreas de planeamiento consolidadas tanto en estructuras administrativas provinciales como municipales, con equipos técnicos calificados y recursos son el ámbito adecuado para planificar acciones sobre el territorio en pos de mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de un conocimiento integrado de la ciudad.

k. Considerar la expansión, consolidación o densificación del ejido urbano:

El Decreto Ley sólo establece condiciones para la creación de nuevos núcleos urbanos sin tener en cuenta las particularidades de las transformaciones en los núcleos urbanos o los centros rurales existentes.

A partir del análisis de la realidad de cada municipio se debe establecer la necesidad de promover la expansión, consolidación o densificación del ejido urbano existente,

en pos de instrumentar acciones tendientes a evitar un crecimiento espontáneo sin las condiciones esenciales para el desarrollo social.

i. Promover instancias de revisión y ajustes periódicos

Es indispensable la revisión de la normativa propuesta, en sus distintas instancias y con la participación de todos los sectores involucrados, a fin de evaluar los resultados de su implementación, como así también su correspondencia con la realidad, y en función de ello, consensuar los ajustes necesarios.

13. - FODA

2003/2012			
FORTALEZAS		**DEBILIDADES**	
F1- Preservación de sitios de interés natural, paisajístico, histórico, turístico	3	D1- Proceso de planeamiento indefinido para las ciudades	-3
F2- Mínimo de 10 m2 de espacio verde por habitante dentro de núcleo urbano	1	D2- Intervención de distintos organismos provinciales en un mismo proceso	-3
F3- Forestación previa en ampliaciones en zonas con dunas o médanos	3	D3- Política de vivienda a contramano de las recomendaciones micro – urbanos y micro – sociales que cita la ley	-3
F4- Aplicación de indicadores urbanos	3	D4- La ley ignora alternativas de solución al déficit habitacional	-3
F5- Erradicación de industrias en partidos de la 1ra corona del GBA	3	D5- No se consideran particularidades regionales del territorio provincial	-3
F6- Lineamientos para la creación o ampliación de núcleos urbanos	0	D6- Ausencia de planes de desarrollo urbano en materia habitacional	-3
F7- Se reglamenta la Ley por el Decreto 1549/83	0	D7- Ineficacia para resolver la denominada "ciudad dual" (diferencia dicotómica socio-espacial entre riqueza y pobreza)	-3
F8- Distingue industrias entre contaminantes, nocivas y molestas	3	D8- Posibilita la construcción de viviendas unifamiliares donde no haya cloacas pero sí agua corriente	-3
F9- Previsión de areas de reservas territoriales no utilizadas para el uso urbano, para una posterior zonificación	3	D9- Producciones en Áreas Rurales sin marco regulatorio	-3
F10- Establece condiciones de saneamiento a la aptitud del suelo para permitir el asentamiento poblacional	2	D10- Nueva Ley de tratamiento de RSU	-3
F11- Estudios tecnicos previos obligatorios cuando se establezca un club de campo en zona rural	3	D11- No se indican mecanismos de finan-	
F12-Areas naturales protegidas	1		

		ciamiento para cumplir objetivos	-3
		D12- Debilidad normativa: Carácter meramente orientativo en muchos de los postulados de la Ley	-3
		D13- Definiciones sobre clasificación del territorio	-3
		D14- Expansión desmedida de clubes de campo	-3
		D15- Discrecionalidad de los municipios para autorizar proyectos inmobiliarios	-3
		D16- Multiplicación de entes reguladores de cuenca	-3
		D17- Acción degradante del MA a partir de la creación del CEAMSE, por los efectos de un método contaminante que claramente atentaba con la calidad de vida que la ley pretendía resguardar	-3
		D18- Anulación y proscripción de todas las acciones degradantes para el MA sólo a título declarativo	-3
		D19- Falencia en lograr la satisfacción de la Comunidad en el uso del suelo y la calidad del MA	-3
		D20- No estimula conciencia comunitaria sobre la preservación del MA	-3
		D21- Superposición de normas y agentes encargados de la preservación del MA	-3
		D22-Cambio paquete tecnológico explotación agrícola, con cambio zonificación agropecuaria (introducción de la soja RR-desplazamiento frontera frutihortícola, cambio espacio apícola, aparición del feedlot)	-3
		D23-Superposición de normas, organismos y acciones en materia de MA	
		D24-Decreto 27/98: crea figura de barrio cerrado y cambia responsabilidad (define el municipio, convalida la provincia)	
		D25-Aparición de edificios-torre	
		D26-Aparición de nuevos negocios inmobiliarios (shoppings, hipermercados)	-3
		D27-Creación de autopistas (preponderancia de flujos sobre espacios)	
		D28- A partir de la Reforma	-3
		Constitucional, Municipios con mayor	-3
		competencia pero reducida capacidad institucional y decisional.	-3
		D29- En las Conurbaciones la ocupación de la tierra pasa a ser espontánea con miras a la reproducción de la vida	-3
		D30- Con la expansión de las fronteras agropecuarias, las explotaciones del sector pasan a ser reguladas por organismos ajenos a la Ley	-3
			-3
			-3
OPORTUNIDADES		**AMENAZAS**	
O1- Consenso entre intereses diversos como consecuencia de la apertura democratica O2- Adecuación de criterios en las Conurbaciones, por cuanto la problemática rebasa las divisiones	3	A1- Migración de los trabajadores y familias propietarias a las cabeceras de los Partidos como producto de la producción y del nuevo paquete	

jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las aglomeraciones urbanas adecuarán sus acciones con la Región y la Provincia	0	tecnológico.	-2
O3- Planes Directores para centros urbanos	1	A2- Especulación inmobiliaria por proyectos de incorporar áreas verdes, incluido CEAMSE, al uso residencial	-1
O4- Acciones en forma preventiva y anticipada respecto al crecimiento y desarrollo urbano	0	A3- Avance de la soja en la region norte noreste	-3
O5- Posibilidad de los municipios de crear áreas específicas para protección del MA y el ordenamiento territorial	1	A4- Aumento de la pobreza y la indigencia	-3
O6- Provisión de infraestructura de servicios a loteos populares a partir de la sanción de la ley	1	A5- Falla en preservar y mejorar el MA	-1
O7- Coordinación de las Comunas con planes provinciales	0	A6- No se reglamentó la Participación ciudadana que propicia la ley	-3
O8- Planificación pasa de ser prospectiva a una planificación metropolitana de diagnostico regional con formulación de proyectos ejecutivos	2	A7- No hay medida para evaluar impacto ambiental sobre el hinterland en obras de infraestructura de escala regional	-1
O9- Forestación y eliminación de residuos sin efectos secundarios	2	A8- Vulnerabilidad de la Ley ante la especulación por el carácter abierto de la misma	0
O10- Proceso de planeamiento integral	1	A9- No propició ni impulsó la formación de un banco de tierras	-3
O11- Intervención de agentes de gobierno local y provincial en el ordenamiento territorial	1	A10-Mayor cantidad de soluciones habitacionales, manteniendo la precariedad	-2
O12- Herramientas de gestión de territorio, plan estratégico provincial al cual se subordinan los planes directores municipales	1	A11- Falta de "capacidades institucionales" de los Municipios para ejercer el poder de policía ante construcciones no declaradas	-3
O13- Realiza análisis de realidades urbanas y los patrones de urbanización preexistentes	1	A12-Ley Nacional 13246 Arrendamiento rural y aparcería provoca uso inadecuado del suelo.	-3
O14-Reformas Constitucionales: Reforma CPBA 1993 y Reforma CN 1994 (2do Cap. Nuevos Derechos y Gtias) amplía definición MA (art 41)	3	A13-Se crea la figura de área protegida, lo que va en contra de la idea de sustenta bilidad del hábitat	-3
015-Expansión económica favorece provisión de servicios por parte del Estado	2	A14-Cambios progresivos en organismos con competencia sobre MA, que culmina en OPDS, superestructura para contener efectos que la Ley no contempla. Cambios en la normativa sobre MA: Ley 11459 (cert. Aptitud ambiental por la OPDS para industrias); Ley Provincial 13744/07 (sobre agrupamientos industriales, pese a que el Decreto-Ley 8912/77 trataba el tema); Ley Provincial 14343/12 (sobre pasivos ambientales); Ley 13592 (sobre tratamiento integral de RSU) y su Decreto reglamentario 1215/10	-3
		A15-Favorece la fragmentación social	-3

ANALISIS DE INTERACCIONES

ANALISIS FO (Maxi-Maxi) Fortalezas y oportunidades		FORTALEZAS											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OPORTUNIDADES	1												
	2												
	3												
	4												
	5												
	6												
	7												
	8												
	9												
	10												
	11												
	12												
	13												
	14												
	15												

Potenciación altamente positiva de interacciones

Potenciación medianamente positiva de interacciones

Potenciación levemente positiva de interacciones

ANALISIS FA (Maxi-Mini) Fortalezas y amenazas		FORTALEZAS											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
AMENAZAS	1												
	2												
	3												
	4												
	5												
	6												
	7												
	8												
	9												
	10												
	11												
	12												
	13												
	14												
	15												

Compensación en interaccion de variables de distinto signo: Positiva Neutra Negativa

ANALISIS DO (Mini-Maxi) Debilidades y oportunidades	DEBILIDADES																													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
OPORTUNIDADES 1																														
2																														
3																														
4																														
5																														
6																														
7																														
8																														
9																														
10																														
11																														
12																														
13																														
14																														
15																														

Compensación en interaccion de variables de distinto signo: Positiva Neutra Negativa

ANALISIS DA (Mini-Mini) Debilidades y amenazas	DEBILIDADES																													
AMENAZAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
1	■		■	■	■		■	■														■							■	
2																														
3									■													■					■			■
4	■	■	■		■	■	■	■																						
5										■		■		■		■	■	■	■	■	■		■							
6			■									■	■						■	■	■									
7									■															■			■			
8														■																
9										■					■															
10	■																													
11											■														■	■		■		
12					■				■													■								■
13													■																	
14		■															■	■	■	■	■		■							
15	■		■	■		■	■							■	■									■	■	■				

■ Potenciación altamente negativa de interacciones ■ Potenciación medianamente negativa de interacciones ■ Potenciación levemente negativa de interacciones

FODA INTEGRADA

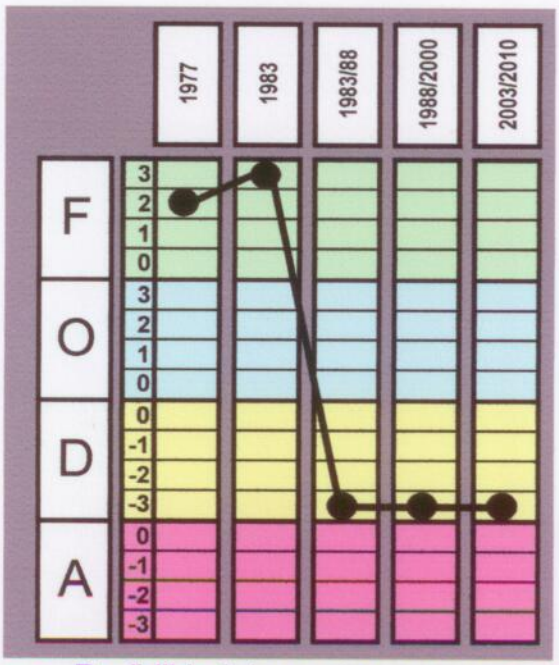
	FORTALEZAS	DEBILIDADES
FACTORES INTERNOS	F1- Preservación de sitios de interés natural, paisajístico, histórico, turístico F2- Mínimo de 10 m2 de espacio verde por habitante dentro de núcleo urbano F3- Forestación previa en ampliaciones en zonas con dunas o médanos F4- Aplicación de indicadores urbanos F5- Erradicación de industrias en partidos de la 1ra corona del GBA F6- Lineamientos para la creación o ampliación de núcleos urbanos F7- Se reglamenta la Ley por el Decreto 1549/83 F8- Distingue industrias entre contaminantes, nocivas y molestas F9- Previsión de areas de reservas territoriales no utilizadas para el uso urbano, para una posterior zonificación F10- Establece condiciones de saneamiento a la aptitud del suelo para permitir el asentamiento poblacional F11- Estudios tecnicos previos obligatorios cuando se establezca un club de campo en zona rural F12-Areas naturales protegidas	D1- Proceso de planeamiento indefinido para las ciudades D2- Intervención de distintos organismos provinciales en un mismo proceso D3- Política de vivienda a contramano de las recomendaciones micro – urbanos y micro – sociales que cita la ley D4- La ley ignora alternativas de solución al déficit habitacional D5- No se consideran particularidades regionales del territorio provincial D6- Ausencia de planes de desarrollo urbano en materia habitacional D7- Ineficacia para resolver la denominada "ciudad dual" (diferencia dicotómica socio-espacial entre riqueza y pobreza) D8- Posibilita la construcción de viviendas unifamiliares donde no haya cloacas pero sí agua corriente D9- Producciones en Áreas Rurales sin marco regulatorio D10- Nueva Ley de tratamiento de RSU D11- No se indican mecanismos de financiamiento para cumplir objetivos D12- Debilidad normativa: Carácter meramente orientativo en muchos de los postulados de la Ley D13- Definiciones sobre clasificación del territorio D14- Expansión desmedida de clubes de campo D15- Discrecionalidad de los municipios para autorizar proyectos inmobiliarios D16- Multiplicación de entes reguladores de cuenca D17- Acción degradante del MA a partir de la creación del CEAMSE, por los efectos de un método contaminante que claramente atentaba con la calidad de vida que la ley pretendía resguardar D18- Anulación y proscripción de todas las acciones degradantes para el MA sólo a título declarativo D19- Falencia en lograr la satisfacción de la Comunidad en el uso del suelo y la calidad del MA D20- No estimula conciencia comunitaria sobre la preservación del MA D21- Superposición de normas y agentes encargados de la preservación del MA D22-Cambio paquete tecnológico explotación agrícola, con cambio zonificación agropecuaria (introducción de la soja RR-desplazamiento frontera frutihortícola, cambio espacio apícola, aparición del feedlot) D23-Superposición de normas, organismos y acciones en materia de MA D24-Decreto 27/98: crea figura de barrio cerrado y cambia responsabilidad (define el municipio, convalida la provincia) D25-Aparición de edificios-torre D26-Aparición de nuevos negocios inmobiliarios (shoppings, hipermercados) D27-Creación de autopistas (preponderancia de flujos sobre espacios) D28- A partir de la Reforma Constitucional, Municipios con mayor competencia pero reducida capacidad institucional y decisional. D29- En las Conurbaciones la ocupación de la tierra pasa a ser espontánea con miras a la reproducción de la vida D30- Con la expansión de las fronteras agropecuarias, las explotaciones

	FACTORES EXTERNOS		
			del sector pasan a ser reguladas por organismos ajenos a la Ley
OPORTUNIDADES	O1- Consenso entre intereses diversos como consecuencia de la apertura democratica O2- Adecuación de criterios en las Conurbaciones, por cuanto la problemática rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las aglomeraciones urbanas adecuarán sus acciones con la Región y la Provincia O3- Planes Directores para centros urbanos O4- Acciones en forma preventiva y anticipada respecto al crecimiento y desarrollo urbano O5- Posibilidad de los municipios de crear áreas específicas para protección del MA y el ordenamiento territorial O6- Provisión de infraestructura de servicios a loteos populares a partir de la sanción de la ley O7- Coordinación de las Comunas con planes provinciales O8- Planificación pasa de ser prospectiva a una planificación metropolitana de diagnostico regional con formulación de proyectos ejecutivos O9- Forestación y eliminación de residuos sin efectos secundarios O10- Proceso de planeamiento integral O11- Intervención de agentes de gobierno local y provincial en el ordenamiento territorial O12- Herramientas de gestión de territorio, plan estratégico provincial al cual se subordinan los planes directores municipales O13- Realiza análisis de realidades urbanas y los patrones de urbanización preexistentes O14-Reformas Constitucionales: Reforma CPBA 1993 y Reforma CN 1994 (2do Cap. Nuevos Derechos y Gtias) amplía definición MA (art 41) 015-Expansión económica favorece provisión de servicios por parte del Estado	**Maxi-Maxi** (F1,O4); (F1,O14); (F2,O4);(F3,O5); (F3,O9);(F4,O3); (F4,O13); (F5,O4); (F5,O10); (F6,O3); (F7,O1); (F7,O5); (F8,O5); (F8,O14); (F9,O3); (F9,O13); (F10,O6); (F10,O15);(F11,O5); (F12,O5); (F12,O9); (F12,O14)	**Mini-Maxi** (D1,O3); (D2,O11); (D2,O12); (D3,O1); (D3,O13); (D4,O4); (D5,O2); (D6,O3); (D6,O4); (D7,O4); (D7,O8); (D8,O6); (D8,O15); (D10,O9); (D11,O10); (D12,O8); (D13,O5); (D14,O10); (D15,O7); (D17,O5); (D17,O14); (D18,O5); (D18,O14); (D19,O5); (D19,O14); (D20,O5); (D20,O14); (D21,O5); (D21,O14); (D22,O12); (D23,O5); (D23,O9); (D24,O10); (D24,O13); (D25,O13); (D26,O13); (D27,O10); (D28,O5); (D28,O7); (D28,O11); (D29,O6); (D29,O15)
AMENAZAS	A1- Migración de los trabajadores y familias propietarias a las cabeceras de los Partidos como producto de la producción y del nuevo paquete tecnológico. A2- Especulación inmobiliaria por proyectos de incorporar áreas verdes, incluido CEAMSE, al uso residencial A3- Avance de la soja en la region norte noreste A4- Aumento de la pobreza y la indigencia A5- Falla en preservar y mejorar el MA A6- No se reglamentó la Participación ciudadana que propicia la ley A7- No hay medida para evaluar impacto ambiental sobre el hinterland en obras de infraestructura de escala regional A8- Vulnerabilidad de la Ley ante la especulación por el	**Maxi-Mini** (F1,A11); (F4,A4); (F6,A10); (F6,A15); (F7,A6); (F8,A5); (F8,A14); (F9,A2); (F10,A1); (F10,A4); (F10,A14); (F11,A11); (F12,A5); (F12,A13)	**Mini-mini** (D1,A1); (D1,A4); (D1,A10); (D1,A15); (D2,A4); (D2,A14); (D3,A1); (D3,A4); (D3,A6); (D3,A15); (D4,A1); (D4,A15); (D5,A1); (D5,A4); (D5,A12); (D6,A4); (D6,A15); (D7,A1); (D7,A4); (D7,A15); (D8,A1); (D8,A4); (D9,A3); (D9,A7); (D9,A12); (D10,A5); (D10,A9); (D11,A11); (D12,A5); (D12,A6); (D13,A6); (D13,A13); (D14,A5); (D14,A8); (D14,A15); (D15,A9); (D15,A15); (D16,A5); (D17,A5); (D17,A14); (D18,A5); (D18,A14); (D19,A5); (D19,A6); (D19,A14); (D20,A5); (D20,A6); (D20,A14); (D21,A5); (D21,A6); (D21,A14); (D22,A1); (D22,A3); (D22,A12); (D23,A5); (D23,A14); (D24,A7); (D24,A15); (D25,A11); (D25,A15); (D26,A11); (D26,A15); (D27,A3); (D27,A7); (D28,A11); (D29,A1); (D30,A3); (D30,A12)

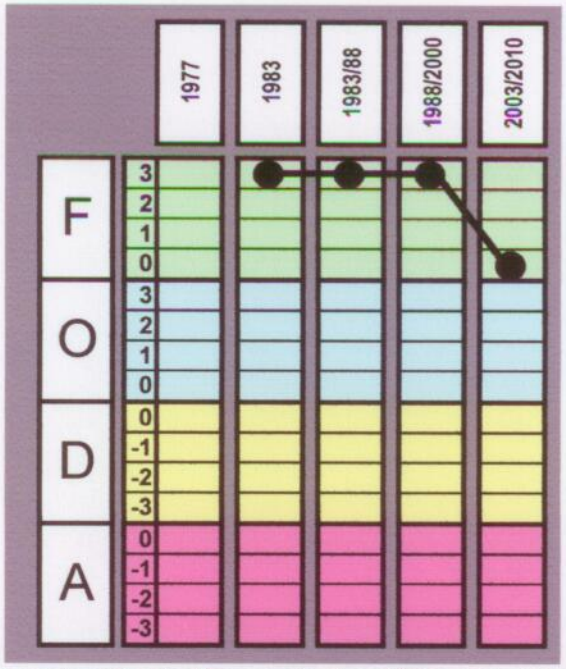
	carácter abierto de la misma A9- No propició ni impulsó la formación de un banco de tierras A10-Mayor cantidad de soluciones habitacionales, manteniendo la precariedad A11- Falta de "capacidades institucionales" de los Municipios para ejercer el poder de policía ante construcciones no declaradas A12-Ley Nacional 13246 Arrendamiento rural y aparcería provoca uso inadecuado del suelo. A13-Se crea la figura de área protegida, lo que va en contra de la idea de sustenta bilidad del hábitat A14-Cambios progresivos en organismos con competencia sobre MA, que culmina en OPDS, superestructura para contener efectos que la Ley no contempla. Cambios en la normativa sobre MA: Ley 11459 (cert. Aptitud ambiental por la OPDS para industrias); Ley Provincial 13744/07 (sobre agrupamientos industriales, pese a que el Decreto-Ley 8912/77 trataba el tema); Ley Provincial 14343/12 (sobre pasivos ambientales); Ley 13592 (sobre tratamiento integral de RSU) y su Decreto reglamentario 1215/10 A15-Favorece la fragmentación social		

EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES CONSIDERADAS

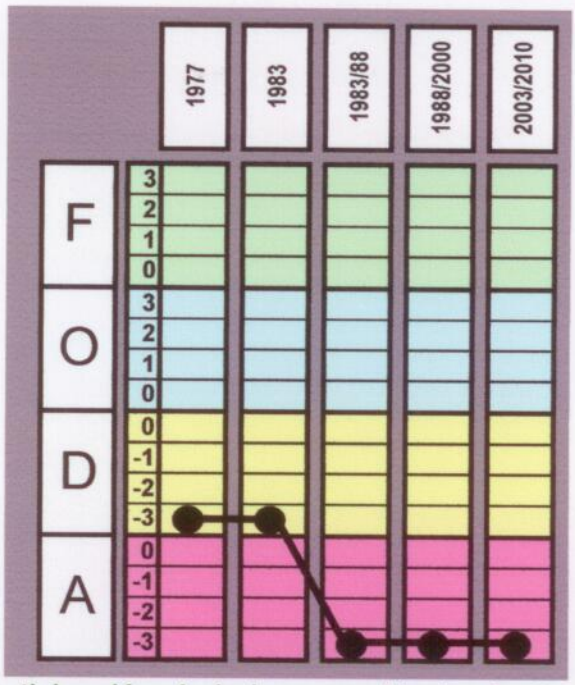
1-ASPECTOS FORMALES DEL DECRETO – LEY 8912/77



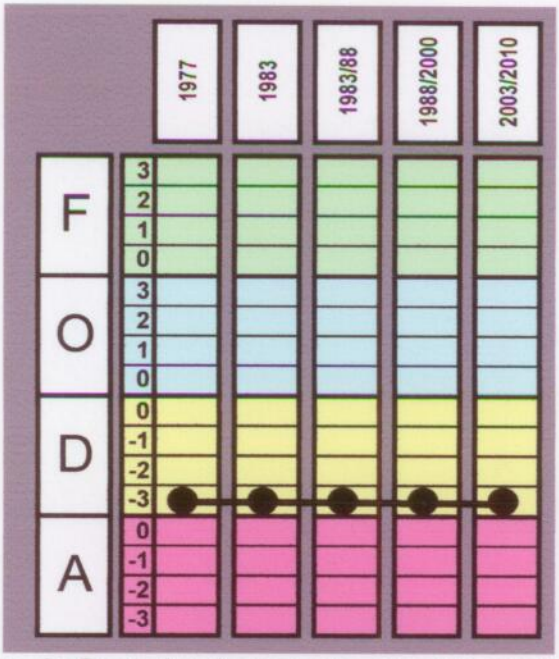
Flexibilidad de la norma. Posibilidad de readecuarse a escenarios no previstos



Reglamentación del Decreto-Ley (Decreto 1549/83)

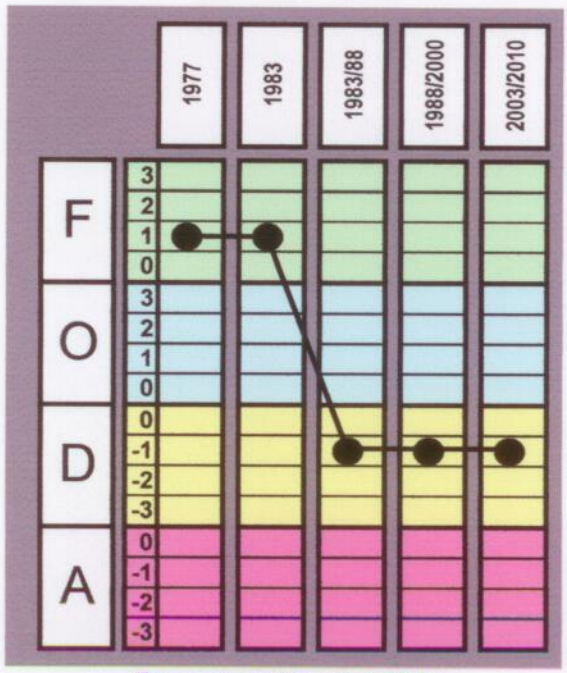


Grado de participación ciudadana en el tratamiento de la norma



Falta definir fuente de financiamiento para cumplir con los fines previstos

2-FACTORES MEDIOAMBIENTALES verde



Preservación del MA

13.1 - Separata Metodología FODA utilizada

ASPECTOS METODOLOGICOS DE LA APLICACIÓN DE LA MATRIZ FODA:

El análisis FODA utilizado en el presente trabajo, se basa en los siguientes postulados:

1.-es ponderado, es decir se ha asignado a cada variable un valor numérico.

2.-como consecuencia de lo anterior, los cuadros de interacciones entre variables reciben diferente carga numérica, cuya referencia se expresa en la asignación de distintos colores para su mejor visualización y comprensión.

3.-la matriz FODA integrada muestra las interacciones existentes entre variables de igual o distinto signo, según esto suceda.

4.-el análisis FODA es dinámico, permitiendo seguir la evolución del objeto traído a estudio, a través de sus variables, en distintos períodos de tiempo.

1.-Ponderación de variables

La asignación de valores específicos para cada una de las variables involucradas e el análisis FODA, proviene de la determinación previa de su significación en lo que se refiere al Decreto-Ley 8912/77; recibe menor valor numérico cuanto menor sea su aplicabilidad o utilidad, o cuando se trate de enunciados meramente declarativos, adquiriendo mayor valor cuando su incidencia real sea mayor. En el caso de variables positivas (Fortalezas y Oportunidades) esta graduación oscila entre 0 y 3, y tratándose de variables negativas (Debilidades y Amenazas), fluctúa entre 0 y -3.

2.-Cuadros de interacciones de variables

Cuando se produce una interacción entre 2 variables de signo positivo (Análisis Maxi-Maxi: Fortalezas/Oportunidades) se aplica un escala gradiente verde, según la ponderación de las variables que intervienen:

Interacción de 2 variables con signo positivo alto;

Interacción de 2 variables con signo positivo medio; o positiva alta con otra positiva de menor valor, o viceversa

Interacción de 2 variables con signo positivo bajo;

Cuando se produce una interacción entre 2 variables de signo negativo (Análisis Mini-Mini: Debilidades/Amenazas) se aplica un escala cromática, según la ponderación de las variables que intervienen:

Interacción de 2 variables con signo negativo alto;

Interacción de 2 variables con signo negativo medio o negativa alta con otra negativa de menor valor, o viceversa;

Interacción de 2 variables con signo negativo bajo;

Cuando se produce una interacción entre 2 variables de distinto signo (Análisis Maxi-Mini: Fortalezas/Amenazas y Mini-Maxi: Debilidades/Oportunidades) se aplica un escala cromática, según la ponderación de las variables que intervienen:

Positiva (interacción entre una variable positiva alta y una negativa de menor valor)

Neutra ((interacción entre una variables de distinto signo, pero de igual valor absoluto)

Negativa (interacción entre una variable positiva baja y una negativa de mayor valor)

3.- Matriz FODA integrada

En lo que respecta a la Matriz FODA integrada, en la misma se vuelcan las relaciones recíprocas existentes entre variables específicas, a partir de su interacción. Cabe aclarar que no todas las variables se relacionan con el resto de las variables de las demás categorías.

4.-Cortes temporales a partir de hitos históricos

El análisis FODA empleado se realiza tomando en cuenta diferentes momentos históricos, coincidentes con cambios institucionales y/o producidos en el ámbito de aplicación del Decreto-Ley 8912/77. Estos cortes temporales obedecen a la sanción del Decreto- Ley (1977), retorno de la Democracia a nuestro país (1983), Gobernación de Antonio Cafiero (1988); fin de ciclo de las Gobernaciones de Eduardo Duhalde y Carlos Ruckauf, culminando en la crisis del 2001 (2000); período actual de recuperación del rol del Estado como impulsor y actor de políticas sociales (2003 y 2012).

14. – Anexos

14.1 - Anexo I- La pesificación de la deuda en dólares bajo la gestión del Gobierno de Eduardo Duhalde (Documento).

La pesificación de la deuda en dólares bajo la gestión del Gobierno de Eduardo Duhalde.

Fuente: Elaborado en base a información del IDEF de la CTA.

El cuadro Nro. 1 se ordena –en forma decreciente- según el beneficio total obtenido por las distintas empresas. Cuadro Nro. 1

Ranking de los principales intereses empresarios favorecidos por la devaluación de la moneda local y por la pesificación de las deudas con el sistema financiero local* (millones de dólares y de pesos)

Grupo o empresa	Tipo de empresa	Exportaciones		Deuda interna		Beneficio total**	
		Incremento en pesos	Incremento en dólares	Licuación en pesos	Licuación en dólares	En pesos	En dólares
Repsol	CE	2.127,5	1.063,7	324,6	162,3	2.452,1	1.226,0
Techint	CE	1.652,1	826,0	228,6	114,3	1.880,6	940,3
Pérez Companc	GE	1.024,3	512,1	373,8	186,9	1.398,0	699,0
Cargill	ET	1.285,0	642,5	0,0	0,0	1.285,0	642,5
Aceitera General Deheza	GE	755,5	377,8	0,0	0,0	755,5	377,8
Louis Dreyfus	CE	750,0	375,0	0,0	0,0	750,0	375,0
Glencore	ET	543,3	271,7	0,0	0,0	543,3	271,7
Bunge Ceval	ET	530,0	265,0	0,0	0,0	530,0	265,0
Vicentín	GE	521,0	260,5	0,0	0,0	521,0	260,5
Nidera	ET	432,7	216,4	50,3	25,1	483,0	241,5
La Plata Cereal	CE	480,0	240,0	0,0	0,0	480,0	240,0
Minera Alumbrera Limited	ET	385,0	192,5	86,2	43,1	471,2	235,6
Chevron San Jorge	ET	464,7	232,4	0,0	0,0	464,7	232,4
Volkswagen	ET	313,0	156,5	139,2	69,6	452,2	226,1
Fate	GE	435,5	217,7	0,0	0,0	435,5	217,7
Ford	CE	423,0	211,5	0,0	0,0	423,0	211,5
Macri	GE	0,0	0,0	396,9	198,5	396,9	198,5
Telecom. Argentina	CE	0,0	0,0	394,1	197,0	394,1	197,0
Productos Sudamericanos	CE	282,1	141,0	83,0	41,5	365,1	182,5
Toepfer	ET	362,1	181,1	0,0	0,0	362,1	181,1
Asoc.de Cooperativas Argentinas	ELI	304,9	152,5	56,4	28,2	361,3	180,6
Fiat	CE	210,1	105,1	150,1	75,1	360,2	180,1
Arcor	GE	217,0	108,5	140,4	70,2	357,4	178,7

Buyatti	ELI	330,3	165,1	0,0	0,0	330,3	165,1
Pescarmona	GE	188,6	94,3	100,2	50,1	288,8	144,4
Cartellone	GE	0,0	0,0	281,5	140,7	281,5	140,7
Peugeot Citröen	ET	259,9	130,0	0,0	0,0	259,9	130,0
Sancor	GL	110,1	55,1	115,3	57,6	225,4	112,7
Soldati	GE	5,7	2,9	214,4	107,2	220,1	110,1
Loma Negra	GE	0,0	0,0	217,1	108,6	217,1	108,6
Daimler Chrysler	ET	214,1	107,1	0,0	0,0	214,1	107,1
Tradigrain	ET	212,4	106,2	0,0	0,0	212,4	106,2
Acindar	GE	114,3	57,2	97,0	48,5	211,3	105,6
Arauco	ET	195,0	97,5	0,0	0,0	195,0	97,5
Solvay	ET	70,0	35,0	110,4	55,2	180,4	90,2
General Motors	ET	172,5	86,3	0,0	0,0	172,5	86,3
Vintage Oil	ET	160,0	80,0	0,0	0,0	160,0	80,0
Renault	CE	155,4	77,7	0,0	0,0	155,4	77,7
Coto	ELI	23,6	11,8	122,0	61,0	145,6	72,8
Roggio	GE	0,0	0,0	143,2	71,6	143,2	71,6
Garovaglio & Zorraquín	GE	142,3	71,2	0,0	0,0	142,3	71,2
Toyota	ET	137,3	68,7	0,0	0,0	137,3	68,7
Acesa	ET	0,0	0,0	135,5	67,8	135,5	67,8
Shell	CE	134,9	67,4	0,0	0,0	134,9	67,4
Esso	CE	132,9	66,5	0,0	0,0	132,9	66,5
Total Austral	ET	131,6	65,8	0,0	0,0	131,6	65,8
Capsa	ELI	0,0	0,0	131,5	65,7	131,5	65,7
Wintershall	ET	129,2	64,6	0,0	0,0	129,2	64,6
Bridas	GE	101,9	51,0	23,4	11,7	125,3	62,6
Victorio Américo Gualtieri	ELI	0,0	0,0	114,2	57,1	114,2	57,1
Agea/Clarín	GL	0,0	0,0	113,5	56,8	113,5	56,8
Swift Armour	ET	112,1	56,1	0,0	0,0	112,1	56,1
Sadesa	GE	109,5	54,7	0,0	0,0	109,5	54,7
Yoma	GE	0,0	0,0	101,6	50,8	101,6	50,8
Exxel Group	CE	0,0	0,0	98,2	49,1	98,2	49,1
La Nación	GE	0,0	0,0	84,7	42,3	84,7	42,3
Backchellián	GE	0,0	0,0	76,6	38,3	76,6	38,3
Roemmers	GE	0,0	0,0	50,4	25,2	50,4	25,2
Eurnekián	GE	0,0	0,0	38,0	19,0	38,0	19,0
Total	-	**16.842,3**	**8.421,2**	**4.791,9**	**2.396,0**	**21.634,2**	**10.817,1**
Total cúpula	-	**18.308,4**	**9.154,2**	**7.955,6**	**3.977,8**	**26.264,1**	**13.132,0**

* En todos los casos se consolidaron las cuentas de las firmas que, integrando el panel de las 80 más grandes, pertenecen a un mismo propietario. La consolidación se realizó en función de su participación accionaria en cada firma.

En el **Cuadro Nro.2** se exponen los grupos empresarios que reclaman la aplicación de nuevos "seguros de cambio" destinados a que el Estado asuma la deuda que hoy estos exhiben con el exterior. (Cuando este cuadro fue elaborado aun no había decisión al respecto)

Grupo	Monto	Beneficio or seguro de cambio en $ **	Beneficio por seguro de cambio en U$S **
Repsol	2411.7	2411.7	1205.9
Pérez Companc	2062.8	2062.8	1031.4
Telecom. Argentina	1947.1	1947.1	973.6
Telefónica de Argentina	1545.4	1545.4	772.7
Soldati	899.3	899.3	449.7
Agea/Clarín	620.0	620.0	310.0
Bridas	444.7	444.7	222.3
Techint	360.0	360.0	180.0
Acindar	299.9	299.9	150.0
Pescarmona	285.3	285.3	142.6
Cartellone	164.0	164.0	82.0
Roggio	163.6	163.6	81.8
Macri	155.0	155.0	77.5
Fate	150.0	150.0	75.0
Loma Negra	100.0	100.0	50.0
Renault	50.0	50.0	25.0
Total	11658.9	11658.9	5829.4
Total cúpula	18787.2	18787.2	9393.6

*En todos los casos se consolidaron las cuentas de las empresas que, integrando el panel de las 80 más grandes, pertenecen a un mismo grupo económico o conglomerado extranjero. La consolidación se realizó en función de su participación accionaria en cada firma. ** Se considera un tipo de cambio de 1 dólar=2 pesos, y un seguro cambiario de 1dólar=1 peso. Fuente: Elaborado en base a información del IDEF de la CTA.

Si bien esto aún no se ha concretado, dada la importancia del monto en cuestión y de los efectos negativos que sobre la sociedad y el Estado tendría esta decisión, cumplimos en presentarla.

Por último, adjuntamos el cuadro Nro. 3 con el detalle de las 139 empresas beneficiarias del, hasta el momento, único plan social serio impulsado por el gobierno de Duhalde.

Cuadro Nro.3

Empresas favorecidas por la licuación por pesificación y por incremento en las exportaciones (millones de pesos y de dólares

		Beneficio en pesos			Beneficio en dólares		
Empresa	Tipo de empresa	Por licuación por pesificación	Por incremento exportaciones	Total	Por licuación por pesificación	Por incremento exportaciones	Total
YPF	Conglomerado extranjero	243,6	2.004,6	2.248,2	121,8	1.002,3	1.124,1
Cargill	Empresa transnacional	0,0	1.285,0	1.285,0	0,0	642,5	642,5
Techint	Conglomerado extranjero	0,0	825,6	825,6	0,0	412,8	412,8
Aceitera General Deheza	Grupo económico local	0,0	755,5	755,5	0,0	377,8	377,8
Louis Dreyfus	Conglomerado extranjero	0,0	750,0	750,0	0,0	375,0	375,0
Bunge Ceval	Empresa transnacional	0,0	530,0	530,0	0,0	265,0	265,0
Vicentín	Grupo económico local	0,0	521,0	521,0	0,0	260,5	260,5
Nidera	Empresa transnacional	50,3	432,7	483,0	25,1	216,4	241,5
La Plata Cereal	Conglomerado extranjero	0,0	480,0	480,0	0,0	240,0	240,0
Minera Alumbrera	Empresa transnacional	86,2	385,0	471,2	43,1	192,5	235,6
Chevron San Jorge	Empresa transnacional	0,0	464,7	464,7	0,0	232,4	232,4
Perez Companc	Grupo económico local	0,0	458,0	458,0	0,0	229,0	229,0
Volkswagen Argentina	Empresa transnacional	139,2	313,0	452,2	69,6	156,5	226,1
Siderar	Conglomerado extranjero	118,0	334,0	452,0	59,0	167,0	226,0
Ford Argentina	Conglomerado extranjero	0,0	423,0	423,0	0,0	211,5	211,5
Aluar	Grupo económico local	0,0	380,0	380,0	0,0	190,0	190,0
Siderca	Conglomerado extranjero	0,0	372,1	372,1	0,0	186,0	186,0
Productos Sudamericanos	Conglomerado extranjero	83,0	282,1	365,1	41,5	141,0	182,5
Toepfer	Empresa transnacional	0,0	362,1	362,1	0,0	181,1	181,1
Asociación de Cooperativas Argentinas	Empresa local independiente	56,4	304,9	361,3	28,2	152,5	180,6
Arcor	Grupo económico local	140,4	217,0	357,4	70,2	108,5	178,7
Buxati	Empresa local independiente	0,0	330,3	330,3	0,0	165,1	165,1
Pecom Argentina	Grupo económico local	317,9	0,0	317,9	159,0	0,0	159,0
Pan American Energy	Asociación	58,4	254,8	313,2	29,2	127,4	156,6
Ind. Metalúrgicas Pescarmona SA (masa)	Grupo económico local	100,2	188,6	288,8	50,1	94,3	144,4
Fiat Auto	Conglomerado extranjero	75,5	210,1	285,6	37,7	105,1	142,8
Pecom Agra	Grupo económico local	0,0	280,0	280,0	0,0	140,0	140,0
Caminos de las Sierras	Asociación	260,2	0,0	260,2	130,1	0,0	130,1
Peugeot Citroen Argentina	Empresa transnacional	0,0	259,9	259,9	0,0	130,0	130,0
Sancor	Grupo económico local	115,3	110,1	225,4	57,6	55,1	112,7

		Beneficio en pesos			Beneficio en dólares		
Empresa	Tipo de empresa	Por licuación por pesificación	Por incremento exportaciones	Total	Por licuación por pesificación	Por incremento exportaciones	Total
Telecom Argentina	Conglomerado extranjero	222,8	0,0	222,8	111,4	0,0	111,4
Coviares	Asociación	220,9	0,0	220,9	110,5	0,0	110,5
Glencore Cereales	Empresa transnacional	0,0	218,0	218,0	0,0	109,0	109,0
Loma Negra	Grupo económico local	217,1	0,0	217,1	108,6	0,0	108,6
Daimler Chrysler Argentina	Empresa transnacional	0,0	214,1	214,1	0,0	107,1	107,1
Tradigrain	Empresa transnacional	0,0	212,4	212,4	0,0	106,2	106,2
José Cartellone Construcciones Civiles	Grupo económico local	211,3	0,0	211,3	105,7	0,0	105,7
Acindar	Grupo económico local	97,0	114,3	211,3	48,5	57,2	105,6
Tecpetrol	Conglomerado extranjero	95,1	114,7	193,8	42,5	57,4	99,9
Correo Argentino	Asociación	195,3	0,0	195,3	97,6	0,0	97,6
Alto Paraná	Empresa transnacional	0,0	195,0	195,0	0,0	97,5	97,5
Cía. Gral. de Combustibles	Grupo económico local	188,9	0,0	188,9	94,4	0,0	94,4
Solvay Indupa	Empresa transnacional	110,4	70,0	180,4	55,2	35,0	90,2
Socma	Grupo económico local	173,3	0,0	173,3	86,6	0,0	86,6
General Motors	Empresa transnacional	0,0	172,5	172,5	0,0	86,3	86,3
Oleaginosa Moreno	Asociación	0,0	172,4	172,4	0,0	86,2	86,2
Telecom Personal	Conglomerado extranjero	171,3	0,0	171,3	85,6	0,0	85,6
Vintage Oil Argentina	Empresa transnacional	0,0	160,0	160,0	0,0	80,0	80,0
Molinos Río de la Plata	Grupo económico local	0,0	156,9	156,9	0,0	78,5	78,5
Transportadora de Gas del Norte	Asociación	127,6	28,5	156,1	63,8	14,3	78,0
Scania Argentina	Empresa transnacional	36,7	39,2	155,9	33,5	44,6	77,9
Cladea (Renault Argentina)	Conglomerado extranjero	0,0	155,4	155,4	0,0	77,7	77,7
Oleaginosa Oeste	Asociación	0,0	152,9	152,9	0,0	76,5	76,5
Coto	Empresa local independiente	122,0	23,6	145,6	61,0	11,8	72,8
Expofrut	Empresa local independiente	0,0	144,7	144,7	0,0	72,3	72,3
Toyota Argentina	Empresa transnacional	0,0	137,3	137,3	0,0	68,7	68,7
Grupo Concesionario del Oeste	Asociación	135,5	0,0	135,5	67,8	0,0	67,8
Shell	Conglomerado extranjero	0,0	134,9	134,9	0,0	67,4	67,4
Esso	Conglomerado extranjero	0,0	132,9	132,9	0,0	66,5	66,5
Total Austral	Empresa transnacional	0,0	131,6	131,6	0,0	65,8	65,8
Capex	Asociación	131,5	0,0	131,5	65,7	0,0	65,7

Refinería del Norte	Asociación	0,0	129,4	129,4	0,0	64,7	64,7
Wintershall Argentina (Deminex)	Empresa transnacional	0,0	129,2	129,2	0,0	64,6	64,6
Aguas Argentinas	Asociación	128,5	0,0	128,5	64,3	0,0	64,3
Polsur	Conglomerado extranjero	94,8	32,5	127,3	47,4	16,3	63,7
Disco	Asociación	118,6	0,0	118,6	59,3	0,0	59,3
Vicente Américo Gualtieri	Empresa local independiente	114,2	0,0	114,2	57,1	0,0	57,1
Swift Armour	Empresa transnacional	0,0	112,1	112,1	0,0	56,1	56,1
Lapa	Grupo económico local	0,0	111,6	111,6	0,0	55,8	55,8
Sadesa	Grupo económico local	0,0	109,5	109,5	0,0	54,7	54,7
Unilever de Argentina	Empresa transnacional	52,6	54,5	107,1	26,3	27,3	53,5
Sideco	Grupo económico local	106,5	0,0	106,5	53,2	0,0	53,2
Transportadora de Gas del Sur	Asociación	104,3	0,0	104,3	52,1	0,0	52,1
Yoma	Grupo económico local	101,6	0,0	101,6	50,8	0,0	50,8
OCA	Conglomerado extranjero	98,2	0,0	98,2	49,1	0,0	49,1
Du Pont	Empresa transnacional	0,0	96,0	96,0	0,0	48,0	48,0
Arte Gráfico Editorial Argentino	Grupo económico local	94,5	0,0	94,5	47,2	0,0	47,2
Frigorífico Cepa	Grupo económico local	0,0	89,9	89,9	0,0	45,0	45,0
Siemens	Conglomerado extranjero	51,1	38,6	89,7	25,5	19,3	44,8
Piedra del Aguila	Asociación	87,8	0,0	87,8	43,9	0,0	43,9

Astra	Conglomerado extranjero	0,0	84,7	84,7	0,0	42,4	42,4
S.A. La Nación	Grupo económico local	84,7	0,0	84,7	42,3	0,0	42,3
Productos Roche	Empresa transnacional	82,3	0,0	82,3	41,2	0,0	41,2
Cía. de Radiocomunicaciones Móviles	Asociación	81,1	0,0	81,1	40,5	0,0	40,5
CT	Asociación	81,0	0,0	81,0	40,5	0,0	40,5
Mastellone Hnos.	Asociación	0,0	80,5	80,5	0,0	40,3	40,3
IRSA	Conglomerado extranjero	79,6	0,0	79,6	39,8	0,0	39,8
Cablevisión	Asociación	79,1	0,0	79,1	39,6	0,0	39,6
Empresa Provincial de la Energía de Sta. Fe	Estatal	77,3	0,0	77,3	38,7	0,0	38,7
Galic	Grupo económico local	76,6	0,0	76,6	38,3	0,0	38,3
Alto Palermo	Asociación	76,1	0,0	76,1	38,0	0,0	38,0
Pluspetrol	Asociación	75,8	0,0	75,8	37,9	0,0	37,9

Metrogas	Asociación	74,9	0,0	74,9	37,4	0,0	37,4
Iveco Argentina	Conglomerado extranjero	74,7	0,0	74,7	37,3	0,0	37,3
Edenor	Asociación	74,6	0,0	74,6	37,3	0,0	37,3
Benito Roggio	Grupo económico local	72,9	0,0	72,9	36,5	0,0	36,5
Trenes de Buenos Aires	Empresa local independiente	71,9	0,0	71,9	35,9	0,0	35,9
Edesur	Asociación	70,9	0,0	70,9	35,5	0,0	35,5
Compañías Asociadas Petroleras	Asociación	68,7	0,0	68,7	34,3	0,0	34,3
Empresa Distribuidora de Energía Atlántica	Asociación	66,3	0,0	66,3	33,1	0,0	33,1
Empresa de Distribución Eléctrica de Tucumán	Asociación	65,0	0,0	65,0	32,5	0,0	32,5
Inducuer	Empresa local independiente	63,5	0,0	63,5	31,8	0,0	31,8
Aeropuertos Argentina 2000	Asociación	63,3	0,0	63,3	31,6	0,0	31,6
Molinos Cañuelas	Empresa local independiente	0,0	62,6	62,6	0,0	31,3	31,3
Profertil	Asociación	62,0	0,0	62,0	31,0	0,0	31,0
Importadora y Exportadora Patagonia	Grupo económico local	60,9	0,0	60,9	30,4	0,0	30,4
Autopistas del Sol	Asociación	60,7	0,0	60,7	30,4	0,0	30,4
Dana Argentina	Empresa transnacional	0,0	60,5	60,5	0,0	30,3	30,3
Alpargatas	Asociación	58,6	0,0	58,6	29,3	0,0	29,3
Entertainment Depot	Empresa transnacional	58,0	0,0	58,0	29,0	0,0	29,0

Compañía Mega	Asociación	56,3	0,0	56,3	28,1	0,0	28,1
Fate	Grupo económico local	0,0	55,5	55,5	0,0	27,7	27,7
Bayer	Conglomerado extranjero	0,0	55,0	55,0	0,0	27,5	27,5
AEC	Asociación	54,0	0,0	54,0	27,0	0,0	27,0
Distribuidora de Gas Noroeste (Gasnor)	Asociación	53,7	0,0	53,7	26,9	0,0	26,9
Productos Tissue	Empresa transnacional	53,7	0,0	53,7	26,9	0,0	26,9
Carrier	Empresa transnacional	52,5	0,0	52,5	26,3	0,0	26,3
Quickfood	Grupo económico local	0,0	52,4	52,4	0,0	26,2	26,2
Nestlé Argentina	Empresa transnacional	0,0	52,3	52,3	0,0	26,1	26,1
Gas Natural Ban	Asociación	51,6	0,0	51,6	25,8	0,0	25,8
Torneos y Competencias	Asociación	50,8	0,0	50,8	25,4	0,0	25,4
Supermercados Toledo	Empresa local independiente	50,4	0,0	50,4	25,2	0,0	25,2
Roemmers	Grupo económico local	50,4	0,0	50,4	25,2	0,0	25,2
Camuzzi Gas del Sur	Asociación	49,5	0,0	49,5	24,8	0,0	24,8

Parmalat Argentina	Empresa trarsracional	49,4	0,0	49.4	24,7	0,0	24,7
Destilería Argentina de Petróleo (DAPSA)	Empresa local independiente	49,2	0,0	49.2	24,6	0,0	24,6
Monsanto	Empresa trarsracional	0,0	48,3	48.3	0.0	24.2	24,2
Agricultores Federados	Empresa local independiente	0,0	43,0	43.0	0.0	21.5	21,5
Atanor	Empresa trarsracional	0,0	42,1	42.1	0.0	21.1	21,1
Peñafor	Asociación	0,0	39,5	39.5	0.0	19.8	19,8
Lecesma	Grupo económico local	0,0	38,9	38.9	0.0	19.4	19,4
Egi3	Conglomerado extranjero	0,0	38,1	38.1	0.0	19.1	19,1
Central Costanera	Asociación	0,0	37,4	37.4	0.0	18.7	18,7
Nobleza Piccardo	Conglomerado extranjero	0,0	34,6	34.6	0.0	17.3	17,3
Refinerías de Maíz	Empresa trarsracional	0,0	30,3	30.3	0.0	15.1	15,1
Milkaut	Empresa local independiente	0,0	28,9	28.9	0.0	14.4	14,4
Kimberly Clark Argentina	Empresa trarsracional	0,0	28,7	28.7	0.0	14.4	14,4
Sidus-Biosidus	Empresa local independiente	0,0	23,4	23.4	0.0	11.7	11,7
Sisterna Coca Cola	Conglomerado extranjero	0,0	23,2	23.2	0.0	11.6	11,6
Total		**7.951,6**	**18.308,4**	**26.264,1**	**3.977,8**	**9.154,2**	**13.132,0**

14.2 - Anexo II- Duhalde salió de frente a defender la pesificación de todas las deudas (nota Diario Clarín, 13/02/2002)

Clarín.com

Edición Miércoles 13-02-2002 - Economía

LA CRISIS: LOS GRANDES EMPRESARIOS TAMBIEN FUERON OBJETO DE USURA

Duhalde salió de frente a defender la pesificación de todas las deudas Es mentira que la pesificación de las deudas favoreció a las grandes empresas. Son ideas que algún político trasnochado **quiere hacerle creer** a la gente", afirmó el presidente, Eduardo Duhalde. Calificó de "chiquilinada pensar que no tenemos que defender a los empresarios". Y dijo que **había que defender** a los empresarios que no vendieron sus compañías porque "de ellos dependen cientos de miles de trabajadores".

En su programa de Radio Nacional, dijo ayer por la mañana que es falso que se haya favorecido a los grandes deudores. "Pueden repetir la mentira diez veces, cien veces, mil veces, lo que no lograrán es que se convierta en una verdad", señaló. "Lo cierto, lo que no se dice, es que nosotros convertimos en pesos **a todas las deudas en dólares** que había en el país, no (sólo) la de las grandes", dijo Duhalde. La explicación que ofreció el Presidente es que "al pequeño comerciante que pidió un crédito de mil pesos **le cobraban usura**. Ese préstamo (sin pesificación) se convertía en 8 o 9 mil pesos". Duhalde repitió el argumento para los deudores medianos. "Quien tenía un crédito por 500 mil pesos, le cobraron usura, y ese monto hubiera llegado a 4 millones, que tampoco podría haberlos pagado", reflexionó. "Y a los grandes empresarios parece ser que no habría que ayudarlos, cuando realmente son los que les dan trabajo a miles, miles, y miles de personas", dijo. "También ellos fueron objeto de usura", agregó.

"Estaba leyendo críticas, por ejemplo, a Amalia Lacroze de Fortabat. A mí me gustaría que hubiera 200 Fortabat en la Argentina. Una empresa de familia que en 90 años fue creando siempre trabajo, que no estuvo en la actividad financiera", dijo.

En su defensa a Amalita cargó contra otros empresarios. "Ella no vendió la empresa y ni la puso a interés", señaló.

"La mayoría de los grandes empresarios han vendido. Se ha **extranjerizado** el sector. Y a los que se han quedado, porque quieren a su país y quieren a su empresa, tenemos que **darle la mano** que podamos, porque de ellos dependen cientos de miles de trabajadores", argumentó.

El Presidente enfatizó que la depresión económica también afectó a las grandes compañías. "Esas empresas, por más grandes que sean, tienen serios inconvenientes. Lo que no entienden los críticos que malversan la idea es que cuatro años de recesión fueron letales para todos. No sólo para los pequeños, sino también para los medianos y grandes".

El Presidente asoció el tamaño de un país con el de las empresas. "Realmente me apena cuando llamo a los grandes empresarios argentinos. **Caben todos en una mesa pequeña**. Un país realmente grande, importante, es un país que cuando convoca a sus grandes empresarios no tiene lugar porque son muchos", dijo. Sobre el final resaltó su voluntad de referirse al tema. "Quería aclararlo muy bien porque me mortifica que no adviertan que es un tema de sentido común. **Sin empresas no hay trabajadores**", remató.

"Tenemos que tratar de defender lo poco que tenemos, no con medidas destinadas sólo a ellas (las grandes empresas), porque pareciera que cuando decidimos pesificar la economía, lo hicimos pensando en 40 empresas, y no en los **dos millones** de pequeños y medianos deudores del sistema bancario argentino", concluyó.

14.3 - Anexo III- Remes dice ahora que los bancos pidieron pesificar (Nota Diario Página 12,14/08/2002)

Página|12

ECONOMIA - 14 DE AGOSTO DE 2002

Remes dice ahora que los bancos pidieron pesificar

En un mail enviado al periodista Morales Solá, el ex ministro de Economía adjudica a presiones conjuntas de empresas y de bancos sobre el Gobierno la pesificación general de los créditos.

Final del formulario

Por Julio Nudler

Según acaba de poner por escrito Jorge Remes Lenicov, la pesificación asimétrica, con la conversión 1 a 1 de dólares a pesos de todas las deudas empresarias con el sistema bancario, fue fruto de una presión conjunta de empresarios y banqueros sobre el presidente Eduardo Duhalde, de la que él, entonces ministro de Economía, fue testigo presencial y también destinatario. De esta manera, Remes echa por tierra el argumento sostenido por los bancos, que se presentan como víctimas de una decisión política: la llamada pesificación asimétrica, que afectó gravemente su situación patrimonial. Remes, que fue ministro hasta el 23 de abril, cuenta ahora su versión de la historia en un extenso mail dirigido al periodista Joaquín Morales Solá, con el propósito de responder a lo que éste, en su columna dominical en el diario La Nación del pasado 4 de agosto, denominó "disparatada devaluación" y a la pesificación asimétrica, que Morales juzgó como aún peor.

Remes, ahora en Bruselas como sucesor de Roberto Lavagna en la función de representante argentino ante la Unión Europea, envió copias de su mail a numerosas figuras, como Aldo Pignanelli, Felipe Solá, Martín Redrado, Oscar Lamberto, Ginés González García, Ricardo Gutiérrez, Juan Carlos Del Bello, Jorge Capitanich, Alberto Abad y Mario Blejer, entre otros. A continuación la relación que hace el ministro inicial de Economía que tuvo Duhalde:

"Pesificación asimétrica: Las devaluaciones en Argentina –aduce Remes– siempre licuaron depósitos y deudas. Por la promesa de Duhalde de devolver el valor en dólares de los depósitos se estableció para los mismos 1 igual 1,40 más actualización y tasa de interés... Por el lado de los préstamos hicimos lo mismo, excepto para los créditos de menos de 100.000." Se refiere a la decisión inicial referido a los préstamos hipotecarios y también a los prendarios hasta 30 mil dólares y personales hasta 12 mil.

Remes refiere acto seguido que "luego hubieron presiones de los empresarios y también de los bancos, que en forma conjunta se reunieron con Duhalde y con nosotros. Los empresarios –prosigue Remes– decían que si aumentaba 40 por ciento su deuda, no la podrían pagar y los bancos entonces nada cobrarían: por eso que conjuntamente ambas partes acordaron plantear la pesificación asimétrica". Según algunos testigos de aquellas jornadas calientes, las gestiones fueron llevadas por ejecutivos como Carlos Giovanelli (Citibank), Enrique Cristofani (Río Santander), Emilio Cárdenas (HSBC) y Manuel Sacerdote (Boston), e industriales como Héctor Massuh, por la Unión Industrial Argentina, mientras José Ignacio de Mendiguren detentaba el Ministerio de la Producción y militaba en el mismo lobby. Lo que no está claro es en cuánta medida los accionistas de esos bancos internacionales estaban al tanto y avalaban tales tratativas, en principio perjudiciales para los balances de las propias entidades financieras, luego compensadas con bonos estatales.

Como Remes fue testigo y destinatario de la presión, también procura justificar el papel que él mismo jugó en esta tormentosa historia, aunque incurre en una redacción tan confusa que cuesta mucho seguir su razonamiento. Por un lado, dice que "la deuda no se licúa, pues en pesos al actualizarse lo que tenían a principios de año más tasa del 7 por ciento están con una deuda que en pesos y en términos reales se mantiene". Alude así a la aplicación del CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia) y a la tasa fijada para los préstamos bancarios pesificados. A renglón seguido concede que "esa asimetría tiene un costo, bancado por el Estado, del orden del 5 por ciento del PIB (Producto Interno Bruto)", sin aclarar cuál PIB toma como referencia, dado que el Producto medido en dólares descendió bruscamente durante estos meses. "¿Qué crisis financiera no tuvo costos para el Estado?", se pregunta Remes, dando diversas comparaciones e indicando que la

argentina de 1982, que tuvo como grandes protagonistas a Domingo Cavallo y José María Dagnino Pastore, costó más del 20 por ciento del Producto.

Finalmente, y aunque al principio presenta la pesificación generalizada de las deudas bancarias de las empresas como un fruto de una presión conjunta de empresarios y financistas sobre el Gobierno, adhiere luego a la decisión, señalando que "ante una situación así hay que asumir un costo pensando en salir lo más rápido posible (no hay salida sin bancos y sin empresas) y que el crecimiento lo digiera". Y añade: "Pero también veamos lo que desgraciadamente ocurre con los endeudados en dólares en el exterior; si no hubiera habido pesificación, todos estarían en la misma situación y entonces la quiebra sería no ya financiera, sino patrimonial y hubiera sido extraordinaria."

Como colofón de su mensaje a Morales Solá y un grupo de selectos destinatarios, Remes agrega: "Me olvidaba decirte que la devaluación es un mero instrumento, que acompañado con dureza fiscal, restricción monetaria, acuerdo con el FMI, renegociación de la deuda externa, pública y privada, rediscusión de las tarifas, se puede flotar y crear las bases para una economía normal. Ese era nuestro planteo..." Los hechos no sucedieron precisamente así.

14.4 - Anexo IV- Esfuerzo mayor (Nota Diario Página 12,11/08/2012)

Página|12
11 DE AGOSTO DE 2012

ECONOMIA › PANORAMA ECONOMICO

Esfuerzo mayor

Por Alfredo Zaiat

El ciclo corralito-corralón culminará en abril del año próximo cuando se cancele la última cuota del Boden 2013 por unos 245 millones de dólares. Esos títulos en dólares fueron los últimos entregados a ahorristas con el denominado canje II de depósitos reprogramados en moneda extranjera, y también para completar hasta el valor del dólar la pesificación a 1,40 más CER de esa última etapa del trueque de depósitos. El dinero de los plazos fijos no podía retirarse de los bancos, entonces la oferta oficial fue cambiar esos fondos por el Boden 2012, permitir utilizarlos como certificados de pago en la compra de autos o inmuebles o reprogramar su vencimiento a un plazo más prolongado que el original. Hubo una porción de los ahorristas que inicialmente no aceptó ninguna de esas alternativas, a quienes el Gobierno les ofreció después una segunda vuelta de canje. Como había pasado casi un año de esa operación y para que no tenga una ventaja relativa respecto de los ahorristas que aceptaron la serie 2012, la propuesta fue el Boden 2013. La emisión fue por 1942 millones de dólares, a diez años y seis meses, devengando la tasa Libo con un tope del 3 por ciento anual, con vencimiento el 29 de abril de 2013. El fin del Boden 2012 adquirió carácter simbólico porque era el bono más importante, por monto y volumen de negocios, originado de la estafa a la confianza de los ahorristas y de la socialización de los quebrantos de la debacle bancaria causada por la convertibilidad y el corralito de Cavallo.

La cancelación total de esos dos bonos, como la política de desendeudamiento global, significa ampliar los márgenes de autonomía de la política económica y saldar parte de la herencia perturbadora de décadas de casino financiero, aunque también implica un esfuerzo mayor de la economía. Los primeros años con superávit fiscal y luego con reservas del Banco Central, el peso de la deuda ha

disminuido en relación con la riqueza generada durante un año (PBI) por el efecto combinado de la cancelación neta de deuda y el crecimiento de la economía. Hoy la deuda pública total representa el 41,8 por ciento del PBI, cuando en 2002 había alcanzado el 166 por ciento.

El ciclo de desendeudamiento tiene un componente económico-financiero derivado de uno político, que nace de la decisión del Gobierno de no estar subordinado a la calificación del mundo financiero para cada una de las eventuales refinanciaciones de vencimientos. Esas transacciones están atadas a las exigencias de satisfacer demandas del mercado, que en general apuntan a reclamar estrategias de austeridad como garantía de cobro de la deuda. De ese modo se va constituyendo un círculo vicioso de deterioro económico y, en consecuencia, de subordinación a la ortodoxia económica, con elevados costos sociales y laborales. Es lo que padecen hoy los países periféricos de Europa, lo mismo que Argentina en los noventa.

La determinación del kirchnerismo de no quedar atrapado de la lógica de sumisión del mercado financiero tiene el beneficio de eludir la trampa que conduce hacia una crisis económica. Pero tiene su costo. No es una decisión liviana, sin efectos sobre la economía, desafiar el funcionamiento del negocio financiero internacional, corazón del capitalismo global de las últimas décadas, hoy en graves problemas, aunque con un grado de resistencia notable a perder privilegios. El costo del desafío del desendeudamiento es, paradójicamente, quedar fuera del acceso voluntario al crédito internacional a tasas de interés bajas. Veda que termina reforzando la política de desendeudamiento vía utilización de reservas del Banco Central, porque el Gobierno rechaza la posibilidad de tomar deuda a tasas altas o disminuir el gasto público para generar el superávit fiscal necesario para pagar vencimientos.

Después del pago del Boden 2012, indicadores de deuda muestran un escenario muy holgado con,

- la relación deuda pública total/PBI en 41,8 por ciento, e

- intereses de la deuda pública pagados en porcentaje de los recursos totales del Estado en 6,0 por ciento.

En relación con la deuda pública total en poder de privados, el saldo

- sobre el PBI es del 12,0 por ciento,

- en moneda extranjera/PBI, 8,4 por ciento,

- en moneda extranjera/reservas internacionales, 88,0 por ciento, y

- en moneda extranjera per cápita, 962 dólares.

Estas cifras en un proceso de crecimiento económico prolongado, con el compromiso oficial de pagar la deuda hasta con reservas del Banco Central, se traduciría para cualquier otro país en ofertas de financiamiento a tasas bajas. No es el caso para Argentina. Además del desafío al mundo financiero por la estrategia elegida de desendeudamiento, una sucesión de acontecimientos económicos a contramano de lo que esperaba la ortodoxia tuvo como respuesta un prolongado castigo del mercado. El default, la renegociación de esa deuda con quita de capital, disminución de la tasa y extensión de los plazos, el fin del negocio de las AFJP, las estatizaciones, la utilización de reservas para pagar deuda, la expropiación de acciones de YPF en manos de Repsol y, en términos generales, la heterodoxia de la política económica, derivaron en un rechazo del gran capital financiero a la política económica argentina. Esa resistencia tiene también como argumento la inflación y los gaseosos conceptos de la confianza y la inseguridad jurídica, destacando lo que consideran un default encubierto por los índices de precios al consumidor del Indec utilizados en la actualización de bonos ajustados por el CER.

Todo ese marco de política económica heterodoxa tiene su costo en un terreno hostil, que deriva en un esfuerzo mayor para la economía cuando se tiene que pagar cada uno de los vencimientos de la deuda sin posibilidad de refinanciarlos. Ese tránsito tiene aún más tensión por la persistente fuga de capitales que ha limitado la capacidad de acumulación de reservas del Banco Central. Si desde 2007 el ritmo de fuga hubiese sido sólo la mitad de lo que fue, el stock de reservas se ubicaría casi en el doble del actual, lo que hubiera significado una situación financiera más aliviada, e incluso no hubiese sido necesario establecer el estricto control en la administración de divisas.

Con una política económica resistida por el mercado financiero y la ortodoxia, acompañado de una fuerte fuga de capitales, el escenario todavía se presentó más

complicado porque no hubo año que no haya habido abundancia de pronósticos negativos sobre la economía. Pese a que no se cumplieron, han tenido influencia en la generación de expectativas de los inversores y reforzaron el castigo financiero a la Argentina.

El desendeudamiento, para ganar margen de autonomía de la política económica y no quedar sometidos a los financistas, ha convertido así al kirchnerismo en el período político que más deuda ha pagado en forma neta desde el regreso de la democracia. Quienes entendieron las razones político-económicas de este ciclo y no quedaron atrapados de la lógica de la ortodoxia, eludiendo los diagnósticos y pronósticos alarmistas sobre la economía local, ganaron y están ganando mucho con la deuda argentina.

El kirchnerismo muestra las cifras del desendeudamiento reclamando que el mercado reconozca su política que deriva en mayor solvencia financiera. Aval que no logrará porque significaría para la ortodoxia la confesión de su derrota conceptual y práctica en la administración de la economía. Por eso, con vencimientos no tan pesados en los próximos años, el desendeudamiento continuará y seguirá siendo un esfuerzo mayor de la economía.

14.5 - Anexo V- El trabajo y el empleo (Nota Diario Página 12, 1/11/2010)

Página|12

Lunes 1 de noviembre de 2010

El trabajo y el empleo

Por Enrique Deibe * y Marta Novick *

La Plaza del triste 27 de octubre y de los días subsiguientes tuvo una enorme concurrencia de jóvenes, trabajadores con sus cascos que alguno luego colocó sobre el féretro, cartelitos de gente humilde llenos de cariño y de agradecimiento como el escrito a mano por una viuda de un estibador portuario, Hugo Moyano diciendo que para los trabajadores después de Perón y Evita, venía Néstor Kirchner, y Hugo Yasky hablando de una marca en la historia argentina dejada por la presidencia de Kirchner. ¿Qué tienen en común estas situaciones aparentemente diferentes?

Quizá puedan explicarse por lo que Cristina Fernández de Kirchner dijo a poco de asumir como Presidenta: lo que define a este proyecto político es el "trabajo". Y cuando se habla de trabajo, lo es como factor de inclusión social, como dador de ciudadanía, como fuente de derechos, como principal articulador entre la esfera económica y la social, como el nexo entre la macroeconomía y el bienestar de los hogares. Ha sido esta gestión la que volvió a plantear la importancia del empleo, la dignidad del trabajo, de la protección social, de relaciones laborales maduras y de una mejora en la distribución del ingreso.

Las políticas laborales y de empleo han sido un eje central de las políticas públicas desde el 2003, las que permitieron disminuir abruptamente el desempleo, lograr una baja importante en el empleo no registrado, una recuperación del salario real, una reducción de la pobreza y un significativo crecimiento de la cobertura de la protección social. Y esto comenzó desde el primer momento del gobierno de Kirchner. Y esto es lo que los trabajadores, los humildes, los mayores que no tenían acceso a la jubilación, porque habían perdido sus oportunidades laborales y toda

esperanza, los jóvenes que recuperaron el futuro, reconocen y agradecen a Néstor y Cristina.

Estos días se recordó mucho que fue el ex presidente quien enfrentó a Bush y le puso un freno al ALCA en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en diciembre del 2005. Lo que no recibió el mismo énfasis fue el lema propuesto por Argentina en lugar del libre comercio: "Crear empleo para erradicar la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática". En esa línea, ya en el 2004 se había derogado la legislación flexibilizadora de los '90, con un nuevo instituto que instalaba por primera vez en la normativa laboral de América latina la promoción del trabajo decente como objetivo de gobierno, y había comenzado una dinámica inédita y fructífera en materia de negociación colectiva.

En el 2002, el 21,5 por ciento de la población activa se encontraba desocupada, un valor nunca antes registrado en nuestro país. Esta situación cambió radicalmente a partir de 2003, momento a partir del cual se observó una reducción constante y significativa, que da como resultado que desde el cuarto trimestre de 2006 la tasa de desempleo tenga un valor inferior a los dos dígitos, luego de permanecer durante 13 años por arriba de ese valor. En el segundo trimestre de 2010, la tasa de desempleo alcanzó al 7,9. La negociación colectiva acompañó este crecimiento y aumentó su cobertura en un 43 por ciento, al incorporar a más de dos millones de trabajadores a las paritarias, mejorando sus ingresos, protegiendo sus derechos y garantizando seguridad social para ellos y sus familias. El incremento del empleo registrado y de la negociación colectiva permitieron la incorporación de dos millones de niños y adolescentes a las asignaciones familiares correspondientes a los hijos de trabajadores registrados. A ello debe agregarse que desde el 2009, la Asignación Universal por Hijo cubre a otros 3,6 millones de menores de 18 años.

Se recuperó la inspección del trabajo y la lucha contra el trabajo no registrado, y se reinstaló el salario mínimo –a partir de la convocatoria, en 2004 después de 13 años de inactividad, del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo–, tanto en su rol institucional de promoción del consumo como en el de elevar los salarios más bajos de la escala. El salario mínimo se incrementó 820 por ciento respecto del valor que, sin modificaciones, había tenido durante todos los años '90.

Estos números no sólo son resultado de políticas activas de empleo y trabajo, son el producto de un conjunto coherente de políticas públicas entre las que deben señalarse las monetarias y macroeconómicas, de inversión pública, de educación, de ciencia y tecnología. Estas son las líneas que sigue profundizando el gobierno de Cristina Kirchner.

Probablemente, los números se desconozcan (los medios monopólicos los ignoran o los tergiversan), pocos saben de las políticas específicas, sea para la defensa del empleo, para la recuperación del salario, para la extensión de la protección social (es mejor informar sobre noticias marginales o aplicar censura a las acciones de gobierno), pero sí lo saben los miles y miles que hoy tienen empleo, que tienen más dignidad, los mayores y los jóvenes que están más protegidos que pueden acceder a más bienes, y que, a pesar de la enorme tristeza, saben que hay un horizonte a defender. Esto es lo que todos pudimos ver y sentir con la gente presente en la Plaza, en la casa de Gobierno, en las calles, rindiendo homenaje a Néstor Kirchner. Y no se equivocan.

* Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo.

* * Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo.

14.6 - Anexo VI - Sin Estado, el suelo es para el mercado (Nota Diario Página 12, 1/09/2012)

Página|12

SÁBADO, 1 DE SEPTIEMBRE DE 2012

ECONOMIA › ARGENTINA CARECE DE UNA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO LAS DE BRASIL O EUROPA

Sin Estado, el suelo es para el mercado

El problema de la vivienda tiene como una causa la dificultad para acceder al suelo en sectores populares. La falta de regulación estatal lleva a que proliferen barrios cerrados y se construyan edificios como reserva de valor.

Final del formulario

Por Javier Lewkowicz

La falta de regulación estatal sobre el mercado del suelo expulsa a los sectores populares de las ciudades y los obliga a asentarse bajo condiciones muy precarias, además de perjudicar a las actividades productivas. Esas conclusiones se desprenden de un informe muy detallado que realizó el Ministerio de Planificación en conjunto con varios organismos especializados. Ese documento fue el principal insumo del anteproyecto de ley de ordenamiento territorial confeccionado por el Consejo Federal de Planificación, que suscitó críticas de la oposición por un supuesto ataque a la propiedad privada y una posterior aclaración del ministro Julio De Vido. La cuestión de fondo, que es el desmanejo en el ritmo de producción y ocupación del suelo a partir de la lógica mercantil, no emergió en ese debate.

El suelo es una mercancía escasa, cuyo precio se forma a partir de la renta que genera, que a su vez depende del tipo de actividad que allí se instala. La tierra urbana tiene un valor diez veces mayor que la tierra rural. Con ese panorama, es comprensible la lógica especulativa con el terreno ocioso: sin mover un dedo, un propietario puede beneficiarse de una ganancia de capital del 900 por ciento si se extiende la mancha urbana hasta su lote, fenómeno muy vinculado con la extensión de los servicios básicos por parte del Estado. También implica un mayor precio una

zona apta para comercios en relación con una en la que sólo haya viviendas. Es la lógica del inmueble como reserva de valor. En la ciudad de Buenos Aires, la construcción registró un boom al tiempo que se estima que el 30 por ciento de las viviendas están deshabitadas y la mitad del aumento en su población (55 mil sobre 114 mil) son habitantes de villas.

En el otro extremo de la pirámide de ingresos, "las urbanizaciones cerradas son el producto inmobiliario más novedoso y de mayor impacto territorial", indica el documento oficial "Planificación Estratégica Territorial (PET)", realizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública con la colaboración del Instituto de Urbanismo (ISU) de la Universidad de Buenos Aires y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Conae). "Su localización periférica y sin continuidad con la trama urbana existente contribuye a generar grandes vacíos no urbanizados y a elevar los precios de los suelos aledaños", indica el informe, de lo que se deriva que "el periurbano de las grandes ciudades refleja una disputa por el acceso al suelo entre los sectores de ingresos medios y altos y la población de menores recursos".

El resultado de la ocupación de una superficie enorme de suelo por los countries o establecimientos similares, junto a la retención especulativa del suelo, es que riberas de cursos de agua sujetas a inundaciones o aludes, terrenos emplazados sobre áreas de relleno de antiguos basurales o con pasivos ambientales de antiguas explotaciones primarias y bordes de autopistas, que es la oferta que no gravita en el mercado, sea el suelo del que disponen los sectores más desfavorecidos. Bariloche es, junto a la región metropolitana, un ejemplo palpable de ello.

Problemas derivados de la asignación de suelo a través de la lógica mercantil también hay en la esfera de la producción. En el aglomerado Neuquén-Plottier "cientos de hectáreas de las antiguas chacras frutihortícolas que bordeaban el río Limay fueron progresivamente abandonadas y compradas por firmas que están construyendo urbanizaciones cerradas para los sectores de mayor poder adquisitivo de la región", describe el trabajo de Planificación. También en el Alto Valle, en Río Negro, y en la Rioja se observan casos de expansión de la mancha urbana que amenaza con afectar la provisión de recursos hídricos a la producción.

La falta de ordenamiento territorial se refleja en el crecimiento de los "vacíos urbanos". El aumento de la mancha urbana entre 1989 y 2008 en Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco) muestra un 40 por ciento de vacíos dentro de su trama, mientras que Gran Posadas, Venado Tuerto, La Rioja y General Pico presentan porcentajes entre el 10 y el 19 por ciento, según el PET. La producción de suelo urbano de modo disperso también implica un aumento de costos en las redes de infraestructura básicas.

En Estados Unidos, Europa y países de la región, el Estado tiene un rol más activo en el ordenamiento territorial. La ley del suelo española, del año 1956, avala la recuperación de plusvalías en los terrenos generada por la acción de la obra pública, al igual que Gran Bretaña, desde 1990. Ambos exigen a los desarrolladores que destinen un porcentaje de la tierra a los municipios o a inversión en vivienda social. En Italia y Francia, en tanto, se diferencia el derecho de propiedad con el derecho de construir. Colombia, en 1997, y Brasil, en 2001, han implementado a su vez mecanismos para la recuperación de plusvalías. En la Argentina, Venado Tuerto, Trenque Lauquen y Bariloche tienen incipientes disposiciones municipales que van en ese sentido.

15. - Estadísticas y gráficos

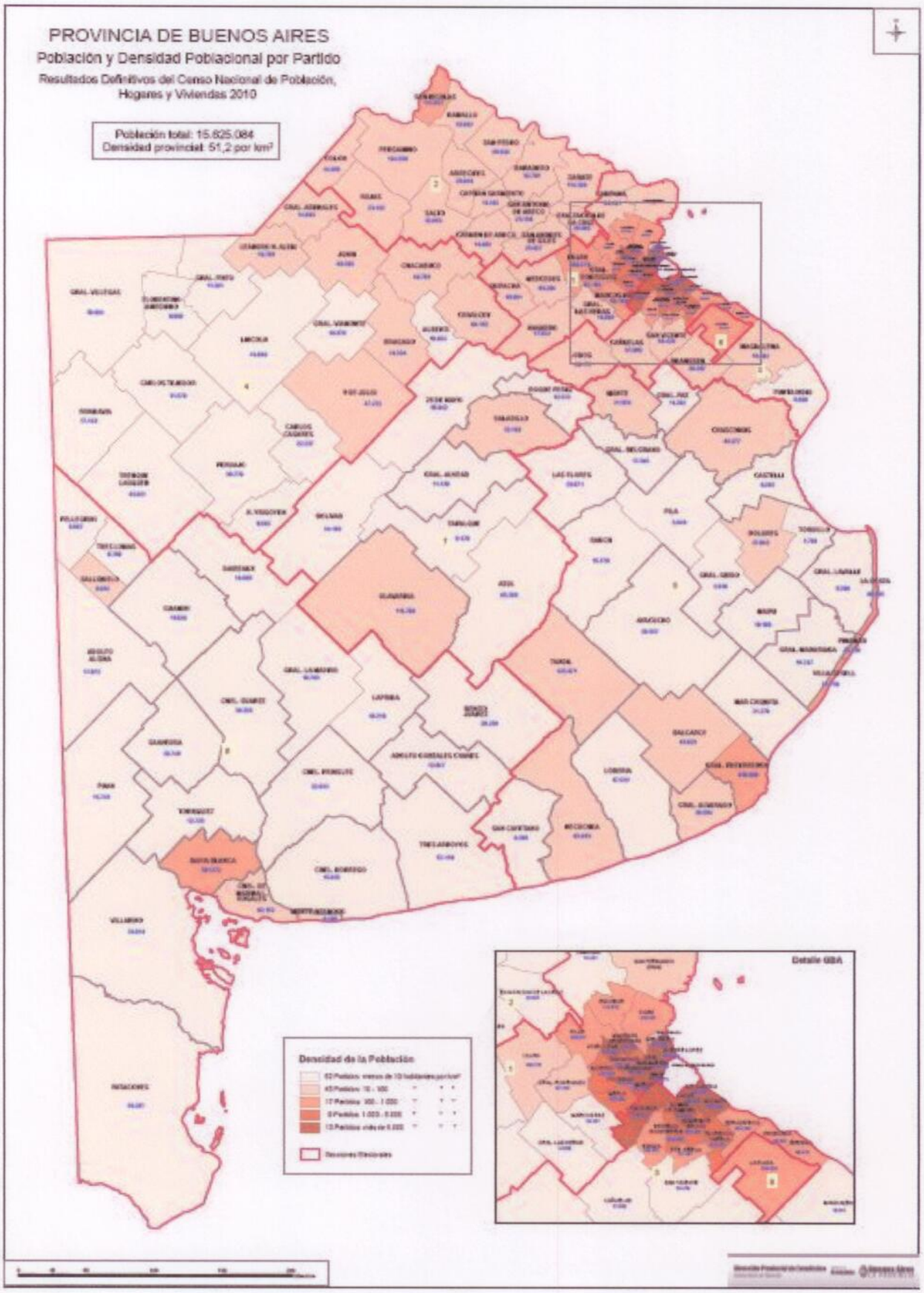


Grafico comparativo de Vivienda según década:

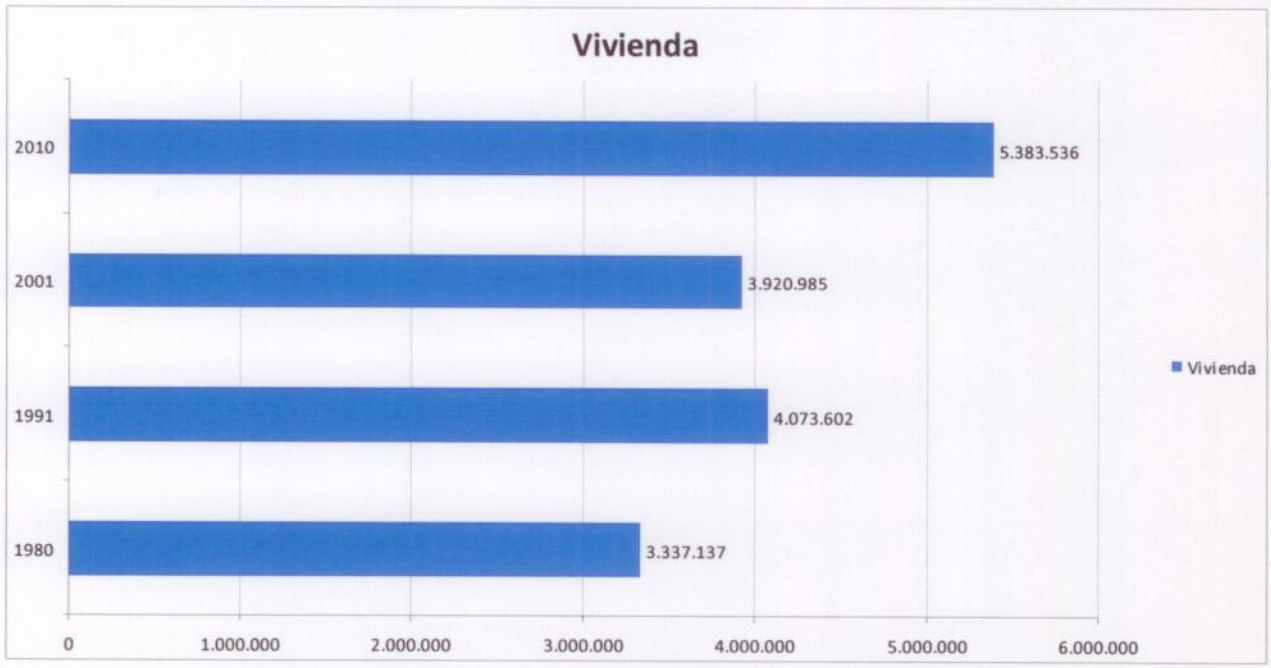
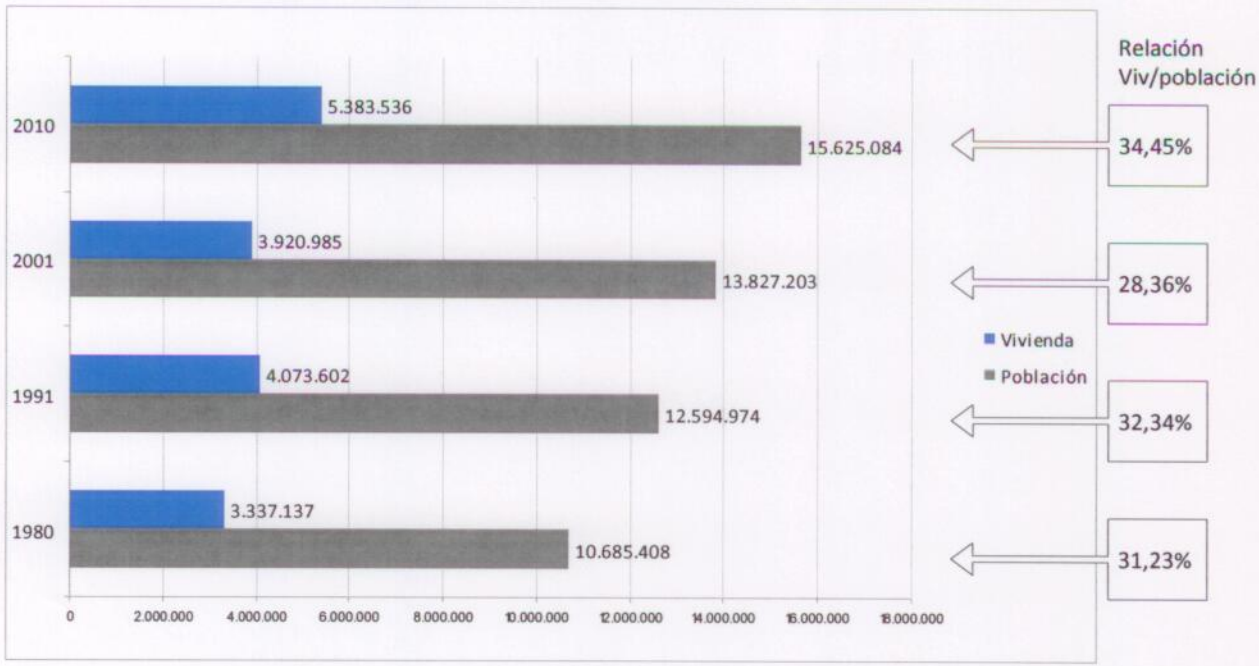
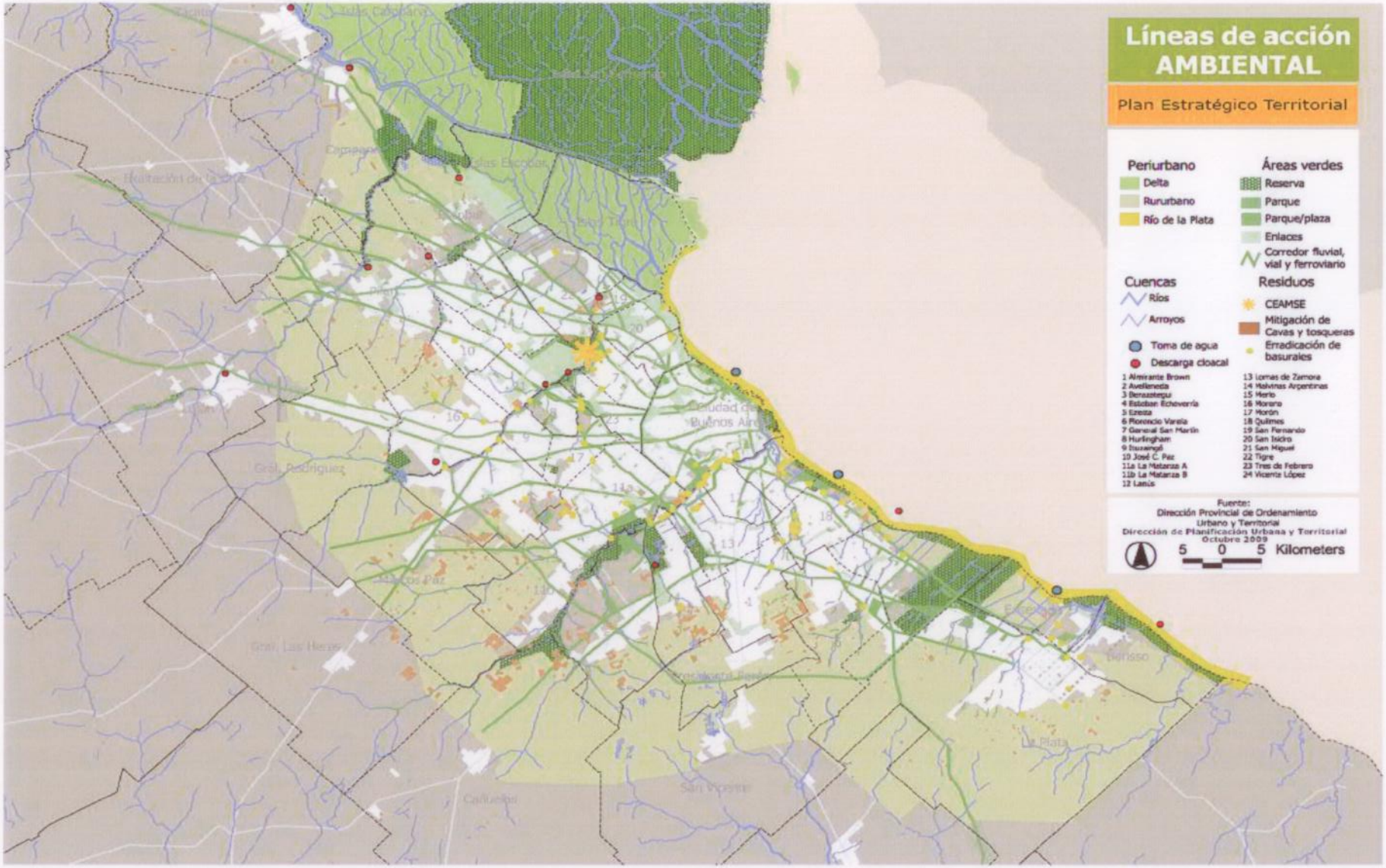


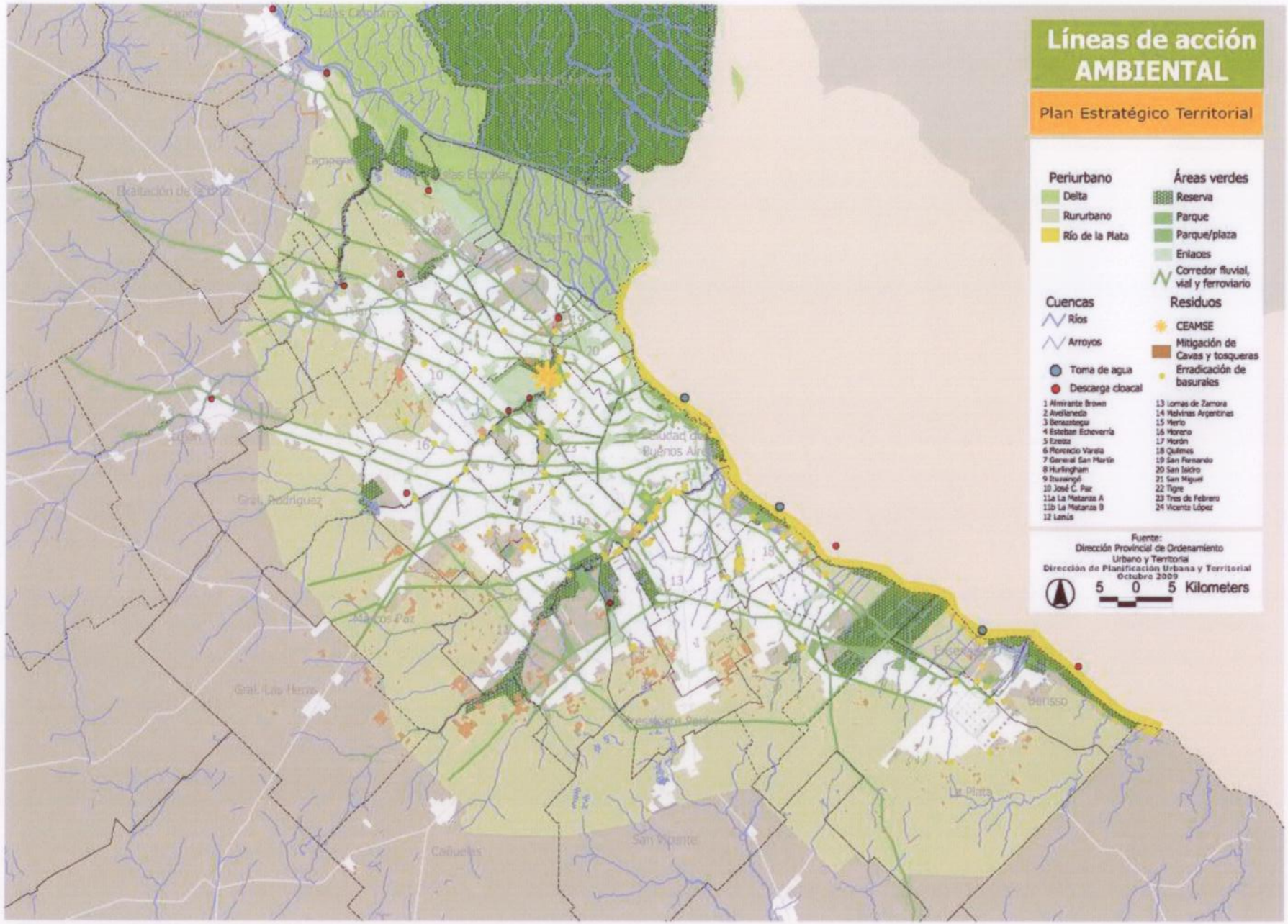
Grafico comparativo de Vivienda y población según década:

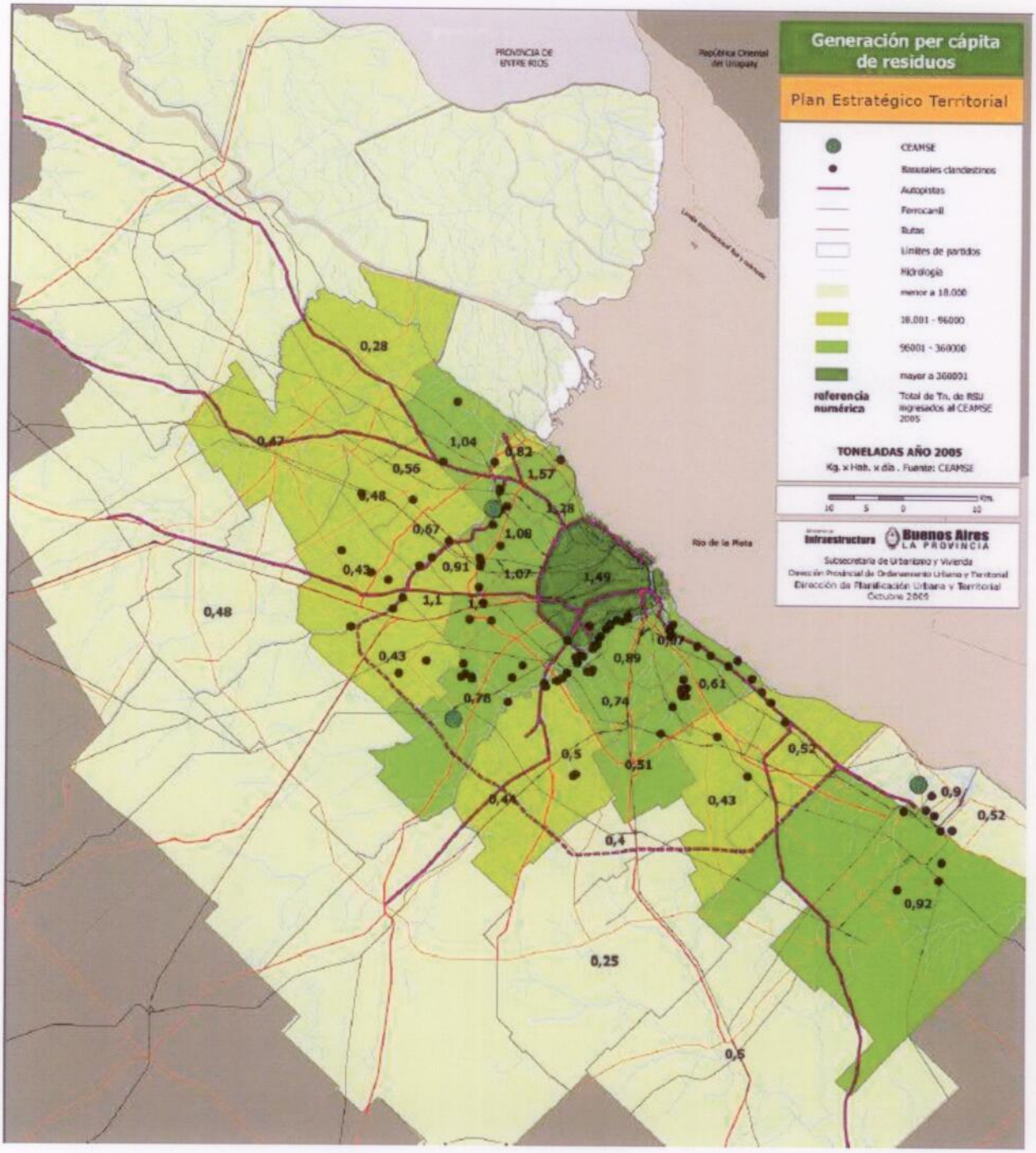


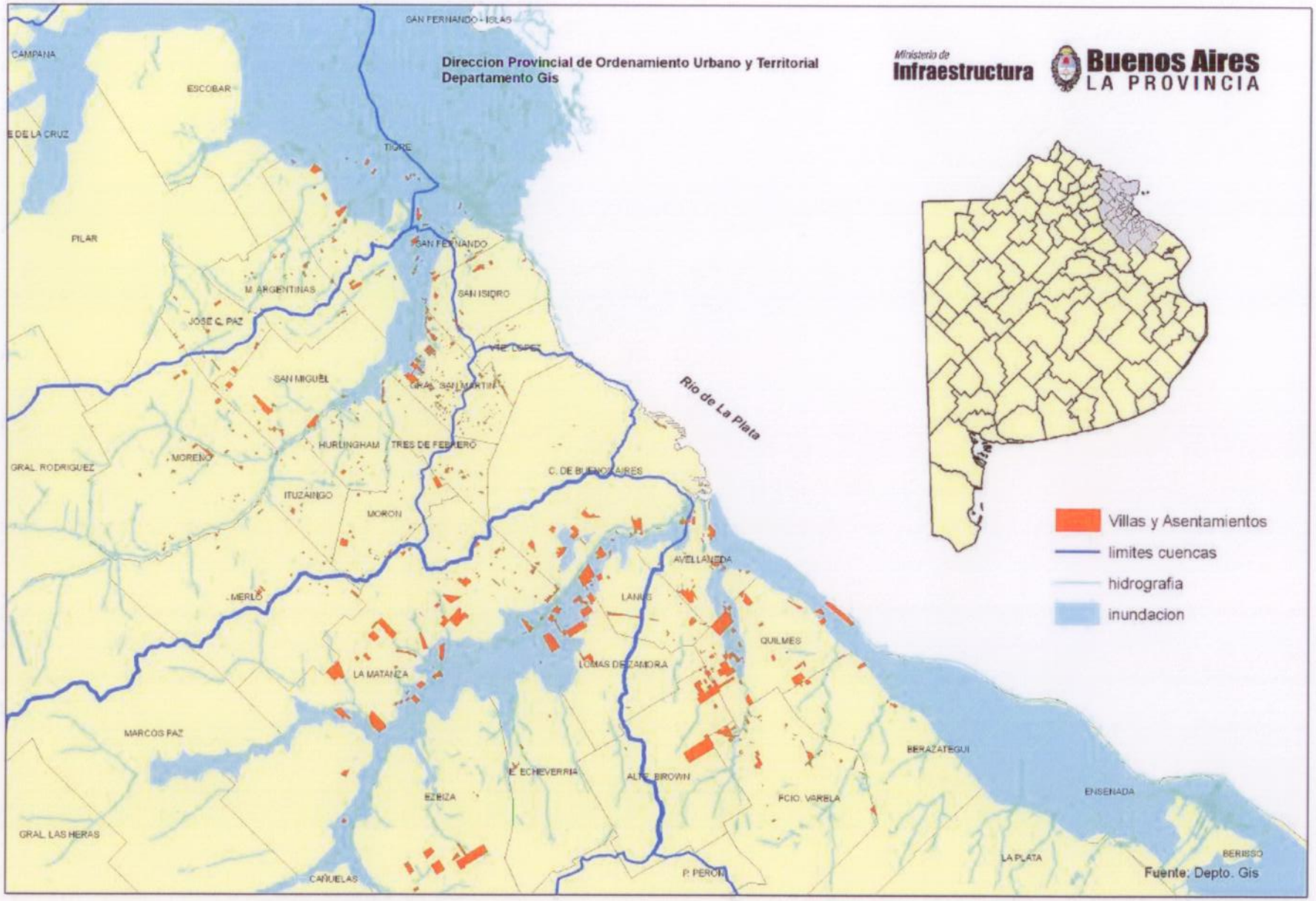
Datos de censo por decada				
Año	1980	1991	2001	2010
Población	10.685.408	12.594.974	13.827.203	15.625.084
Vivienda	3.337.137	4.073.602	3.920.985	5.383.536

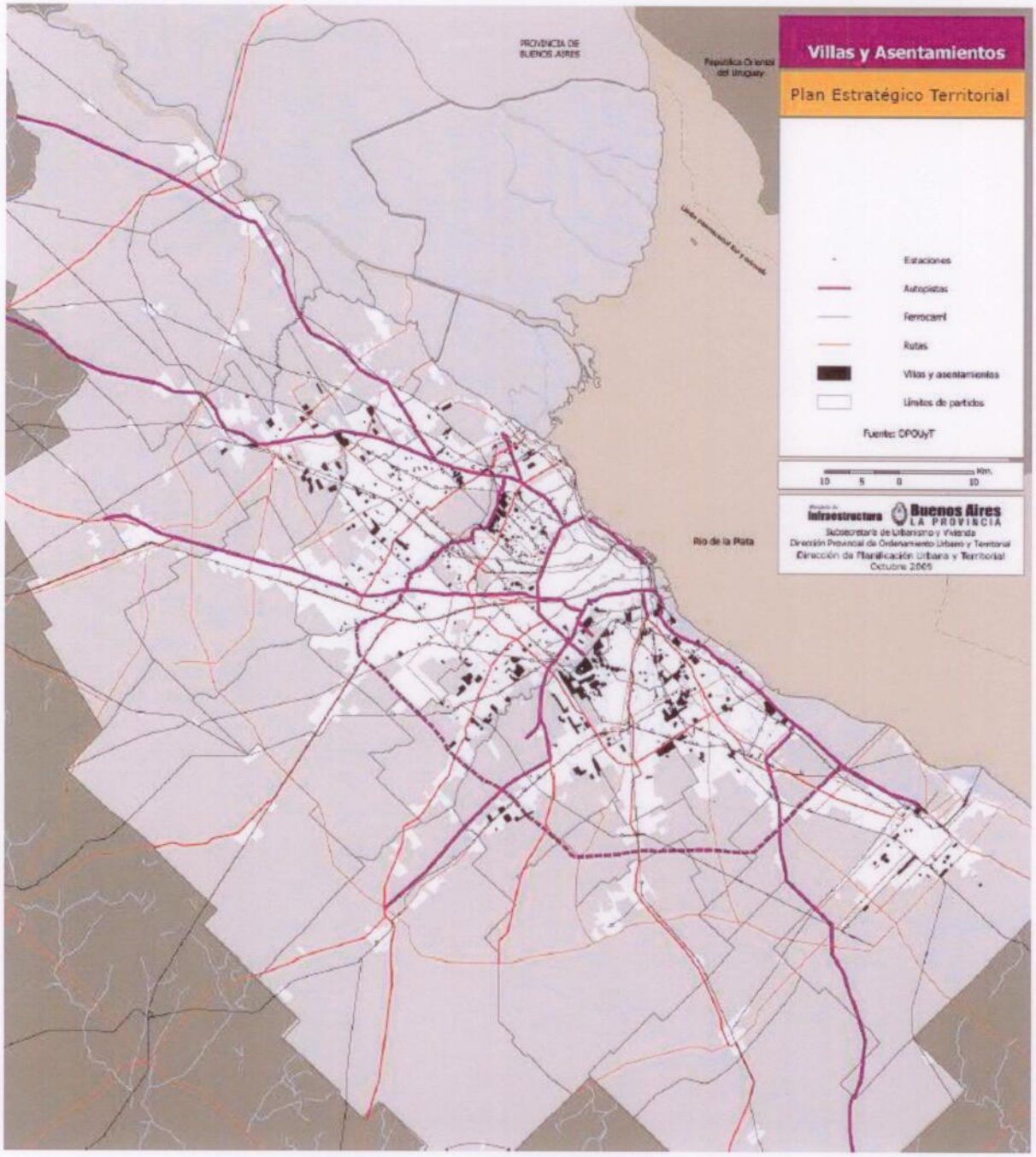
Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1980/1991/2001/2010.

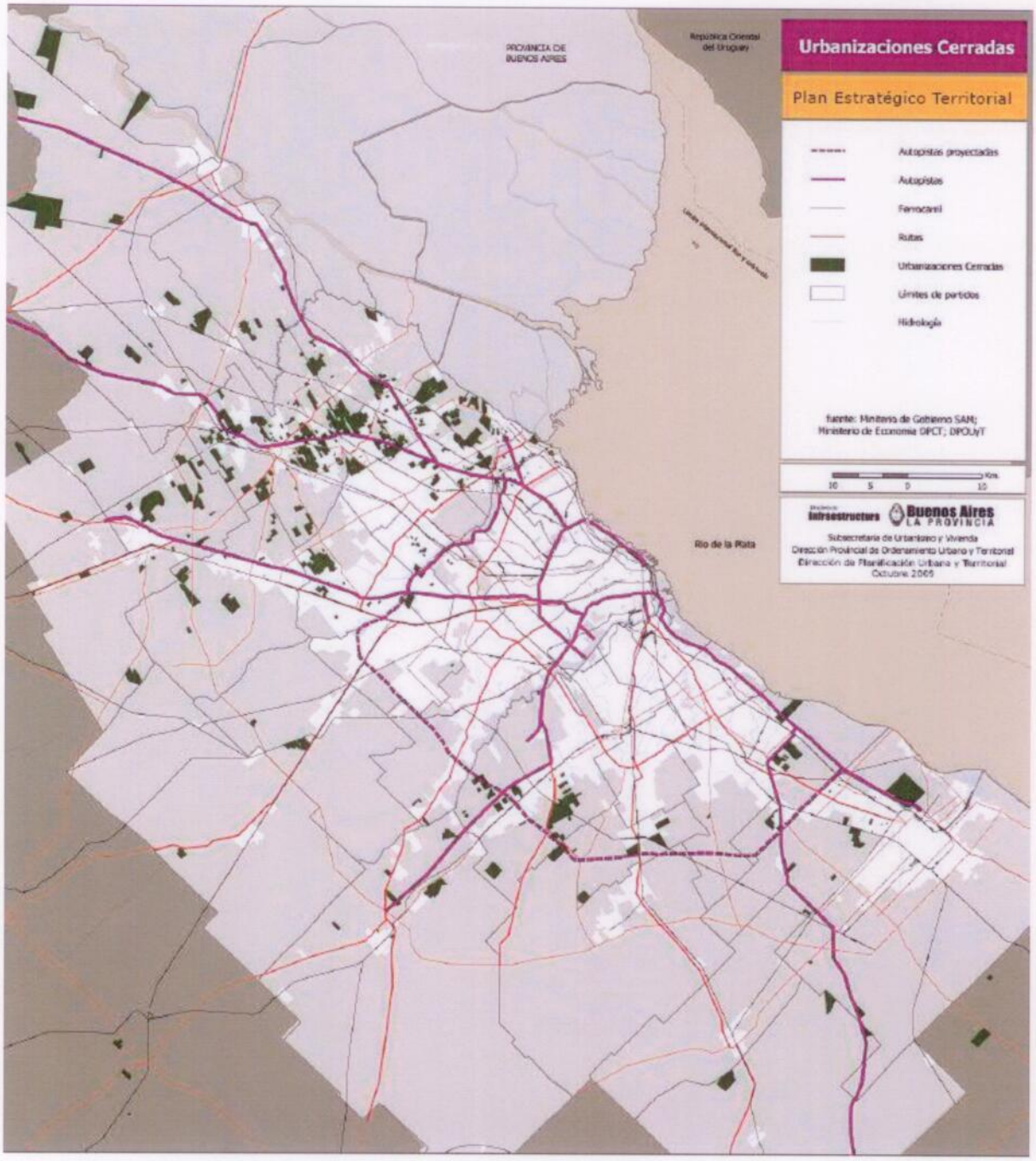

Líneas de acción
AMBIENTAL
Plan Estratégico Territorial
Periurbano
Delta
Rururbano
Río de la Plata
Áreas verdes
Reserva
Parque
Parque/plaza
Enlaces
Corredor fluvial, vial y ferroviario
Cuencas
Ríos
Arroyos
Toma de agua
Descarga cloacal
Residuos
CEAMSE
Mitigación de Cavas y tosqueras
Erradicación de basurales
1 Almirante Brown
2 Avellaneda
3 Berazategui
4 Esteban Echeverría
5 Ezeiza
6 Florencio Varela
7 General San Martín
8 Hurlingham
9 Ituzaingó
10 José C. Paz
11a La Matanza A
11b La Matanza B
12 Lanús
13 Lomas de Zamora
14 Malvinas Argentinas
15 Merlo
16 Morón
17 Moreno
18 Quilmes
19 San Fernando
20 San Isidro
21 San Miguel
22 Tigre
23 Tres de Febrero
24 Vicente López
Fuente:
Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Dirección de Planificación Urbana y Territorial
Octubre 2009
5 0 5 Kilometers

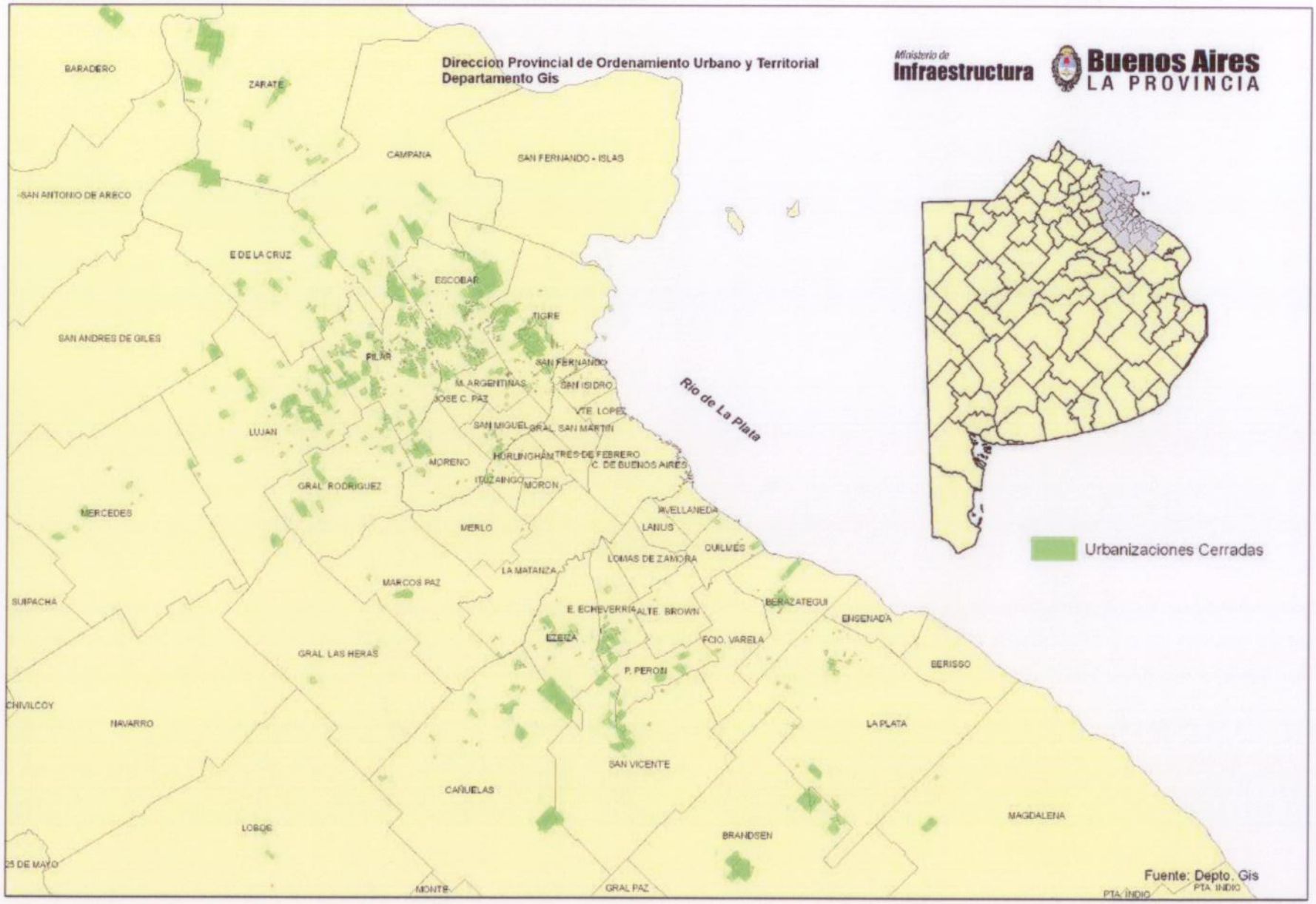

Líneas de acción
AMBIENTAL
Plan Estratégico Territorial
Periurbano
Delta
Rururbano
Río de la Plata
Áreas verdes
Reserva
Parque
Parque/plaza
Enlaces
Corredor fluvial, vial y ferroviario
Cuencas
Ríos
Arroyos
Toma de agua
Descarga cloacal
Residuos
CEAMSE
Mitigación de Cavas y tosqueras
Erradicación de basurales
1 Almirante Brown
2 Avellaneda
3 Berazategui
4 Esteban Echeverría
5 Ezeiza
6 Florencio Varela
7 General San Martín
8 Hurlingham
9 Ituzaingó
10 José C. Paz
11a La Matanza A
11b La Matanza B
12 Lanús
13 Lomas de Zamora
14 Malvinas Argentinas
15 Merlo
16 Moreno
17 Morón
18 Quilmes
19 San Fernando
20 San Isidro
21 San Miguel
22 Tigre
23 Tres de Febrero
24 Vicente López
Fuente:
Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Dirección de Planificación Urbana y Territorial
Octubre 2009
5 0 5 Kilometers

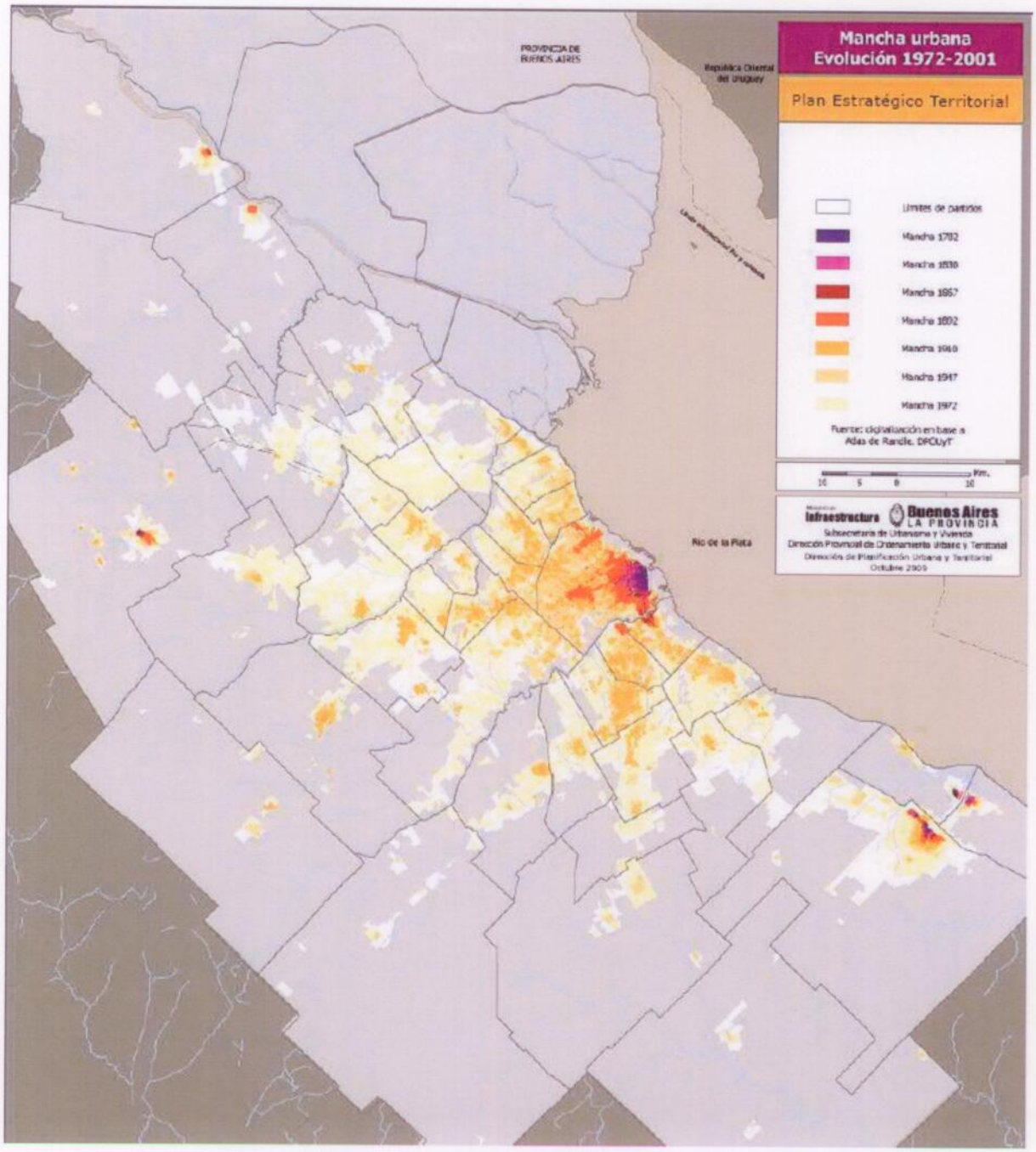

Generación per cápita de residuos
Plan Estratégico Territorial
CEAMSE
Basurales clandestinos
Autopistas
Ferrocarril
Rutas
Límites de partidos
Hidrología
menor a 18.000
18.001 - 96000
96001 - 360000
mayor a 360001
referencia numérica
Total de Tn. de RSU ingresados al CEAMSE 2005
TONELADAS AÑO 2005
Kg. x Hab. x día . Fuente: CEAMSE
Km.
10 5 0 10
Ministerio de Infraestructura
Buenos Aires LA PROVINCIA
Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Dirección de Planificación Urbana y Territorial
Octubre 2006
PROVINCIA DE ENTRE RIOS
República Oriental del Uruguay
Límite internacional fluvial y marítimo
Río de la Plata
0,28
0,47
1,04
0,82
1,57
0,56
0,48
1,28
0,67
1,08
0,43
0,91
1,07
1,49
1,1
1
0,48
0,43
0,89
0,97
0,61
0,78
0,74
0,5
0,51
0,52
0,44
0,43
0,9
0,52
0,4
0,92
0,25
0,5


Direccion Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Departamento Gis
Ministerio de Infraestructura
Buenos Aires LA PROVINCIA
SAN FERNANDO - ISLAS
CAMPANA
ESCOBAR
E DE LA CRUZ
TIGRE
PILAR
SAN FERNANDO
M. ARGENTINAS
SAN ISIDRO
JOSE C. PAZ
VTE. LOPEZ
SAN MIGUEL
GRAL. SAN MARTIN
Río de La Plata
HURLINGHAM
TRES DE FEBRERO
GRAL. RODRIGUEZ
MORENO
C. DE BUENOS AIRES
ITUZAINGO
MORON
AVELLANEDA
MERLO
LANUS
QUILMES
LOMAS DE ZAMORA
LA MATANZA
MARCOS PAZ
BERAZATEGUI
E. ECHEVERRIA
ALTE. BROWN
ENSENADA
EZEIZA
FCIO. VARELA
GRAL. LAS HERAS
LA PLATA
BERISSO
CAÑUELAS
P. PERON
Villas y Asentamientos
limites cuencas
hidrografia
inundacion
Fuente: Depto. Gis


Villas y Asentamientos
Plan Estratégico Territorial
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
República Oriental del Uruguay
Límites convencional fluvial y marítimo
Estaciones
Autopistas
Ferrocarril
Rutas
Villas y asentamientos
Límites de partidos
Fuente: DPOUyT
Km.
10 5 0 10
Ministerio de Infraestructura
Buenos Aires LA PROVINCIA
Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Dirección de Planificación Urbana y Territorial
Octubre 2009
Río de la Plata


Urbanizaciones Cerradas
Plan Estratégico Territorial
Autopistas proyectadas
Autopistas
Ferrocarril
Rutas
Urbanizaciones Cerradas
Límites de partidos
Hidrología
fuente: Ministerio de Gobierno SAN;
Ministerio de Economía DPCT; DPOUyT
10 5 0 10
Km.
Ministerio de Infraestructura
Buenos Aires LA PROVINCIA
Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Dirección de Planificación Urbana y Territorial
Octubre 2005
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
República Oriental del Uruguay
Río de la Plata


Direccion Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Departamento Gis
Ministerio de Infraestructura
Buenos Aires LA PROVINCIA
BARADERO
ZARATE
CAMPANA
SAN FERNANDO - ISLAS
SAN ANTONIO DE ARECO
E DE LA CRUZ
ESCOBAR
TIGRE
SAN ANDRES DE GILES
PILAR
SAN FERNANDO
M. ARGENTINAS
SAN ISIDRO
JOSE C. PAZ
VTE. LOPEZ
SAN MIGUEL
GRAL. SAN MARTIN
LUJAN
HURLINGHAM
TRES DE FEBRERO
MORENO
C. DE BUENOS AIRES
ITUZAINGO
MORON
GRAL. RODRIGUEZ
MERCEDES
AVELLANEDA
LANUS
MERLO
QUILMES
LOMAS DE ZAMORA
LA MATANZA
MARCOS PAZ
SUIPACHA
E. ECHEVERRIA
ALTE. BROWN
BERAZATEGUI
ENSENADA
EZEIZA
FCIO. VARELA
GRAL. LAS HERAS
P. PERON
BERISSO
CHIVILCOY
NAVARRO
LA PLATA
SAN VICENTE
CAÑUELAS
MAGDALENA
LOBOS
BRANDSEN
25 DE MAYO
MONTE
GRAL PAZ
PTA. INDIO
Rio de La Plata
Urbanizaciones Cerradas
Fuente: Depto. Gis


Mancha urbana
Evolución 1972-2001
Plan Estratégico Territorial
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
República Oriental del Uruguay
Límite internacional fluvial y marítimo
Límites de partidos
Mancha 1782
Mancha 1830
Mancha 1867
Mancha 1892
Mancha 1910
Mancha 1947
Mancha 1972
Fuente: digitalización en base a Atlas de Randle. DPCUyT
Km.
10 5 0 10
Río de la Plata
Infraestructura
Buenos Aires LA PROVINCIA
Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
Dirección de Planificación Urbana y Territorial
Octubre 2009

16. – Estudio de caso

Estudio de caso: Florencio Varela

El Programa Federal de Construcción de Vivienda en Florencio Varela

Con el análisis de este caso, este apartado se propone precisar algunas cuestiones que interrogan los resultados y alcances del Programa Federal de Construcción de vivienda, en particular respecto del modo en que contribuye a la producción de la ciudad metropolitana. Del mismo modo presenta algunas hipótesis de trabajo que señalan la continuación del proyecto de investigación cuyos resultados primeros dieron lugar a este trabajo.

En el partido se prevé la construcción de aproximadamente 7.000 viviendas en total. Se señala que al año 2008, son 17.000 las personas inscriptas en el registro que lleva el gobierno local de Varela, para acceder a una vivienda social.

La operatoria TPU, fue implementada por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) a partir de la necesidad de movilizar suelo ocioso. El problema de la escasez de suelo urbano, disponible para la construcción masiva de viviendas, más aún, la ínfima disponibilidad de tierras fiscales, puso sobre la mesa la discusión sobre la ocupación del suelo urbano, su disponibilidad para el desarrollo urbano, y la especulación por retención de la tierra.

En este sentido, el entonces subadministrador del IVBA, Nestor Magariños, declaraba que.."en primer lugar hay pocas tierras aptas para ser urbanizadas y en segundo lugar, existe mucha tierra urbana de baja dotación, de baja dotación, de baja calidad, que presenta muchas dificultades con la urbanización. Diseñamos una operatoria que llamamos TPU, consistente en que los privados, aparte de la construcción de la vivienda, aportaran tierras urbanizables. La intención que se pusieran en lotes separados, se logró en pocos lugares..."[35]. El Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, Arq. Alfredo Garay, comentó[36] que con la implementación del TPU, no se accedió a la compra directa de tierra urbana por parte del estado, sino que se promovió la asociación de los propietarios de la tierra con las empresas constructoras. Este método fue muy

[35] Jornadas Vivienda y Ciudad. Mesa redonda, Vivienda y Desarrollo Urbano. Revista del Colegio de Arquitectos, Distrito 2.

[36] Revista Nº 87 Colegio de Arquitectos Distrito 1. "Vivienda de interés social: el estado de la cuestión, la cuestión del Estado. Pág. 6

eficaz en al segunda corona del Área Metropolitana, como el caso de Florencio Varela; se trató de una asociación entre propietario de la tierra y empresario. El otro caso seleccionado para analizar, en el partido de Moreno, las tierras eran propiedades de quien presentó la oferta para la construcción de viviendas.

Las tierras ofrecidas para la operatoria TPU, se encontraban dominialmente saneadas, debían ser dotadas de indicadores urbanísticos y de infraestructura de servicios; sino la tuviesen, podía dotarse con financiamiento del Plan Federal. Aunque aún no se han transitado los pasos finales en las operatorias del Plan Federal I en la Provincia de Buenos Aires, es de esperar que al menos las viviendas que fueron construidas por esta operatoria lleguen a la escritura traslativa de dominio a favor de las familias, sin mayores dificultades.

Los actores intervinientes en al momento del inicio de la operatoria fueron las empresas constructoras, que hacían la oferta por tierra y vivienda, el IVBA, que por medio de la Comisión Evaluadora daba su veredicto adjudicando las licitaciones, y los estados municipales que debían aprobar el proyecto.

El barrio está implantado en una condición de borde urbano. Sobre el lateral noreste del barrio (sobre la calle Yugoslavia), se encuentra una escuela privada, con un gran campus, y una quinta de retiros espirituales; grandes superficies de tierra con poca ocupación. Sobre la margen sudeste (Calle Paysandú), el suelo se encuentra muy subdividido, con alto porcentaje de ocupación parcelaria con viviendas muy precarias y tejido semi-abierto. Allí las condiciones del hábitat son precarias, con escasos servicios urbanos. Hacia el noroeste (límite con la calle Bonn), no se verifica ocupación ni uso real, el lote está cubierto por maleza y vegetación autóctona. A 2km, de allí se localiza otro conjunto habitacional TPU (PF), con 880 viviendas nuevas. Hacia el Sudoeste, a 700 metros del extremo sur se encuentra la cuenca del Arroyo Las Piedras, que se origina casi en ese mismo lugar, límite físico con el Partido de Almirante Brown. En las adyacencias de la cuenca del arroyo Las Piedras, se verifica un suelo de mala calidad, deprimido, y donde es posible observar actividades extractivas y degradantes del suelo (cavas) y hornos de ladrillos.

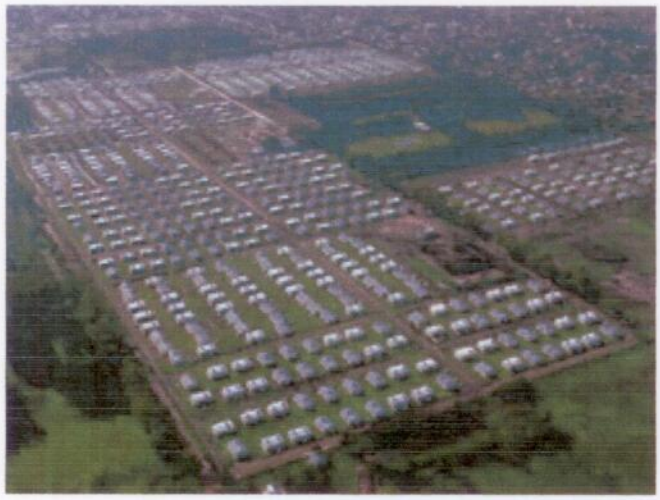
El trazado del barrio está compuesto por un entramado de manzanas rectangulares, que se van imbricando. Cuarenta y siete de ellas destinadas a

vivienda y cinco manzanas reservadas para la construcción de equipamiento urbano y comunitario (dos espacios verdes, jardín de infantes, escuela primaria, escuela secundaria, y una iglesia). La construcción de los espacios educativos, a través del Programa Nacional 700 escuelas, dará comienzo en marzo de 2008. La inexistencia de estos espacios al momento de la mudanza de las familias, complicó por demás la reproducción de éstas. La circulación está constituida por calles de 15 metros de ancho, algunas de ellas tienen continuidad con el entorno, otras rematan en los frentes noreste y este, del barrio preexistente.

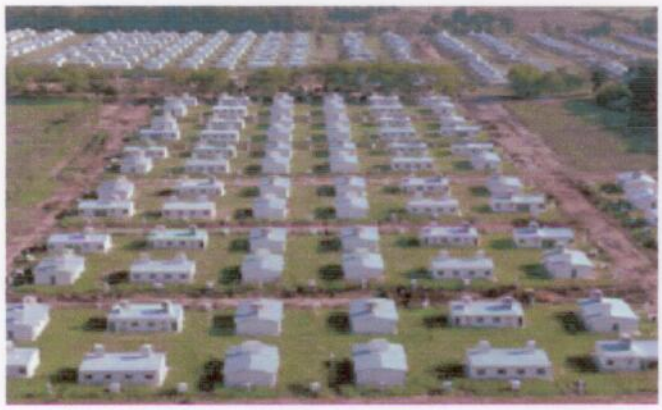
Condujo a una relocalización de casi 1432 familias en el borde sudoeste del partido. En este caso si bien por la ley 8912 que regula el desarrollo urbano en la Provincia, los proyectos de estos barrios han contemplado una reserva de tierras para equipamiento, cierto es que las condiciones urbanas para las familias residentes son inadecuadas, originando por ejemplo la deserción temporaria de niños en edad escolar del proceso de educación formal, precisamente por no encontrar vacante en las escuelas aledañas y/ o por no poder absorber los costos en tiempo y traslado que pueden ocasionar para las familias la asistencia de sus hijos a las escuelas en las que se hallaban inscriptos previo a la mudanza al nuevo barrio.

Previo a la construcción de las 1432 viviendas, el barrio registraba carencia de servicios y equipamiento. La construcción y posterior ocupación del barrio agravó esta situación, ya que no se planificó la construcción del equipamiento en forma simultánea a las viviendas.

En el corazón del barrio se identifica una reserva de tierra vacante de una gran superficie que un grupo inmobiliario ha reservado para un futuro emprendimiento comercial (esa tierra fue dotada con servicios de infraestructuras y urbanos construidos a partir de la acción y el financiamiento del Estado).



El tejido del barrio es abierto. La subdivisión será aprobada por Geodesia de la Provincia, ya que los lotes son menores a lo que establece la ley 8912/77. Las manzanas son de tres dimensiones, originando entre 24 y 36 lotes de 198 m2, de 9 metros de frente por 22 metros de fondo, mayoritariamente. Las viviendas[37] se implantan en el terreno, apareadas de a dos, por la medianera, dejando un costado libre, generando una pasante frente- fondo, que según el prototipo usado, varía entre los 6 metros y los 3 metros, y con un retiro de la línea municipal que varía entre 3 o 4 metros.



Las redes de infraestructura que financia el Plan Federal, son las básicas; agua, electricidad, cloacas, y red de pavimento, la red de gas para este conjunto aún no tienen factibilidad. Para el tendido de la red cloacal, se contempló la construcción

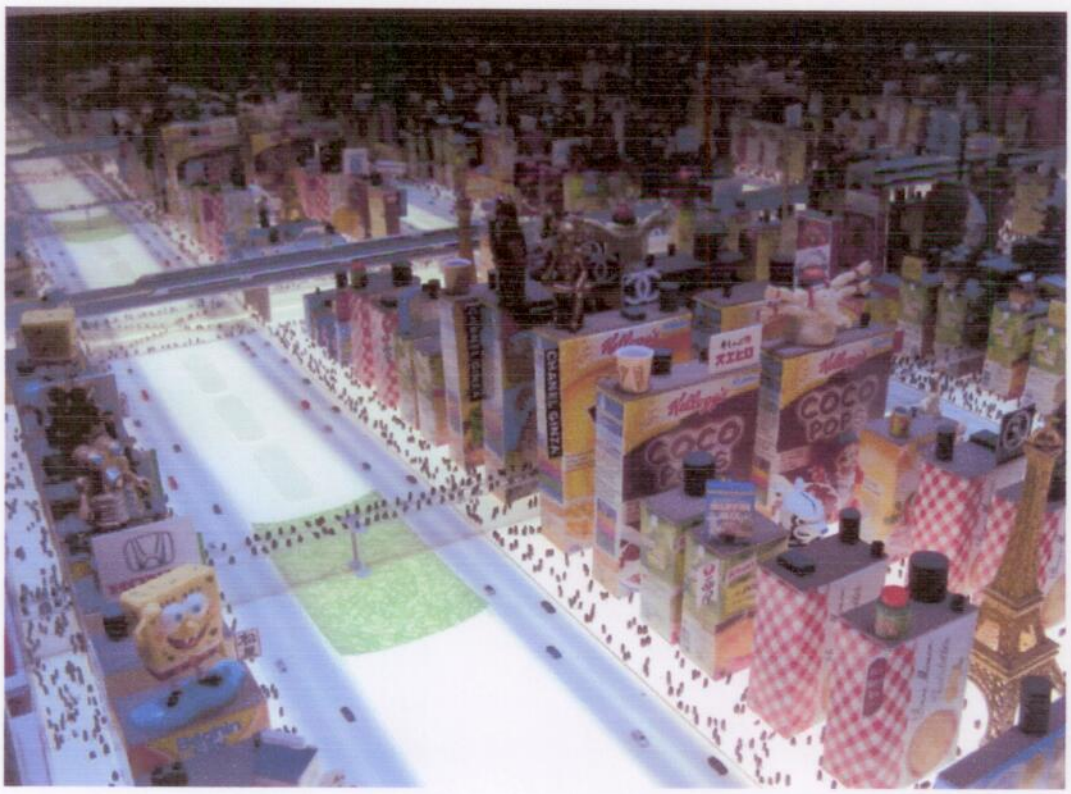
[37] Se utilizaron dos prototipos de dos dormitorios, el propuesto por el Plan Federal (PF1), y otro sugerido por el IVBA (SSPF1), de desarrollo longitudinal respecto del terreno. Cuando se utiliza este último prototipo en las esquinas, tensiona la relación con el terreno, ya que es muy difícil resolver el crecimiento o la expansión de las viviendas hacia el exterior. La construcción es tradicional, una única losa para las dos viviendas, la mampostería es de ladrillos cerámicos huecos, revocados de ambas caras, con techo de chapa unificando las dos viviendas; la carpintería es de chapa doblada; originando una superficie cubierta de 55 metros cuadrados en el caso del PF1, y de 44 metros cuadrados, en el caso del prototipo SSPF1.No se contempló la creación de prototipos específicos para esquinas.

de una planta de tratamiento de los efluentes cloacales, que abastece solamente al nuevo barrio. Los líquidos tratados son arrojados al Arroyo Las Piedras. Las calles están mejoradas, a excepción de una que está asfaltada. Existen veredas, agua potable, energía eléctrica domiciliaria y alumbrado público, desagües cloacales, planta depuradora a 2 km del barrio y recolección de residuos sólidos domiciliarios. No hay gas natural, ni teléfono público.

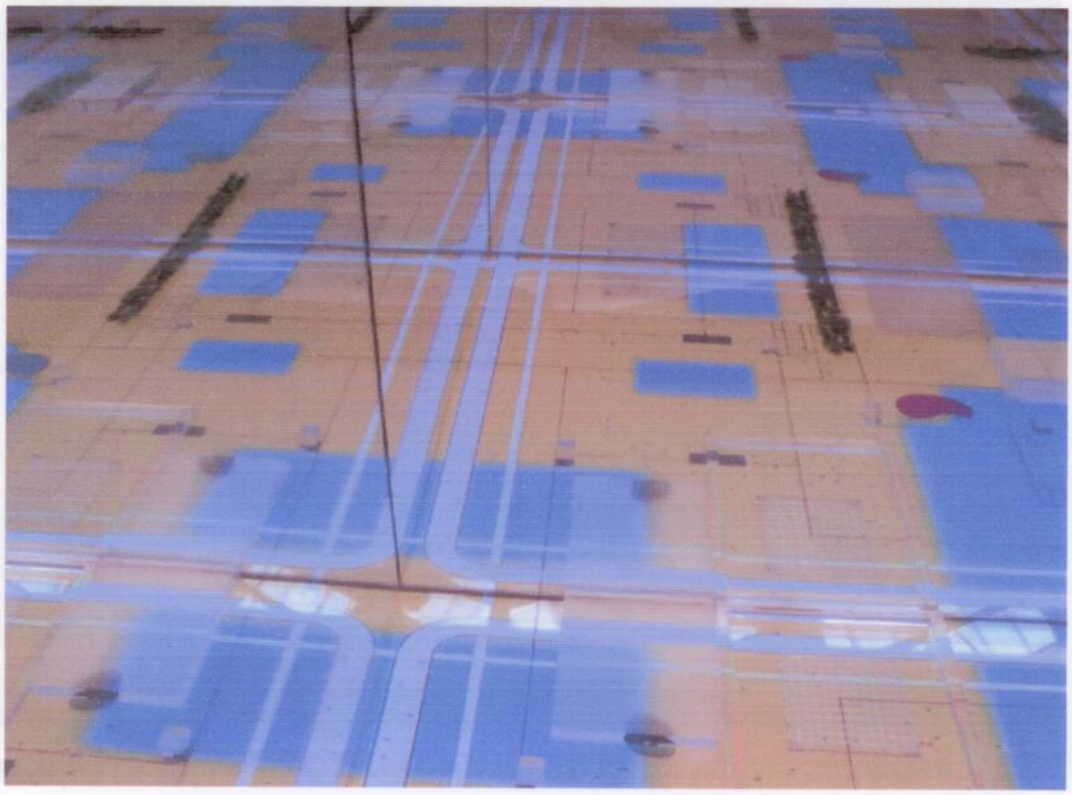
Según fuentes del IVBA, se estima que la inversión de la primera parte de 440 viviendas, fue del orden de los $39.600.000 millones de pesos, de los cuales $ 5.412.000 corresponden al valor de la tierra, con un costo final de $ 45.000 por unidad de vivienda. La segunda licitación, que constituye el total de las 880 viviendas, fue más elevada.

17. – Vienal de Venecia

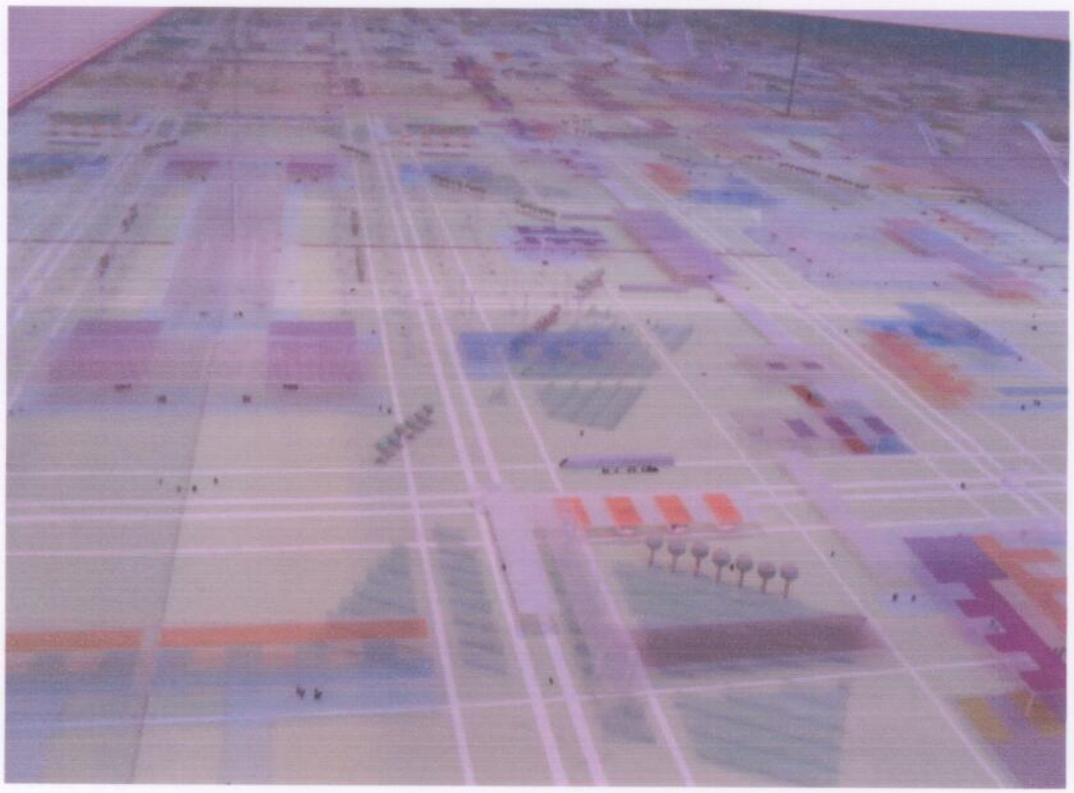
BIENAL DE VENECIA – Arquetipos de ciudades



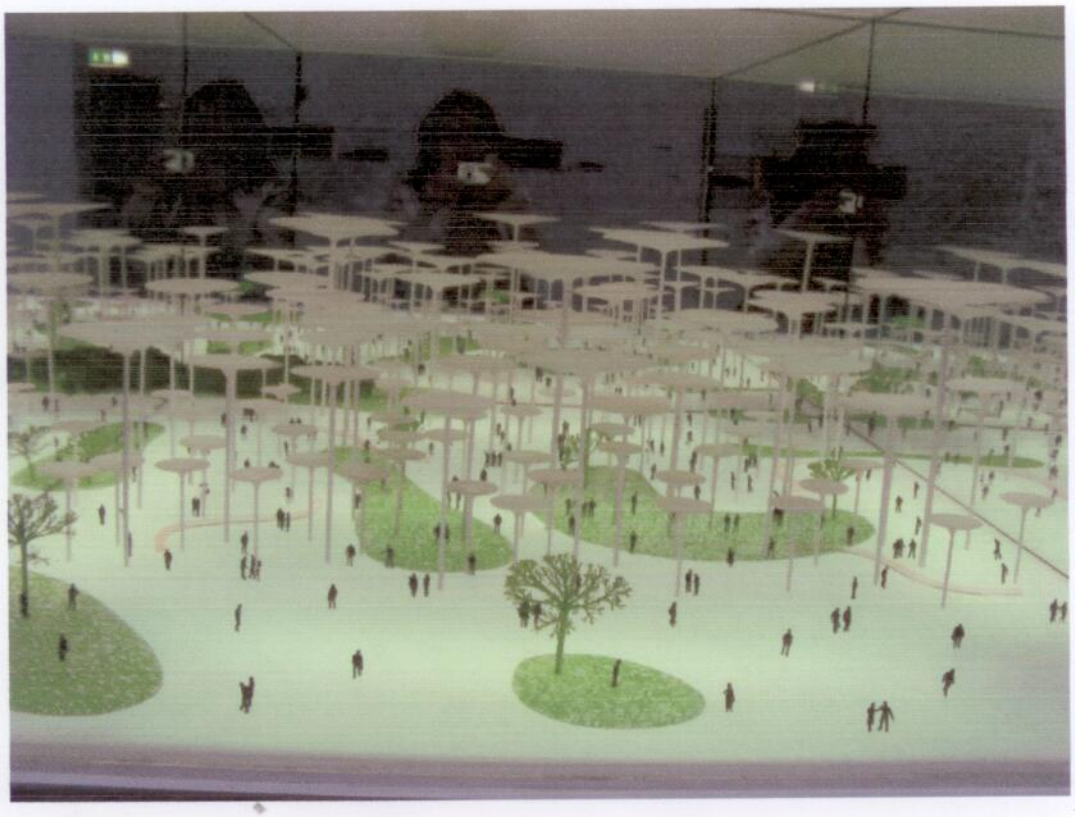
La ciudad real - Modelo teórico de la civilización mercadológica



La ciudad de los flujos y los espacios



Favelas Hi-Tech 2000 –Modelo teórico del parque agrícola integrado



Bosque de arquitectura - Modelo teórico de ciudad sin perímetro y sin función

Bibliografía

Guillermo V. Alonso Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. *Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de administración pública, 2007.*

José María Fanelli Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Revista de la CEPAL 77, 2002.

Galasso, Norberto. De Alfonsín a Menem y de la Rúa (1983-2001), Cuadernos para la otra historia, Centro Cultural Enrique Santos Discépolo, 1985.

Duhalde, Eduardo. Diario Clarín, 13 de febrero de 2002.

Remes Lenicov. Diario Página 12, 14 de agosto de 2002.

García, A. y Rofman A. La situación general de las economías regionales en la pos-convertibilidad, 2004.

Consultora Equis. Evolución de la pobreza en el universo de jubilados y pensionados (2003-2012).

Ana Laura Fernández, Marcos Gallo, Mariana L. González y Marcela Sacavini. La Asignación Universal por Hijo. El Régimen de Asignaciones Familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo. Centro de Estudio para el desarrollo de la Argentina. –CENDA-.

Seminario Internacional (2010): Abordajes alternativos para el fortalecimiento de las políticas de hábitat en la Provincia de Buenos Aires:

Derecho a la vivienda, derecho a la ciudad y derechos humanos. Condiciones para la efectividad del derecho a la vivienda: *función social de la propiedad y función pública de urbanismo* / Ma. Mercedes Maldonado.

La ordenación urbanística en la Argentina. Lineamientos generales para su formulación / Daniel Soria.

El método de reajuste de tierras y reparto equitativo de cargas y beneficios: una alternativa de gestión del suelo para proyectos habitacionales / María Cristina Rojas Eberhard.

Fernández, Roberto (2007), "La noche americana", ensayos sobre la crisis ambiental de la ciudad y la arquitectura, UNL, Santa Fé.

Lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial.