



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO  
DOCTORADO EN ARQUITECTURA Y URBANISMO

**CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**  
Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)



Tesis doctoral presentada por **Mg. Arq. Licia Ríos**

Ante la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata

Para acceder al grado académico de

**DOCTORA EN ARQUITECTURA Y URBANISMO**

Dirección de tesis **Arq. Néstor Bono**

La Plata, 31 de Marzo de 2017

## **Resumen**

El trabajo aborda el tema de las políticas municipales de Ordenamiento Territorial poniendo énfasis en las capacidades estatales para implementarlas. Como objetivo general busca aportar a la reflexión sobre las posibilidades que tuvo la política de ordenamiento de conducir los procesos territoriales en el periodo 2003-15 a partir del estudio de las capacidades estatales municipales específicas.

Como hipótesis se plantea que, si bien durante el periodo 2003-15, hubo una fuerte promoción a la planificación territorial y un desarrollo de políticas sociales urbanas de tierra y vivienda desde los niveles superiores del Estado, en los municipios de la provincia de Buenos Aires, no se logró consolidar y extender capacidades estatales para formulación e implementación del ordenamiento territorial. Ello se visualizó en déficits para problematizar integralmente los temas territoriales, direccionar acciones de transformación en forma planificada y, gestionar y controlar la política de forma tal de contribuir al desarrollo económico y social municipal.

El documento se organiza en tres secciones principales. La primera expone la trama conceptual y metodológica del estudio, cuyas palabras clave son ordenamiento territorial, política pública y capacidades estatales específicas. La segunda sección desarrolla el abordaje empírico de la investigación e incluye tres escalas de análisis: una contextual; otra que profundiza en el análisis de las capacidades estatales en los 135 municipios de la provincia; y la última que explora en la percepción de las capacidades por parte de actores locales involucrados en la formulación de la política. En la tercera sección, se reúnen las conclusiones del estudio, se plantean alternativas posibles y nuevos interrogantes.

## **Abstract**

The research addresses the theme of the municipal policies of Territorial Planning. Emphasis is placed on state capacities to implement them. We want to contribute to the reflection on the possibilities that had the policy to conduct the territorial processes in the period 2003-15 from the study of the specific municipal state capacities.

The hypothesis states that, although there was a strong promotion of territorial planning and urban social policies for land and housing from the upper levels of the State between 2003-15, it was not possible to consolidate and extend state capacities for the formulation and implementation of the territorial planning in the municipalities of the province of Buenos Aires. This resulted in deficits in order to comprehensively problematize the territorial themes, to direct transformation actions in a planned way, and to manage and control the policy in such a way as to contribute to the municipal economic and social development.

The document is organized in three main parts. The first presents the conceptual and methodological body of the study, whose key words are territorial ordering, public policy and the specific capacities of the State. The second section presents the empirical approach to research and includes three scales of analysis: contextual; Analysis of state capacities in the 135 municipalities of the province and exploration of the perception of capacities by local actors. In the third section, the conclusions of the study are presented, possible alternatives to improve capacities and new questions.

## **Agradecimientos**

Esta investigación lleva varios años de desarrollo, por lo que es indispensable agradecer a todo un colectivo que colaboró de diverso modo con su existencia:

### **A todos los colegas que se sumaron a la discusión del tema:**

*Al Arq. Néstor Bono, por alentarme a seguir en el camino de la investigación y al estudio de la temática.*

*A la Arq. María Julia Rocca, por su generosidad y sus aportes precisos y rigurosos que alentaron el desarrollo y finalización de este trabajo.*

*A la Arq. Isabel López por su confianza al abrirme oportunidades.*

*A la Arq. María Eugenia Rodríguez Daneri por su apoyo incondicional, y su colaboración en la elaboración del sistema de información geográfico.*

*A la Arq. Devora Manuel, que se sumó a la lectura colaborativa de borradores del texto y aportó a la reflexión epistemológica del trabajo.*

*A la Dra. Julieta Frediani, por sus aportes entusiastas en relación a los métodos y técnicas utilizados.*

*A mis compañeros del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales con quienes intercambiamos ideas desde diversos proyectos de investigación, con plena consciencia de la función de la investigación en la sociedad.*

*A mis compañeros de las cátedras Bono – Laurelli – López y López – Rocca – Etulain con los cuales puedo pensar clase a clase en las problemáticas de nuestro territorio y en posibles formas para su intervención. En especial a Evangelina Velazco y Miguel Seimandi quienes desprendidamente me cubrieron en circunstancias de ausencia y al grupo de docentes de teorías territoriales.*

*A mis compañeros de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, con quienes a diario debatimos las problemática de la implementación del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. En especial a la Arq. Ana Calvo quien me alentó a buscar alternativas a la situación actual que vive el ordenamiento territorial.*

*A María Marta Vincent (DPOUT- Ministerio de Infraestructura); Susana Garay (DPOUT- Ministerio de Infraestructura); Rodolfo Pertussi (Municipalidad de Chascomús), Oscar La Palma (Municipalidad de Junín); Omar Groh (Municipalidad de Tandil), quienes amablemente me concedieron entrevistas en los momentos iniciales de esta tesis.*

*A Daniel Egusquiza (Tandil) y Mónica Giglio (Malvinas Argentinas), quienes compartieron sus puntos de vista al ser entrevistados durante el cierre de la investigación.*

#### **A las instituciones que sostuvieron el trabajo:**

*A la UNLP, por su compromiso con la educación pública y apoyo a la investigación que sirvieron al desarrollo de mi carrera como estudiante universitaria y como docente investigadora.*

*A la FAU-UNLP, y en particular a la carrera de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo, que brindaron los espacios académicos y humanos para ampliar mi formación e inquietudes.*

*A la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, que aportó gran parte del material documental que sustenta a esta investigación.*

#### **A la familia y amigos**

*A los amigos Alejandra Martí y Mario Maugeri, Cecilia Mazzuca y Fernando Brizuela; Daniela Atairo y Mariano Navarro, Ximena y Martín Ledesma, quienes armaron redes de afecto para que Tomás esté contenido.*

*A mi mamá y a la tía Nidia que de diverso modo hicieron más liviano el trabajo por sus extendidas colaboraciones hogareñas. A mis hermanos, Julieta y Héctor que fueron más tíos que nunca.*

*A mi papá, por su perseverancia, calidez y generosidad.*

*A Tomás y Nevio, por su paciencia y corazón cotidiano.*

# INDICE

Prologo	11
<b>Introducción: CARACTERÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>14</b>
Tema de investigación y planteamiento del problema	15
Hipótesis	17
Objetivos	18
Marco epistemológico, estrategia y procedimientos metodológicos	19
Pertinencia, aporte al conocimiento y relevancia	22
Estructura y organización de la tesis	24
<b>Sección I: MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO</b>	<b>26</b>
<b>1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>27</b>
<b>1.1 Ordenamiento territorial: puntos de partida fundamentales</b>	<b>27</b>
1.1.1 Ordenamiento territorial entendido como política pública	27
1.1.2 Estudio de las políticas públicas desde el enfoque territorial	31
<b>1.2 Conceptualización del ordenamiento territorial</b>	<b>35</b>
1.2.1 Atributos y cuestiones fundamentales en torno al ordenamiento territorial	35
1.2.2 Concepto de ordenamiento territorial	42
<b>1.3 Implementación a nivel municipal</b>	<b>43</b>
<b>2 CAPACIDADES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL</b>	<b>46</b>
<b>2.1 Abordajes de las capacidades estatales</b>	<b>46</b>
<b>2.2 Capacidades específicas para la política de ordenamiento territorial municipal</b>	<b>51</b>
<b>2.3 Dimensiones de las capacidades para el ordenamiento territorial</b>	<b>54</b>
2.3.1 Capacidades Administrativas como recurso mínimo	54
2.3.2 Capacidades políticas como manifestación del proyecto de territorio	55
2.3.3 Capacidades de planificación – gestión como proceso para el direccionamiento hacia el proyecto de territorio	56
<b>3 CONCEPTOS Y LINEAMIENTOS METODOLOGICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL</b>	<b>58</b>
<b>3.1 Criterios generales</b>	<b>58</b>
<b>3.2 Desarrollo de la propuesta de abordaje</b>	<b>61</b>
3.2.1 Contexto estructural	61
3.2.2 Análisis a nivel macro: dimensiones y componentes de capacidades estatales en los municipios de la provincia de Buenos Aires	61
3.2.3 Análisis a nivel micro: exploración de la percepción de las capacidades por los actores locales vinculados al ordenamiento territorial	66

<b>Sección II:</b>	<b>ESTUDIO DE CASO</b>	<b>67</b>
<b>1</b>	<b>CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LAS CAPACIDADES ESTATALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL</b>	<b>68</b>
1.1	<b>La diversidad del territorio provincial: interior pampeano y región metropolitana de Buenos Aires</b>	<b>68</b>
1.1.1	Aspectos demográficos	69
1.1.2	Aspectos socioeconómicos	76
1.1.3	Aspectos institucionales y financieros	77
1.1.4	Estructura del territorio	80
1.2	<b>Sistema de Ordenamiento Territorial</b>	<b>82</b>
1.3	<b>Procesos y políticas territoriales en el periodo 2003-2015</b>	<b>86</b>
<b>2</b>	<b>CAPACIDADES ESTATALES PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>	<b>90</b>
2.1	<b>Dimensión administrativa</b>	<b>90</b>
2.2	<b>Dimensión política</b>	<b>94</b>
2.2.1	Destino general de las actuaciones administrativas	94
2.2.2	Agenda de problemas por finalidades	100
2.2.3	Diversidad de problemáticas	109
2.2.4	Síntesis de capacidades políticas	111
2.3	<b>Dimensión de planificación – gestión</b>	<b>115</b>
2.3.1	Tipos de actuaciones en la regulación del ordenamiento: integralidad o parcialidad	115
2.3.2	Síntesis de capacidades de Planificación	120
2.4	<b>Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial</b>	<b>123</b>
2.4.1	Índice de capacidad para el ordenamiento territorial	123
2.4.2	Tipologías de municipios según capacidades disponibles	128
<b>3</b>	<b>EXPLORACIÓN DE CAPACIDADES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES LOCALES</b>	<b>132</b>
3.1	<b>Los casos de Malvinas Argentinas y Tandil</b>	<b>132</b>
3.1.1	Recursos mínimos para la formulación e implementación del ordenamiento territorial	134
3.1.2	Productos del proyecto de territorio implícito en la política de ordenamiento territorial	135
3.1.3	Procesos para el direccionamiento y conducción del proyecto de territorio	136
3.2	<b>La percepción de las capacidades</b>	<b>137</b>
3.2.1	Malvinas Argentinas	138
3.2.2	Tandil	140
3.3	<b>Temas de encuentro y disidencia en la percepción de las capacidades</b>	<b>142</b>

<b>Sección III: CONCLUSIONES. REPENSANDO EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LAS CAPACIDADES ESTATALES NECESARIAS</b>	<b>144</b>
<b>1 PENSAR AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA Y A LAS CAPACIDADES ESPECÍFICAS PARA SU FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>145</b>
<b>2 EVALUAR LAS CAPACIDADES PARA EL ORDENAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA</b>	<b>150</b>
2.1 En el marco del contexto estructural	150
2.2 En los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires	153
<b>3 RECONOCER LÓGICAS EN EL TERRITORIO</b>	<b>160</b>
<b>4 EXPLORAR LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES LOCALES</b>	<b>162</b>
<b>5 PLANTEAR ALTERNATIVAS POSIBLES Y NUEVOS INTERROGANTES</b>	<b>165</b>
5.1 Algunos ejes para el abordaje	165
5.2 Aportes a la agenda de investigación	168
<b>Bibliografía</b>	<b>170</b>
<b>Fuentes documentales</b>	<b>177</b>

<b>Anexo N° 1: MAPAS TEMÁTICOS</b>	<b>180-212</b>
<b>Grupo 1: Condiciones estructurales de las capacidades estatales</b>	
<b>Grupo 2: Dimensión administrativa</b>	
<b>Grupo 3: Dimensión política</b>	
<b>Grupo 4: Dimensión planificación</b>	
<b>Grupo 5: Síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial</b>	
<b>Anexo N° 2: CUADROS Y GRÁFICOS</b>	<b>213-233</b>
<b>Grupo 1: Condiciones estructurales de las capacidades estatales</b>	
<b>Grupo 2: Dimensión administrativa</b>	
<b>Grupo 3: Dimensión política</b>	
<b>Grupo 4: Dimensión planificación</b>	
<b>Grupo 5: Síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial</b>	
<b>Anexo N° 3: ENTREVISTAS</b>	<b>234-236</b>

## INDICE DE GRÁFICOS EN CUERPO PRINCIPAL

- Gráfico 1: Dimensiones de capacidades para el ordenamiento territorial municipal
- Gráfico 2: Esquema general para el abordaje de las capacidades
- Gráfico 3: Población en municipios por pertenencia regional y rangos poblacionales
- Gráfico 4: Estructura de ingresos por área en (%). Año 2013
- Gráfico 5: Estructura de gastos por área en (%). Año 2013
- Gráfico 6: Capacidad administrativa: porcentual por regiones interior y metropolitana
- Gráfico 7: Capacidad administrativa: cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos
- Gráfico 8: Destino general de las actuaciones gestionadas en articulación con la provincia de Buenos Aires (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)
- Gráfico 9: Destino general de las actuaciones (Por cantidad de actuaciones según rangos poblacionales interiores y metropolitanos)
- Gráfico 10: Agenda de problemas: demanda de regulación adecuada por fines. (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)
- Gráfico 11: Agenda de problemas: Demanda de regulación adecuada para fines sociales. (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)
- Gráfico 12: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos ((Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)
- Gráfico 13: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines ambientales (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)
- Gráfico 14: Capacidad política: porcentual por regiones interior y metropolitana
- Gráfico 15: Capacidad política: cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos
- Gráfico 16: Planificación – Gestión. Actuaciones en la regulación del ordenamiento territorial por tipo: integrales o puntuales (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)
- Gráfico 17: Capacidad de planificación: porcentual por regiones interior y metropolitana
- Gráfico 18: Capacidad de planificación: cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos
- Gráfico 19: Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: porcentual por regiones interior y metropolitana
- Gráfico 20: Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: Por cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos.
- Gráfico 21: Tipologías de municipios según capacidades disponibles
- Gráfico 22: Temas dominantes en ordenanzas 2003-15 en Malvinas Argentinas y Tandil
- Gráfico 23: Modelo de capacidades disponibles para el ordenamiento territorial en municipios de la provincia de Buenos Aires

## **INDICE DE MAPAS EN CUERPO PRINCIPAL**

- Mapa 1: Municipios de la provincia de Buenos Aires por tipos: según regiones y rangos demográficos
- Mapa 2: Localidades de la provincia de Buenos Aires
- Mapa 3: Municipios de la provincia de Buenos Aires: según variación intercensal de la población 2001 -2010
- Mapa 4: Capacidades Administrativas
- Mapa 5: Destino general de las actuaciones administrativas
- Mapa 6: Agenda de problemas: Demanda de suelo adecuado para fines sociales
- Mapa 7: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos
- Mapa 8: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines ambientales
- Mapa 9: Agenda de problemas. Diversidad de temas y subtemas incorporados
- Mapa 10: Capacidades Políticas
- Mapa 11: Planificación – Gestión: Instrumentos Integrales en el periodo 2003-15
- Mapa 12: Planificación – Gestión: Adecuaciones normativas parciales
- Mapa 13: Capacidades de Planificación
- Mapa 14: Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial

## **INDICE DE CUADROS EN CUERPO PRINCIPAL**

- Cuadro 1: Municipios de la provincia de Buenos Aires según rangos demográficos
- Cuadro 2: Localidades censales por tamaño. Provincia de Buenos Aires. Años 1991- 2010
- Cuadro 3: Finalidades, temas y subtemas dominantes en ordenanzas sancionadas entre 2003-15
- Cuadro 4: Municipios con capacidad nula para el ordenamiento territorial
- Cuadro 5: Municipios con capacidad baja a nula para el ordenamiento territorial
- Cuadro 6: Municipios con capacidad baja para el ordenamiento territorial
- Cuadro 7: Municipios con capacidad media baja para el ordenamiento territorial
- Cuadro 8: Municipios con capacidad media, media alta y alta

## Prologo

El trabajo aborda el tema de las políticas municipales de Ordenamiento Territorial, reconociendo su importancia para conducir las transformaciones en la configuración y organización de los territorios y así contribuir al logro de los propósitos del desarrollo económico y social de los espacios locales, y en base a ello el papel protagónico de los Estados municipales en la articulación de los procesos que lo generan.

En este marco, el estudio pone énfasis en las capacidades estatales para implementarlas, tema cuyo abordaje implica una mirada interactiva a las múltiples dimensiones que las definen, situadas histórica, espacial y temporalmente. Como definición preliminar las capacidades son entendidas como las habilidades para lograr los propósitos de las políticas de ordenamiento territorial cuyo carácter se destaca como multidimensional, prospectivo y coordinado.

A partir del estudio de las capacidades estatales específicas, se pretende colaborar en la reflexión sobre la forma en que el Estado formula e implementa el ordenamiento territorial, discutiendo aspectos que hacen a lo administrativo, lo político, y a la planificación y gestión. Entre estos planteamientos subyace una pregunta originaria:

*¿Qué aspectos son categóricos para aportar a la calificación del ordenamiento territorial como una política pública que colabore al desarrollo económico y social municipal?*

A partir de esta pregunta, e interesada por las fragilidades que presenta el ordenamiento territorial, la investigación parte del conocimiento y contacto diario con el universo de municipios de la Provincia de Buenos Aires. A casi cuatro décadas de la implementación del Decreto Ley Nº 8912/77, aún no se construyó una tradición en el ordenamiento del territorio lo que imposibilita pensar en mínimos procesos de ordenamiento vinculados al desarrollo, siquiera en las escalas urbanas.

Es usual oír que, para consolidar el ordenamiento territorial como política pública en las escalas locales, hace falta un marco normativo nacional, la actualización del marco provincial, la formulación de un plan, la capacitación de recursos humanos o un financiamiento externo, por citar algunos ejemplos cotidianos propios del mundo académico y político. Esta tesis pone en discusión estos cuestionamientos, no los niega, pero propone complejizarlos a través de la interpretación de las matrices y procesos que definen a las capacidades para la formulación e implementación de las políticas en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

El avance en la discusión sobre estos temas es prioritario ante la constatación que durante el periodo posneoliberal (2003-2015) tampoco pudieron consolidarse cambios estructurales en relación al tema. Sin embargo durante este tiempo en Argentina se intentó la reconstrucción del Estado producto de la preocupación y vivencia del fracaso del Estado “mínimo”<sup>1</sup> imperante durante la década del `90. Se produjeron importantes mejoras en lo económico y social en términos macro, y en relación al tema que interesa a esta tesis, se produjeron gran cantidad de acciones para la reactivación de la planificación territorial abordando distintas escalas y problemáticas<sup>2</sup> y la mejora del hábitat a partir de políticas sectoriales de tierra y vivienda que fueron muy extendidas a nivel nacional y provincial.

El desarrollo de procesos y transformaciones urbanas y territoriales con gran impacto social negativo, son sintomáticos de las dificultades para formular e implementar políticas de ordenamiento territorial que atentan contra el desarrollo económico y social de los territorios municipales. Del mismo modo la falta de actuación independiente ante las presiones y poderes fácticos que intentan conducir las transformaciones territoriales hacia fines particulares.

En simultáneo, estos procesos se revelan en fragmentación socio-urbana; acceso deficitario a infraestructuras y equipamientos urbanos; crecimiento urbano extensivo; apropiación por parte del capital inmobiliario de espacios naturales que brindan servicios ambientales colectivos; dificultades de acceso al suelo y vivienda urbanos de calidad; entre otras problemáticas territoriales contemporáneas.

---

<sup>1</sup> Oszlak (2003: 19) lo resume en la “retracción del Estado nacional, al desembarazarse de, su aparato productivo (vía privatización), sus órganos de regulación económica (vía desregulación), muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)”.

<sup>2</sup> Como ejemplos es oportuno mencionar: a nivel nacional la creación en 2004 de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; la formulación del “Plan Estratégico Territorial” nacional en el año 2004 y su actualización en 2008, 2011 y 2015; la creación en el año 2008 del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como ámbito de encuentro entre las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional a efectos de participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial; la formulación del anteproyecto de “Ley Nacional de Planificación Y Ordenamiento Territorial” en el año 2012; la puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Y a nivel provincial la creación en 2004 de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda dentro del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y la formulación de los “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” en 2007.

Otro dato revelador de esta fragilidad, es la falta de consideración de los impactos territoriales de las políticas públicas sectoriales. Tal puede visualizarse en la implementación de las estrategias de localización industrial, las políticas o iniciativas vinculadas al transporte o la movilidad, los programas que buscan favorecer el acceso a la tierra y vivienda<sup>3</sup>, entre otras acciones sectoriales.

La distancia que aún falta recorrer para utilizar la política de ordenamiento territorial como un instrumento que articule en el territorio a las políticas para ponerlo en valor, condujeron a pensar las capacidades diferenciales de que disponen los municipios para formular e implementar estas acciones específicas. En este marco, la inversión en el largo plazo en el logro de un Estado fuerte en cuanto a sus capacidades para el ordenamiento territorial es necesaria para el sostenimiento y reivindicación de los derechos colectivos por sobre los individuales o del mercado.

Estas razones, que motivan y justifican el trabajo, son emergentes de un proceso académico colectivo iniciado hace más de 17 años. Su marco son becas de formación en investigación de la UNLP y CONICET (2003-09), investigaciones grupales acreditadas por la UNLP y el Ministerio de Educación de la Nación (1999-actualidad) desarrolladas en el ámbito del Centro de Investigaciones Urbano Territoriales (CIUT-FAU-UNLP) y dos periodos de formación específica dentro de la Maestría en Ciencias del Territorio (2006-11) y del Programa de Maestría y Urbanismo de la UNAM (2009-10) respectivamente.

De igual modo son fruto del “conocimiento del problema a partir de la experiencia” en la práctica profesional, que incluye la asistencia y colaboración a municipios desarrollada en el ámbito del CIUT y en la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT - Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires). Ambas instancias permitieron un intenso acercamiento a la problemática y un continuo proceso de reflexión sobre el tema.

La afinidad entre estas actividades, y de las mismas con el trabajo de investigación que aquí se presenta, expresan un compromiso con el objeto de estudio que es visto, percibido y coproducido en el cotidiano junto a los distintos grupos de trabajo en los que se participa y a los cuales se pretende aportar.

---

<sup>3</sup> Como el programa ProCREAR y el Programa Federal de Viviendas emanados del poder ejecutivo nacional o de algunos instrumentos derivados de la implementación de la Ley de Hábitat en la Provincia de Buenos Aires, como el programa lotes con servicios.

## **INTRODUCCIÓN** | Características de la investigación



## **Tema de investigación y planteamiento del problema**

Durante las últimas cuatro décadas, en la provincia de Buenos Aires, la planificación territorial tuvo un rol casi irrelevante a pesar de la existencia de un marco provincial que establece que los municipios son los principales actores en su formulación e implementación y el Estado provincial lo es en cuanto a su competencia regulatoria.

Estudios precedentes permitieron conocer las particularidades de las limitaciones y obstáculos que encuentran los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires para formular políticas de ordenamiento territorial (Ríos, 2011; Rocca, 2013, Garay, 2005). Dificultades que alimentan las prácticas centralistas y la subordinación a las políticas de los niveles superiores de gobierno poniendo en crisis las posibilidades de mejorar las capacidades para su formulación e implementación (Ríos, op. Cit.).

En particular, la tesis de maestría en Ciencias del Territorio, abordó el estudio de las políticas de ordenamiento en municipios pequeños y contribuyó a delinear el tema de la investigación doctoral, las capacidades para la formulación e implementación de esta política en municipios de la provincia de Buenos Aires<sup>4</sup>. Luego, se recorrió un camino de intenso vínculo con el territorio estudiado que favoreció nuevas perspectivas para observar la realidad provincial y las transformaciones e intervenciones implementadas en el contexto posneoliberal (2003-2015).

Este marco permitió precisar los interrogantes iniciales y sintetizar el “problema de investigación” en las siguientes preguntas:

*¿Cómo pensar las capacidades específicas para la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial? ¿Cuáles podrían ser posibles ejes de análisis?, y en base a ello:*

*¿Qué capacidades pudieron conseguir los municipios de la provincia de Buenos Aires en el contexto pos neoliberal?*

---

<sup>4</sup> La tesis denominada “Políticas Locales de Ordenamiento Territorial en Latinoamérica: Evaluación y Perspectivas de Cambio en Municipios Pequeños y Medianos de México y Argentina a Inicios del Siglo XXI fue dirigida por el Arq. Néstor Omar Bono y codirigida por la Arq. María Julia Rocca.

El avance de la investigación permitió progresar en las siguientes formulaciones específicas que describen en profundidad el problema:

*¿Qué requisitos mínimos de partida necesita la configuración de habilidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial?.*

*¿Qué lugar tienen los aspectos o contenidos políticos?. Fundamentalmente la forma de problematizar las demandas sociales y de establecer prioridades ante los problemas públicos urbanos y territoriales.*

*¿Qué relevancia tiene la existencia de procesos de ordenamiento territorial planificados y el dominio de técnicas de planificación en la definición de distintos grados de capacidad para el ordenamiento territorial?*

*¿Qué diferentes tipos de capacidad se visualizan en los municipios de la provincia de Buenos Aires?; ¿Qué relación tienen con su tamaño poblacional o la pertenencia regional?*

*¿Cómo se perciben las capacidades disponibles por los actores comprometidos en ese momento en la formulación e implementación de políticas de ordenamiento municipales? ¿Qué implicancias tienen a nivel local en la definición de prioridades y la formulación e implementación de la política de ordenamiento?*

Las reflexiones y propuestas que surgen de estos interrogantes pueden constituir una vía de acceso para el análisis de las complejidades del ordenamiento territorial y para avanzar hacia su articulación con procesos de desarrollo económico y social local, en la medida que pueda enfatizarse su atributo relacional, reconocerse su carácter transversal y/o suprasectorial, concebirse como proceso planificado y ponerse en juego mediante instrumentos para su operativización.

## Hipótesis

La hipótesis general plantea que, si bien durante el periodo 2003-15 hubo una fuerte promoción a la planificación territorial de la inversión pública desde el nivel nacional, y un desarrollo extensivo de políticas sociales urbanas de tierra y vivienda, desde los niveles provincial y nacional de gobierno, no se logró consolidar y extender capacidades para la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Ello redundó en déficits para problematizar integralmente los temas territoriales, direccionar acciones de transformación en forma planificada, y gestionar y controlar la política de forma tal de contribuir al desarrollo económico y social municipal.

A partir de esta hipótesis general, durante el proceso de investigación se plantearon las siguientes hipótesis específicas:

- 1 Las interacciones entre habilidades administrativas, políticas y de planificación-gestión organizan y estructuran diferentes tipos de capacidades para el ordenamiento territorial municipal, que a su vez inciden recursivamente entre sí.
- 2 En la construcción de capacidades para el ordenamiento territorial, las de tipo administrativo aún no lograron consolidarse con carácter extendido en el conjunto de municipios de la provincia de Buenos Aires. Estas son condiciones necesarias de partida que dificultan la atención mínima de los problemas territoriales, y su resolución en forma planificada.
- 3 Del mismo modo la capacidad política, que permita interpretar los problemas y convertirlos en cuestiones de las políticas públicas en forma multidimensional y atendiendo a las necesidades de la población con fines sociales compartidos.
- 4 Asimismo, la práctica renovada de planificación del territorio municipal, constituye un componente sustancial de capacidad para el ordenamiento territorial que, en términos generales, presenta un escaso desarrollo. Ello limita las posibilidades de enmarcar y articular acciones en tiempo y espacio y organizar y priorizar la gestión y el control de la implementación.
- 5 El tamaño poblacional y la pertenencia regional de los municipios no resulta un factor de contexto excluyente de capacidad, aunque sí permite interpretar algunas lógicas posibles de explicarse a partir de condiciones estructurales.

## Objetivos

En forma general, la investigación pretende establecer un marco explicativo acerca de las capacidades estatales disponibles para problematizar las cuestiones territoriales, direccionar y gestionar acciones que coadyuven al desarrollo económico y social en municipios de la Provincia de Buenos Aires. Se pretende aportar a la reflexión sobre las posibilidades que tuvo la política de ordenamiento de conducir las transformaciones en la configuración y organización territorial en el periodo 2003-15 a partir del estudio de las capacidades estatales municipales específicas.

En términos específicos se busca:

- 1 Indagar y establecer formas de interpretación conceptual y metodológica que permitan abordar las dimensiones y componentes que estructuran las capacidades estatales para el ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- 2 Examinar y ponderar las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-15 a partir del entramado complejo de componentes administrativos, políticos y, de planificación – gestión que la definen.
- 3 Evaluar las relaciones entre diferentes grados de capacidades y rasgos estructurales del universo de municipios provincial, como el tamaño poblacional y sus pertenencias regionales.
- 4 Explorar la percepción de los actores afectados en la formulación e implementación de políticas de ordenamiento municipales respecto de las capacidades estatales disponibles como puesta a prueba de la metodología propuesta.

## **Marco epistemológico, estrategia y procedimientos metodológicos**

Las observaciones y razonamientos implicados en esta tesis toman como desafío el abordaje de la complejidad de los procesos de intervención territorial por ello se parte de entender el carácter sistémico del territorio, en interacción recursiva con los procesos históricos y el modelo de desarrollo socioeconómico y político que lo envuelve. Se sostienen en enfoques provenientes de diversas disciplinas, que coinciden en la valoración respecto de las mencionadas relaciones entre territorio, sociedad y política; están situados históricamente y revelan los fenómenos y procesos a partir de la interacción de distintas dimensiones que no pueden ser estudiadas aisladamente.

El marco conceptual y metodológico que permite el abordaje específico de la tesis es construido como un entramado de conceptos que tiene como principales ejes a las políticas públicas, el ordenamiento territorial y las capacidades estatales municipales. Para ello se recurrió a aportes teóricos del propio campo disciplinar y, a marcos de referencia y modelos de análisis provenientes de las ciencias políticas y sociales. En base a ello, la propuesta teórica metodológica para el estudio de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial se concentra en el análisis y explicación de dimensiones y componentes clave estrechamente relacionados, que permiten la identificación de diversos tipos de habilidades o déficits de capacidad.

La estrategia empírica adecuada para el abordaje de fenómenos político territoriales como los aquí aprehendidos y, en el marco epistémico propuesto, es la realización de estudios de caso. Porque el estudio de capacidades es inseparable del desarrollo de esta estrategia metodológica, en tanto estas presentan variaciones empíricas por tipos de políticas y por casos, por lo que resulta clave para encontrar variaciones y establecer algunas generalizaciones.

En este marco se propuso un abordaje cuali cuantitativo que articula tres niveles de aproximación:

- 1 Análisis de las condiciones de contexto, que indaga en los procesos que afectaron a las capacidades municipales para el ordenamiento en el periodo 2003-15.
- 2 Análisis a nivel macro, que estudia en forma extensiva y multidimensional los componentes y grados de capacidad en los municipios de la provincia de Buenos Aires (135) a partir de dimensiones y componentes en interacción.

- 3 Análisis a nivel micro, que explora la percepción de las capacidades por las autoridades municipales vinculadas a la política de ordenamiento territorial durante el periodo estudiado.

El diseño operativo está directamente relacionado con el carácter fundante del trabajo, con los instrumentos posibles de construir y los contextos en que se desarrolla la investigación. Se plantea la mirada interactiva entre los tres niveles de análisis por tratarse de un área de investigación aún sin explorar desde las ciencias del territorio, que sí es propia de las ciencias políticas, por lo que se valoró como positivo un abordaje extensivo del universo provincial y una exploración intensiva en aquellos casos que lo justifiquen para complejizar las explicaciones generales.

En su desarrollo se combina el análisis de fuentes documentales primarias, secundarias, material bibliográfico y entrevistas. El análisis del nivel contextual fue realizado a través de la indagación de fuentes de información secundaria, bibliográfica e informes elaborados por distintos organismos de gobierno.

Para el análisis de las capacidades a nivel macro, fueron sistematizadas y analizadas 509 Ordenanzas, sancionadas en el periodo 2002-2015 en el marco del Decreto Ley Nº 8912/77y que fueran convalidadas por la Provincia de Buenos Aires y están disponibles físicamente en el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires<sup>5</sup>. También se utilizó información secundaria sobre la organización administrativa y presupuestaria de la totalidad de municipios elaborada por la Direcciones Provinciales de Ordenamiento Urbano y Territorial y de Programación y Gestión Municipal (Ministerio de Gobierno de la PBA).

Por su parte, para el análisis a nivel micro, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes calificados que permitieron el acercamiento en detalle de las hipótesis de partida.

El periodo que comprende la investigación, desarrollado entre los años 2003-15, estuvo marcado por la crisis del modelo neoliberal y coincide con los mandatos presidenciales de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner. El contexto posneoliberal se caracteriza por la “crisis del

---

<sup>5</sup> Se utilizó esta fuente de información, que refiere a la regulación del ordenamiento territorial, porque el mencionado Decreto marco atribuye al Estado provincial la competencia para regular el ordenamiento y asigna a todos los municipios la responsabilidad primaria en la materia. Las Ordenanzas de ordenamiento territorial y uso del suelo, sancionadas en el marco de este Decreto provincial, son los únicos instrumentos de política que permiten el establecimiento de relaciones comparativas a nivel provincial porque todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, sin diferencia por escala poblacional o localización, cuentan con instrumentos de este tipo y su registro es obligación del Estado provincial (Por Decreto Nº 1636/08)

sistema de dominación que se expresara en la constelación de sociedad de mercado, globalización competitiva, ciudadanía de consumidores y racionalidad instrumental del mercado como sinónimos de interés general” (García Delgado, 2006: 25).

El contexto pos neoliberal que hizo eclosión hacia fines del 2001 en Argentina fue particularmente importante por la recuperación del Estado y la implementación de nuevas políticas públicas enfocadas en términos territoriales. En este periodo “el Gobierno Nacional demuestra un especial interés en revertir la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales” a partir de la “formulación de una política nacional, encargada de articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de los distintos niveles jurisdiccionales y compatibilizar las políticas y acciones sectoriales que provocan impacto territorial” (Gudiño, 2009: 32).

Estos dos factores de contexto, la transformación del modelo de desarrollo después de la crisis de 2001, que diera lugar a la recuperación del Estado en cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas, y la incorporación del ordenamiento territorial en la agenda del gobierno nacional en tanto “el peso del gobierno central es definitorio a la hora de incorporar o no un tema en la agenda pública” (Villar, 2007: 214), justifican el recorte temporal del estudio, en tanto podrían haberse constituido como plataformas de base para el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial a escala municipal capaces de articular la expresión espacial de las políticas económicas y sociales.

En síntesis, la investigación contribuirá al estudio de la experiencia del ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires, con la mirada puesta en los municipios, instituciones principales donde se dirime y se deciden las acciones del ordenamiento territorial, y a la vez enfatiza en la problemática del rol del Estado en todos los niveles de gobierno destacando su relevancia para estas políticas públicas.

## **Pertinencia, aporte al conocimiento y relevancia**

En las páginas precedentes quedó planteado que la investigación pone énfasis en aspectos vinculados a las capacidades estatales que tienen los municipios para la formulación e implementación del ordenamiento territorial considerándolo como una política pública.

Se vio la necesidad de interpretar diferencialmente a las capacidades estatales porque estas adquieren distintas configuraciones o “matices según la política pública en cuestión” por lo que es importante el conocimiento específico de las dinámicas de cada una de ellas por, áreas, niveles de gobierno y en el marco de sus contextos y contingencias (Rodríguez Gustá, 2007: 103).

El ordenamiento territorial municipal no es ajeno a esta afirmación, y presenta matices respecto de las otras políticas municipales en cuanto a sus condiciones para la formulación e implementación. Por ello, la definición y puesta a prueba de dimensiones y componentes para el análisis de las capacidades requiere del conocimiento de evidencia empírica densa, rigurosa y situada históricamente que indague en su especificidad, y que a la vez exponga las diferencias al interior de la misma política en base a los distintos ámbitos territoriales.

Es decir, desde el punto de vista de los aportes al conocimiento, se contribuye a cuatro grandes propósitos generales. En términos generales se aporta al estudio del ordenamiento territorial como política pública en ámbitos municipales, incorporando a su discusión el avance en el tema de las capacidades para su formulación e implementación. Asimismo se aporta a los estudios específicos sobre capacidades estatales, a partir de la profundización teórica y empírica en este tipo de políticas y desde el propio quehacer disciplinar. De este modo, el estudio se desarrolla y avanza desde el *métier* de este campo disciplinar, a partir del entramado de núcleos teóricos sobre las capacidades estatales<sup>6</sup> y de aproximaciones sobre lo municipal y lo local<sup>7</sup> (Grandinetti, 2007: 8-9).

---

<sup>6</sup> Rodríguez Gustá plantea una reseña de las tensiones analíticas de las principales líneas de análisis contemporáneas sobre las capacidades estatales, porque “hay una larga lista de enfoques, dispares referentes empíricos, y opciones explicativas” (Op. Cit: 86). La autora plantea que hay un menú bastante amplio respecto de:

- Los énfasis puestos en el tipo de capacidad estatal seleccionada para el estudio.
- Las diferentes formas de mostrar las capacidades en acción.
- La amplitud de los referentes empíricos.
- Los niveles de abstracción en el que las capacidades se establecen como objeto de estudio.

<sup>7</sup> Grandinetti (ibíd.: 9) caracteriza tres núcleos de producción sobre lo local::

Como investigación científica aplicada, también se considera relevante el análisis e interpretación sistemática y rigurosa de las capacidades municipales en los ciento treinta y cinco municipios de la provincia de Buenos Aires, que incluye una extensa producción cartográfica, porque el ordenamiento territorial podría ser central para colaborar ante los desafíos del desarrollo económico y social en el marco de la realidad argentina. No se tiene registro de investigaciones antecedentes que trabajen con la temática, menos aún en un universo de la envergadura del caso estudiado. Por su parte, también se un aporte a un mayor entendimiento sobre la débil institucionalidad municipal.

Finalmente, vale recuperar la crítica, aún vigente, hecha por Bervejillo (2005:11) hace algunos años sobre los temas de investigación de la agenda académica latinoamericana, quien afirmaba en 2005 que en la última década ha habido más producción y más debate en torno a las teorías del territorio, y comparativamente se ha producido menos en torno a las teorías del proceso planificador y los sistemas institucionales de la planificación. Con este trabajo se procura articular los dos abordajes.

- 
- La Descentralización (años 80): centrado en las transformaciones institucionales contextuales y sus impactos sobre los ámbitos locales. Se trata de lecturas de los macroprocesos de descentralización en la región que promueven el pasaje desde estilo tradicional de administración municipal a la noción de gestión de políticas locales, todavía muy embrionaria, reconstruible más por sus componentes emergentes que por su nominación como tal.
  - La Gestión y desarrollo: articulado en torno a los estilos emergentes de gestión de políticas locales. Aquellas notas o componentes que estaban dando cuenta de la aparición de nuevos desafíos y realidades en los ámbitos locales son retomadas ya en su especificidad e indagadas en cuanto a sus características específicas, sus límites, potencialidades y rasgos comunes (años noventa).
  - Las capacidades: vigente en la actualidad, reconoce y asume al ámbito local como un actor de políticas, con capacidad para identificar sentidos, articular actuaciones con diferentes actores, negociar y lograr objetivos definidos en el propio ámbito local. En este sentido los trabajos se centran principalmente en la potencialidad de construcción de capacidades de los espacios locales.

## **Estructura y Organización de la Tesis**

La sección I, “Marco teórico Metodológico”, desarrolla la trama conceptual y metodológica del estudio. Incluye las siguientes partes componentes y contenidos:

**Capítulo 1. El ordenamiento territorial como política pública.** Expone los principales aspectos para interpretar al ordenamiento como una política pública. Para ello, en primer lugar se despliegan las implicancias que tiene el estudio de las políticas públicas. Luego se avanza en una conceptualización del ordenamiento territorial que sirva para la interpretación de esta tesis. Finalmente se ahonda en las especificidades de la implementación de esta política a nivel municipal.

**Capítulo 2. Capacidades para el ordenamiento territorial municipal.** Propone una estrategia de abordaje de las capacidades estatales específicas. En primer lugar se exponen los principios fundamentales en que se sustentan los estudios sobre capacidades estatales en la contemporaneidad. Luego se propone una alternativa teórica para el abordaje de las capacidades estatales municipales para la formulación e implementación de las políticas de ordenamiento territorial que incluye la identificación de las dimensiones clave.

**Capítulo 3. Conceptos y lineamientos metodológicos para el estudio de las capacidades estatales municipales para el ordenamiento territorial.** Se reúnen los principales aspectos de la estrategia de abordaje para el estudio de las capacidades en municipios de la provincia de Buenos Aires. En primer lugar se reúnen los criterios y lineamientos que apuntan a desarrollar la investigación, para luego definir dimensiones, componentes, métodos y técnicas para el abordaje.

En la sección II, “Estudio de Caso”, se desarrolla el abordaje empírico de la investigación e incluye los siguientes capítulos:

**Capítulo 1. Condiciones estructurales de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial municipal.** Interpreta las condiciones de contexto que afectan a las capacidades municipales para el ordenamiento territorial en los municipios de la provincia de Buenos Aires en el periodo estudiado.

**Capítulo 2. Capacidades para la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial en municipios de la provincia de Buenos Aires.** Despliega el estudio de las capacidades a nivel macro desde las distintas dimensiones que la conforman y de su integración en un índice que incluye siete categorías de capacidades. Además se identifican tipologías de municipios según capacidades disponibles y lógicas de distribución territorial.

**Capítulo 3. Exploración de capacidades desde la perspectiva de los actores locales.** Desarrolla el estudio de las capacidades a nivel micro desde la percepción de las autoridades vinculadas al ordenamiento territorial en el periodo estudiado.

En la sección III, “Repensando el ordenamiento territorial y las capacidades estatales necesarias” se reúnen las conclusiones del estudio en tres capítulos principales que proponen:

**Capítulo 1. Pensar el ordenamiento territorial como política pública y a las capacidades estatales específicas.** Retoma las principales propuestas teórico-metodológicas sobre el ordenamiento territorial y las capacidades específicas para su formulación e implementación.

**Capítulo 2. Evaluar las capacidades para el ordenamiento en los municipios de la provincia.** Despliega las conclusiones relacionadas la evaluación de las capacidades en los tres niveles principales de análisis.

**Capítulo 3. Plantear alternativas posibles y nuevos interrogantes.** Se esbozan algunos lineamientos posibles para el mejoramiento de las capacidades y plantea nuevos interrogantes que surgen de los replanteos anteriores.

La tesis además incluye 3 anexos con los materiales complementarios que permiten el desarrollo en mayor profundidad de algunos aspectos de la investigación:

**Anexo 1:** Contiene los mapas temáticos elaborados para la tesis, tanto los de tipo complementario como los incluidos en el cuerpo principal, organizados de forma integrada.

**Anexo 2:** Contiene un conjunto de cuadros y gráficos de tipo secundario que aportan precisiones sobre los distintos temas desarrollados en la tesis.

**Anexo 3:** Contiene información sobre las entrevistas realizadas y sus guiones.

## SECCIÓN I | Marco teórico metodológico



## Capítulo 1

# El ordenamiento territorial como política pública

Este capítulo expone las bases de la trama conceptual que orienta al trabajo a partir de la articulación de las interpretaciones de las políticas públicas, el ordenamiento territorial y las políticas municipales. Estos planteamientos sirven como líneas principales para el tratamiento del tema de las capacidades para su formulación e implementación, sobre las que se avanza en el capítulo siguiente.

En primer lugar se presentan las implicancias de la consideración del ordenamiento como una política pública y la importancia del enfoque territorial en su definición. Luego se propone una conceptualización del ordenamiento que sirve para la interpretación de esta tesis poniendo énfasis en su carácter relacional, transversal y planificado y en su instrumentación. Finalmente se ahonda en las especificidades de la implementación de esta política a nivel municipal.

### **1.1 Ordenamiento territorial: puntos de partida fundamentales**

#### **1.1.1 Ordenamiento territorial entendido como política pública**

Como parte de la conceptualización del ordenamiento territorial, cabe comenzar por entender qué implica su abordaje como una política pública.

Este modo de abordaje implica considerarlo como un instrumento manejado en el marco de determinadas relaciones entre el Estado y Sociedad. Lo que significa entender al Estado como un “conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada” (O’Donnell 1993:3). Relación social e histórica, donde se configuran el modelo de acumulación, la forma de legitimación

política y el modelo de inserción internacional (García Delgado, 2006) como así también la forma de valorar e intervenir territorialmente relacionada con los modelos anteriores.

Es pertinente entonces citar la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1981:565) quienes conciben a las políticas públicas como un "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil".

Es decir, las políticas públicas son formas de resolución en torno a determinadas "cuestiones", o asuntos socialmente problematizados para impactar en la sociedad incluyendo decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión (Ibíd.: 564-565). En ese sentido las cuestiones que componen la agenda de gobierno "son indicativas de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del Estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad" (Oszlak, 2007: 1).

Entender al ordenamiento territorial como política pública refiere a interpretarlo como sucesivas tomas de posición frente a una selección de problemas de índole territorial, y en el marco de procesos sociales determinados, que por diversos motivos pudieron constituirse como objeto de la acción estatal. Se trata de acciones que abordan selecciones de temas o "cuestiones territoriales" que se decidió favorecer, y de un conjunto de omisiones o cuestiones relegadas, que permiten lograr los fines de la política.

En esta definición también subyace la necesidad de poner énfasis en la capacidad de problematización de los fenómenos y procesos territoriales contemporáneos que se requiere para la política de ordenamiento, como así también en los contenidos de las cuestiones que componen la agenda en una determinada coyuntura. Sólo se elige resolver algunos problemas ante demandas o presiones de los actores sociales, pues existen limitaciones para prestar atención a todas las cuestiones en el marco de restricciones que pueden ser, entre otras, técnicas, administrativas, económicas; y de diferentes intereses.

En esa valoración también se destaca el peso de los contextos que están por fuera del propio Estado municipal, estos son las formas de organización del Estado, las relaciones y dinámicas internas de las estructuras de gobierno, los de orden regional y global, entre otros. Es decir, se requiere también conocer cómo actúan sobre las capacidades, imponiendo condiciones, limitaciones, u oportunidades.

Otra arista necesaria de abordar desde este punto de vista es la consideración de “las dos caras” del ordenamiento territorial, una propiamente política y una técnica, caracterizadas esquemáticamente en la separación de las fases de formulación e implementación. Es decir, visto desde el ordenamiento territorial, se requiere poner foco en que en el sostenimiento de la política se entrelazan procesos de diferenciación e integración constantes entre los pares formulación – implementación, política – gestión, y política – técnica.

Al respecto, Oszlak, en un texto que profundiza el tema de las políticas públicas desde la implementación, utiliza los conceptos de intelección e interacción para intentar una explicación casi epistemológica a esta distinción tan común en la práctica de las políticas como en el análisis, aunque también aclara que es una práctica que aún subsiste e intenta una posición crítica que resulta útil a efectos de abordar el ordenamiento territorial desde las capacidades (1980:3).

Con la intelección se presupone que las acciones pueden subordinarse a las razones a partir de la utilización de los medios más racionales, y su modelo extremo es ejemplificado con la planificación. Este modelo de planificación que plantea Oszlak, tiene relación con la interpretación que hace Matus de la “planificación normativa”<sup>8</sup>, sostenida por un sólo actor que planifica y gobierna y todos los demás sólo reaccionan de manera predecible (1998:42). Por su parte, la interacción considera que la acción es producto de transacciones entre partes y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo, para lo cual el autor señala como versión extrema a la “mano invisible” del mercado (Oszlak 2007: 4).

En ambos modelos extremos las diferencias se sitúan con las actividades de formulación e implementación. Esquematisando la propuesta de Oszlak, en el primero de los casos se formulan modelos deseables con patrones de referencia y medición, que si no se consiguen “mediante” el proceso de implementación se conspira contra la materialización del modelo. Oszlak identifica

---

<sup>8</sup> Carlos Matus (1998: 42-43) propone que el modelo normativo se caracteriza por un reduccionismo ilegítimo de todas las acciones a comportamientos. El autor describe el modelo con las siguientes características:

- Un actor planifica y dirige, los demás son simples agentes económicos con reacciones predecibles.
- Las acciones que producen los agentes económicos son predecibles y enumerables, porque responden a una teoría del comportamiento social y a un sistema que sigue leyes;
- El sistema genera incertidumbre, pero esta se refiere exclusivamente a la probabilidad de ocurrencia y efectos de las acciones predecibles; no existe lo no enumerable y lo inimaginable; y
- El actor que planifica y dirige no controla algunas variables, pero las variables no controladas no tienen conducción inteligente creativa, porque no responden a otros actores que hacen planes.

una falacia al considerar que la generalización de los déficits y obstáculos de la implementación causa el fracaso de la planificación (Ibíd.: 6).

Se actúa desconociendo que el fracaso habitual de la planificación es porque los planificadores pretenden, conscientes de ello o no, influir la política, que se juega por reglas diferentes y ajenas a la neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre, propias de la planificación. El autor agrega: fracasa porque “el conocimiento que se maneja es limitado, y por lo tanto sus opciones impracticables”; porque “el poder efectivo es escaso y por lo tanto la capacidad de forzar la materialización de esas opciones es reducida” (Ibíd.:6).

Ahora bien, respecto del modelo de interacción en la versión más extrema planteada por Oszlak, el rasgo sobresaliente es el intercambio como elemento característico de la acción política (Ibid: 7). Esto implica que la negociación es el principal mecanismo de transacción política, de este modo la coordinación sólo se logra a partir de ella y no a partir de un diseño a priori. En este modelo sitúa al *incrementalismo*, donde se propone un modelo pragmático del proceso de implementación que tiene como valor poner en primer plano la problemática del conflicto y la incertidumbre.

Abreviando nuevamente la propuesta de Oszlak, el incrementalismo actúa considerando las posiciones conflictivas y la incertidumbre de la realidad circundante que surgen de la implementación y sugiere la posibilidad de incorporar sucesivas redefiniciones de los objetivos formulados inicialmente. En este punto, el autor observa que el incrementalismo es un particular modelo de “conservadurismo ideológico” (Ibíd.: 8) en tanto poco se puede colaborar en la modificación de las situaciones previas.

Ante la disyuntiva entre intelección e interacción, Oszlak (Ibíd.: 8) valora a la planificación pero sugiere incorporar el conocimiento profundo de los contextos que los incrementalistas suponen como premisa. El conocimiento de la dinámica social generada por la política en acción y sus efectos de retroalimentación es un factor destacado por el autor en el análisis de la política, en tanto la materialización de la política los afecta, y condiciona a la vez la naturaleza y el alcance de la acción. Complejizando el planteo inicial, la relación Estado - Sociedad se concreta a través de sucesivas tomas de posición (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. A su vez, los efectos de esta toma de posición inciden sobre las capacidades estatales.

Ambos modelos se plantean como esquematizaciones de la actividad estatal, en tanto en los hechos administración y política se funden, de la misma manera que formulación e

implementación, configurando variaciones y matices entre ambos extremos. O mejor dicho, así deberían hacerlo. Las posibilidades de relacionamiento entre ambas esferas de las políticas, el contenido de las mismas y su impacto se vinculan con los alcances que adquieran los procesos de diferenciación e integración que el autor supone recíprocamente. La diferenciación supone la creación de ámbitos de actividad autónomos, mientras que la integración implica contrarrestar esta tendencia mediante mecanismos tales como la coordinación de funciones o el ordenamiento jerárquico, o la planificación por citar algunos de los ejemplos que indica Oszlak (Ibíd.: 33).

### **1.1.2 Estudio de las políticas públicas desde el enfoque territorial**

La propuesta de José Luis Coraggio (1987) sobre las relaciones entre las categorías básicas de formas espaciales y sistemas o estructuras sociales resulta significativa como punto de convergencia de las perspectivas de políticas y de ordenamiento territorial. Ambas, espacialidad y relaciones sociales pueden ser descifradas en interrelación compleja: “la espacialidad de los fenómenos sociales es indirecta, es decir, derivada del hecho de las relaciones sociales, requieren, para su realización, de soportes físicos (sean éstos los agentes mismos de las relaciones o los medios materiales involucrados en las mismas)...” (Ibíd.: 44).

Como forma de sistematizar y hacer operativa esta relación el autor plantea los conceptos de configuración y organización territorial. La “configuración territorial” representa “la particular distribución de un conjunto de objetos físicos” (Ibíd.: 45), mientras que la “organización territorial” concurre “cuando una configuración es sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva o cuando es producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes” (Ibíd.: 37). “Por lo tanto, detrás del concepto de organización territorial, que se aplica a ciertas configuraciones territoriales está la concepción de que los fenómenos sociales, a los cuales corresponden, tienen la característica de ser procesos” (Ibíd.: 48).

Desde esta perspectiva es considerado el objeto de la política de ordenamiento, el territorio porque ponerlo en foco de las políticas implica “considerar las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de la superficie terrestre, pero también contiene las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado” (Blanco, 2007:42).

El planteo enfatiza la importancia de pensar al territorio como un sistema dinámico, complejo de carácter multidimensional, multiescalar, multiactoral y multitemporal. En este marco, enfoque territorial implica una mirada al desarrollo económico y social en el cual los territorios

son valorizados por sus rasgos específicos y son los ámbitos que articulan las políticas ya que por definición, los territorios integran, espacio, sociedad y política. Los territorios tienen un rol estratégico y específico en el sostenimiento del desarrollo a partir de la consideración de sus específicos rasgos sociales, culturales, ambientales, geográficos, poblacionales, productivos, institucionales y políticos (Madoery, 2007: 133-134). Las fuerzas del desarrollo están territorializadas por lo que existe una clara vinculación entre los conceptos de desarrollo y territorio (Ibíd.: 23).

Para las políticas públicas en general, y para el ordenamiento territorial en particular, esta mirada tiene implicaciones en diversos planos. En el teórico porque representa y requiere una visión integradora de “lo social” y “lo espacial” como subsistemas que interactúan y se complementan en diversas escalas. Y en relación a ello, en su operativización en tanto se requiere de un abordaje complejo dado el carácter de los procesos que deben abordarse y articularse con lo cual requiere del ejercicio de la transversalidad, integralidad, la planificación y la coordinación constante.

En línea con este acercamiento Sepúlveda y otros (2003:93) plantean que el enfoque territorial tiene al menos tres repercusiones importantes en las políticas públicas: a) la afirmación del territorio como objeto de las políticas; b) la concepción de la política de desarrollo como articuladora de políticas sectoriales en espacios territoriales, entre las que destaca la política territorial; y c) la aplicación de políticas diferenciadas por contexto.

Poner énfasis en el territorio como objeto de las políticas públicas implica que el foco se corre hacia lo multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural) por lo que se pasa de estrategias sectoriales, donde el objeto de la política es un solo un componente, a las estrategias integrales. La principal finalidad del enfoque territorial es servir de marco para la articulación de políticas sectoriales en territorios concretos y en este marco las políticas territoriales cumplen un papel fundamental por su rol transversal (Ibíd.: 93-94). Por otra parte, diferentes realidades territoriales demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas, requiriendo cada caso particular de una combinación también particular de políticas básicas (Ibíd.: 93-94).

Ahora bien, la implementación de la política también recepciona este cambio en la mirada. Es ahora indiscutible que el enfoque territorial de las políticas públicas requiere de acciones integrales o sistémicas, es decir que asuman “la resolución estratégica de la problemática territorial” (Grandinetti, Op. Cit.: 3). Esta noción implica para la gestión una diferencia sustancial

respecto de la tradicional noción de políticas sectoriales centrada en los saberes de un órgano de ejecución pues requiere de la integración y articulación (Ibid:4).

En términos operativos, la mirada territorial también se sustenta en el rol trascendental de los Estados municipales por su cercanía a cada realidad territorial donde los escenarios de contexto en que se desenvuelven son condiciones iniciales para su posibilidad. Al respecto, y refiriendo al desarrollo local, Villar cuestiona la idea de desarrollo en “una sola ciudad” (Op. Cit.:213), en tanto sin un proceso de desarrollo nacional y regional, no parece razonable hablar de estos procesos. No obstante el mismo autor sugiere que los procesos de desarrollo local relevados en Argentina durante las últimas décadas se relacionan más con respuestas de los gobiernos locales ante la retirada del Estado y un avance del mercado, que con una auténtica “revalorización de los espacios regionales y locales” (Ibíd.: 218).

En este marco cobra significancia el ordenamiento territorial a escala municipal por su capacidad para incorporar las diferentes expresiones espaciales del desarrollo económico y social a nivel local. Su valor se sustenta por su rol integrador y coordinador del conjunto de acciones estatales con implicancias territoriales para colaborar con el desarrollo económico y social. Bervejillo lo destaca aludiendo a la “condición de frontera o de interfase” del ordenamiento (Op. Cit.:4), en tanto este opera en la zona de articulación entre la planificación física, las políticas sociales, económicas y la organización social del Estado.

El autor señala que su eficacia reside más en la coordinación o integración de las acciones sectoriales que en la concreción de acciones territoriales independientes, y en su capacidad de regular en función de visiones y estrategias territoriales (Ibíd.: 3). En la misma línea, pero enfatizando la mirada regional Ferrao (2014: 26) plantea que la política de ordenamiento territorial es esencial para promover lugares, regiones, países y espacios más atractivos, sustentables, desarrollados, justos y democráticos.

En este marco, se puede asociar el concepto de “proyecto de territorio” propuesto por Schelotto y Abreu (2013: 110) para hacer énfasis en el sentido amplio del ordenamiento territorial, en las diversas escalas y temas convergentes, y en el rol fundamental de los municipios en su implementación. Con este concepto se refiere a la común vertebración conceptual que hilvana a aquellas actuaciones e intervenciones en planificación y proyecto de paisaje, planificación y ordenamiento del territorio, urbanismo y proyecto urbano (Ibíd.: 111). En la propuesta de los autores el proyecto de territorio destaca el carácter transversal e

integrador del territorio que funcionan como visión y como norte orientador de las acciones; es tan importante la visión como el sistema de planificación y gestión (Ibíd.: 112).

En el marco de lo expuesto y de las problemáticas y procesos socioeconómicos y territoriales actuales, vale la pena preguntarse cuáles serían los desafíos del ordenamiento territorial. Cabe pensar que son propósitos básicos de esta política colaborar en el logro de condiciones de equidad e inclusión social a partir del mejoramiento de las condiciones de acceso al suelo, la vivienda y, los espacios públicos en la ciudad; garantizar las condiciones de producción de los bienes y servicios urbanos necesarios con justicia social y sostenibilidad ambiental; la promoción de la diversidad cultural y territorial; la valoración e incremento del patrimonio natural y social; por citar algunos propósitos integradores en los cuales no cabe duda que el componente territorial es clave.

La construcción de políticas de ordenamiento territorial municipales capaces de enfrentar los desafíos del desarrollo económico y social deja entrever la necesidad de ciertos rasgos de autonomía de los gobiernos locales para poder encarar procesos de transformación a largo plazo, el abordaje y el manejo de relaciones intersectoriales, multiactorales y multiescalares.

Sin embargo, Bervejillo (Op. Cit: 4), desde la interpretación de la mirada de los actores sociales, pone en crisis las posibilidades de concreción de esta mirada de frontera del ordenamiento territorial en tanto podría significar una amenaza a los espacios de poder de cada política sectorial y grupos de profesionales. El autor interpreta que para algunos actores, compartir y articular puede interpretarse como una cesión de poder o recursos y conducir a la renuncia a la integralidad, el repliegue del ordenamiento hacia la planificación física, o bien en importantes resistencias y fricciones en la implementación.

Sin lugar a dudas, para lograr establecer procesos de ordenamiento situados desde esta perspectiva, se requiere de capacidades estatales específicas, porque a nivel local, “la posibilidad de las agencias estatales de definir objetivos propios está estrechamente vinculada a la capacidad del Estado para realizarlos” y requiere concebir a los Estados “como actores” (Alonso, 2007: 17), de lo contrario se trataría de acciones meramente voluntaristas.

## **1.2 Conceptualización del Ordenamiento Territorial**

### **1.2.1 Atributos y cuestiones fundamentales en torno al ordenamiento Territorial**

¿Cómo pensar el ordenamiento territorial en el contexto de los debates planteados en forma precedente y de los desafíos específicos de los territorios que involucra esta tesis?, cabe comenzar por reconocer que la expresión ordenamiento territorial tiene dos grandes sentidos. Por un lado, aquel que lo visualiza como territorio configurado y organizado a partir de la interacción entre la sociedad y el espacio en un proceso histórico. Por el otro, como una política con acciones orientadas a la transformación de ese territorio.

Ambos sentidos del ordenamiento territorial se interdefinen en tanto el territorio, como expresión y condicionante de procesos sociales, incluye las acciones para transformarlo. Interesan a esta investigación las distinciones analíticas que implican ambos sentidos para la política pública específica porque llevan implícitas las ideas de complejidad, de proceso planificado, de multidimensionalidad, multiescalaridad y multiactorialidad, más que la de instrumento y/o proceso cerrado. Por ello, antes de avanzar en una conceptualización propia de esta tesis se exponen algunos aportes teóricos que colaboran a esta interpretación.

Se ponen en relación las propuestas de cuatro autores latinoamericanos contemporáneos que aportan a esta mirada compleja del ordenamiento territorial, Joao Ferrao, Ángel Massiris Cabeza, Manuel Chabalgoity y Federico Bervejillo, procurando destacar los conceptos sustantivos que las diferencian y entrelazan, y que aportan al enfoque del ordenamiento territorial como una política pública desde la mirada compleja planteada en los capítulos que preceden. Se propone comenzar por considerar los núcleos de ideas implícitos en cada una de las definiciones que proponen para el ordenamiento territorial en tanto destacan distintos atributos o cuestiones de esta política pública específica; para a partir de ello entrelazar las ideas principales:

- Joao Ferrao (Op. Cit: 33) plantea que el ordenamiento territorial es una función pública, tarea fundamental del Estado y lo explica como producto de la interacción e influencia recíproca entre “modelos sociales, sistemas de ordenamiento del territorio y culturas de ordenamiento del territorial”<sup>9</sup>.
- Federico Bervejillo (Op.Cit.:3) lo define como una política pública, “campo de prácticas técnicas y socio-políticas, orientadas a planificar y gestionar la permanente

---

<sup>9</sup> Traducido del original portugués.

transformación del territorio, con una visión integrada y orientada al mediano y largo plazo”.

- Angel Massiris Cabeza (2005: 15-16) lo define como un “proceso técnico, político y administrativo, con el que se pretende configurar en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde a las potencialidades y limitaciones de este, con las aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo”.
- Manuel Chabalgoity (2004: 4), lo precisa como una “estrategia básica del Estado para armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades en la prosecución de su bienestar económico y social”.

En el primer planteamiento, Ferrao (Op. Cit.), pone énfasis en el atributo “relacional” de la política de ordenamiento territorial y considera como componentes clave en la definición de los modelos de las políticas la interacción con factores contextuales o condiciones estructurales.

El ordenamiento territorial es definido por la interacción e influencia recíproca entre “modelos sociales, sistemas de ordenamiento del territorio y culturas de ordenamiento territorial”. Los sistemas de ordenamiento del territorio reflejan inevitablemente las condiciones políticas, institucionales y sociales prevalecientes a lo largo de los tiempos en que se desenvuelven (Ibíd.: 33). Según Waterhout, Mourato y Bôhme (2009:239, citados en Ibíd.: 33) los sistemas de ordenamiento territorial son el conjunto de leyes y reglamentos, configuraciones administrativas y organizacionales, así como discursos e instrumentos de política.

Por su parte, las culturas de ordenamiento del territorio son entendidas como valores y actitudes compartidas por la comunidad científica, técnica, política, instituciones (públicas e privadas) y los ciudadanos respecto de la materia. Ejemplos de aspectos culturales contrastantes que caracterizan diferencialmente los modelos de ordenamiento son el papel asumido por los técnicos en los procesos de decisión; los criterios para la legitimización del papel del ordenamiento; las normas sociales, creencias y percepciones dominantes a nivel de los ciudadanos; la importancia atribuida al interés público, a la justicia social, a la competitividad o a la sustentabilidad ambiental; el respeto por la legalidad; la actitud frente a la intervención estatal; o el grado de confianza en las entidades públicas, por citar algunas (Ibíd.: 36)

Según el autor, dos modelos ideales de ordenamiento pueden emerger de la convergencia de sistemas y culturas de ordenamiento, uno circunscripto a la regulación del uso y transformación del suelo, de carácter esencialmente técnico, y otro nuevo y emergente, cuya concepción del

ordenamiento resulta más abarcadora, integrada y estratégica que puede ser esencial para el efectivo aprovechamiento de oportunidades en los territorios contemporáneos (Ibíd.: 38-39). Estos modelos de ordenamiento implican concepciones diferentes para interpretar las implicancias de los planes, las normas, el rol de los planificadores y el interés público.

El plan como instrumento prescriptivo de control, el interés público como valor, la ley como elemento regulador y el planificador como su héroe son las cuatro referencias centrales que explican la forma de entender al ordenamiento territorial en su forma tradicional. Por su parte, como expresión del modelo emergente, esquematiza a los planes o proyectos estratégicos o los proyectos integrados como instrumento flexible de innovación y creación de oportunidades, la eficiencia como valor, el consenso como elemento regulador y el especialista en ordenamiento como antihéroe invisible.

Debe aclararse que se trata de modelos esquemáticos. Ferrao, citando a otros investigadores europeos, plantea que el segundo modelo emergente, tiende a la integralidad en convivencia con los modelos anteriores a partir de cambios en distintos aspectos de los sistemas y culturas de ordenamiento territorial. En Europa la práctica es diversificada, con situaciones intermedias donde las figuras tradicionales se enriquecen con elementos estratégicos, mayor flexibilidad, etc. Las transformaciones no implican un cambio de paradigma por otro sino que es diferencial por temáticas y niveles de gobierno, siendo el nivel local en el que más resistencia al cambio se verifica por lo que la diversidad de casos es significativa (Ibíd.: 40-41).

En el segundo planteamiento, Berdejillo pone énfasis en el atributo de la “transversalidad” y en la idea de proceso continuo de la política de ordenamiento territorial porque “el territorio es inseparablemente socio espacial” (Op. Cit: 3). El autor afirma que la política pública de ordenamiento territorial tiene condición de interfase, se caracteriza por su carácter supra sectorial, o transversal, en relación con el conjunto de las políticas sectoriales. De ahí que su importancia debe poner el acento en la coordinación e integración de las acciones sectoriales además de la concreción de transformaciones territoriales (Ibíd.: 3).

En línea con esta necesidad de transversalidad (para conseguir la integralidad) vale recuperar el segundo modelo planteado por Ferrao (Op. Cit.) en las líneas anteriores, en tanto éste le daría más sustentabilidad, al promover la interacción y cooperación entre diferentes actores, y en la coordinación de diferentes políticas de base territorial y sectorial en torno a una agenda territorial común de naturaleza prospectiva. En esta concepción del ordenamiento se le otorga

una centralidad creciente en el contexto de las políticas públicas por la promoción de las políticas sectoriales.

En la práctica, esta propuesta distingue que en el ordenamiento territorial confluyen otras políticas sociales, económicas, ambientales y espaciales, por lo que además de suponer una mirada integral y una práctica transversal de las políticas públicas se requiere de la planificación como herramienta para su implementación, tanto como forma de definir, priorizar y organizar las propuestas territoriales en un horizonte de tiempo dado, como forma de coordinación de las acciones relacionadas con la transformación de los factores físicos, económicos y sociales, y de cooperación de las distintas áreas y niveles de gobierno con incidencia territorial que se destacan en la siguiente proposición.

Al especificar la tercera propuesta, Massiris Cabeza (2005) deja entrever la importancia de la “concepción del ordenamiento como proceso planificado”, y una valoración sustancial de la utilización de los planes como sus principales instrumentos para conducir los procesos de configuración y organización del territorio.

Antes de avanzar sobre la propuesta de Massiris, se vuelve necesario retomar la idea que los fenómenos sociales se manifiestan como procesos, en tanto el ordenamiento territorial tiene como propósitos conducir procesos y a la vez debe constituirse como tal. Coraggio entiende que por “proceso no estamos denotando cualquier secuencia de eventos, sino una secuencia que constituye un ciclo recurrente, o en otras palabras, tal que la fase final de la misma reproduzca las condiciones-cualitativas de la primera fase y que haya una conexión necesaria entre las fases consecutivas de cada ciclo. Proceso implica, entonces, repetición, auto-regulación, permanencia de condiciones para un movimiento de ciclo y, por lo tanto estructura y posibilidad de dicha estructura” (Óp. Cit.: 48).

Y en relación a la acción o inacción para intervenir sobre los procesos, el autor plantea “un proceso tiene “sujeto consciente” cuando está regulado desde la perspectiva de un plan que anticipa resultados y a que implemente medios para reproducción (al menos mientras perdure el proceso) de la consecución de sus objetivos. Cuando en cambio se da la condición de recurrencia expuesta anteriormente pero no existe un sujeto consciente que dirige el proceso, como es el caso del proceso global de acumulación capitalista (lo que ha sido a veces presentado figurativamente como si hubiera un sujeto denominado “la mano invisible”), decimos que es un proceso sin sujeto consciente. En cualquiera de ambos casos cabe la posibilidad de establecer

conexiones legales entre los procesos y las configuraciones espaciales (o territoriales) de sus soportes materiales” (Coraggio, 1999:48).

Sobre estos procesos, territoriales, deliberados o no, trata de incidir el ordenamiento territorial. Por ello, Massiris, con miras a valorizar integralmente al territorio y entender la complejidad de los procesos que aborda, destaca ciertas cualidades que debiera tener el ordenamiento señalando su “carácter planificado, integral, prospectivo- estratégico y democrático” (Massiris Cabeza, 2005:21). Puede verse que dichos atributos, en la propuesta del autor, son interdependientes del desarrollo de procesos planificados.

El carácter planificado del ordenamiento territorial propuesto por Massiris se revela en la sujeción a los procedimientos de la planificación. Es decir las proposiciones de transformación, a través de políticas e instrumentos, se desarrollan basadas en el conocimiento de la realidad y sus tendencias de cambio considerando los objetivos de desarrollo y las expectativas sociales. Este carácter requiere continuidad en el tiempo e independencia de los cambios de gobierno. Del mismo modo que exige voluntad política para tomar la decisión sobre los cursos a seguir, recursos para materializarlos en términos de políticas e instrumentos adecuados (Ibíd.: 21-22).

Por su parte, para el autor la cualidad integral y coordinada deriva de la mirada sistémica con que se interpreta la realidad y sus problemas, que repercute en la forma de abordar los estudios diagnósticos de base y las estrategias de acción. Esta mirada lleva a considerar condiciones biofísicas, sociales, económicas, ambientales y culturales, vistas de manera integral e interdisciplinar, como formas y estructuras cambiantes en el tiempo y en el espacio. La visión fragmentada de las políticas sectoriales debería intentar superarse a través de acciones articuladoras en el territorio que requieren la planificación y coordinación horizontal y vertical entre las diversas instituciones que intervienen en el proceso (Ibíd.: 22-23).

Mientras que, el carácter prospectivo y estratégico se manifiesta en el énfasis en la articulación entre el mediano y largo plazo y, en el interés por incorporar en el proceso de toma de decisiones criterios y métodos provenientes de la prospectiva. Se parte de considerar que el futuro es múltiple e incierto, por lo que es necesario plantear diferentes escenarios alternativos a largo plazo y métodos e instrumentos para lograrlo, a la vez que elegir concertadamente entre ellos. Este enfoque intenta tomar cuenta de la incertidumbre y en base a ello manejar alternativas a partir de estrategias en función de diversas situaciones de contexto (Ibíd.: 23-24).

Por último, Massiris Cabeza completa su tesis afirmando que las características anteriores llevan implícito el carácter democrático del ordenamiento territorial y se sostiene en la legitimación

social que adquiera la política, a través de la participación en las decisiones y acciones, especialmente en la formulación de planes en las escalas en las que la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezcan (Ibíd.: 25).

El carácter planificado también está destacado en las interpretaciones de otros autores como un componente básico, en tanto permite abordar la complejidad de la política, regular y armonizar las acciones del sector público con los intereses privados y conciliar los objetivos económicos con los propósitos territoriales en el largo plazo (Ibíd.: 18 y Bervejillo, Óp. Cit: 4). Cuando estos autores refieren a la planificación están hablando de procesos no lineales y recursivos, donde “el ordenamiento territorial se mueve en un campo de restricciones y oportunidades influido por la complejidad de los sistemas de actores y por la variedad de los regímenes de gobernanza vigentes en distintos países y regiones” (Ibíd.: 3).

Pero la planificación debe superar ciertas dificultades dadas por las ventajas que puede conllevar no planificar. El ordenamiento territorial hace alusión a un enfoque planificado de la dinámica geoeconómica en interacción con el sistema territorial, en oposición a la evolución espontánea de la misma regida por leyes de mercado (Cortez y Delgadillo, 2008: 62). En este marco, no planificar difícilmente garantiza los propósitos del ordenamiento territorial y conduzca a la aparición de procesos indeseados a nivel local como las actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a comportamiento insostenible a largo plazo, a desequilibrios territoriales, conflictos de uso y ocupación desordenada del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos y proliferación de externalidades negativas de todo tipo (Ibíd.: 63).

Articulado con los tres núcleos de ideas anteriores, en la cuarta proposición Chabalgoity (Op. Cit) pone énfasis en la “instrumentación<sup>10</sup> de la implementación” a partir de la complementación de dispositivos que son articulados en procesos planificados y con los cuales se podría conformar un sistema de ordenamiento territorial. Esto significa que cuando el Estado interviene frente a los problemas lo hace a través de un conjunto de instrumentos que lo habilitan para brindar respuestas eficaces destinadas a resolver dichos problemas (Isuani, 2011:100). Es decir, cada vez que el Estado impulsa determinadas políticas públicas, se pone en juego su capacidad para configurar, desarrollar o usar instrumentos (Ibíd.: 100).

---

<sup>10</sup> En la interpretación dada en esta tesis a “instrumento” se utiliza la propuesta de Isuani quien lo define como un medio o condición básica y estratégica para concretar objetivos oficiales propuestos para resolver los problemas sociales que enfrenta. (2011:100).

En línea con esta interpretación de los instrumentos de las políticas, Chabalgoity asume que el marco jurídico normativo que estructura y orienta las acciones de esta política, la organización institucional que las sostiene y concreta; y el proceso de planificación ya mencionado son instrumentos indispensables para el logro de los objetivos del proceso de ordenamiento territorial (Óp. Cit: 10).

Las normas jurídicas lo son porque confieren legalidad institucional a la organización y a los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos<sup>11</sup>. El cuerpo normativo otorga carácter rector y obligatoriedad a las acciones de ordenamiento.

La organización institucional es un elemento fundamental para la implementación de la política que encauce acciones vinculadas a cada una de esas materias en forma articulada. La misma está conformada por todo el sistema de organismos e instituciones con responsabilidad en las funciones de investigación, planificación y gestión del ordenamiento. No se trata de una estructura jerarquizada sino más bien de un sistema conformado por diferentes niveles de actuación administrativa que contribuyen directa o indirectamente al ordenamiento territorial y que configuran un mapa de relaciones institucionales de competencias complejo (Chabalgoity, 2004:11).

Coincidiendo con las argumentaciones anteriores, Bervejillo plantea que la complejidad en el abordaje del territorio requiere de una “re-conceptualización de la acción” que trae como consecuencias centrales la selección de los métodos y los instrumentos, y los diseños institucionales de las unidades o agencias de planificación (Óp. Cit:8). El autor plantea como salida la combinación de “acción estratégica”, es decir aquella que se impone para conducirse y lograr metas en sistemas complejos, poco predecibles y la “acción programada” (Ibíd.: 5). Este tipo de acción requiere la anticipación de las posibles conductas de otros actores, la elaboración de escenarios alternativos y sus posibles respuestas, una permanente adecuación a cambios en el contexto, y finalmente supone que muchas decisiones llevan consigo un componente de “apuesta” proporcional a las incertidumbres intrínsecas del sistema.

Este planteo de Bervejillo, incluye algunos vínculos con la propuesta de Carlos Matus sobre planificación estratégica situacional, la cual será recuperada más adelante en otras instancias de esta tesis ya que muchas de sus proposiciones continúan vigentes.

---

<sup>11</sup> El autor se refiere a una Ley de Ordenamiento Territorial del nivel nacional, más que a la regulación en los niveles inferiores.

En síntesis, en los núcleos de ideas desarrollados en el apartado que antecede se enfatizó en el atributo relacional de la política de ordenamiento territorial; en su carácter transversal y/o supra-sectorial para poder concretar la mirada multidimensional; en su concepción como proceso planificado; en su carácter multiactoral, en tanto requiere de la integración de lógicas y objetivos diversos de actores; y en la necesidad de puesta en juego de instrumentos para pasar de las estrategias a las acciones de transformación concretas.

Es decir, en la formulación e implementación de esta política están puestos en juego aspectos de conocimiento de procesos y relaciones contextuales, institucionales, políticos y la planificación. Todo ello se requiere para poder tomar posición frente a las cuestiones territoriales, dar un direccionamiento a las acciones para enfrentar los problemas con ciertos fines sociales compartidos, y sostenerlos y concretarlos en forma cotidiana. Ninguno de estos tres aspectos de la política de ordenamiento antecede al otro, su formulación e implementación trata de una experiencia recurrente que debiera ser ininterrumpida.

### **1.2.2 Concepto de Ordenamiento Territorial**

Planteado desde la mirada propuesta en los apartados que preceden, el concepto de ordenamiento territorial puede sintetizarse como una política pública, cuyo objeto central es conducir los procesos de configuración y organización del territorio en base a ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano y en forma colectiva y coordinada, por medio de un proceso planificado y gestionado en articulación con los distintos actores, instituciones e instrumentos, que intervienen en el mismo de forma tal de contribuir al desarrollo económico y social.

Es decir, se trata de una política pública para la integración de políticas hacia el desarrollo económico y social. Los objetivos de la política, definidos por el Estado municipal, son enunciaciones particulares de cada contexto territorial, aunque podría decirse que como dice Repetto apuntan a los “máximos niveles posibles de valor social” (2007: 42). Estos dependerán de la percepción y valoración que la Sociedad y el Estado tengan respecto de las problemáticas territoriales convertidas en cuestiones de la política.

Indicado esto, y articulando lo argumentado con los apartados que preceden, se verá en adelante con mayor detalle las implicancias de esta aproximación al ordenamiento territorial:

- El ordenamiento territorial es una política pública, lo que implica el ejercicio del poder sobre el territorio a partir de un conjunto de decisiones y determinaciones, bien sean por acción o por inacción. Adquiere distintos énfasis y fisonomías como producto histórico

que refleja los conflictos y contradicciones de su situación socio territorial, como una construcción dinámica y muchas veces producto de procesos erráticos y conflictivos.

- Conduce la configuración y organización del territorio, en tanto refiere a la articulación multidimensional de acciones sociales, económicas, ambientales y políticas. Algunas acciones serán explícitamente vinculadas a la configuración, y tendrán su origen en el urbanismo o el ordenamiento territorial mismo. Pero otras, quizás la mayor parte, serán producto de la articulación con otras políticas, como la de transporte, producción, vivienda, energía, por referenciar algunas. Esta idea también implica el carácter procesual de la política en tanto los fenómenos sociales tienen la característica de ser procesos.
- Sus objetivos y estrategias están definidos de antemano y en forma coordinada con las distintas instituciones e instrumentos con incidencia territorial, lo que implica una toma de posición respecto de las problemáticas sociales y la definición de estrategias y operaciones para abordarla.

Formular e implementar las políticas de ordenamiento, implica hacer intentos por compatibilizar proyectos políticos con distintos intereses. En la coordinación es fundamental el ejercicio de la autoridad.

- Envuelve un proceso planificado y gestionado capaz de pensar las transformaciones en distintos horizontes de tiempo y articulando las distintas dimensiones del territorio en coordinación con los distintos actores vinculados con las transformaciones.
- Sus propósitos son sociales, en tanto el fin último de toda política es el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales en forma adecuada a cada realidad territorial.

Planteado esto se avanzará en la reflexión sobre la especificidad del ordenamiento territorial a nivel municipal.

### **1.3 Implementación a nivel municipal**

En los apartados anteriores quedó expresada de forma implícita la importancia del ordenamiento territorial a nivel municipal, al reconocer la complejidad y especificidad de los procesos territoriales locales y plantear el desafío que el ordenamiento se constituya como una política transversal capaz de articular al conjunto de políticas económicas y sociales municipales. Es decir quedó apuntado que el municipio es el territorio de oportunidad para el ordenamiento, en articulación con los otros niveles del Estado y con la Sociedad.

El municipio es la base de la estructura de gobierno. Sin embargo, en términos generales se trata de instituciones débiles, a diferencia de los países europeos, cuyas tradiciones se reflejan como instituciones locales consolidadas y reconocidas (Iturburu, 2001: 21-22), pues Argentina tiene una débil tradición municipalista (Ibíd.: 105). Además de estos rasgos históricos estructurales de las instituciones municipales, también le confieren características particulares los procesos de descentralización ocurridos durante los últimos 20 años y el marco institucional que otorga el sistema municipal provincial.

Los procesos económicos políticos neoliberales incrementaron esa debilidad como consecuencia de la transferencia de funciones y del achicamiento del Estado entre 1990 y 1993. La descentralización de funciones no se correspondió con redistribución de potestades tributarias. Este traspaso de competencias puso en dificultades a la mayoría de los municipios, aumentando la dependencia de las transferencias económicas de los gobiernos superiores (Iturburu, Op. Cit.: 105).

Por otra parte, en el mismo periodo se hicieron fuertes las discusiones sobre descentralización, que “como es sabido, significa transferir poder, cometidos y recursos a los gobiernos sub-nacionales de segundo nivel y, eventualmente, de tercer nivel” (Oszlak, 2014: 173-174). Efectivamente esto no ocurrió y los municipios aumentaron la dependencia de las transferencias económicas de los gobiernos provincial y nacional. Estas discusiones permearon la reforma de la Constitución nacional del año 1994, a partir de la recepción de las autonomías municipales. Sin embargo la Constitución provincial del año 1994 no lo contempló en forma expresa.

Por otra parte, la implementación del Decreto Ley N° 8912/77 define desde hace casi cuatro décadas, la responsabilidad primaria de los municipios en la conducción del ordenamiento territorial y su obligatoriedad como instrumento sectorial<sup>12</sup>, y la corresponsabilidad de la provincia de Buenos Aires en la evaluación de la congruencia entre las normas municipales y este marco. Sin embargo, Garay señala que a comienzos del siglo en curso, su implementación se evaluaba como dificultosa porque en muchas municipalidades en pos de reducir gastos se eliminaron las áreas de planeamiento o congelaron los cargos, y se dedicaron a atender temas de coyuntura (Óp. Cit.:12).

---

<sup>12</sup> En la actualidad, el Decreto Ley N° 8912/77, que en Octubre de 2017 cumple 40 años de vigencia, conduce el ordenamiento territorial en articulación con otras normas provinciales de carácter sectorial, como la normativa ambiental, de aguas y desagües naturales, de parques industriales y radicación industrial, del hábitat social, minería, entre otras.

Mientras, la provincia de Buenos Aires estuvo ausente para instrumentar y sostener una política firme en la materia, y los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encontraban con marcadas falencias o superposiciones de objetivos (Ibíd.: 12). Resultó entonces que fueron los municipios quienes sancionaron la mayor parte de las normas relacionadas con el ordenamiento territorial, con una mínima injerencia por parte del nivel provincial.

Asimismo este dispositivo normativo provincial no fue actualizado en sus aspectos fundamentales, desconociendo muchos de los problemas y procesos que atraviesan los territorios de la provincia. Esta falta de desconocimiento de los procesos socioeconómicos y político-institucionales por parte del sistema legal genera distorsiones de todo tipo como la infrutilización del suelo urbano en paralelo de altos déficits de vivienda, el absolutismo de la libertad individual en detrimento de las formas o restrictivas de los derechos de propiedad por citar algunas (Fernández, 2009).

El ordenamiento territorial es una política prioritaria a nivel municipal, por su carácter estratégico, transformador y mediador, porque en los territorios se articulan (o desarticulan) las políticas por definición. Es decir, el municipio posee la escala adecuada, la información, las competencias necesarias pero debe avanzar en sortear este diagnóstico para concretar el desafío de constituirse como el territorio de oportunidad del ordenamiento territorial. Caso contrario solo se quedará en los buenos propósitos. En este sentido, es fundamental un conocimiento certero sobre el alcance de los grados de capacidades disponibles y ante la clara imposibilidad de hacerlo en forma aislada, se destaca la necesidad de articular las acciones de los diferentes niveles del Estado para hacerlo en el marco del ordenamiento regional, provincial y nacional.

## Capítulo 2

# Capacidades para el ordenamiento territorial municipal

Concebir al ordenamiento territorial en los niveles municipales de gobierno, de la forma planteada en el capítulo anterior, requiere el sostenimiento de capacidades estatales específicas que permitan su formulación e implementación. En este capítulo, partiendo de una definición de capacidades estatales, se propone una conceptualización de aquellas específicas para el ordenamiento territorial y la identificación de las dimensiones que permiten su análisis y explicación.

### 2.1 Abordajes de las capacidades estatales

Un punto de coincidencia en las discusiones actuales sobre las capacidades estatales es su consideración como “habilidades para lograr un propósito” (Rodríguez Gustá. 2007:88). Esta primera definición se ajusta con la valoración teórica planteada hasta el momento en relación al territorio, las políticas públicas en general y al ordenamiento en particular, y deja afuera las evaluaciones de capacidades según resultados obtenidos, como también los análisis unidimensionales, centrados en evaluar solo un aspecto de las organizaciones políticas.

La mayor parte de los acercamientos contemporáneos a las capacidades estatales se inician discutiendo un texto de Grindle (1997; citado en Alonso, Óp. Cit: 18), quien define a la capacidad como las habilidades por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad y que propone que estas se concretan partir de múltiples dimensiones. La autora plantea que las capacidades estatales pueden desglosarse en cuatro tipos: la institucional, en tanto competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen las interacciones políticas y económicas; la técnica, que incluye la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas

públicas en general; la administrativa, que refiere a la competencia para implementar la provisión de bienes y servicios; y la política, o habilidad para procesar demandas de la sociedad (Grindle, 1996, citado en Alonso, Óp. Cit.: 18).

Para complejizar la propuesta de Grindle y producir un acercamiento a la realidad territorial latinoamericana, interesa recorrer las propuestas de conceptualización de tres autores que reflexionan sobre este tema en el mismo periodo estudiado por esta tesis y formulan dimensiones para su abordaje, se trata de Fabián Repetto (Óp. Cit.) y Guillermo Alonso (Óp. Cit.). También se reflexionará a partir de la propuesta de Carlos Matus (Óp. Cit.) relacionada con las capacidades de gobierno por su valoración respecto de la planificación.

Luego de reconocer cada uno de estos núcleos de ideas se articularán los principales aspectos que permiten construir una trama para el abordaje de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial.

- Fabián Repetto (Óp. Cit: 43) define como capacidad estatal a la “aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debería proveer la respuesta estatal a dichos problemas”. Concepto que “remite a una posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Ibíd.: 49),
- Guillermo Alonso (Óp. Cit.: 13): las define como “el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política”.
- Carlos Matus (Óp. Cit.:41) precisa que la capacidad de gobierno es la “capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenidos propositivo del proyecto de gobierno”.

En la primera conceptualización Repetto pone énfasis en que las capacidades estatales se requieren para resolver problemáticas de la sociedad, es decir, en la evaluación de las capacidades es importante conocer los fines para los que utiliza (Repetto, Óp. Cit.: 43). Asimismo destaca la interrelación estrecha entre administración y política.

En esta propuesta Repetto (2004) avanza sobre la idea propuesta por J. Migdal quien afirma que “es la habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (citado en Bernazza y Longo, 2014:111). Es decir, la capacidad estatal se expresa en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general, al que refiere como el “valor social”, el cual debe ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de diferentes individuos, grupos de intereses, ideologías y poder (Repetto, Óp. Cit.: 43).

Esta perspectiva es institucional porque refiere a las formas en que la capacidad estatal es condicionada por un tejido de mecanismos históricamente conformados, que el autor denomina marco institucional (Repetto Óp. Cit.: 46). Pero también es relacional porque pone énfasis en los vínculos entre las diversas esferas que articulan lo político con lo administrativo en determinados contextos (Ibíd.: 54).

El concepto de capacidad estatal requiere asociar dos subtipos de capacidad, las administrativas y las políticas, representando con ambas la articulación entre el aparato burocrático y la arena política (Ibíd.: 50). Estas dos categorías son los pilares centrales que estructuran a la capacidad estatal y que el autor plantea para interrogar los problemas y desafíos de la política social latinoamericana.

Con capacidad administrativa refiere a la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en carreras de mérito y bien incentivados material y simbólicamente (Ibíd.: 53).

Mientras la capacidad política es interpretada como “la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Ibíd.: 54).

En la segunda conceptualización Alonso, pone mayor énfasis en la perspectiva relacional, al destacar la necesidad de visualizar la lógica de los actores vinculados a la acción política. En esta línea, el autor propone ampliar el alcance de la noción de las capacidades estatales, las que además de su dimensión técnico administrativa tienen que ser vistas desde una dimensión relacional (Óp. Cit.: 18).

Con las capacidades técnico-administrativas, refiere a la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno burocráticos que requiere la adopción e implementación de políticas.

Específicamente plantea la necesidad de contar con un funcionariado calificado y que se caracterice por la probidad administrativa, lo que requiere de una organización estatal capaz de lograrlo. Además de la atención a las relaciones interinstitucionales que den coherencia interna al aparato estatal (Ibíd.: 19).

En tanto que la dimensión relacional refiere al análisis de los vínculos entre organismos con los contextos socioeconómicos con los que interactúa. Alonso asume que el foco debe ser puesto conjuntamente en el aparato estatal desde adentro y hacia afuera, asumiendo que el Estado es una presencia imprescindible, pero insuficiente para explicar y desplegar las capacidades. En esta propuesta Alonso hace foco en condición básica de un Estado autónomo y en la necesidad que esté imbricado en una red de relaciones con importantes grupos sociales para fortalecer las condiciones para implementar las políticas (Ibíd.: 20).

A partir de esta propuesta, este autor plantea una serie de pasos metodológicos necesarios para formular análisis de capacidades institucionales en la búsqueda de identificar “brechas o déficits de capacidades institucionales” considerando los procesos que se desarrollan en el interior del aparato estatal para luego poner foco en el nexo en la relación Estado-Sociedad a partir de definir el mapa político a partir de identificar los actores, sus recursos de poder y las “redes de políticas” (Ibíd.: 28-33).

Finalmente, la tercera conceptualización propuesta por Matus (1987) para la noción de “capacidad de gobierno”<sup>13</sup>, resulta clave para este trabajo porque destaca el concepto de planificación como uno de sus componentes definitorios y como actividad propia del “arte de gobernar” (citado en Bernazza y Longo, 2014:126).

Según Matus (1998: 40), gobernar exige articular tres variables que sintetiza en un sistema triangular con los siguientes elementos principales en cada uno de sus vértices: proyecto de gobierno, gobernabilidad del sistema, y capacidad de gobierno. Este triángulo explica los componentes necesarios de la capacidad de gobierno, porque cada depende de los otros.

Con proyecto de gobierno refiere al contenido propositivo de las acciones que se plantea realizar para alcanzar sus objetivos. El proyecto de gobierno trata sobre el tipo de Sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, etc. que parecen pertinentes al

---

<sup>13</sup> Al respecto vale citar la diferenciación de Alonso entre capacidad de gobierno y capacidades estatales. El autor aclara que las capacidades de gobierno no son lo mismo que las capacidades estatales, porque las primeras “son situacionales y emergentes de la situación en determinadas coyunturas”, mientras las segundas “son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo” (2007:21).

caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Su contenido es producto de circunstancias e intereses del actor que gobierna y de su capacidad de gobierno (Ibíd.: 40).

La gobernabilidad del sistema surge de la relación entre los componentes que el gobierno controla y no controla. Cuantos menos componentes sean controlados menor será la gobernabilidad, y cuantas más variables decisivas controla mayor es su libertad de acción y mayor es para la gobernabilidad del sistema. El peso de las variables relevantes depende del proyecto de gobierno y de la capacidad del gobernante. (Ibíd.: 41)

Finalmente, como capacidad de gobierno se entiende a la capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno. Se relaciona con el dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno” (Ibíd.: 41).

Cabe ahora incorporar una cuarta conceptualización, la propuesta por Oscar Madoery (2008), quien incorpora la mirada territorial a las políticas públicas e introduce el concepto de capacidad endógena de los territorios:

- Madoery (2008: 117) propone que las “cualidades propias de las personas, las instituciones públicas, privadas y sociales y las empresas, así como el tipo de relaciones que logran establecer, le otorgan a un territorio local capacidades de adaptación a entornos cambiantes y capacidades de control del proceso de desarrollo local”.

Si bien el autor refiere a capacidades para el proceso de desarrollo local, interesa introducir su propuesta porque remarca la importancia del territorio tanto en la competitividad de las empresas, como en la capacidad de las instituciones públicas y privadas para gestionar el desarrollo y representan visiones integrales y dinámicas del proceso de desarrollo. No todos los territorios presentan las mismas capacidades de desarrollo, por ello plantea una tipología de territorios según sus capacidades endógenas (Ibíd: 121-122).

Las diferentes capacidades se basan en las diferentes combinaciones que adquiere una serie de atributos, mayormente relacionales. En primer lugar, menciona a la organización e interacción del sistema de empresas locales. En segundo lugar a la adopción de innovaciones tecnológicas, organizacionales, de gestión e institucionales, así como también la difusión de conocimiento y las redes de innovación, y un aprovechamiento del conocimiento contextual. En tercer lugar a

los entornos que estimulan los diferentes grados de desarrollo urbano. En cuarto orden refiere a las características que adquieren los entornos institucionales, en particular a las relaciones entre organizaciones, individuos y actores comprometidos en políticas.

Esta conceptualización resulta interesante porque confirma la necesidad de miradas diferenciadas al territorio en función de las diversidades sociales, económicas, productivas y académicas en las cuales están articuladas. Es decir, el Estado formula e implementa las políticas, pero las mismas son delimitadas, condicionadas o favorecidas por las tensiones entre los aspectos recién señalados. En modo consecuente, estas miradas diferenciadas se constituirían en posibles caminos para la mejora de las capacidades.

El común denominador de estos enfoques sobre las capacidades es que están ligados a una interpretación compleja de las mismas en el marco de la complejidad de los procesos de gobierno. En ellas se destaca que las capacidades son habilidades para lograr un fin, bien sean objetivos sociales o un proyecto de gobierno. Asimismo, cada uno refiere de un modo u otro a la complementación entre dimensiones y componentes entrelazados que inter-definen a las capacidades estatales.

En ellos también se destacó la necesidad de contemplar los vínculos con componentes externos al aparato estatal y que explican utilizando el concepto de “autonomía enraizada” propuesto por Evans en tanto la capacidad de transformar requiere de la “mezcla de coherencia interna y de conexiones externas” y cuya eficiencia depende de la índole de la estructura social circundante así como del carácter interno del Estado” (1996:555-557). Perspectiva en la cual subyace la idea que la capacidad estatal depende de aspectos administrativos y de la interacción política entre estatales con los sectores socioeconómicos.

## **2.2 Capacidades específicas para la política de ordenamiento territorial municipal**

Quedó planteado en las líneas anteriores que las capacidades estatales tienen componentes complejos en interacción, y que la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial requiere de capacidades estatales específicas. También quedó manifiesto que las capacidades se expresan en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general o proyecto de gobierno.

En este marco, los municipios con más altos grados de capacidad para el ordenamiento territorial pueden tomar decisiones sobre qué problemáticas abordar; formular una política planificada; direccionarla, gestionarla y controlarla para colaborar en el desarrollo

socioeconómico municipal. Ello no se conformará por el voluntarismo de los gobiernos municipales sino que requiere del desarrollo de capacidades estatales para ese fin.

En orden a lo aquí expuesto, se entiende por capacidades estatales municipales para el ordenamiento territorial, a las habilidades de los organismos del Estado que posibilitan desempeñar con éxito la conducción de los procesos de configuración y organización del territorio en base a ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano, en forma planificada y coordinada para contribuir al desarrollo económico y social de los ámbitos locales.

Es decir, estas capacidades deberían colaborar al manejo y articulación estratégica constante de:

1. La problematización de las “cuestiones territoriales” para la definición de objetivos y prioridades desde una mirada integral, en cuanto a sus relaciones o factores condicionantes, dimensiones y, escalas y actores comprendidos.
2. La identificación de acciones para su abordaje, y su direccionamiento para conducir la configuración y organización territorial en forma planificada, en base a un proyecto o idea de territorio con ciertos fines sociales compartidos, en los cuales la puja de poder entre actores es clave.
3. La conducción cotidiana, a través de la articulación de distintos recursos e instrumentos, de aquellos fines sociales compartidos, sosteniendo la integralidad. Así también su monitoreo y evaluación.

Desde esta perspectiva, el entendimiento y abordaje de las capacidades no es un quehacer sencillo, menos aún su construcción y sostenimiento. Las capacidades por municipios podrían ser muy dispares de acuerdo a los posibles grados y combinaciones de habilidades para problematizar, direccionar o conducir la política. Situaciones que también pueden resultar muy dispares en tanto el universo de municipios provincial y nacional así lo es.

Planteado de este modo, para avanzar en la construcción de los niveles de capacidad necesarios para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en el contexto provincial se requiere asociar, la capacidad política, o de problematizar cuestiones territoriales; la capacidad de planificación y gestión, o de priorizar temas que se articulen en el proyecto de territorio deseado, y direccionar y orientar caminos para llegar al mismo; y la capacidad administrativa, de establecimiento y sostenimiento de las condiciones de partida para la conducción cotidiana

de la política. Estas son las tres dimensiones básicas en la definición de las capacidades estatales para la política en cuestión.

Para esquematizar esta propuesta, vale retomar la idea del triángulo de Matus (Op. Cit.: 40), y utilizar la misma figura para la representación de la interacción de las tres dimensiones que condicionan las capacidades estatales, algunos atributos básicos a partir interacciones entre ellos y las acciones o actividades principales que deben sostenerse en la política (Gráfico N° 1).

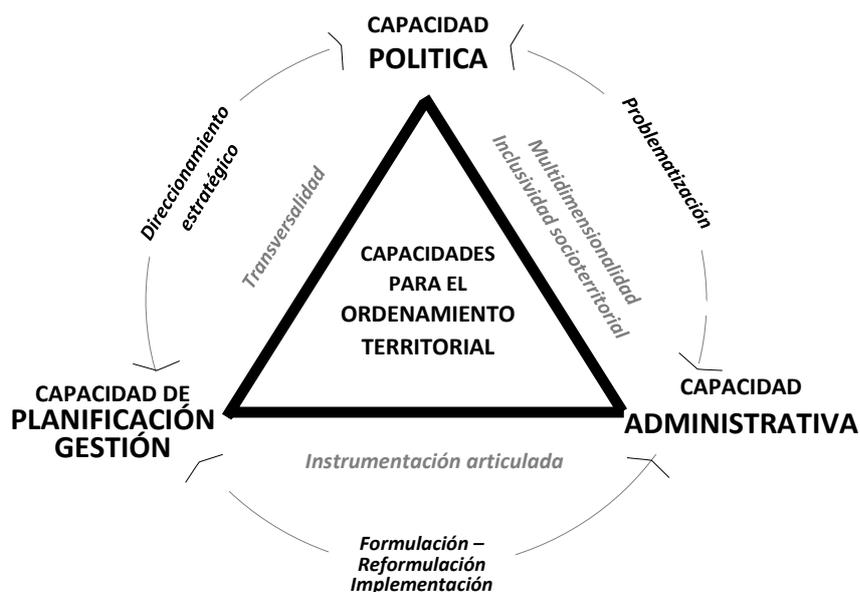


Gráfico 1: Dimensiones de capacidades para el ordenamiento territorial municipal

Fuente: Elaboración propia

La definición de dimensiones destaca la interacción recurrente entre recursos (componentes a priori de las políticas) y productos o manifestaciones (decisiones y acciones) de la capacidad. Esto último es clave para el ordenamiento territorial porque ciertas opciones de política, como la decisión de tener o no tener un plan, o de establecer ciertos privilegios sobre unos determinados actores sociales por sobre otros, retro- alimentan las capacidades disponibles, de la misma manera que la disposición de recursos económicos, administrativos, tecnológicos, por citar algunos componentes básicos de capacidad.

Con este esquema se trata por un lado de destacar aspectos de diferente naturaleza, pero por el otro enfatizar su entrelazamiento y condicionamiento mutuo para comprender la complejidad de las capacidades para el ordenamiento territorial como una unidad. En el apartado siguiente, se apunta a reconocer la diferenciación de estas tres dimensiones.

## **2.3 Dimensiones de las capacidades para el ordenamiento territorial**

Tal lo sugerido en forma previa, el concepto de capacidad estatal planteado desde la política del ordenamiento territorial, recupera los abordajes que reconocen las dimensiones del fenómeno. La propuesta desarrollada en esta tesis se estructura a partir de la conceptualización de Repetto (Óp. Cit. 50) quien considera que las capacidades estatales deben conjugar el “aparato burocrático” con “la arena política”.

Se incorpora como dimensión específica y transversal del ordenamiento, la capacidad de planificación y gestión, necesaria para abordar en forma integral y direccionada las acciones para la conducción de los procesos de configuración y organización del territorio. En los apartados siguientes se avanza en los aspectos específicos que implican estas tres dimensiones para la aproximación a las capacidades estatales para la política de ordenamiento territorial.

### **2.3.1 Capacidades administrativas como recurso mínimo**

Se entiende a las capacidades administrativas como los recursos mínimos para el funcionamiento de la política de ordenamiento territorial. En línea con la propuesta antes citada de Repetto, Rodríguez Gustá, plantea que la capacidad administrativa es un “requisito mínimo” (Op. Cit.:94) refiriéndose a aquellas capacidades sin las cuales el Estado no podría funcionar. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, al igual que para otras políticas públicas estas capacidades refieren a la disponibilidad de recursos organizacionales, procedimentales y humanos para tomar decisiones, formular acciones para encauzarlas e implementarlas.

Preguntarse por las capacidades administrativas para el ordenamiento territorial en municipios de la provincia de Buenos Aires implica indagar en ¿existen ámbitos autónomos para esta política?; ¿qué desarrollo tiene el aparato organizacional vinculado a la misma?; ¿qué recursos físicos y financieros se disponen para el área?; ¿qué dominio de la materia tienen los funcionarios y técnicos sobre el tema?, entre otros.

Tal lo sugerido en los capítulos precedentes, en la organización administrativa municipal debiera existir un área vinculada al ordenamiento territorial adecuada, con un desarrollo que permita la asignación de recursos y competencias acordes a las diferenciales necesidades locales. Además de contar con los recursos y habilidades de profesionales y técnicos que permitan la generación de vínculos de confianza, colaboración y trabajo con otras áreas y niveles de gobierno, necesarios para integrar las acciones entre espacios (de saber y poder) con impacto territorial.

Sin duda, que los gobiernos locales puedan contar con estas habilidades, y hacer uso de ellas, depende también de varios factores exógenos, entre otros de la disponibilidad de recursos para

afrontar los gastos necesarios para sostener los procesos, bien sea por transferencias de fondos desde los gobiernos nacional y provincial, por aportes por coparticipación, de ingresos locales, o de otras fuentes. Pero también depende de la capacidad política de identificar al ordenamiento como un área prioritaria para el desarrollo económico y social municipal y de la existencia de un proyecto territorial que pueda dar contenido a sus tareas.

### **2.3.2 Capacidades políticas como manifestación del proyecto de territorio**

Por su parte se interpreta a las capacidades políticas como expresión básica del proyecto de territorio de la política de ordenamiento territorial construido histórica y socialmente. La capacidad política se asocia con interpretar la esfera de las relaciones sociales, de las acciones, de las asociaciones y de las instituciones que se estructuran a partir del Estado, buscando el control de recursos considerados esenciales en el ejercicio del poder y la autoridad pública. Implica la habilidad de poner en agenda y dar forma de política pública a las demandas de los grupos sociales, tomando decisiones que los representen. (Rodríguez Gustá, Op. Cit.:101)

La idea que las capacidades políticas refieren a “habilidades para problematizar” (Repetto, Op. Cit.: 54) conduce a interrogarse sobre ¿qué temas logran entrar en la agenda del ordenamiento territorial?; ¿de qué forma son definidos?, ¿qué decisiones se toman en torno a esos temas?; ¿a qué grupos sociales representa?; ¿qué intereses e ideologías se ponen en juego en la decisión?, ¿qué temas y problemas quedan por fuera de la agenda del ordenamiento?, ¿cómo se relacionan con otros problemas?, entre otras preguntas.

Para avanzar en grados sólidos de capacidad política es necesario disponer de habilidades para la toma de decisiones que permitan a los niveles locales establecer valoraciones sobre los procesos y problemáticas territoriales de forma compleja. Es decir, se necesitan capacidad política para decidir cuáles son “sus” problemas territoriales y articularlos en un proyecto de territorio formulado, en forma coordinada con los niveles superiores de la administración.

Es decir, la capacidad de poner en agenda temas del ordenamiento territorial está vinculada con la disposición de áreas de gobierno que se dediquen a esta política; con la existencia de personal adecuado para visibilizar los problemas y formular los instrumentos convenientes para su resolución; con la capacidad de ligar acciones del área de la organización estatal específica con el poder legislativo local para el tratamiento deliberado de las temáticas y la formulación de instrumentos que los institucionalicen; y con la habilidad de articular miradas inter-actorales para encontrar consensos mínimos, por citar algunos ámbitos que manifiestan el carácter interactivo de este tipo de capacidad.

### **2.3.3 Capacidades de planificación – gestión como proceso para el direccionamiento hacia el proyecto de territorio**

Finalmente se entiende a las capacidades de planificación y gestión como procesos y productos para el direccionamiento y conducción de la política de ordenamiento territorial hacia el proyecto de territorio. Siguiendo a Matus (Op. Cit. 41), estas capacidades son fundamentales para la política de ordenamiento en tanto permiten el abordaje integral con referencias direccionadas, evitando la suma de parcialidades. Pero no se trata de cualquier capacidad de planificación si no de una que asuma la complejidad de la realidad que se requiere abordar y de final abierto a innumerables posibilidades, donde la creación de los hombres en conflicto crea el futuro y cualquier realidad puede ser explicada desde muy diversos puntos de vista (Matus, Op. Cit:46).

La capacidad de gestión, se halla en relación intrínseca con la anterior, tampoco se trata de cualquier gestión sino de aquella “actividad político-técnica que, explícitamente o no, parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos que supone decisiones sobre intereses, a la vez que depende de un adecuado manejo instrumental (técnico) para el logro de los objetivos” (Pírez, 1994:4) del ordenamiento territorial.

El análisis conjunto de la planificación y gestión busca indagar en la capacidad del Estado municipal de elaborar, programar y gestionar políticas en forma planificada, en forma sostenida en el tiempo y a largo plazo en respuesta a las demandas sociales y con capacidad de combinar acciones estratégicas con acciones programadas. El abordaje de este tipo de capacidades induce a la formulación de varias preguntas ¿fue posible establecer procesos de planificación?; ¿qué tipo de planificación fue posible?; ¿fue posible perseguir proyectos para los territorios? ¿qué instrumentos se utilizaron?; ¿qué articulación tuvo con las transformaciones sociales y con otros procesos de planificación?.

La disposición de capacidad de planificación y gestión implica el direccionamiento de acciones a partir de la articulación de recursos y dispositivos de distinta naturaleza y origen con los que se requiere intervenir para la integralidad, orientándolos por objetivos y/o estrategias definidos de antemano. El seguimiento de un proyecto territorial, que implica una definición político-ideológica, aúna los conceptos de planificación y gestión e implica el direccionamiento, según metas de distinta naturaleza que no están libradas a necesidades coyunturales o decisiones políticas espasmódicas. Ambas se interdefinen.

En otras palabras, recuperando la doble acepción del ordenamiento territorial, puede afirmarse que sostener procesos articulados de planificación y gestión resulta clave para intervenir sobre las políticas sectoriales con incidencia territorial y en simultáneo intervenir sobre los procesos territoriales que organizan y configuran los territorios, combinando acción estratégica con acción programada.

Intervenir sobre las políticas requiere de la gestión para la coordinación de políticas sectoriales y lograr la interacción y la cooperación entre actores. En este marco la planificación y gestión articuladas resultan instrumentos fundamentales para coordinar y apuntar al logro de la transversalidad de la política. Intervenir sobre los procesos de organización y configuración territorial requiere de la gestión para la instrumentación de los dispositivos del sistema de ordenamiento territorial y de la planificación para llevar las acciones de forma programada hacia los objetivos.

Finalmente, cabe insistir que, de igual modo que con la interpretación de las otras dimensiones, la valoración de la capacidad de planificación debe ser sustancialmente relacional.

## Capítulo 3

### **Conceptos y lineamientos metodológicos para el estudio de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial municipal**

En los capítulos que preceden se desarrolló el cuerpo teórico para la conceptualización y abordaje del objeto de estudio de la tesis, las políticas de ordenamiento territorial en municipios de la Provincia de Buenos Aires poniendo énfasis en la existencia de capacidades estatales específicas. Luego se ofreció un esquema de interpretación de las capacidades para el ordenamiento a partir de la identificación de las diversas dimensiones que, en interacción entre sí y con diversos contextos, las sustentan.

En el presente capítulo se avanza en el desarrollo de esta propuesta a partir de reunir los conceptos y lineamientos metodológicos centrales para luego avanzar en la definición de componentes de análisis, métodos y técnicas. El propósito central es reconocer y explicar las distintos tipos de capacidades en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

#### **3.1 Criterios generales**

El esquema de abordaje empírico propuesto para el presente trabajo remite a cuatro ejes básicos en la interpretación del ordenamiento territorial:

1. Pensar al Ordenamiento Territorial como una política pública.
2. Concebir las políticas públicas con una mirada territorial.
3. Pensar las capacidades estatales municipales desde la especificidad del ordenamiento territorial.
4. Desarrollar un abordaje multi escalar de las capacidades.

Pensar al Ordenamiento Territorial como una política pública significa una toma de posición del Estado ante problemas de la Sociedad para conducir la configuración y organización del territorio. Es decir, se trata de un instrumento manejado y producido en el marco de relaciones sociales entre el Estado y la Sociedad, cuyo principal actor es el gobierno municipal, quien debe tomar partido frente a los problemas territoriales, y en el marco de un proyecto para su territorio, eligiendo qué temas poner en agenda y para los cuales establecer caminos a seguir dando forma a sus marcos ideológicos y a las demandas de determinados actores.

Las políticas de ordenamiento territorial incluyen un conjunto o concatenación de actividades, decisiones o medidas con coherencia o incoherencia pero que tienen, o buscan tener, impacto en la configuración y/o en la organización urbana o territorial, bien sea con acciones específicas de transformación espacial del territorio o buscando la articulación territorial de otras políticas.

Concebir las políticas públicas con una mirada territorial, asumiendo su importancia en la integración en el territorio de las distintas acciones para el desarrollo socioeconómico municipal y sus múltiples niveles de articulación e interacción: la multidimensionalidad que conforma el sistema territorial; la intertemporalidad o necesidad de visión de largo alcance, y la multisectorialidad o la articulación en términos económicos y sociales en los contenidos de las políticas. Esta mirada requiere la consideración simultánea de una mirada planificada de los aspectos anteriormente mencionados con la apertura y dinamismo necesarios en ajuste a cambios, circunstancias o necesidades imprevistas.

Pensar las capacidades estatales municipales desde la especificidad del ordenamiento territorial, porque las capacidades son diferentes según políticas. Esto requiere la conjugación de habilidades para problematizar las cuestiones territoriales, formular estrategias articuladas para su abordaje y direccionar caminos para solucionar esas cuestiones problemáticas que entraron en la agenda; y conducir en forma cotidiana las acciones. Por ello las capacidades pueden representarse mediante tres dimensiones críticas fácilmente reconocibles y en interacción: la administrativa, la política, y la planificación.

La combinación de estas dimensiones y sus componentes presentan variaciones empíricas, ante situaciones “objetivamente” similares, como la de los municipios de la provincia de Buenos Aires, por lo cual es requisito fundamental anclar empíricamente el concepto.

El abordaje multi-escalar de las capacidades se presenta en tanto las capacidades se definen a partir de la interacción de procesos de diversas escalas y dimensiones que permitirán encontrar explicaciones más acabadas de su situación y recuperar líneas de intervención para su

mejoramiento. La interconexión entre escalas de análisis también se fundamenta este enfoque en que se trata de un área de investigación con nula exploración en el marco del ordenamiento territorial.

Como resultado final se busca construir un panorama de las capacidades disponibles en los 135 municipios de la provincia que permita establecer relaciones a través de múltiples combinaciones y situaciones de contexto. Esto se realizará a través de la identificación y evaluación del comportamiento de un conjunto de indicadores susceptibles de manejarse en todo el universo municipal y de la síntesis a través diversos índices de capacidades parciales y totales. En el gráfico N° 2 se resume el esquema de abordaje y en el apartado siguiente se desarrollan sus principales aspectos:

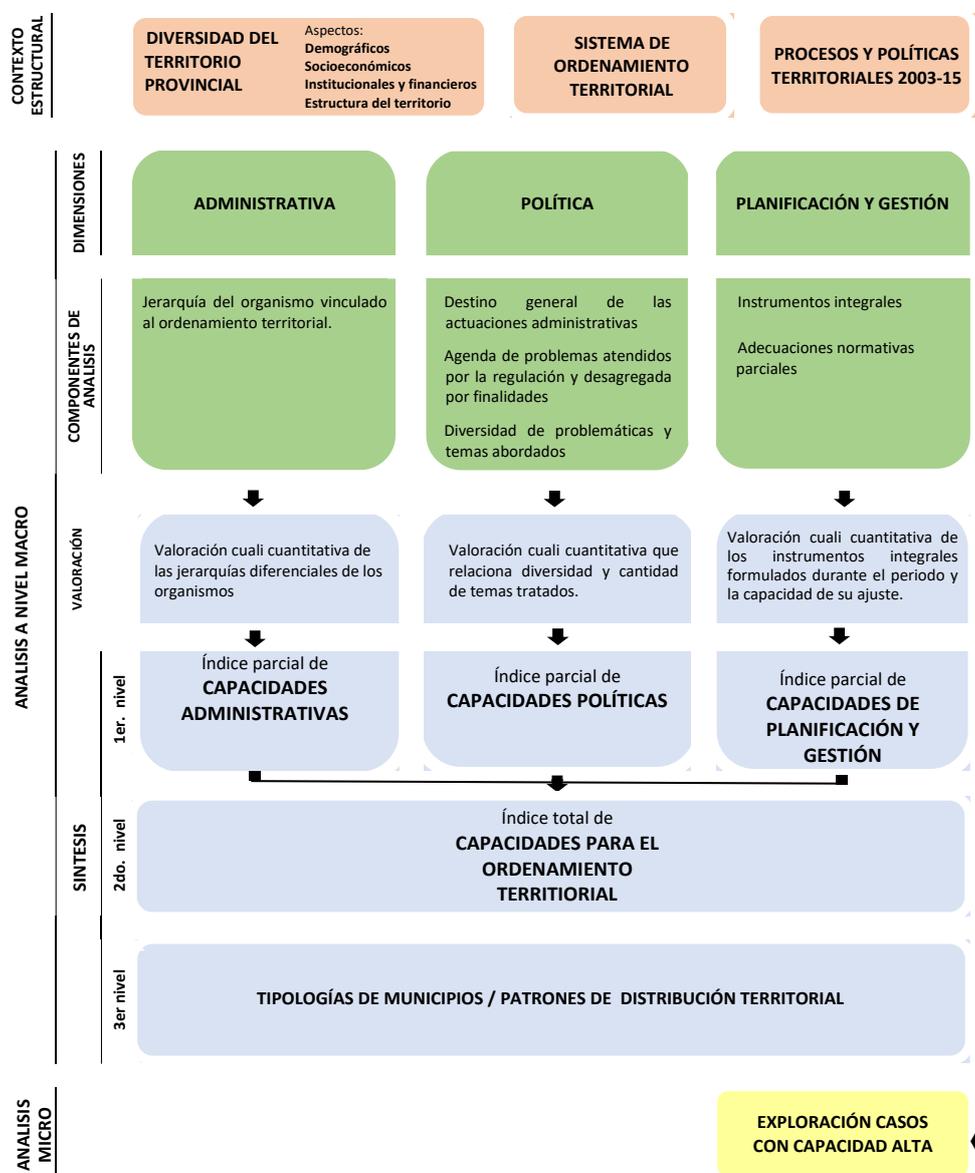


Gráfico 2: Esquema general de abordaje de las capacidades

Fuente: Elaboración propia

## 3.2 Desarrollo de la propuesta de abordaje

### 3.2.1 Contexto estructural

La evaluación de las condiciones de contexto tiene como propósito interpretar las razones externas que afectan a las capacidades municipales para el ordenamiento territorial. En esta tesis los siguientes aspectos principales que interaccionan con el sistema aquí abordado:

- Diversidad del territorio provincial. Aspectos: demográficos; socioeconómicos; institucionales – financieros; y estructura del territorio.
- Sistema de ordenamiento territorial. Subsistemas jurídico – normativo; de planificación; administrativo.
- Procesos y políticas territoriales. Económico productivos; dinámicas territoriales; políticas y planificación territorial;

Variaciones en estas condiciones podrían implicar modificaciones en las capacidades. Para el abordaje en esta investigación se recurrirá a fuentes bibliográficas secundarias.

### 3.2.2 Análisis a nivel macro: dimensiones y componentes de capacidades estatales en los municipios de la provincia de Buenos Aires

El análisis de las capacidades municipales a nivel macro tuvo un doble propósito, por una parte identificar los alcances de las diferenciales capacidades que disponen los municipios de la provincia a partir de la lectura de las tres dimensiones principales, e indirectamente identificar componentes indispensables para el mejoramiento de las políticas municipales de ordenamiento territorial. Se desarrolla en los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires en base al análisis de las siguientes dimensiones y componentes principales:

- a) El **análisis de las capacidades administrativas**, reconoce la existencia efectiva de áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial en las estructuras organizacionales abreviadas en los organigramas municipales al finalizar el periodo de estudio.

Componentes de análisis: aborda como principal elemento al aparato organizacional.

Síntesis y evaluación: Esta dimensión se sintetizó con un índice simple de capacidad, que incluye cuatro rangos (alto, medio, bajo o nulo) relacionados con la existencia de ámbitos de actividad específico dentro de la estructura organizativa municipal.

Desde una mirada cualitativa, las variaciones entre los índices se relacionan con la diferencial jerarquía de las áreas orgánico funcionales<sup>14</sup> de gobierno según la siguiente valoración:

- Capacidad alta: Secretaría o Subsecretaría
- Capacidad Media: Dirección
- Capacidad Baja: Departamento
- Capacidad Nula: Inexistencia de área

El análisis se especifica a partir de la interpretación de las diferentes pertenencias regionales y tamaño poblacional de los municipios.

Fuente de información: Es de tipo primaria, el registro oficial disponible en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y su verificación mediante búsquedas particulares en los organigramas municipales aprobados por Ordenanza municipal.

b) El **análisis de las capacidades políticas**, examinó la problemáticas incorporadas en la agenda de la regulación del ordenamiento territorial durante el periodo 2003-2015 en el marco del Decreto 8912/77<sup>15</sup>. Es decir interesa la capacidad de direccionamiento estratégico de las acciones vinculadas al ordenamiento territorial.

Se evalúa a partir de asociar la diversidad, para indagar en los diferentes grados de multidimensionalidad abordados por esta política, y la cantidad de actuaciones, para hacer foco en las veces que se tomó decisiones relacionadas con el ordenamiento.

---

<sup>14</sup> Dentro de la complejas estructuras organizacionales de la administración se encuentran las siguientes figuras mencionados en el Decreto Nº 1322/05 de la provincia de Buenos Aires que en términos generales implican de mayor a menor grado de funciones, competencias y recursos: secretaría; dirección; Departamento y División. Las unidades de secretaría y dirección generalmente desarrollan tareas de elaboración, coordinación y ejecución de tareas, mientras que las de departamento y división se limitan a la gestión de temas específicos.

Es común que los niveles municipales utilicen estas figuras para definir a las unidades administrativas de cada organismo para tener eficiencia. Es válido aclarar que algunos de estos tipos no siempre tienen similares destinos aunque tengan similar denominación.

<sup>15</sup> Cabe destacar que desde el punto de vista político las intervenciones vinculadas a la sanción de Ordenanzas en el marco del Decreto 8912/77, también tienen una significancia particular porque implican la intermediación de los Concejos Deliberantes para su sanción. Esto quiere decir que se requiere de procesos de negociación entre cuadros políticos, funcionarios de carrera y técnicos que exceden el ámbito del ejecutivo. Es decir se requiere del juego político en la decisión de valorar los temas para incluirlos en la agenda, en la formulación de las estrategias y las acciones con el debido sostén político, y para avanzar en la negociación interactoral dentro del mismo aparato estatal.

Componentes de análisis: se desagregan tres núcleos temáticos, 1) destino general de las actuaciones administrativas; 2) agenda de problemas atendidas por la regulación y desagregada por finalidades; 3) diversidad de problemáticas y temas abordados.

Síntesis y evaluación: Esta dimensión se sintetizó con un índice complejo de capacidad, que incluye cuatro rangos (alto, medio, bajo o nulo) relacionados con la diversidad de temáticas que trató la regulación del ordenamiento territorial y con la cantidad de cambios tratados.

Desde una mirada cuali cuantitativa se valora que las capacidades son más altas cuanto más diversas son las problemáticas atendidas y cuantos más casos se pudieran atender. Los municipios que registran menores cantidades y diversidad exhiben capacidades en grados inferiores. Asimismo se valoraron las ideas y criterios que impregnan a la política de ordenamiento y contribuyeron a encarrilar la toma de decisiones. La valoración en los cuatro rangos fue hecha según los siguientes criterios:

- Capacidad alta: entre 5-11 temas y 12- 41 cambios.
- Capacidad Media: entre 3-4 temas y entre 3 - 11 cambios.
- Capacidad Baja: entre 5-11 temas –10 o menos cambios.
- Capacidad Nula: 2 o menos temas y 6 o menos cambios.

El análisis y la síntesis se complejiza a partir de la interpretación a la luz de la pertenencia regional y tamaño poblacional de los municipios.

Fuentes de información: Son de tipo primario y provienen de registros oficiales y documentos públicos. Se analizaron 509 Ordenanzas sancionadas en el marco del Decreto Ley N° 8912/77, disponibles en formato papel en el Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA) y 307 resoluciones ministeriales obrantes en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC), ambos disponibles en forma física en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Es oportuno aclarar que existe un sub-registro de las Ordenanzas efectivamente sancionadas porque en el RUUCPBA sólo se incluyen las Ordenanzas que obtuvieron convalidación técnica provincial y el RPUC los proyectos de urbanizaciones cerradas que fueron aprobados. Por fuera de este universo existe otro grupo de dispositivos administrativos y emprendimientos, con procesos de gestión avanzados o materializados, que se suman a otros procesos de informalidad urbana pero que no fueron considerados en este universo de datos para mantener la fiabilidad en el control de los datos.

- c) **El análisis de la capacidad de planificación - gestión** indaga en la incorporación de nuevos instrumentos de planificación integrales sancionados durante el periodo 2003-15 diferenciándolos por niveles de integralidad y por la capacidad para su actualización. Interesa asociar ambos componentes para visibilizar la capacidad de planificar -para formular y sostener el proyecto de territorio.

Componentes de análisis: se relacionan dos tipos de actuaciones: 1) instrumentos integrales; 2) adecuaciones normativas parciales.

Síntesis y evaluación: Esta dimensión se sintetizó con un índice complejo, que reconoce grados positivos de capacidad sólo en aquellos municipios que tuvieron la habilidad de formular instrumentos integrales durante el periodo. Se incluye cuatro rangos (alto, medio, bajo o nulo) relacionados con la existencia de instrumentos de distinto tipo de integralidad y/o con la capacidad de su ajuste según los siguientes criterios:

- Capacidad alta: cuenta con un plan de hasta 10 años de vigencia; o cuenta plan con más de 10 años de vigencia y 5 o más adecuaciones parciales.
- Capacidad Media: cuenta con plan con más de 10 años de vigencia
- Capacidad Baja: cuenta con zonificación
- Capacidad Nula: Sin instrumentos integrales durante el periodo

Fuente de información: Es primaria y proviene de registros oficiales y documentos públicos. Se construyó a partir del registro oficial de actuaciones administrativas disponible en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires y del análisis de 509 Ordenanzas sancionadas en el marco del Decreto Ley Nº 8912/77 disponibles en formato papel en el Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA)..

- d) La **síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial**, se elaboró a partir de la integración de los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación que permiten avanzar en dos nuevos niveles de síntesis:

d1) Grados de capacidad para el ordenamiento territorial: se elaboró un índice con siete grados de capacidades (alto, medio alto, medio, medio bajo, bajo, bajo-nulo, nulo) para describir las distintas combinaciones de capacidad según los siguientes criterios generales:

- Capacidad alta: presenta categorías altas en las tres capacidades parciales.

- Capacidad Medio-alta: exhibe categorías medias y altas en las capacidades parciales.
- Capacidad Media: presenta categorías medias en las tres capacidades parciales.
- Capacidad Medio–baja: exhibe categorías medias y bajas en las capacidades parciales.
- Capacidad Baja: presenta categorías bajas en las capacidades parciales.
- Capacidad Baja- Nula: exhibe categorías bajas y nulas en las capacidades parciales.
- Capacidad Nula: presenta categorías nulas de las tres capacidades parciales

d2) Tipologías de municipios según capacidades disponibles – Patrones de distribución: se reconocen tipos de municipios según las capacidades disponibles según los siguientes criterios:

- Municipios con rasgos de capacidad afianzada: municipios que disponen de categorías de capacidad alta y media-alta.
- Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren mejoramientos parciales: municipios que disponen de categorías de capacidad media y media-baja.
- Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales: municipios que disponen de categorías de capacidad baja y baja-nula.
- Municipios que adolecen de habilidades y requieren mejoramientos estructurales: municipios que disponen de categorías de capacidad nula en todas las dimensiones.

Luego se avanzó en la identificación de patrones de distribución territorial en el territorio provincial que permiten encontrar lógicas de distribución y agrupamiento.

En esta escala la información se procesó combinando el análisis manual con un sistema de información geográfica, lo que permitió el manejo de la totalidad del universo con datos precisos y comparables y permitió establecer índices con distinto grado de complejidad. De esta forma se elaboraron las instancias de síntesis de capacidades, tanto los patrones parciales como los generales. El análisis de los diversos patrones resultantes se desarrolló estableciendo relaciones contextuales con diversas situaciones territoriales de la provincia partiendo de la base de las pertenencias regionales y la cuantificación poblacional. También

aportaron a la interpretación las entrevistas realizadas durante la fase inicial de la investigación.

A efectos de una precisa interpretación del estudio de casos, a lo largo de su exposición se expondrán otros aspectos metodológicos específicos.

### **3.2.3 Análisis a nivel micro: exploración de la percepción de las capacidades por los actores locales vinculados al ordenamiento territorial**

El análisis de las capacidades municipales a nivel micro tuvo el propósito de examinar las capacidades estatales para el ordenamiento territorial, a partir de la mirada de los actores políticos locales vinculados con su formulación e implementación.

Se concretó por medio de entrevistas en profundidad semiestructuradas, que fueron realizadas al finalizar el periodo de estudio. Los informantes clave debían ser: ex funcionarios en cargos de direcciones o secretarías durante el periodo estudiado y reconocidos como actores involucrados en la gestión por los funcionarios provinciales que actuaron en ese momento.

Se indagó sobre posibles explicaciones respecto los distintos componentes que confluyen en la conformación de las capacidades disponibles, en los déficits de capacidad que pudieran identificar, y en las consecuencias de ambos en la formulación e implementación del ordenamiento territorial.

Esta indagación, de carácter exploratorio, se realizó en los municipios que fueron identificados con grados altos de capacidad, Malvinas Argentinas y Tandil.

## SECCIÓN II | Estudio de casos



## Capítulo 1

# Condiciones estructurales de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial municipal

Este capítulo tiene como propósito, desde una visión general, interpretar a modo de interconexiones, las relaciones entre diversos contextos y las capacidades estatales para el ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-15. Se comienza por exponer los elementos centrales que configuran la diversidad del territorio provincial, en particular los rasgos demográficos, socioeconómicos, institucional financieros, y la estructura territorial. A continuación se indaga en las características específicas del sistema de ordenamiento territorial en que se articulan estas políticas específicas. Para finalizar se analizan las principales las transformaciones socio-territoriales sucedidas durante el periodo y las políticas fundamentales que las movilizaron o atendieron.

### 1.1 La diversidad del territorio provincial: interior y RMBA

El territorio provincial es muy diverso y asimétrico, en 307.751 km<sup>2</sup>, 135 municipios, incluye al territorio interior con un alto potencial productivo y a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), principal centralidad nacional por peso económico y demográfico (mapa anexo N° 1). Su población y participación en el producto bruto geográfico equivalen a cerca de un tercio del total nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008: 207).

Cada una de estas dos grandes regiones tiene diferencias en su interior, por las actividades productivas dominantes, las condiciones de vida de la población, la situación demográfica, por citar algunos aspectos que complejizan la caracterización provincial. Las problemáticas territoriales tampoco son homogéneas, y el peso poblacional de la RMBA hace que ellas sean críticas al ocurrir en la misma. Por su parte, la extensión territorial del interior, sumado a la gran cantidad de núcleos poblacionales, hace que sus rasgos requieran una mirada diferencial. Estas múltiples condiciones de contexto estructural importan a la reflexión sobre las capacidades

estatales para el ordenamiento territorial en dos sentidos, porque implican distintos desafíos territoriales necesarios de abordar a partir de capacidades específicas, o bien porque podrían actuar restringiendo o favoreciendo a las capacidades disponibles.

### 1.1.1 Aspectos demográficos<sup>16</sup>

A efectos de visualizar el complejo universo de municipios bonaerenses se puede comenzar por desagregar los territorios “metropolitano” e “interior pampeano”<sup>17</sup> según el tamaño poblacional de cada unidad administrativa para avanzar en una comprensión más precisa de las diferencias entre ambos y a las particularidades en su interior.

Los partidos metropolitanos son 40, y están comprendidos por el Gran Buenos Aires más otro grupo ubicado a continuación hasta aproximadamente la ruta provincial N° 6. A su vez los municipios metropolitanos pueden dividirse por coronas<sup>18</sup>. Como pampeanos se designa al resto de 95 partidos, normalmente designados como “interiores”. Sobre cada una de estas regiones puede hacerse un segundo nivel de desagregación, estableciendo rangos poblacionales (cuadro N° 1, cuadro anexo N° 1 y mapa N° 1)

Región	Denominación	Corte poblacional
Metropolitana (RMBA)	M1	Menos de 100.000 hab.
	M2	100.000-249.999
	M3	250.000-499.999
	M4	500.000 y más
Interior	P1	Menos de 10.000 hab.
	P2	10.000-49999
	P3	50.000-99.999
	P4	10.0000-249.999
	P5	250.000 y mas

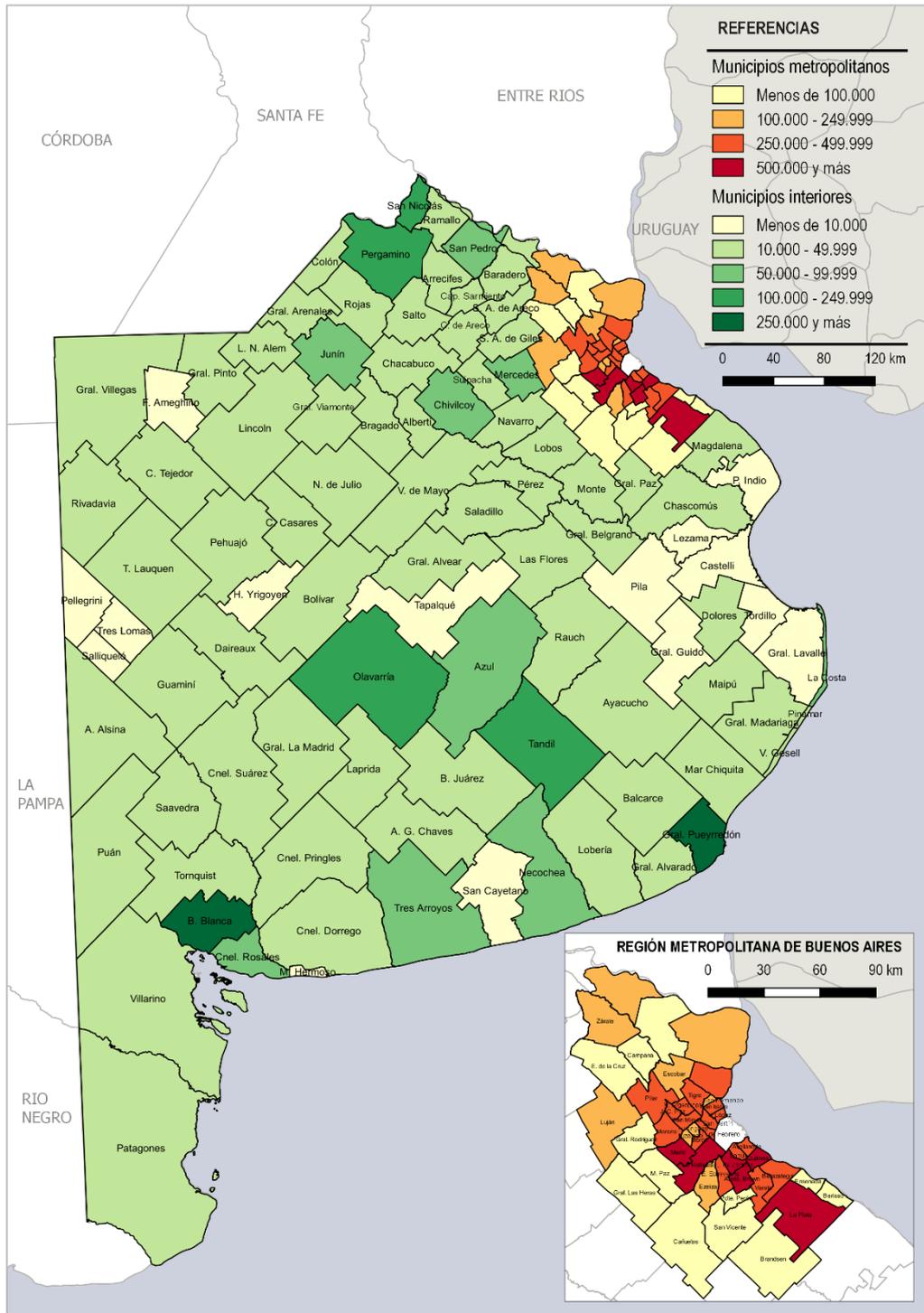
Cuadro 1: **Municipios de la provincia de Buenos Aires según rangos demográficos**

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales, PBA (2007)

<sup>16</sup> Este apartado fue elaborado en base al documento “Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, elaborado por el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

<sup>17</sup> El estudio plantea esta división y varias subdivisiones interiores que son aquí tomadas como referencia para el análisis. Los datos fueron actualizados para esta tesis en base al último censo nacional (CNPHyV, INDEC, 2010).

<sup>18</sup> El estudio de la Subsecretaría de Asuntos Municipales propone la existencia de 4 coronas en el área metropolitana, sin embargo en esta tesis se utilizará la definición por coronas propuesta por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el mismo año. Esta división propone la existencia de tres coronas sobre el mismo universo de 40 partidos.



Mapa 1: **Municipios de la provincia de Buenos Aires por tipos: según regiones y rangos demográficos \***

Fuente: Elaboración propia con datos del CNPhyV 2010 y en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007)\*

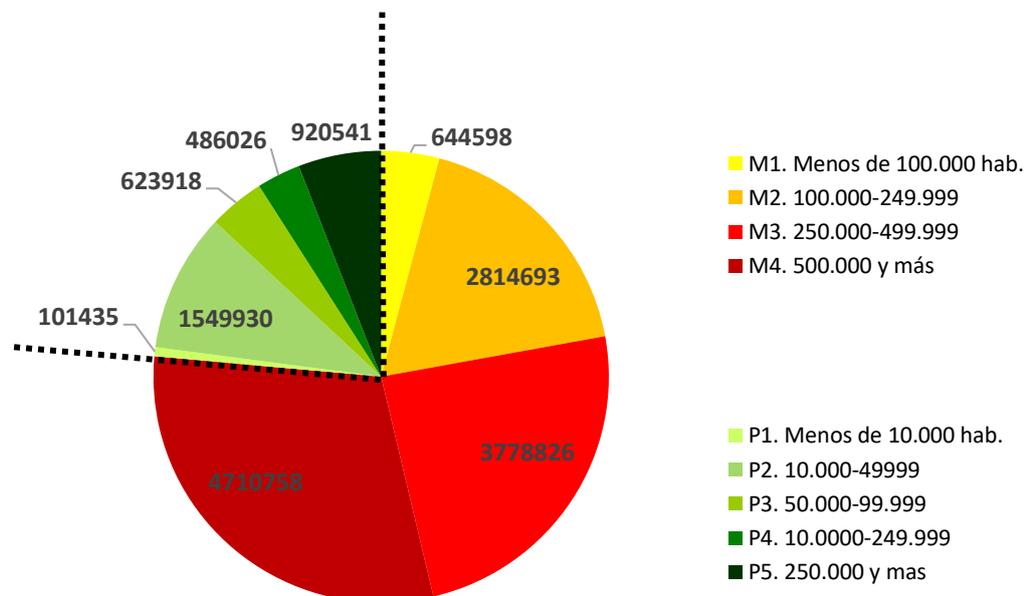


Gráfico 3: **Población en municipios por pertenencia regional y rangos poblacionales**

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007) y población según CNPHYV 2010

La RMBA concentra cerca de las tres cuartas partes de población (11.948.875 hab.), el resto se distribuye en los municipios interiores (3.681.870hab.) tal puede verse en el gráfico N° 3. La distribución de población por coronas metropolitanas demuestra que en la primera y segunda corona están incluidos los partidos más poblados, mientras que la tercera a los menos. En la primera corona no se visualizan municipios ubicados en el primer rango poblacional (menos de 100.00 habitantes), así puede verse en el cuadro anexo N° 2. El tipo de municipio predominante por tamaño poblacional es el perteneciente al rango M2 (entre 100.000-249.999 hab.), tal puede apreciarse en el gráfico anexo N° 1.

La segunda corona tiene una composición similar a la primera, en cuanto al total de la población, cantidad y tipos de municipios por rango poblacional. Sin embargo la densidad poblacional es más alta en la primera como producto de la extensión superficial mayor de los municipios de la segunda corona (mapa anexo N° 2). En la tercera corona, el grupo predominante de municipios es el que ostenta una población menor a 100.000 habitantes, con solo tres casos en el rango M2. En este agrupamiento sólo se destacan los municipios de La Plata y La Matanza entre su población incluyen al 61% de los habitantes del agrupamiento.

Por su parte, en el territorio pampeano se destaca que el 42% de la población reside en partidos de tamaño poblacional pequeño, es decir entre 10.000 y 50.000. El 25% de la población reside en partidos con más de 250.000 habitantes (General Pueyrredón – Mar del Plata- y Bahía Blanca). Y el 17 % de la población en partidos que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes. Por

último, hay menos de un 3% de población que se asienta en partidos con menos de 10.000 habitantes (cuadro anexo N° 3).

Al revisar la incidencia en términos de cantidad de municipios por rangos poblacionales de municipios interiores se destacan los pertenecientes al rango P2 (entre 10.000-49.999 hab), de los cuales hay 65 (gráfico anexo N° 1). Es decir, lo predominante en esta área es el asentamiento poblacional en pequeños núcleos urbanos, particularmente, si se toma en cuenta que las cifras aquí presentadas son a nivel de partido y no de localidades y que en todos los partidos la población si bien se concentra en la localidad cabecera también se nuclea en otros centros de menor magnitud.

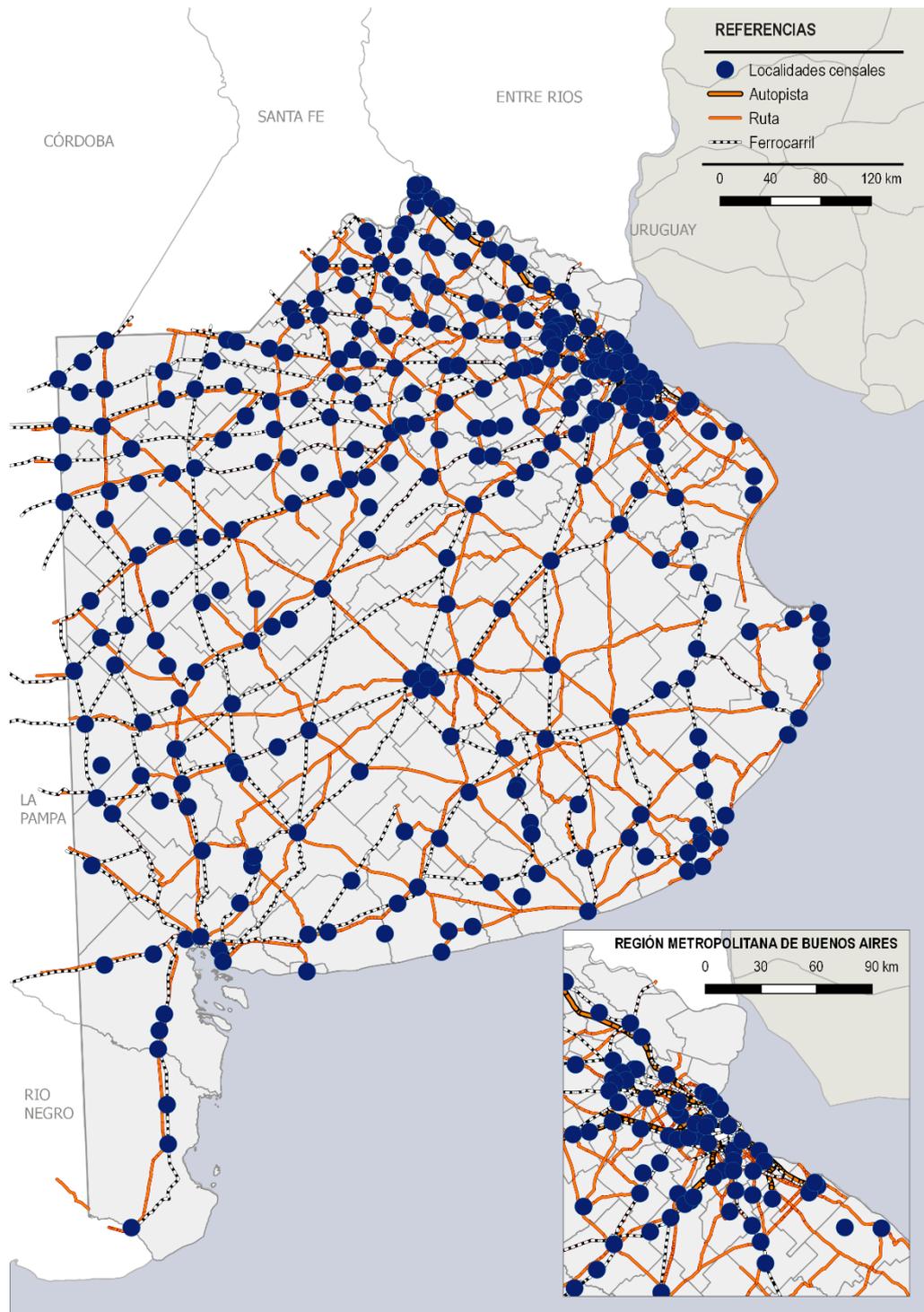
También resulta demostrativo de la complejidad del territorio provincial, observar la cantidad de localidades y su tamaño poblacional. El Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda del año 2010 identificó que en la provincia de Buenos Aires existen 560 localidades<sup>19</sup>, de las cuales, 329 cuentan con menos de 1000 habitantes y otras 214 tienen población menor a 50.000 habitantes (cuadro N° 2 y mapa N° 2).

Tamaño poblacional	Cantidad de localidades CNPHyV 2010
1.000.001 y más	1
500.001-1.000.000	2
200.001-500.000	1
100.001-200.000	2
50.001-100.000	11
20.001-50.000	29
10.001-20.000	29
5.001-10.000	39
2.001-5.000	53
1.001-2.000	64
Hasta 1.000	329

Cuadro 2: **Localidades censales por tamaño. Provincia de Buenos Aires. Años 1991- 2010**

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas (2016a)

<sup>19</sup> Se refiere a localidades censales. En la Argentina se adoptó para definir a las localidades el denominado criterio físico desarrollado en la publicación de INDEC de César Vapñarsky y otros: "El concepto de localidad: definición, estudios de caso, y fundamentos teóricos – metodológicos" Serie D N° 4. Una localidad es: "...una porción o varias porciones cercanas entre sí de la superficie de la tierra, delimitada cada una por una envolvente y configurada como mosaico de áreas edificadas y no edificadas. El censo desagrega en a) Localidades urbanas (más de 2000 habitantes) y b) Localidades no urbanas (menos de 2000 habitantes) (Dirección provincial de Estadísticas, 2016).



Mapa 2: **Localidades de la provincia de Buenos Aires**

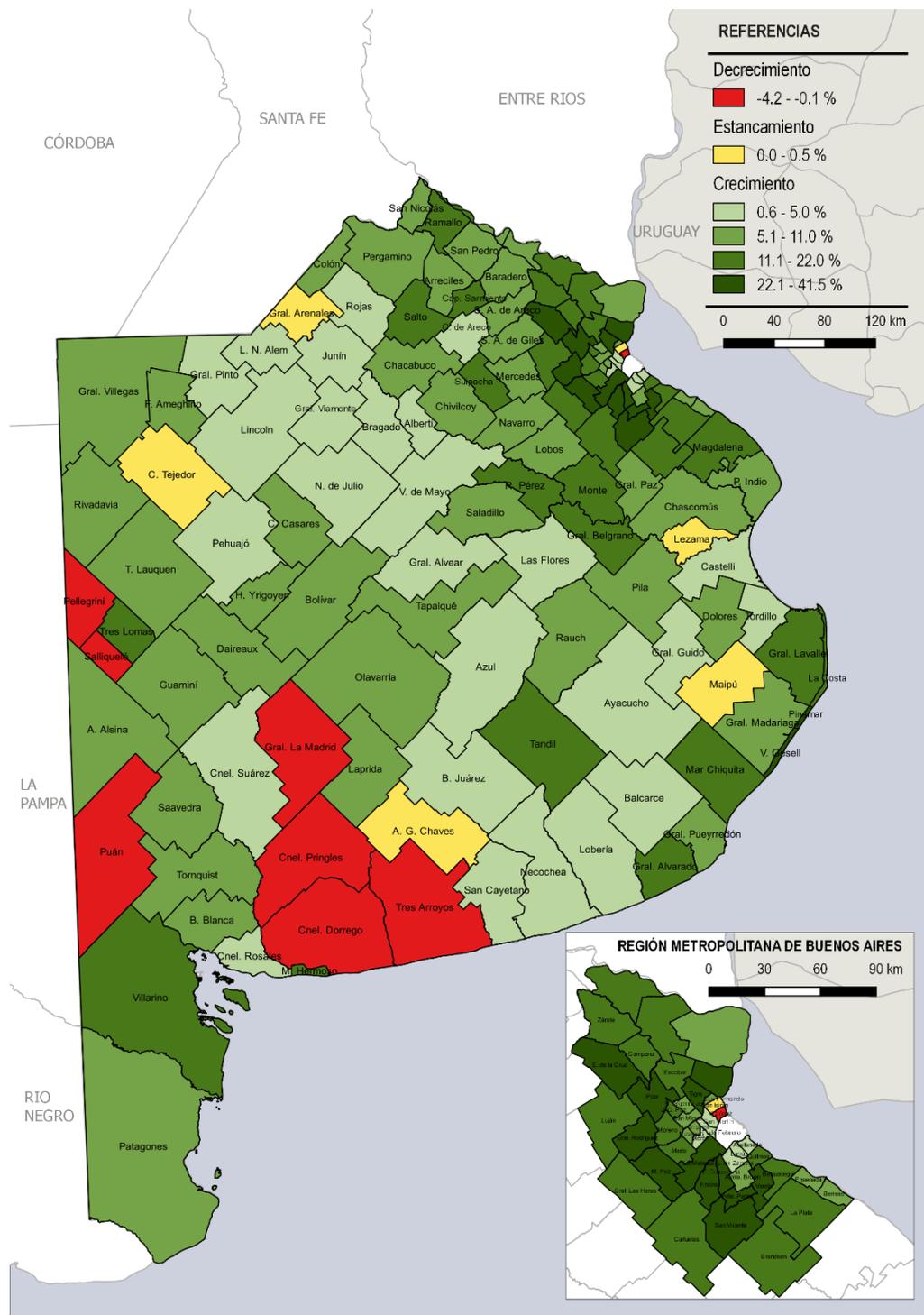
Fuente: Elaboración propia con datos del IGN

Finalmente, desde el punto de vista demográfico también es importante destacar las dinámicas poblacionales por partidos provinciales porque del mismo modo que los indicadores anteriores dan cuenta del alto grado de heterogeneidad de la Provincia de Buenos Aires. El total de la población registrada en toda la provincia en el año 2010 fue un 11,5% mayor a la del censo anterior, en este marco hubo municipios que tuvieron importantes decrecimientos poblacionales mientras que otros estuvieron cerca de duplicar a su población.

Puede verse en el mapa N° 3 que 7 municipios del sur y sudoeste del interior pampeano registraron menos población en 2010 que en 2001, ellos son Coronel Dorrego, Puán, Coronel Pringles, Pellegrini, General La Madrid, Salliqueló y Tres Arroyos. Todos estos municipios pertenecen al grupo de partidos de tamaño poblacional pequeños, P1 y P2. Por su parte, solo Vicente López en la RMBA disminuyó su población.

A este grupo, puede sumarse otro grupo de 5 municipios que prácticamente no tuvieron variación poblacional, de los cuales 4 son interiores y de tamaño poblacional pequeño (Adolfo Gonzales Chaves, Carlos Tejedor, General Arenales y Maipú) y 1 metropolitano (San Isidro).

En el mapa también puede verse que, en oposición a la lógica anterior, un grupo de municipios metropolitanos ubicados en la tercera corona se encuentran entre los que crecieron más que la media provincial. Entre este grupo con crecimientos poblacionales muy superiores a la media provincial se destacan también los partidos de Pinamar y Villa Gesell en la costa atlántica.



Mapa 3: **Municipios de la provincia de Buenos Aires: según variación intercensal de la población 2001 -2010 \***

Fuente: Elaboración propia con datos del CNPhyV 2010

### 1.1.2 Aspectos socioeconómicos<sup>20</sup>

Las actividades económicas y las condiciones de vida de la población son dos rasgos que permiten acercarse a la caracterización de las diferencias y asimetrías de los territorios dentro de la provincia de Buenos Aires.

La RMBA presenta un peso desequilibrado en el aporte del producto bruto geográfico sobre el total de la provincia, lo que es representativo de las actividades económicas que allí se localizan. La industria manufacturera participa del 38% de la actividad económica de la RMBA, esto es el doble de lo que representa en el interior. Mientras que la actividad agrícola en el área metropolitana es prácticamente inexistente desde su aporte al producto bruto geográfico.

En relación directa con su capacidad de atracción la RMBA es el principal nodo en cuanto a la congregación de actividades sociales y culturales del país pero también de concentración de indicadores sociales críticos. El indicador de necesidades básicas insatisfechas demuestra los peores valores en la RMBA que implican los más altos niveles de privaciones materiales esenciales absolutas. La fragmentación es un rasgo metropolitano, pues coexisten las áreas con mayores deficiencias en la dotación de servicios básicos e infraestructuras con los estándares más altos en las áreas centrales y nuevas urbanizaciones.

Sin embargo como se dijo anteriormente, la realidad de cada territorio no es homogénea. Por ejemplo la composición sectorial de la actividad económica en los municipios del corredor fluvial industrial que se desarrolla entre el límite norte de la RMBA y San Nicolás, tiene más similitudes con la del área metropolitana que con el interior provincial. Del mismo modo, en el interior hay áreas del litoral marítimo que tienen mínimas participaciones de agricultura y ganadería.

También se configuran otros polos de concentración económica en correspondencia con el Gran Mar del Plata, el Gran Bahía Blanca y el nodo Tandil, Azul, Olavarría donde la composición de las actividades es muy distinta a las del territorio interior. Asimismo, en torno a estos nodos se organizan áreas de desarrollo económico intermedios bajo su área de influencia. En cuanto a los indicadores sociales, cabe destacar que en Mar del Plata y Bahía Blanca se reiteran los déficits de equipamientos y servicios en las áreas periurbanas propios de la realidad metropolitana.

---

<sup>20</sup> Este apartado fue elaborado en base al documento "Plan Estratégico Territorial. Avance 2008", elaborado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008 y al informe "Municipios Provincia de Buenos Aires 2007-2013".

La otra cara de la realidad económica del interior se visualiza con la distinción de tres zonas de bajo desarrollo, el noroeste, el litoral marítimo norte y el sudoeste provincial. En el noroeste, la actividad dominante es la agro-ganadera y se encuentra seriamente afectada por inundaciones; en el litoral marítimo norte, que comparte la problemática anterior también incorpora la asociada a la estacionalidad del turismo; y en el sur de la provincia por los rigores climáticos y la distancia y accesibilidad a los centros dinámicos. En conjunto constituyen tres áreas que expulsan población, con bajos indicadores sociales y alta vulnerabilidad de su patrimonio ambiental y cultural.

### **1.1.3 Aspectos institucionales y financieros**

Limitaciones de poder, competencias y recursos condicionan a las capacidades estatales en los municipios provinciales principalmente como producto de la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la carta magna ya aludida en capítulos precedentes. La situación del gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires es crítica en tanto se carece de “un poder que reconozca en su atribución constituyente su máxima expresión, unas competencias como la aptitud de desenvolvimiento sin injerencia de ningún otro poder y unos recursos que ensanchen la aptitud dispositiva y crediticia” (Reca, 2010:8).

Estas limitaciones provocan tensiones entre las posibilidades de formular e implementar las políticas en general y las escasas autonomías económica financiera de los municipios. Esto ocurre porque ellas están directamente relacionadas con la autonomía institucionalizada normativamente en tanto dependen de potestades delegadas por el gobierno provincial. Asimismo están condicionadas estructuralmente por los vaivenes de la economía provincial y nacional. Esta concepción está directamente vinculada al poder territorial de los municipios.

No obstante, la heterogeneidad del territorio de la provincia también se visualiza en este aspecto y desde este punto de vista se vincula directamente con diferenciales capacidades. La cuestión económica financiera fue un tema que, en términos generales, mejoró durante el periodo estudiado por el aumento en los recursos disponibles, tanto por transferencias provinciales<sup>21</sup> como por el mejoramiento de la gestión de la recaudación de los tributos

---

<sup>21</sup> Durante este periodo el ministerio de Economía de la provincia desarrolló una serie de reformas en impuestos y metodologías para incrementar las transferencias a los municipios mediante el régimen de Coparticipación. Entre ellos se destacan reformas en el impuesto sobre los ingresos brutos, la restitución del impuesto a la herencia, el revalúo de la tierra rural, la incorporación del impuesto inmobiliario complementario, una nueva metodología valuatoria para las urbanizaciones cerradas, entre otras. (Ministerio de Economía de la PBA, 2013: 7)

municipales. Sin embargo, estas mejoras implicaron un progreso en la situación fiscal de los municipios pero no en los rasgos estructurales respecto de la composición de ingresos y gastos que continuaron siendo los mismos (Ministerio de Economía PBA, 2013: 13-21).

Sin embargo esta realidad es general, es decir está referida al conjunto de los 135 municipios. La provincia no muestra homogeneidad a lo largo de su territorio. Las grandes diferencias en lo demográfico y económico productivo repercuten sobre la administración de las finanzas públicas de los municipios (Ibid.: 8). En ese sentido los municipios ostentan diversos “grados de autonomía” en función de las capacidades de generar recursos y de la posibilidad de decidir dónde invertir el gasto. Esto puede verse en la marcada heterogeneidad de las estructuras de ingresos y gastos por regiones y tipos de municipios.

Respecto de los recursos de los municipios, en términos generales puede afirmarse que la principal fuente son los aportes de otras jurisdicciones, fundamentalmente transferencias provinciales. La incidencia promedio de este tipo de aportes resultó del 55% para el periodo 2007-13. Sin embargo, el rango de participación de los recursos provenientes de otras jurisdicciones oscila entre el 32% en el norte de la RMBA y el 72% en algunos sectores del interior provincial.

Así puede verse en el gráfico N° 4 que resume la estructura de los recursos al interior de los territorios interior y metropolitano. En el cuadro elaborado por la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía se divide a la provincia en 16 áreas geográficas y socio-económicas (mapa anexo N° 3) para captar con mayor precisión las diferencias intrarregionales:

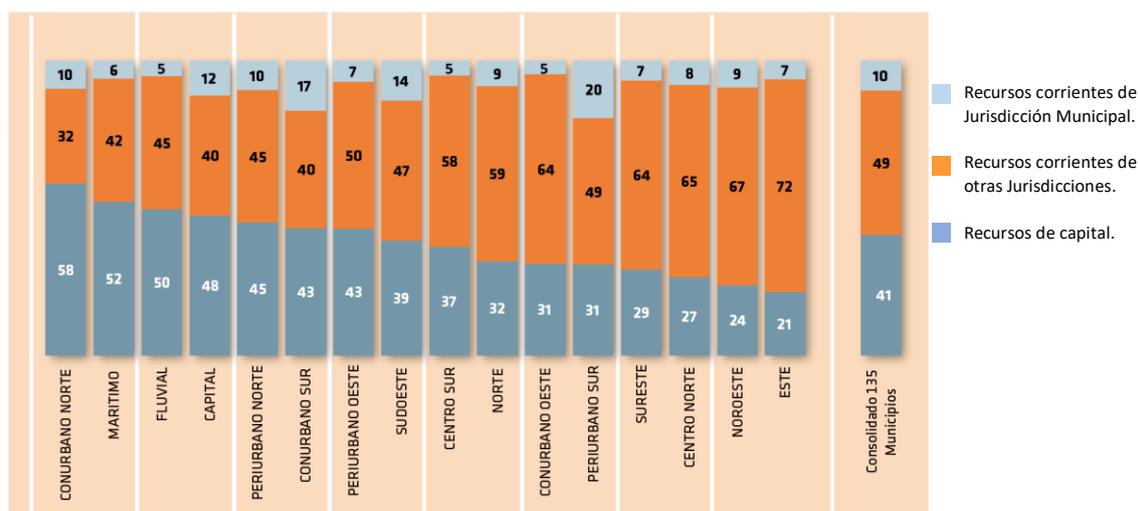


Gráfico 4: Estructura de ingresos por área en (%). Año 2013

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas, Provincia de Buenos Aires (2013:28)

En el gráfico demuestra que el rango de participación de los recursos corrientes de otras jurisdicciones oscila entre un 32% en el conurbano norte y un 72% en el conurbano este. Por ende la participación de los recursos de jurisdicción municipal evidencia una situación opuesta: 58% en conurbano norte y 21% en el área este. (Ibíd.: 28).

Por su parte, respecto del gasto municipal también puede afirmarse que las erogaciones en personal son la principal componente que representa poco más de la mitad de los gastos corrientes de los municipios bonaerenses (Gráfico N° 5). En este caso los extremos que oscilan entre el 60% del total en sureste y este mientras que alcanzan alrededor de la mitad de ese valor en periurbano sur de la RMBA (Ibíd.: 29)

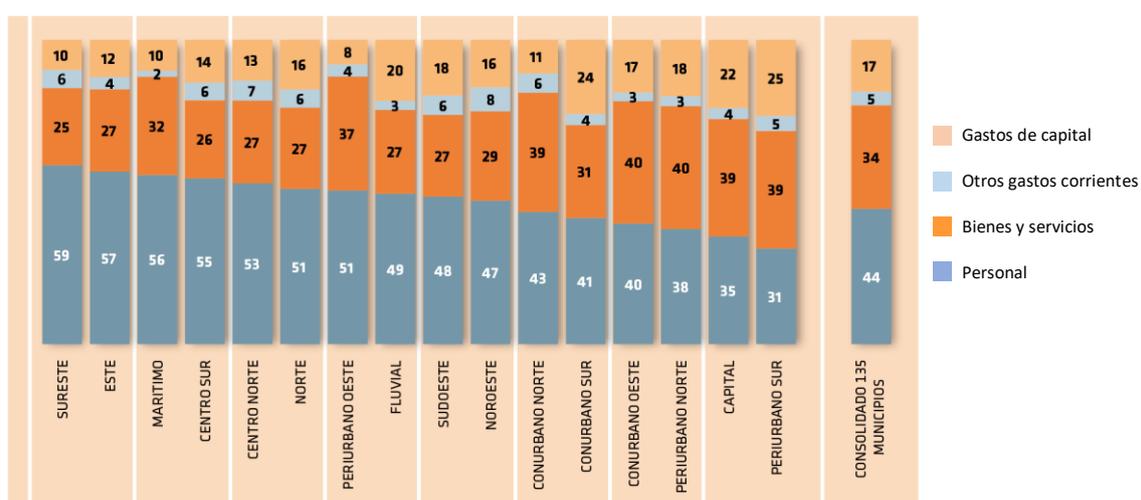


Gráfico 5: Estructura de gastos por área en (%). Año 2013

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas, Provincia de Buenos Aires (2013:28)

Otro aspecto destacable de la composición de ingresos municipales, y que incide diferencialmente en las economías locales, es el peso de la inversión pública proveniente de otros niveles de gobierno y que puede tener una lógica de distribución meramente política. Durante el periodo de estudio la inversión pública en materia de vivienda social, equipamientos e infraestructuras creció considerablemente observándose también un impacto diferencial entre municipios como producto de la distribución de las asignaciones de las inversiones en un contexto donde estas políticas re centralizaron las acciones (Rodulfo, 2013:16).

Como síntesis puede decirse que las limitaciones institucionales y financieras se relacionan con restricciones en las capacidades “para hacer” que colaboran en la acentuación de la dependencia de los niveles superiores del Estado para la obtención de recursos o políticas con asignación de los mismos. Esta limitaciones pueden conducir a desajustes entre las políticas y

las necesidades locales, administración deficiente, limitaciones en la formulación de políticas innovadoras, entre otros problemas (Ríos, 2011).

#### **1.1.4 Estructura del territorio<sup>22</sup>**

Como imbricación de los aspectos espaciales y socioeconómicos, cuyos rasgos singulares ocurridos durante el periodo 2003-2015 fueran destacados en los apartados precedentes, se expresa la forma que adopta la organización y la configuración del territorio provincial. De este modo, la estructura territorial provincial nuevamente puede comenzar por esbozarse a partir de la esquematización de las relaciones entre dos territorios con innumerables territorios contenidos al interior de cada uno.

La RMBA funciona como nodo multimodal en el que converge el sistema de infraestructuras de todo el país, cuyo carácter radiocéntrico hace que gran parte de la provincia se constituya como servidumbre de paso. Por otra parte, sobre la planicie pampeana se desarrolla un sistema de centros y redes de infraestructuras y servicios que son representativos del más alto grado de acumulación del capital construido en todo el país. En términos generales puede decirse que esta estructura del territorio provincial es heredera del modelo agroexportador

El aglomerado metropolitano, compuesto por los territorios de 40 municipios, incluye un conjunto de centros urbanos de diferentes niveles de complejidad estructurados a partir de los ferrocarriles y vialidades. Si bien la aglomeración metropolitana presenta sectores de densidades elevadas, en las áreas centrales y principales corredores de transporte, gran parte del territorio presenta densidades muy bajas. Como resultado se configura una extensión continua que presenta serios problemas de transporte. Este modelo extendido se consolidó durante la década de 1990 con el desarrollo de patrones de urbanización basados en la utilización del automóvil y con características fragmentadas por la convivencia de urbanizaciones de sectores medios y altos en un entorno de urbanizaciones precarias.

Los patrones que adquiere la actividad industrial también denotan la complejidad metropolitana en tanto adquieren diferentes lógicas de localización en función de destinos, escalas, mercados

---

<sup>22</sup> Este apartado fue realizado con información proveniente del estudio “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Plata”, elaborado por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires (2007).

entre otros aspectos. Un grupo se distribuye siguiendo las lógicas del puerto, las infraestructuras ferroviarias y los cursos de agua, mientras que otro grupo se concentra en parques industriales.

En términos generales la situación ambiental se define a partir de la criticidad de las cuencas interiores por contaminación con efluentes industriales y domiciliarios y la ocupación de áreas inundables por los sectores sociales más desprotegidos; de la saturación del sistema de gestión de los residuos sólidos; y con el déficit de espacios verdes de uso activo.

En tanto que, el territorio interior reconoce dos rasgos fundamentales de gran contraste y vínculos diferenciales con la realidad metropolitana. Por una parte, la configuración del eje fluvial industrial que se extiende desde el Río de La Plata hasta Santa Fé e incluye a la pampa ondulada, donde se extiende el área más densificada de la provincia después de la RMBA, con condiciones ambientales, productivas y de dotación de infraestructuras sumamente favorables.

Por la otra parte, se destaca un sistema de centros donde la mayoría de ciudades no supera los 50.000 habitantes a excepción de Mar del Plata, y Bahía Blanca. Entre ellos se conforman subsistemas con roles preponderantes diferenciados entre las que se desatan las ciudades de Pergamino, Junín, Bahía Blanca, Mar del Plata, Azul, Tandil, Olavarría se configuran como ciudades estructurantes que organizan el territorio.

Debido a la extensión del territorio provincial las problemáticas ambientales críticas son también diferenciadas. Aunque en términos generales las áreas rurales interiores, tienen problemáticas de inundaciones y sequías; las áreas periurbanas, se ven afectadas por el impacto antrópico de la urbanización; las áreas costeras, por la sobre actividad turística, y las ligadas a la producción, relacionadas con las formas de gestión de la actividad productiva agropecuaria.

Estas diferencias territoriales, claramente inciden sobre las capacidades que tiene cada municipio para abordar el ordenamiento. Tanto sea porque existan premuras de tipo territorial o bien porque otras problemáticas locales específicas tengan mayor preponderancia en cada agenda de gobierno. También porque las actividades económicas de base territorial permitan avanzar sobre la generación de recursos de jurisdicción municipal. Cada realidad territorial implica atender a distintas problemáticas y prioridades y con distintos recursos.

## 1.2 Sistema de Ordenamiento Territorial

Otro de los componentes de contexto que afectan a las capacidades para el ordenamiento es sin duda el sistema institucional específico con que se articulan con los niveles provincial y nacional. Este componente es fundamental en la definición de capacidades estatales porque impone restricciones a la forma de abordaje de las problemáticas y procesos territoriales, a la forma de manejo y de articulación entre las políticas, entre otros aspectos.

Las políticas de ordenamiento se desarrollan combinando regulación, instrumentos y organizaciones de la administración de diferentes niveles gubernamentales. Por ello en este apartado se observarán las características de los dispositivos normativos, el desarrollo organizacional, y los instrumentos de planificación que concurren sobre esta durante el periodo estudiado<sup>23</sup> en esas tres escalas temática (cuadro anexo N° 4).

El primer componente del sistema de ordenamiento está constituido por el subsistema jurídico que regula o enmarca las acciones vinculadas a esta política. A nivel nacional tiene como marco general a la Constitución que pauta los preceptos básicos en relación al crecimiento armónico y el desarrollo equilibrado del territorio. No existe un instrumento específico, aunque cabe reconocer que durante este periodo se elaboró un proyecto de ley nacional de ordenamiento territorial, que finalmente perdió estado legislativo.

Sí existe un instrumento jurídico que regula la materia ambiental (Ley N° 25675/02), y establece pautas para la política nacional y los instrumentos para su implementación, entre los cuales se destaca el “ordenamiento ambiental del territorio”, considerado como un proceso de carácter integral para asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos naturales. Este marco jurídico, complementario al ordenamiento, junto a los preceptos constitucionales, fue clave en el fallo judicial del año 2006 relacionado con la cuenca Matanza Riachuelo, y que indujo al desarrollo de procesos de ordenamiento territorial ambiental articulado entre niveles de gobierno y en espacios inter jurisdiccionales<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Este apartado es una reelaboración del Capítulo “Sistemas de ordenamiento Territorial”, de la tesis de maestría de Ríos, 2011.

<sup>24</sup> Se refiere al fallo de junio de 2006 en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina declaró su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”, en referencia a una demanda judicial hecha por un conjunto de ciudadanos de Avellaneda, quienes reclamaron en su calidad de afectados por daño ambiental colectivo en tanto residentes o trabajadores en un área contaminada de la cuenca Matanza Riachuelo. Esta sentencia “representó un antes y un después en el tratamiento de la cuestión ambiental en dos sentidos fundamentales: en términos institucionales porque se exigió la recomposición del bien ambiental y sociales y políticos al establecer su competencia originaria en el tema” (Merlinsky, 2010: 259-260).

A nivel provincial, la Constitución pauta como marco la idea de sustentabilidad al establecer como un derecho el goce de un ambiente sano y el deber a su conservación y protección para su provecho y el de las generaciones futuras. Por su parte, el instrumento específico que regula el ordenamiento territorial es el Decreto N° 8912/77 sancionado hace 39 años, y sus normas complementarias. Constituye un marco, base del planeamiento concreto que realizará cada municipio y atribuye al Estado provincial la competencia para regularlo.

Las principales acciones que prevé se orientan a lograr el orden urbano a partir de la reglamentación del uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento para las áreas urbanas. En términos generales desconoce la diversidad de situaciones territoriales de los municipios provinciales, en tanto sólo hace mención a preceptos específicos para los núcleos urbanos lindantes con el Océano Atlántico en relación a la forma de ocupación, y para los municipios con límites comunes y problemas afines que requieran adoptar soluciones integrales enuncia la posibilidad del ordenamiento intermunicipal.

Respecto del marco jurídico complementario provincial también cabe destacar a las leyes Ambiental y de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 11723/95 y 14449/13) como las normas que mayor incidencia tienen sobre el ordenamiento territorial, a partir de las condicionantes específicas que imponen para el desarrollo de ciertas actividades y para la urbanización social respectivamente. También tiene una alta incidencia sobre la localización de usos del suelo, la Ley de Radicaciones Industriales (N° 11459/93), que requiere la certificación de aptitud ambiental para las habilitaciones, e incide en su localización a partir de su categorización por grados de molestia.

El segundo componente del sistema de ordenamiento se corresponde con la organización de la administración pública con competencias y responsabilidades en el ordenamiento territorial. Durante el periodo estudiado a nivel nacional se crearon y sostuvieron áreas con jerarquía relacionadas con la política territorial, con una orientación vinculada a la planificación de la inversión pública en infraestructura y equipamiento dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. También asumen competencias en la materia distintas dependencias de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, vinculadas con la formulación, coordinación y planificación de políticas ambientales y de desarrollo sustentable.

Durante el periodo estudiado la organización administrativa provincial vinculada con el ordenamiento territorial sufrió muchos vaivenes pero se destacó por haber mejorado la situación crítica que tuvo durante la década del '90, periodo en el cual fue sistemáticamente devastada. En el año 2004 se intentó reunir la política urbana, la política de tierras y la política

de vivienda a partir de la creación de la Secretaría de Urbanismo, tierra y vivienda (Garay, 2010) jerarquizando a la planificación territorial y reuniéndola con las principales políticas con incidencia territorial.

Al interior del organismo anterior, se incorporó a la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial que se encarga de la aplicación del Decreto Ley Nº 8912/77 desde la década del `70. Esta oficina formó parte de dos ministerios (Infraestructura y Gobierno) y cambió de jerarquía en sucesivas ocasiones durante el periodo. También comparte el manejo de aspectos territoriales con otras dependencias provinciales dedicadas a temáticas complementarias o sectoriales como ser el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, la Dirección de Geodesia, la Autoridad del Agua, entre otras.

Como tercer componente del sistema de ordenamiento se destacan los instrumentos de planificación como principales dispositivos que resumen los proyectos consensuados para los territorios nacional, provincial, regional y municipal. A nivel nacional se coordinó la formulación del Plan Estratégico Territorial (2004 y versiones posteriores), que establece la política de ordenamiento federal con un horizonte temporal en el año 2016. Este plan, se basó principalmente en la organización de la inversión federal de la infraestructura y equipamiento. Sin embargo este instrumento de planificación no está plasmado en norma alguna, por lo que su implementación quedó supeditada a la voluntad política de las administraciones subsiguientes.

A nivel provincial no se cuenta con instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial, en contradicción a lo establecido por el Decreto Ley Nº 8912/77, donde se prevé el establecimiento de directrices provinciales de ordenamiento territorial. Durante el periodo estudiado se formularon diagnósticos y lineamientos para la RMBA y la contribución de la provincia de Buenos Aires al plan estratégico territorial nacional pero ninguno logró alcance normativo para institucionalizarlos y asegurar su continuidad.

A nivel local, cada municipio sanciona sus instrumentos legales y organiza las áreas administrativas de acuerdo a sus capacidades. Sin embargo, el estado del proceso de planeamiento a nivel municipal, en el marco del Decreto Ley Nº 8912/77<sup>25</sup>, demuestra que el

---

<sup>25</sup> El Decreto Ley Nº 8912/77 establece que el proceso de planeamiento del territorio se desarrollará en un proceso incremental que incluye la siguiente secuencia de instrumentos:

1. Delimitación preliminar de áreas. Tiene carácter preventivo y busca reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales. La idea inicial era que este instrumento sea rápidamente actualizado.

avance hacia procesos planificados es mínimo encontrándose la mayor parte en las instancias iniciales.

Respecto de la planificación del territorio, cabe citar que muchas municipalidades desarrollaron procesos de planificación estratégica pero los lineamientos correspondientes al ordenamiento territorial pocas veces fueron articulados y desarrollados en los planes urbanísticos y normas de aplicación (Garay, Op. Cit.: 9).

Como síntesis parcial, la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial municipal conlleva la articulación en este sistema, es decir debe situarse naturalmente entre los dispositivos de estos tres ámbitos de gobierno. Establecer e implementar marcos normativos compartidos y gestionar políticas y proyectos de igual modo es la clave, aunque en la práctica algunos aspectos del sistema de ordenamiento territorial pueden condicionar a las capacidades estatales para lograrlo, en particular:

- Aspectos jurídico normativos, relacionadas con la desactualización y desarticulación de los instrumentos. También con el desconocimiento de la diversidad universo municipal (Ríos, 2011).
- Aspectos de la organización administrativa del ordenamiento territorial, relacionados con el mínimo desarrollo y la inestabilidad de las agencias de la administración en los niveles provincial y municipal y con la falta de organismos o mecanismos que favorezcan la coordinación entre niveles y sectores de la administración, situaciones que pueden conducir a la inestabilidad de las políticas, en tanto las estructuras administrativas tienen una alta movilidad vinculada con los cambios políticos, y a que los recursos humanos disponibles no alcancen a cubrir las necesidades locales.

---

2. Zonificación según usos. Busca cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una.

3. Planes de ordenamiento municipal. Organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones, mediante métodos operativos de ejecución, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado.

4. Planes particularizados. Pretende el ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos.

- Aspectos vinculados con el sistema de instrumentos de planificación que resultan críticas por la desjerarquización de la planificación del ordenamiento territorial en los tres niveles del Estado lo que puede conducir, a la constitución de un deficitario abordaje de las problemáticas y procesos territoriales en forma integrada, a su manejo parcial sin información confiable, previsiones y priorizaciones, a una débil articulación entre las respectivas políticas, e incluso a bloquear procesos de desarrollo (Ríos, 2011).

### **1.3 Procesos y políticas territoriales en el periodo 2003-2015**

Con posterioridad a la crisis de 2001 se desarrolló un proceso de reactivación económica a nivel nacional que condujo al mejoramiento de las condiciones sociales generales y, a importantes transformaciones territoriales. Cambios en el contexto estructural y en las políticas públicas cuestionaron la autonomía del mercado y la subordinación a la lógica de acumulación global imperante hasta ese momento. Borón (2003) plantea que es imposible interpretar adecuadamente el significado de este ciclo en forma independiente de los procesos sociopolíticos en marcha en la región y especialmente de la articulación de una estrategia de integración regional (2003, citado en Guevara 2014:118).

La apertura comercial indiscriminada, la desregulación económica, la flexibilización laboral, etc. como formas de captar capitales extranjeros fueron reemplazadas por el mantenimiento de un tipo de cambio alto, como forma de favorecer la competitividad de la producción industrial nacional, la promoción del consumo interno y la orientación exportadora del sector agrícola<sup>26</sup>, minero e hidrocarburífero (Ibíd.: 116). Otras actividades económicas que adquirieron un nuevo rumbo son las logísticas y el turismo con la consolidación de su perfil internacional (Wagner, 2008: 85). Estas transformaciones coincidieron con el auge de la actividad inmobiliaria asociada a la industria de la construcción como mecanismo capaz de absorber los excedentes de capital y trabajo generados durante la etapa (Guevara, Op. Cit.: 116).

Claramente fue un periodo de crecimiento de la actividad económica, aunque no en todos los rubros envolvió procesos de desarrollo. Si bien desde 2002 hubo una evolución positiva y rápida

---

<sup>26</sup> Teubal (2008, citado en Guevara, Op. Cit.: 122) señala que con el auge de las exportaciones se consolidó el modelo de agronegocios basado en una progresiva concentración y extranjerización del sector en todos los eslabones de la cadena: provisión de semillas e insumos, propiedad de la tierra, control del procesamiento industrial, comercialización interna y externa. Este modelo agrario generó la casi total desaparición de la agricultura familiar, de los trabajadores rurales, y el corrimiento progresivo de la frontera agrícola incorporando tierras que previamente eran destinadas a otros cultivos o que directamente no eran rentables para su explotación.

de gran parte de los indicadores macroeconómicos, esto sucedió a partir de una situación muy desfavorable y en términos territoriales se agudizaron algunos procesos negativos preexistentes. También es importante destacar que este periodo no fue homogéneo, hacia 2006-2007 se produce una progresiva aceleración de la inflación y un estancamiento o desaceleración de la evolución de los indicadores sociales. (Guevara, Op. Cit.: 120).

A mediados del periodo, Argentina atravesaba transformaciones territoriales muy profundas, que incluía, tanto dinámicas estrechamente relacionadas con la reactivación económica, como con la consolidación de procesos sucedían desde décadas anteriores. La reindustrialización de las zonas sur, noroeste y norte de la RMBA y del corredor Rosario – Córdoba; la reactivación del sistema de ciudades pequeñas y medianas por las nuevas dinámicas de la actividad agropecuaria; las transformaciones en sectores urbanos de grandes ciudades por efectos de la actividad turística con procesos de reemplazo poblacional y terciarización; la extensión de formas de urbanización cerrada como preferencia de los sectores de ingresos medios y altos; su correlato en el desarrollo de formas de urbanización extensiva; y su contracara, el desarrollo de procesos de urbanización irregular o ilegal (Wagner, Op. Cit: 85).

En el mismo periodo se implementaron numerosas políticas territoriales cuyo principal propósito fue la reactivación de la actividad económica, con lo cual fueron de escala macro y formuladas desde el nivel nacional. En ese marco, adquirieron protagonismo en la estructuración territorial la inversión en obra pública, la re-estatización de los servicios de agua y saneamiento tras el proceso de privatización y la expansión de los subsidios en materia de servicios públicos, y la política de vivienda (Del Río, 2014:8).

Desde el punto de vista de la obra pública, prácticamente todas las agendas urbanas municipales recibieron inversiones de la esfera provincial y nacional, como hacía décadas no registraban (Ibíd.: 9). Según la CEPAL, luego de la crisis del 2002, la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) de la economía argentina experimentó un rápido aumento y en el período 2003-2010, la IBIF en la construcción registró uno y dos puntos del PBI por encima del promedio de la IBIF en la construcción en el período 1993-2001. Para el mismo período, la tasa de IBIF Pública osciló entre el 1,2% y el 3,6% del PBI, y duplicó la tasa promedio de la década del noventa, que varió entre el 1,0% y el 1,8% (2010, citado en Del Río, Ibíd.:9),

Desde el punto de vista de la producción de viviendas e infraestructuras urbanas, en 2004 comenzó a desplegarse una política de importancia histórica en términos financieros, de cantidad de unidades construidas, y cobertura territorial (Varela y Wagner, 2012: 22). El

instrumento clave de esta política fue el Programa Federal de Construcción Viviendas, que desarrolló distintos subprogramas relacionados con la construcción de nuevas unidades, el mejoramiento de las mismas, el mejoramiento barrial y la regulación dominial. Este programa concentró las principales asignaciones presupuestarias nacionales destinadas al sector de vivienda (Ibíd.: 23)

En 2012 se incorporó otra línea a la política habitacional, el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario, que utilizó como estrategia el incentivo a la demanda de vivienda y que también fue utilizado como dinamizador de la industria de la construcción. En este marco, en ambos programas, se destaca el carácter recentralizador de la política nacional de vivienda que implicó congregación de decisiones, concentración y suma de recursos, sumatoria de programas y operatorias, y discrecionalidad en la asignación de recursos (Rodulfo, Op. Cit.: 17).

Rodríguez, Di Virgilio et al. denominan “giro recentralizador” a este fenómeno en el campo de las políticas habitacionales (2007, citado en Guevara, Op. Cit.: 130). No obstante, a diferencia de otros sectores, en lo atinente a los procesos de producción del hábitat destacan que la orientación pública siguió dejando el crecimiento urbano librado a las peripecias del mercado, en una clara continuidad con el período previo (Ibid. 130). Esto queda manifiesto en forma clara al observar que estas iniciativas demostraron logros en relación al impacto en la reactivación productiva, y por lo tanto en la reversión de la situación recesiva, pero a nivel urbano y territorial, reflejaron diversos problemas y restricciones, desde la escasez de suelo hasta impactos no deseados en los mercados de suelo y de materiales de construcción (Varela y Wagner: 16) y en el crecimiento urbano extensivo (Rocca y otros, 2013) entre otros procesos no deseados.

Paradójicamente, desde inicios del periodo se activaron algunas iniciativas de planificación territorial, a nivel nacional con el Plan Estratégico Territorial y a nivel provincial con los “Lineamientos estratégicos para la RMBA” y la contribución al plan estratégico nacional. A fines del periodo, en la provincia de Buenos Aires se destaca la sanción de la Ley N° 14449/13 de Acceso Justo al Hábitat, cuyo propósito fue atender específicamente al hábitat social. No obstante, puede afirmarse que, en términos generales estas iniciativas no logran articularse con las acciones que efectivamente reestructuraron el territorio en el periodo estudiado.

Al finalizar el primer periodo Wagner (2008) afirmaba que, no obstante las transformaciones acaecidas en los últimos años, aún coexistían “dos ciudades estrechamente imbricadas, la organizada en torno a los estándares internacionales y que es ayudada por la inversión pública”

y “la ciudad producida de hecho con escasa inversión pública”, concluyendo que en el marco de la reactivación de los mercados los conflictos en el territorio se vuelven más evidentes (Wagner, 2008:102).

Es decir, desde el punto de vista urbano territorial, en el periodo se destacan los procesos de expansión urbana en forma de urbanizaciones cerradas periféricas; la extensión y densificación de las tipologías de hábitat popular informal; y la consolidación de políticas del hábitat descoordinadas de la planificación urbana y territorial. Es decir, el modelo de urbanización en el periodo post - convertibilidad no difiere de los patrones característicos de la década anterior independientemente de las reformulaciones del régimen de acumulación. Al contrario, se afianzan las principales tendencias observadas y la función sistémica que cumplen dichas transformaciones territoriales para el modelo dominante (Guevara, Op. Cit.: 117).

Desde el punto de vista de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial, este escenario general implicó nuevas problemáticas y desafíos para la planificación territorial, nuevos recursos para su mejoramiento, aunque también la agudización de las tendencias de centralización de poder y recursos.

## Capítulo 2

### **Capacidades para la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial en municipios de la provincia de Buenos Aires**

Este capítulo desarrolla el estudio detallado a escala macro de las dimensiones y componentes de capacidad. Se particulariza el análisis de las dimensiones administrativa, política y de planificación, y la evaluación de distintos grados de capacidades parciales. Como síntesis se propone la identificación de un índice de capacidad a partir de la integración las instancias de evaluación parcial, la identificación de cuatro tipologías de municipios según sus capacidades disponibles y la lectura de patrones de distribución territorial.

#### **2.1 Dimensión administrativa**

Tal como se expuso con anterioridad, el análisis de las capacidades administrativas reconoce la existencia efectiva de áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial en los organigramas municipales al finalizar el periodo y la jerarquía que adquieren. Se interpreta que la existencia de organizaciones creadas para esta finalidad es un requisito inicial para la formulación e implementación del ordenamiento territorial.

Aquellas que ostentan mayor jerarquía permiten desarrollos administrativos coherentes con la complejidad de la política y la existencia de cuadros burocráticos adecuados. Las organizaciones estatales de mayor nivel de complejidad (secretarías o sub-secretarías) permiten un desarrollo complejo entre equipos ejecutivos ubicados en sub-áreas y personal profesional de planta, por su parte aquellos organismos de inferior nivel también cuentan con capacidades aunque en grados menores. Esto significa que la jerarquía de las organizaciones reflejan los propósitos que se tienen respecto de un área de gobierno en el marco de cada proyecto político (gráfico Nº 6).

A nivel provincial se observa que del total de municipios, más de un 30% tiene nula capacidad. Esto implica que 42 no cuentan con el requisito mínimo para sostener acciones vinculadas al ordenamiento. De ellos, 39 pertenecen al interior pampeano, lo que representa un 41% del total

de municipios interiores y, 3 a la RMBA, es decir el 7,5% (gráfico N° 6). Si se observa el tamaño de los municipios con capacidad nula, se comprueba una situación variada (gráfico 5), aunque la mayor cantidad se corresponde con municipios pequeños y muy pequeños (rangos P2 y P1). No se verificaron casos con capacidades nulas en municipios de mayor tamaño, ni metropolitanos (M3 y M4) como tampoco del interior pampeano (P4 y P5) (gráfico N° 7).

Los casos que fueron evaluados con capacidad administrativa baja son aquellos que cuentan con áreas de gobierno del tipo “departamento”, que dependen de otras agencias cuya temática principal no está relacionada con el ordenamiento territorial, como ser las obras públicas, el catastro, por citar algunas de las más comunes. En términos generales los departamentos no cuentan con personal asignado al área, por lo que el jefe es quien ejerce las tareas vinculadas a su dependencia. A nivel provincial se observa que, un 6,7 % del total presenta estas características, es decir 6 municipios y, una mayor incidencia porcentual en los municipios interiores (8,4%). La mayor cantidad pertenece a los rangos poblacionales P2 y P4.

Los municipios que cuentan con áreas de gobierno del tipo “dirección o subdirección” fueron calificados con capacidad administrativa media. El 40% de los municipios provinciales cuenta con este tipo de capacidad. En este caso la incidencia porcentual es mayor en el grupo metropolitano (55%) en tanto se registraron 22 municipios, mientras que en el interior la incidencia es del 32,6 %, con un registro de 31. Es decir, la mayor cantidad de municipios de la provincia (53) cuentan con capacidad administrativa de grado medio. La distribución según tamaño poblacional indica que en todos los rangos metropolitanos se identificaron municipios con capacidad media, y en los interiores sólo en los pertenecientes a los rangos P1 a P3.

Las capacidades administrativas altas tienen una incidencia del 23 % sobre el total de municipios. Esto significa que 31 tienen áreas en la organización administrativa cuyo nivel es secretaría o subsecretaría. De ellos, 14 son metropolitanos y 17 interiores, con lo cual la incidencia porcentual es mayor en la RMBA, de un 35% contra 18%. En los municipios de todos los cortes poblacionales se identificaron casos con capacidades administrativas altas. Se destacan los municipios de Bahía Blanca y Malvinas Argentinas, que cuentan organismos descentralizados, con personalidad jurídica, capacidad para administrarse a sí mismos y presupuesto propio.

En el mapa N° 4 se observa que gran cantidad de municipios con capacidad administrativa nula se localizan en el sur y sudoeste del territorio provincial. Otro agrupamiento crítico se desarrolla el sector de municipios que se desarrollan en forma colindante con el sector atlántico norte y los municipios rurales continuos al litoral atlántico hasta Lobería.

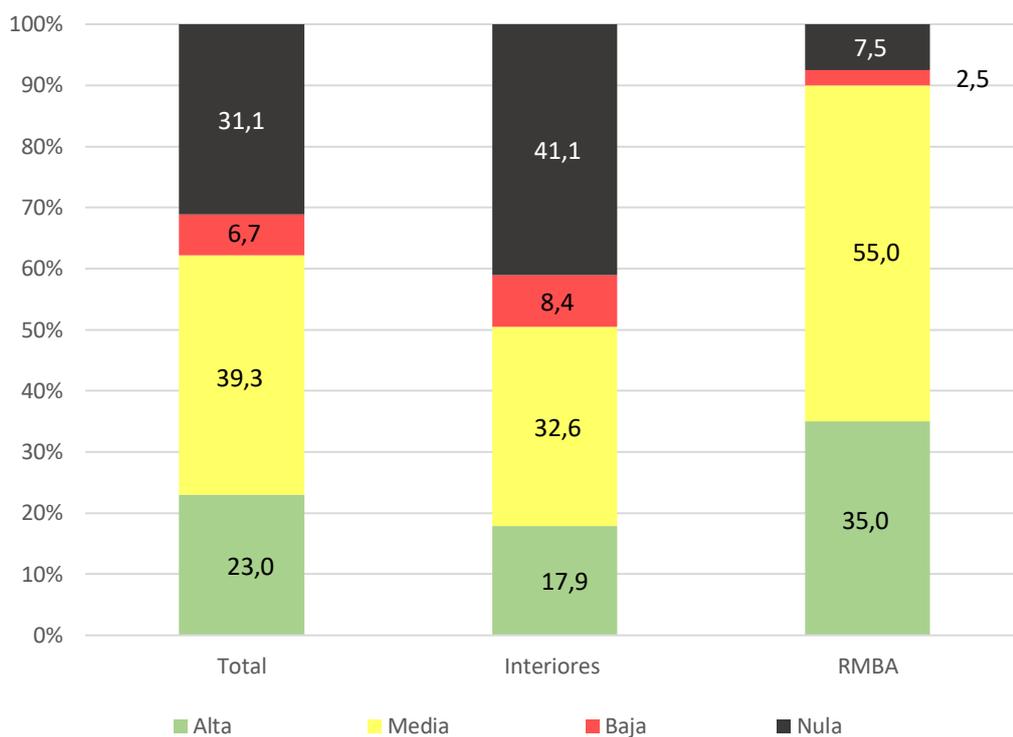


Gráfico 6: **Capacidad administrativa: porcentual por regiones interior y metropolitana**

Fuente: Elaboración propia

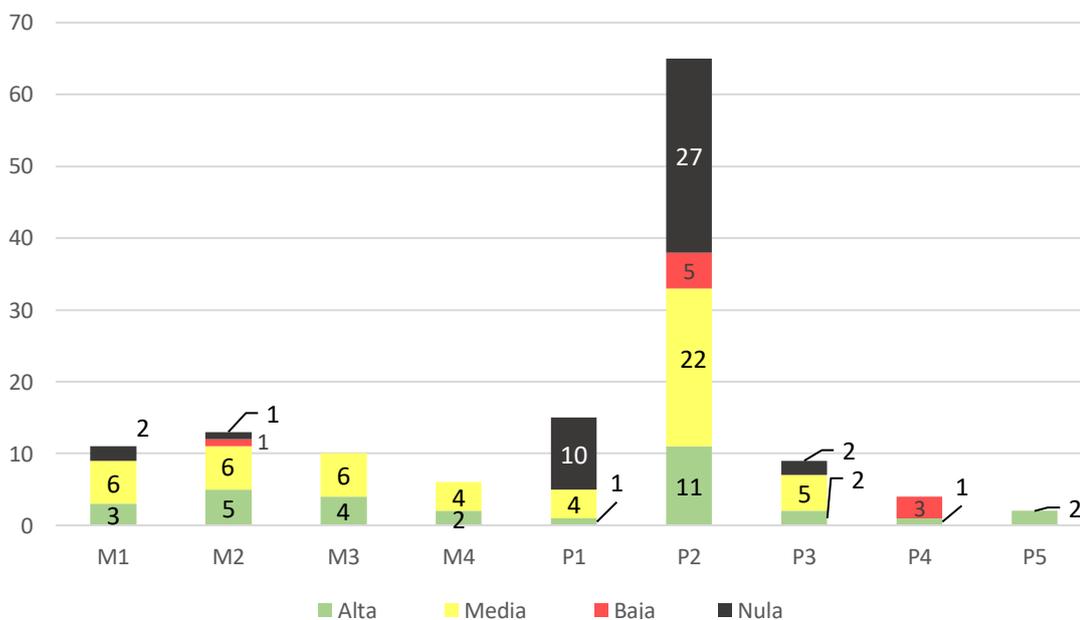
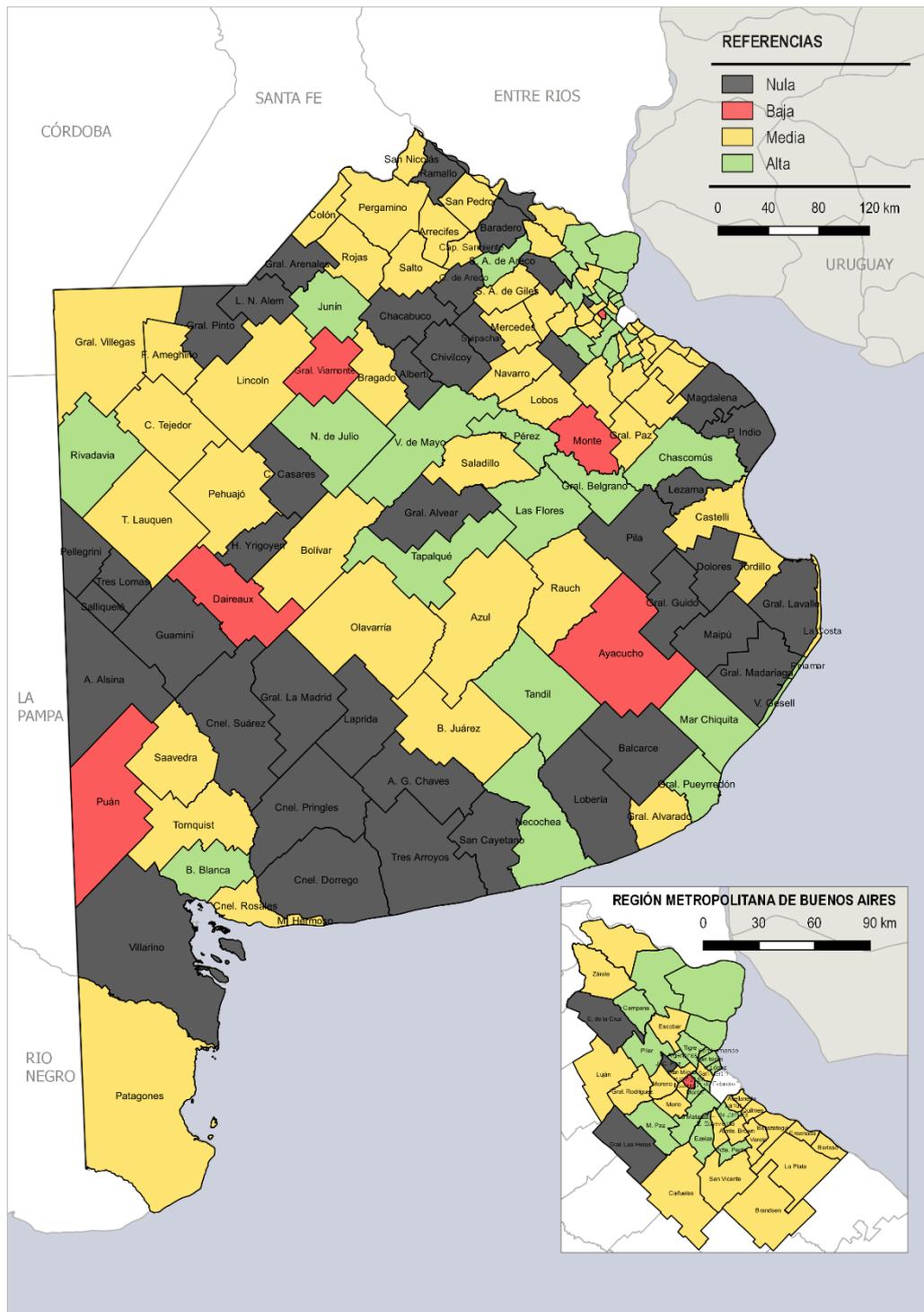


Gráfico 7: **Grados de capacidad administrativa: cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos**

Fuente: Elaboración propia



Mapa 4: **Capacidades Administrativas\***

Fuente: Elaboración propia.

\* Capacidad administrativa: sintetiza la capacidad de jerarquización y organización de la administración municipal.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual.

## **2.2 Dimensión política**

El análisis de las capacidades políticas, examina las habilidades que tuvieron los Estados municipales para tratar aspectos problemáticos vinculados al ordenamiento territorial durante el periodo 2003-2015 tomando decisiones al respecto a través de actuaciones administrativas. Se entiende que la capacidad política tiene utilidad para problematizar los temas y procesos territoriales desde una mirada multidimensional, inclusiva, dinámica y sostenida.

Grados bajos de capacidad política pueden conducir a respuestas condicionadas y/o direccionadas por intereses e ideologías de individuos y grupos específicos que cuentan con mayores recursos de poder; a proposiciones aisladas de los contextos en que están insertos; a la falta de adecuación de las acciones propuestas por otros niveles de gobierno; a abordajes parciales u homogéneos de una realidad que es multidimensional y diversa; entre otras formas restringidas de problematizar al ordenamiento territorial (gráfico N° 2).

### **2.2.1 Destino general de las actuaciones administrativas**

Este componente reconoce el alcance general que tuvieron los grandes temas vinculados al ordenamiento territorial municipal. Se analizan los dos tipos de actuaciones que comparten la aprobación con el nivel provincial, aquellas vinculadas con la regulación del ordenamiento territorial<sup>27</sup> y la aprobación de factibilidades para el desarrollo de urbanizaciones cerradas<sup>28</sup>.

Si se desagregan estos dos grandes destinos, se obtiene que del total de actuaciones administrativas (816), el 62% se relacionó con el ordenamiento territorial y el 38% con la localización de urbanizaciones cerradas. Es decir, se intervino en 509 ocasiones para la primera finalidad y 307 para la segunda (gráfico N° 8). La situación al interior de las grandes regiones de la provincia cambia notablemente a raíz del carácter metropolitano de la demanda de urbanizaciones cerradas, y a la emergencia incipiente del proceso en los municipios interiores.

En la RMBA el 55% de las acciones refiere a la aprobación de trámites para la localización de urbanizaciones cerradas mientras que un 45% al ordenamiento territorial, resultando 271 y 220

---

<sup>27</sup> El Decreto Ley N° 8912/77, en su Artículo 83° establece que las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento tienen que ser aprobadas por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial para verificar el grado de concordancia con los lineamientos provinciales y verificar su ajuste al marco normativo provincial.

<sup>28</sup> Los decretos N° 9404/86 y 27/98, en el marco del Decreto Ley N° 8912/77, establecen el régimen urbanístico y jurídico para el desarrollo de urbanizaciones cerradas. El procedimiento de aprobación tiene 2 etapas (prefactibilidad y factibilidad) que se gestionan en la órbita provincial y requieren de la aprobación por Resolución Ministerial. Este procedimiento fue modificado para algunos municipios entre 2002-13 en el marco de la implementación "Programa de Descentralización a Municipios" que transfirió a ciertos municipios las atribuciones para otorgar las factibilidades.

las cantidades resultantes respectivamente. En el interior el mayor porcentaje de las actuaciones, un 89% (289), se relaciona con el ordenamiento. Los resultados de las actuaciones revelan claramente que el ordenamiento territorial en el área metropolitana estuvo direccionado por las demandas relacionados con los grandes desarrollos inmobiliarios.

En el gráfico N° 9 que expone la distribución por grupos de municipios según rangos poblacionales destaca los agrupamientos M1, M2 y M3 por acoger la mayor cantidad de actuaciones para favorecer urbanizaciones cerradas. En el mismo gráfico se destaca el peso cuantitativo de las intervenciones para la regulación del ordenamiento territorial en los municipios interiores del rango P2, por el importante aporte del municipio de Trenque Lauquen.

La observación del mapa N° 5 permite visualizar las particularidades de este componente en todo el territorio provincial. Durante el periodo 2003-15 hubo 32 municipios que no lograron incluir tema alguno vinculado al ordenamiento territorial en sus agendas de gobierno a través de la regulación del ordenamiento. En su mayor parte se trata de municipios que se ubican en los rangos poblacionales más bajos de los territorios interior (P1 y P2) y metropolitano (M1 y M2), a excepción de Tres de Febrero que pertenece al rango P3 dentro del segundo grupo.

Respecto de esta singular distribución, fundamentalmente en el área metropolitana, cabe hacer un comentario respecto de los dos tipos de actuaciones. Las iniciadas para el desarrollo de urbanizaciones cerradas por su naturaleza son de tipo parcial y originadas a demanda de inversores particulares (aunque las actuaciones administrativas siempre son iniciadas por el municipio), a diferencia de las ordenanzas para el ordenamiento territorial que son originadas por el municipio y requieren de la intervención del Concejo Deliberante. Esto alcanzará un grado más crítico al interpretar en los apartados subsiguientes que las acciones desarrolladas durante el periodo vinculadas al ordenamiento territorial adolecen en mayor medida de carácter integral y descontando también la existencia de urbanizaciones cerradas informales.

Como su desarrollo está permitido en el área complementaria o rural, salvo que exista manifestación expresa de su prohibición, este tipo de iniciativa siempre configura actuaciones puntuales en tanto circunscriben porciones de estos territorios para el desarrollo de formas de vida similares a la urbana que no estaban previstas de antemano<sup>29</sup>. Más aún en los casos de barrios cerrados, que también se permiten en el área urbana.

---

<sup>29</sup> Existen muy pocos casos en la provincia de Buenos Aires que conformaron zonas para el desarrollo exclusivo de este tipo de urbanizaciones.

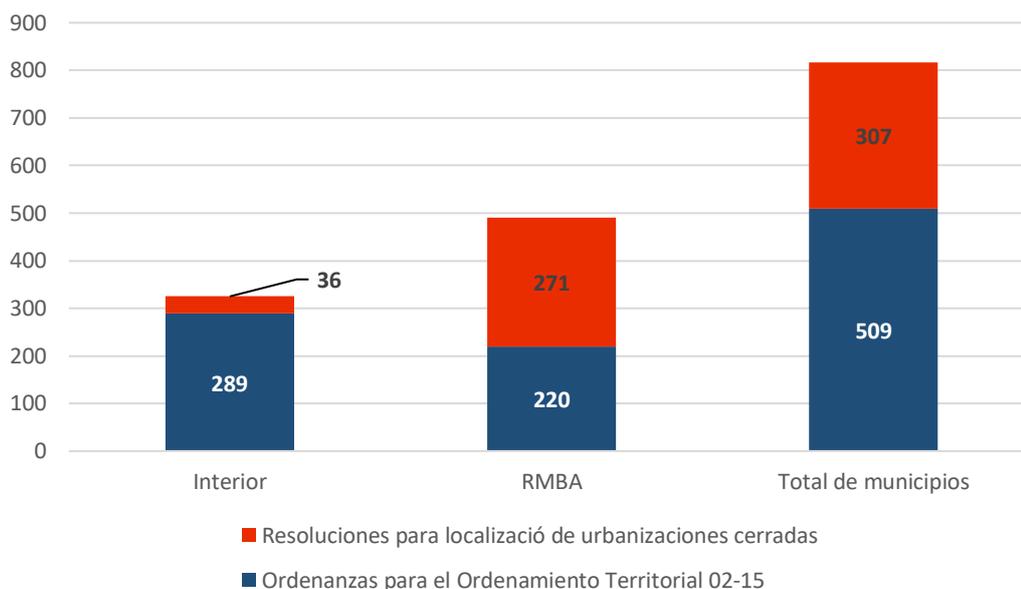


Gráfico 8: **Destino general de las actuaciones gestionadas en articulación con la provincia de Buenos Aires (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)**

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig) y Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas

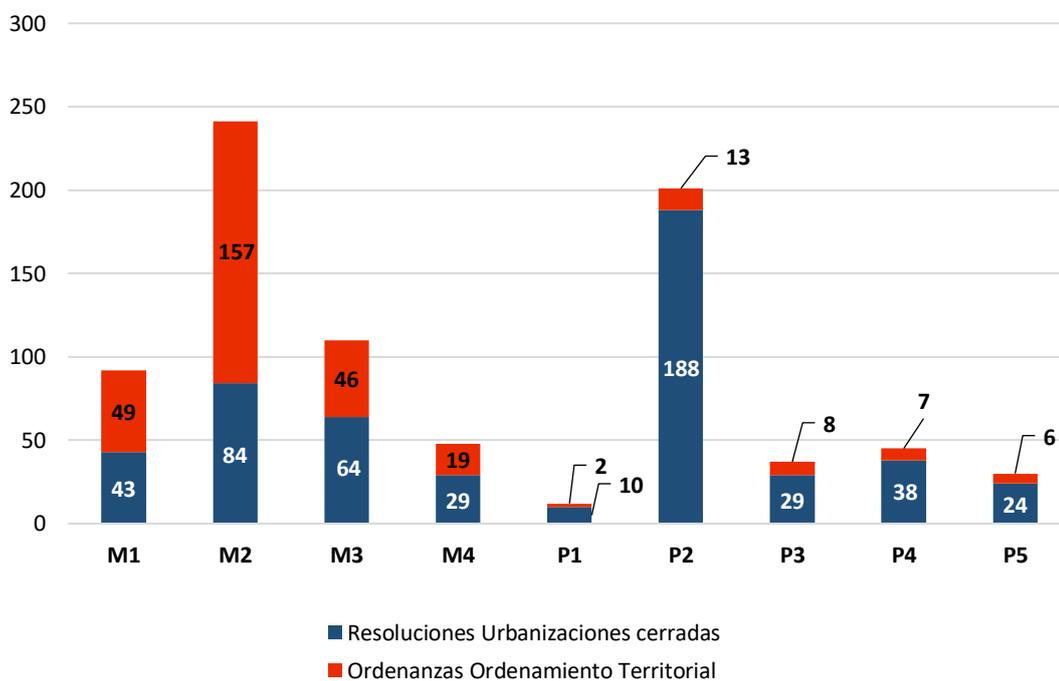


Gráfico 9: **Destino general de las actuaciones (Por cantidad de actuaciones según rangos poblacionales interiores y metropolitanos) \***

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig) y Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas

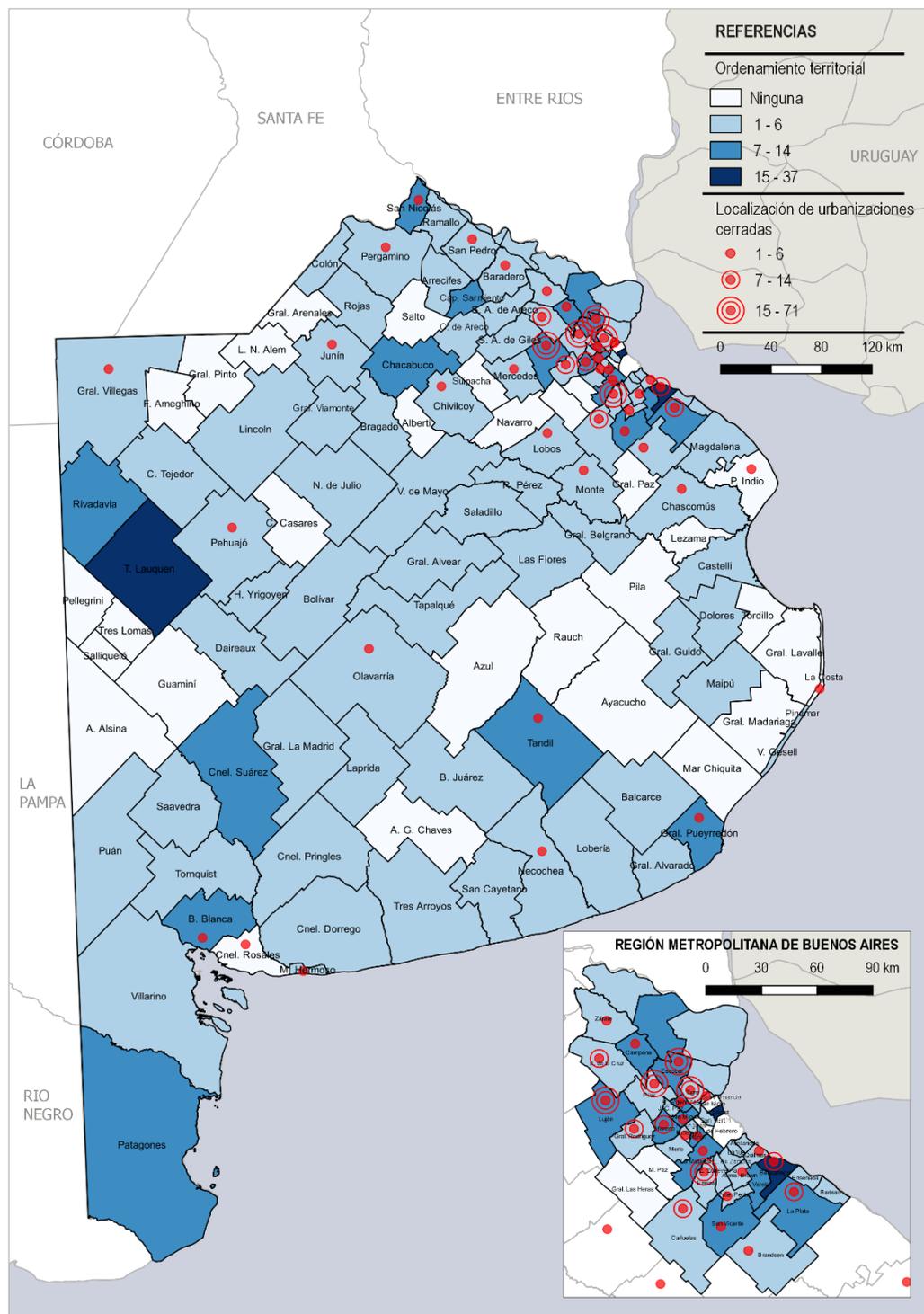
En el otro extremo se destacan 3 municipios con el mayor desarrollo de actuaciones vinculadas al ordenamiento territorial, 2 de ellos son metropolitanos, Berazategui y Vicente López; y 1 interior, Trenque Lauquen. Esta cantidad de intervenciones, en los dos primeros casos da cuenta de la ausencia de actuaciones integrales. Se verá en los apartados subsiguientes cuáles fueron los temas que trataron estos cambios y la cantidad de iniciativas planificadas para una interpretación cabal del carácter de cada proceso.

El mapa también permite observar en detalle el fuerte impulso que adquirieron durante el periodo las urbanizaciones cerradas como fenómeno metropolitano, y su mayor desarrollo en el norte y noroeste de la RMBA. Por cantidad de actuaciones administrativas vinculadas a la gestión de urbanizaciones cerradas se destacan los municipios, Pilar, Tigre y Luján al norte, y Ezeiza al suroeste de la RMBA

Si se ponen en relación ambas actuaciones se visualiza que hubo dos municipios que no intervinieron en lo relativo al ordenamiento territorial y sí permitieron el desarrollo de urbanizaciones cerradas, tal es el caso de los partidos de La Costa y Punta Indio. El caso del primero sin duda es más crítico por el fuerte impulso que tuvieron durante el periodo las actividades turísticas de elite en la costa bonaerense y el desarrollo de urbanizaciones costeras. Desde este punto de vista también se destaca Tigre, que sólo tuvo una actuación vinculada al ordenamiento y 20 relacionadas con las urbanizaciones cerradas.

Es decir dentro de la RMBA los grandes temas que merecieron ser cuestiones del ordenamiento territorial se relacionaron en su mayoría con el desarrollo de urbanizaciones cerradas. En el contexto de baja capacidad de financiamiento municipal, se interpreta que este tipo de decisiones se relaciona con las expectativas que tienen los municipios de recibir inversiones privadas y a una apertura hacia la producción de espacio urbano por parte de estos actores.

Mientras que en términos generales en el interior provincial puede decirse que lo característico desde un punto de vista general es que poco se actuó para que el ordenamiento pueda ser cuestión de las políticas públicas, bien porque en pocas actuaciones se logró incorporar el tema o porque directamente no se lo hizo.



Mapa 5: **Destino general de las actuaciones administrativas \***

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig) y Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas

\* Destino general de la regulación: del universo de 509 ordenanzas analizadas y 307 resoluciones ministeriales se desagregaron por municipios las intervenciones por grandes temas vinculados al ordenamiento territorial municipal en las que interviene la Provincia de Buenos Aires a) Para el ordenamiento territorial derivado de la implementación del Decreto Ley Nº 8912/77 y legislación vinculada, y b) Para la localización de urbanizaciones cerradas en el marco de los Decretos Nº 9404/86 y 27/98.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual.

Para avanzar en el análisis se realizó un segundo nivel de desagregación de las actuaciones administrativas, profundizando en el conocimiento de las vinculadas con temáticas del ordenamiento territorial. La totalidad de las Ordenanzas sancionadas en el periodo estudiado (509) fueron sistematizadas para identificar aquellas necesidades y demandas incorporadas a la agenda de gobierno a través de la regulación. Resultaron identificados 551 temas que fueron clasificados según finalidades temas y subtemas derivados, identificándose dos grupos: 1) las vinculadas a la resolución de problemáticas parciales y 2) las relacionadas con la planificación y gestión del ordenamiento territorial.

Las actuaciones destinadas a la resolución de problemáticas parciales, fueron clasificadas por finalidades en función de los resultados obtenidos, a saber: social, económico productiva y ambiental. Esta sistematización permitió identificar un total de 363 temas. Puede observarse que las temáticas sociales fueron las que mayor desagregación tuvieron en coincidencia con la mayor cantidad de actuaciones del tipo. Por su parte, las actuaciones relacionadas con la planificación y gestión, resultaron ser 188, de las cuales en su mayor parte fueron para salvar errores de Ordenanzas. En el apartado 2.3 se avanzará sobre las finalidades vinculadas al segundo tipo para indagar en las capacidades de planificación y gestión (cuadro N° 3).

FINALIDAD	TEMA	SUBTEMA
<b>SOCIAL</b>	Crecimiento residencial urbano y extraurbano	Ampliación urbana Creación de zona extraurbana Creación de distrito para vivienda social
	Reserva para el crecimiento residencial	Creación de reserva urbana o extraurbana Ampliación del área complementaria
	Equipamientos	Creación de zona para esparcimiento, recreación, equipamiento comunitario o espacio verde Uso específico
<b>ECONOMICO PRODUCTIVA</b>	Centralidad	Creación de áreas centrales, comerciales, de servicios de ruta.
	Industria	Creación de zona para usos industriales
	Turismo	Creación de distrito turístico
	Desarrollos inmobiliarios	Creación de zona para urbanizaciones cerradas
<b>AMBIENTAL</b>	Protección ambiental	Creación de área protegida ambiental
	Protección urbana o arquitectónica	Creación de área protegida
<b>PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN</b>	Instrumentos de planificación y gestión	Plan
		Zonificación
		Delimitación preliminar
		Ajuste de código o plan
	Plan Particularizado	
Salva errores	-	

Cuadro 3: **Finalidades, temas y sub temas dominantes en ordenanzas 2003-15**

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.2 Agenda de problemas por finalidades

Este componente busca reconocer los temas que ingresaron a la agenda del ordenamiento territorial y el alcance obtenido por cada uno. A nivel particular se tendrá una “selección de temas” sobre los que se tomó posición y las habilidades dispuestas para responder a los requerimientos de los procesos y transformaciones que involucraron al territorio provincial. Indirectamente podrán leerse los actores incorporados en la agenda pública porque como dice Ozslak “la cuestión hace al actor” (2007:2) cuando el Estado decide implementar un curso de acción u otro.

En el gráfico N° 10 puede apreciarse los alcances de cada tipo de requerimientos de cambio normativo por grandes finalidades. Se visualiza que las Ordenanzas movilizadas por fines sociales fueron las que mayor demanda de adecuaciones normativas puntuales generaron (270), casi el 74,5% del total. En segundo lugar de importancia le siguen las adecuaciones cuya finalidad es económico productiva con una incidencia del 23% y las que son movilizadas por fines ambientales se ubican en último lugar, con menos del 2,5%.

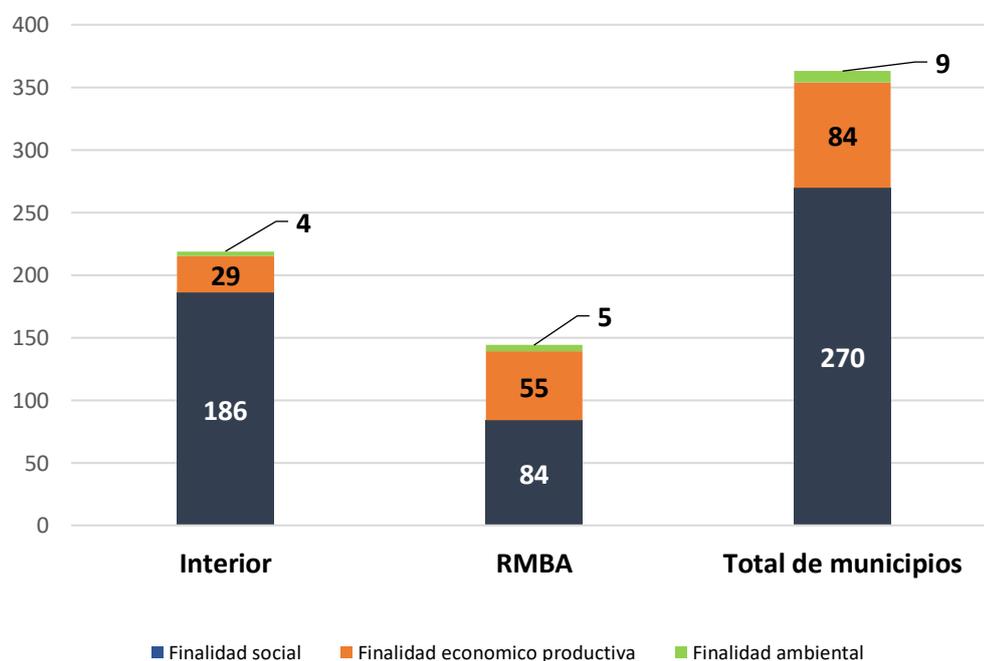


Gráfico 10: **Agenda de problemas: demanda de regulación adecuada por fines. (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)**

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

Allí puede verse que los temas que resultan dominantes se relacionan con el crecimiento urbano, extraurbano y los equipamientos. Si se compara la incidencia de cada finalidad se observa que los fines sociales son dominantes en el territorio interior, y los vinculados a la planificación y gestión lo son en el territorio metropolitano. En términos generales cabe agregar que en la RMBA se destaca también el peso de los fines económicos productivos que aportan el 39% del total (55 actuaciones).

En el otro extremo puede verse que las temáticas ambientales se articularon en forma mínima con la agenda del ordenamiento, por lo menos en forma explícita a través de la regulación. En el apartado siguiente se analizan las particularidades de las temáticas relacionadas con lo social, económico y ambiental.

Las actuaciones relacionadas con la planificación y gestión, resultaron ser 188, de las cuales en su mayor parte fueron para salvar errores anteriores y tuvieron el siguiente detalle:

#### **Finalidad social**

Al visualizar la composición por temas ligados a las finalidades sociales se obtiene que a nivel provincial la regulación relacionada con el crecimiento residencial urbano y extraurbano es el tema dominante. Las intervenciones relacionadas con este tópico, para la concreción de ampliaciones urbanas, de zonas extraurbanas o para la localización de distritos para vivienda social, representan el 80% del total de las relacionadas con fines sociales (218 actuaciones).

Como contrapunto, los temas relacionados con la creación de reservas para el crecimiento residencial y para el desarrollo de equipamientos tienen una incidencia mínima, lo que permite dar cuenta de otra forma de actuación a través de la parcialidad, en tanto son mínimas las actuaciones que se están anticipando a la creación de zonas para el desarrollo de usos residenciales. Este aspecto se vuelve crítico al visualizar que tampoco se movilizaron recursos para la previsión de la creación de reservas urbanas en función de sus aptitudes ambientales, físico, funcionales, y socio-económicas a través de planes de ordenamiento territorial o urbano. Por otra parte, la demanda de suelo de carácter extraurbano, si bien es menor a la de suelo urbano, también resulta significativa.

El gráfico N° 11 permite visualizar el aporte de cada subtema para el total de municipios provinciales y según regiones interior y metropolitana. Allí puede verse que en el interior provincial la mayor parte de Ordenanzas con fines sociales estuvo motivada para la ampliación del área urbana, mientras que en la RMBA la principal motivación fue la localización de distritos

para vivienda social. En ambos territorios tuvieron una incidencia mínima las intervenciones para favorecer la localización de usos específicos, equipamientos y reservas urbanas.

En el mapa N° 6 se aprecia la distribución por municipios de las acciones que tuvieron fines sociales. Se observa que hubo 56 municipios que no lograron incluir tema alguno vinculado a estas finalidades en sus agendas de gobierno. Ellos se distribuyen en el territorio interior y metropolitano, y representan a casi todos los tamaños poblacionales.

Cabe destacar los casos de mayor tamaño poblacional, Bahía Blanca, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Tigre y Tres de Febrero, que no alcanzaron a problematizar cuestiones sociales en la regulación del ordenamiento. Merecen mención especial porque son partidos que incluyen aglomerados urbanos o ciudades que tuvieron procesos de crecimiento urbano significativos y de gran impacto socio espacial durante las últimas décadas (Rocca y otros, Op. Cit.; Pintos y Narodowski, 2012; Vidal Koppman, 2007).

En el otro extremo, el mapa permite visualizar que los municipios que tuvieron más acciones pertenecen al territorio interior, ellos son Gral. Pueyrredón, Tandil, Treque Lauquen, Coronel Suarez y Chacabuco. En la RMBA sólo se ubica Berazategui en el rango con mayor cantidad de acciones.

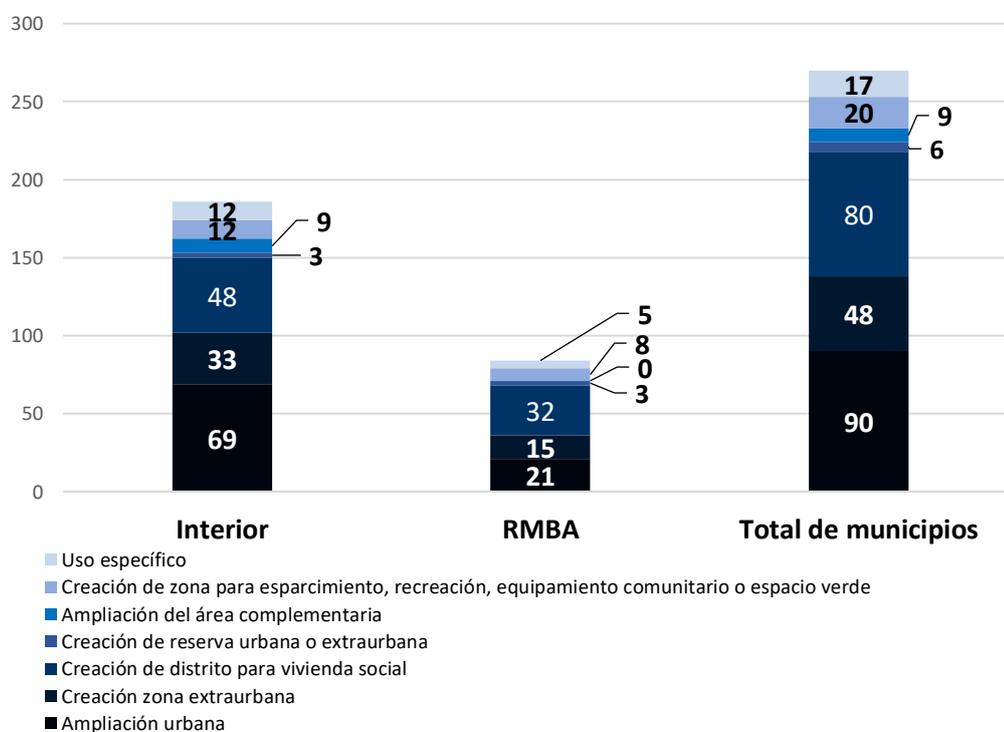
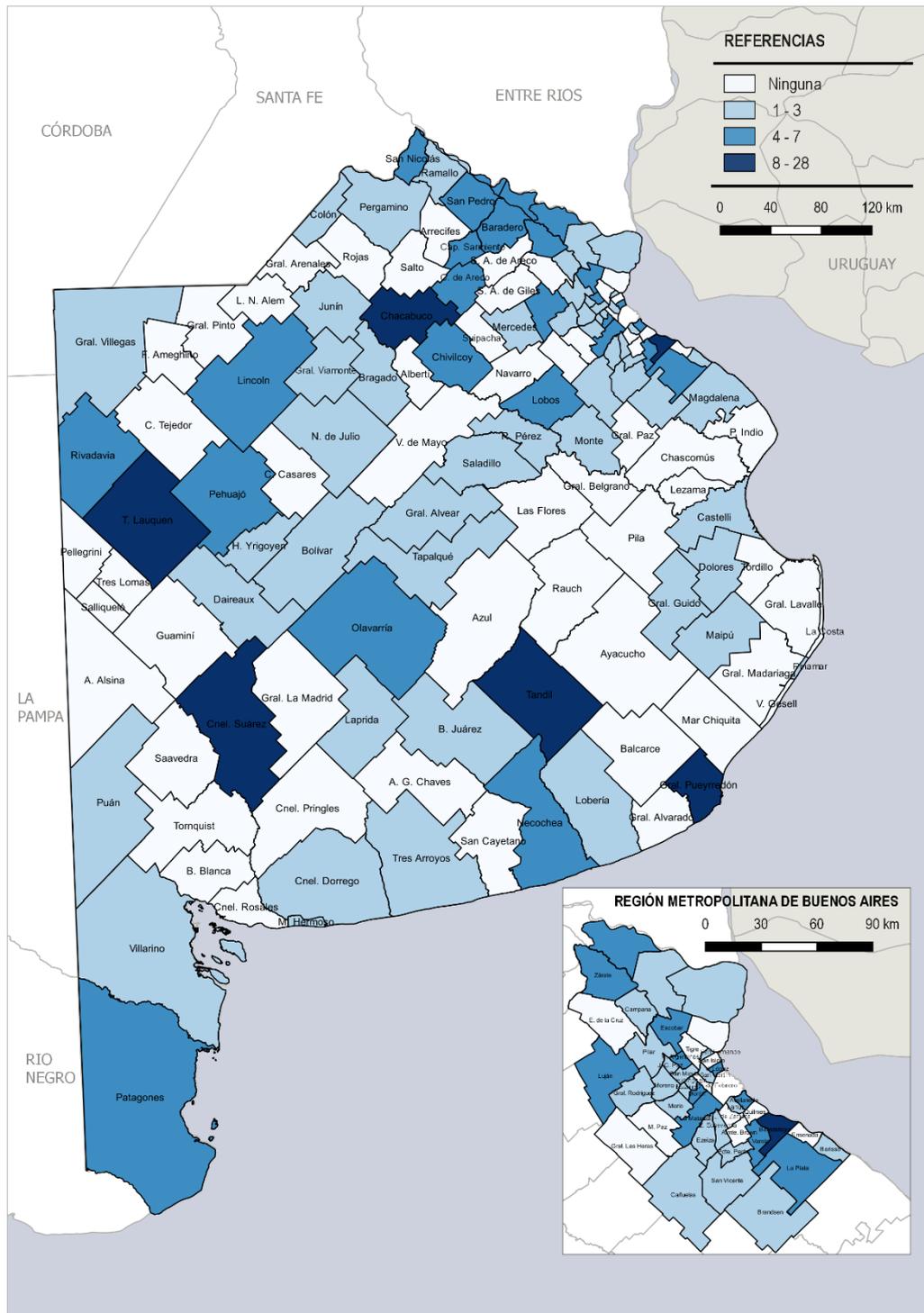


Gráfico 11: **Agenda de problemas: Demanda de regulación adecuada para fines sociales. (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)**

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).



Mapa 6: **Agenda de problemas: Demanda de suelo adecuado para fines sociales\***

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines sociales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron por municipios las intervenciones que trataron temáticas sociales, resultando 270 tópicos relacionadas con: la realización de ampliaciones del área urbana para destinos residenciales urbanos, con destinos residenciales extraurbanos, la creación de distritos para la localización de conjuntos habitacionales de interés social, la creación de áreas de reserva para la ampliación de las áreas urbanas o complementarias; la creación de zona para esparcimiento, recreación, equipamiento comunitario o espacio verde; y la creación de zonas para destinarlas a equipamientos específicos.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

Los mapas anexos N° 6 al N° 8 permiten visualizar el desagregado de los temas con finalidades sociales: crecimiento residencial urbano y extraurbano, reserva para el crecimiento residencial y equipamientos respectivamente. En términos generales se observa el desigual peso entre los tres destinos, destacándose el ya mencionado alcance del primero y la criticidad de los segundos, fundamentalmente lo relacionado con la falta de creación de zonas de reserva urbana pues los equipamientos pueden estar incluidos dentro de otras zonas.

En relación a ello puede especificarse, a partir del mapa anexo N° 7 que hay 126 municipios que no tuvieron previsiones para la creación de áreas reservadas para el crecimiento urbano. Este dato es crítico si se considera que durante el periodo 2003-15, hubo un fuerte impulso al crecimiento urbano extensivo a partir de la inversión en vivienda social y del fomento a la demanda de vivienda a través del crédito en un contexto con pocos casos de municipios que lograron planificaciones integrales de la totalidad del territorio que pudieran incorporar estas zonas reservadas para el ensanche urbano.

También es preciso destacar que el partido de Trenque Lauquen se destaca por ambos tipos de actuaciones, en vivienda y en equipamientos (mapas anexos N° 7 y 8), esto confirma la experiencia del municipio mencionado en relación a la gestión del suelo urbano que atestiguan estudios precedentes y que intenta conducir el crecimiento urbano de la ciudad cabecera (Bono, Seimandi y Rocca, 2011).

### **Finalidad económica productiva**

Los temas que lograron entrar en la agenda de la regulación del ordenamiento territorial vinculados con esta finalidad fueron cuatro, y pretendieron favorecer el desarrollo de actividades económicas de los siguientes tipos: mixtas, propias de áreas centrales; comerciales; servicios de ruta; industriales; turísticas; e inmobiliarias a través de urbanizaciones cerradas.

Al visualizar el peso de cada tema se observa que a nivel provincial los temas dominantes son la creación de zonas para usos industriales, que representan el 44% del total (37 actuaciones) y para el desarrollo de áreas centrales, comerciales y de servicios de ruta, con una incidencia del 40% (34 actuaciones). En el interior del país la incidencia de estos dos temas es aún mayor, aunque la cantidad de actuaciones es considerablemente menor (Gráfico N° 12).

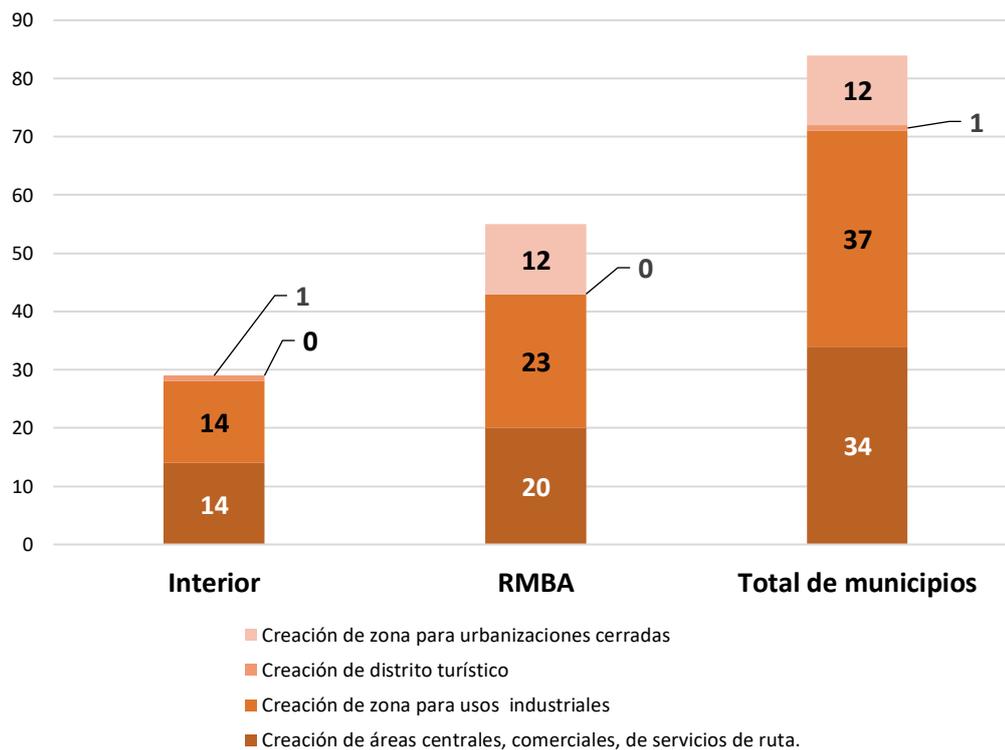


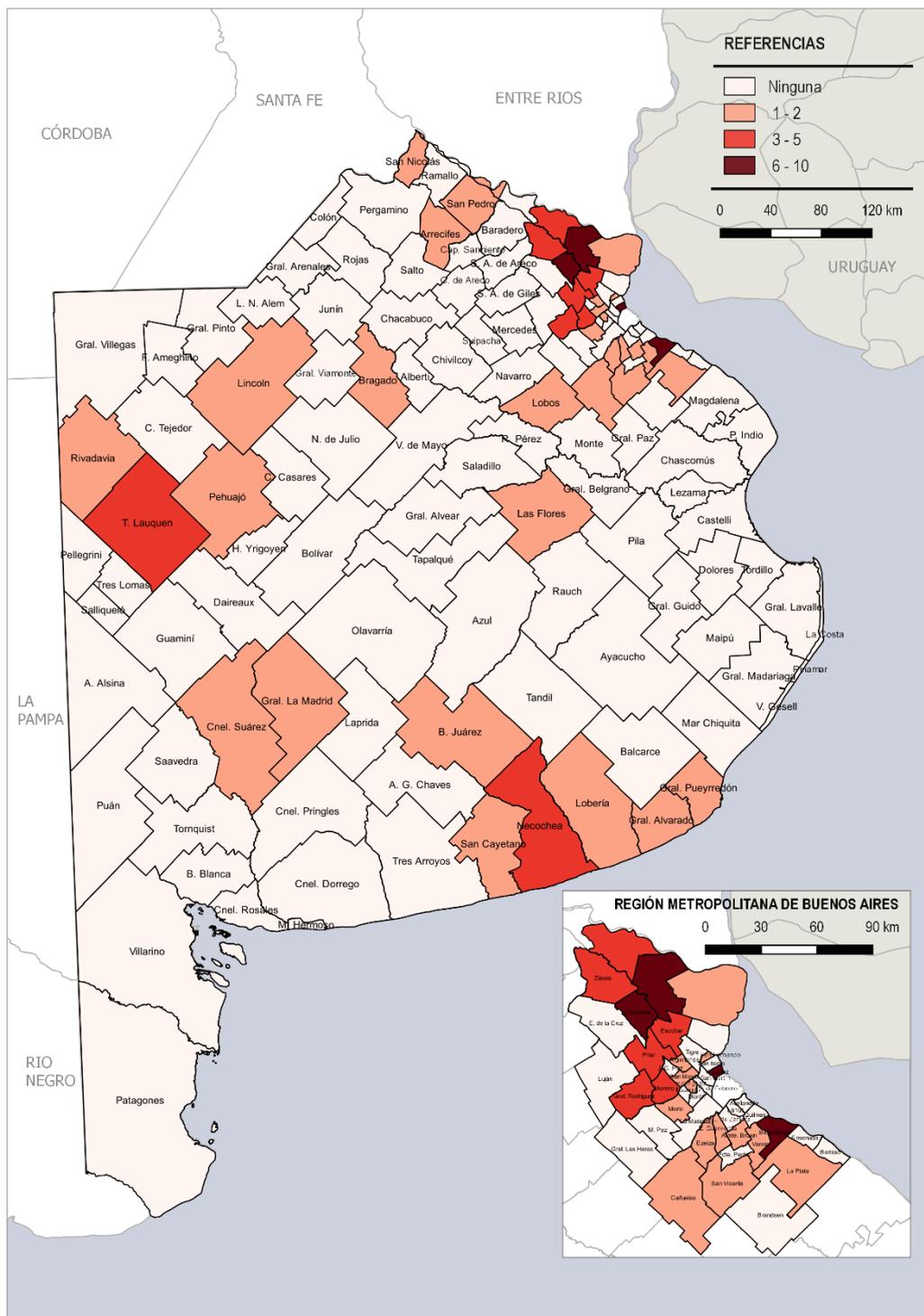
Gráfico 12: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

En el mapa N° 7 se aprecia la distribución por municipios de las acciones que tuvieron fines económicos productivos. Se observa que sólo 27 municipios lograron incluir temas vinculados a esta finalidad en sus agendas de gobierno. Ellos se distribuyen de igual entre en el territorio interior y metropolitano con una incidencia mayor en el segundo.

En cuanto al peso cuantitativo de las demandas para la finalidad económica productiva en cada municipio, se visualiza que los mayores valores se produjeron en los partidos metropolitanos, y se destacan los casos de Vicente López, Berazategui y Campana. También queda expuesto que en el norte de la región metropolitana, y agrupados junto a algunos de los partidos recién mencionados, se localizan otros casos de rango intermedio que configuran un área de concentración de este tipo de demandas en coincidencia con el corredor fluvial industrial. En el territorio interior sólo se destacan Necochea y Trenque Lauquen con demandas intermedias.

La visualización de la distribución en el territorio provincial de los subtemas de esta finalidad en los mapas anexos N° 10 a N° 13 permite ver en conjunto la mínima demanda para el desarrollo de actividad turística, las características metropolitanas del fenómeno de los desarrollos inmobiliarios para urbanizaciones cerradas, y el peso de las demandas para la actividad industrial.



Mapa 7: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines económico productivos: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron por municipios las intervenciones que refieren a temáticas económico productivas, resultando 84 tópicos relacionados con la creación de áreas centrales; áreas comerciales; servicios de ruta; industriales; distritos turísticos; urbanizaciones cerradas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

## Finalidad ambiental

En términos generales puede afirmarse que el ordenamiento no fue aprovechado como herramienta para iniciar medidas y acciones conducentes a hacer más sustentable la expresión territorial de las diferentes políticas. La mínima cantidad de actuaciones específicas en esta temática da cuenta de una dimensión de este déficit. Sin embargo esto no implica que el resto de actuaciones, con finalidad social o económico productiva, no hayan sido planteadas desde un punto de vista ambiental general.

Los temas ambientales que lograron entrar en la agenda de la regulación del ordenamiento territorial fueron dos, uno vinculado a la protección del ambiente natural y el otro del paisaje urbano y/o arquitectónico. El primero de los temas tuvo 3 intervenciones en Necochea, San Pedro y Zárate para la protección de sectores con recursos naturales de valor excepcional.

Por su parte, la segunda temática tuvo 6 actuaciones distribuidas en los municipios de Bahía Blanca, La Matanza, Luján, Malvinas Argentinas, Necochea, San Pedro y Zárate. En estos casos se trata de la declaración de zonas de interés urbanístico o arquitectónico (Gráfico N° 13, mapa N° 8).

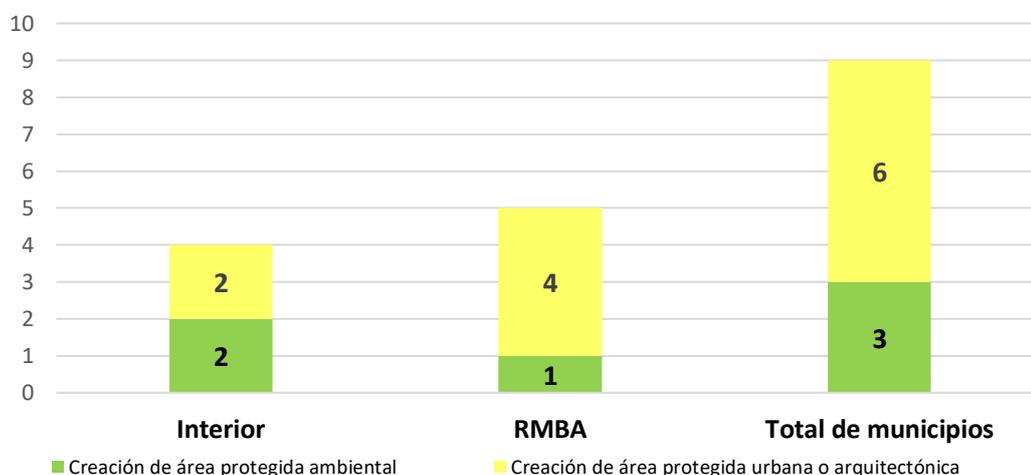
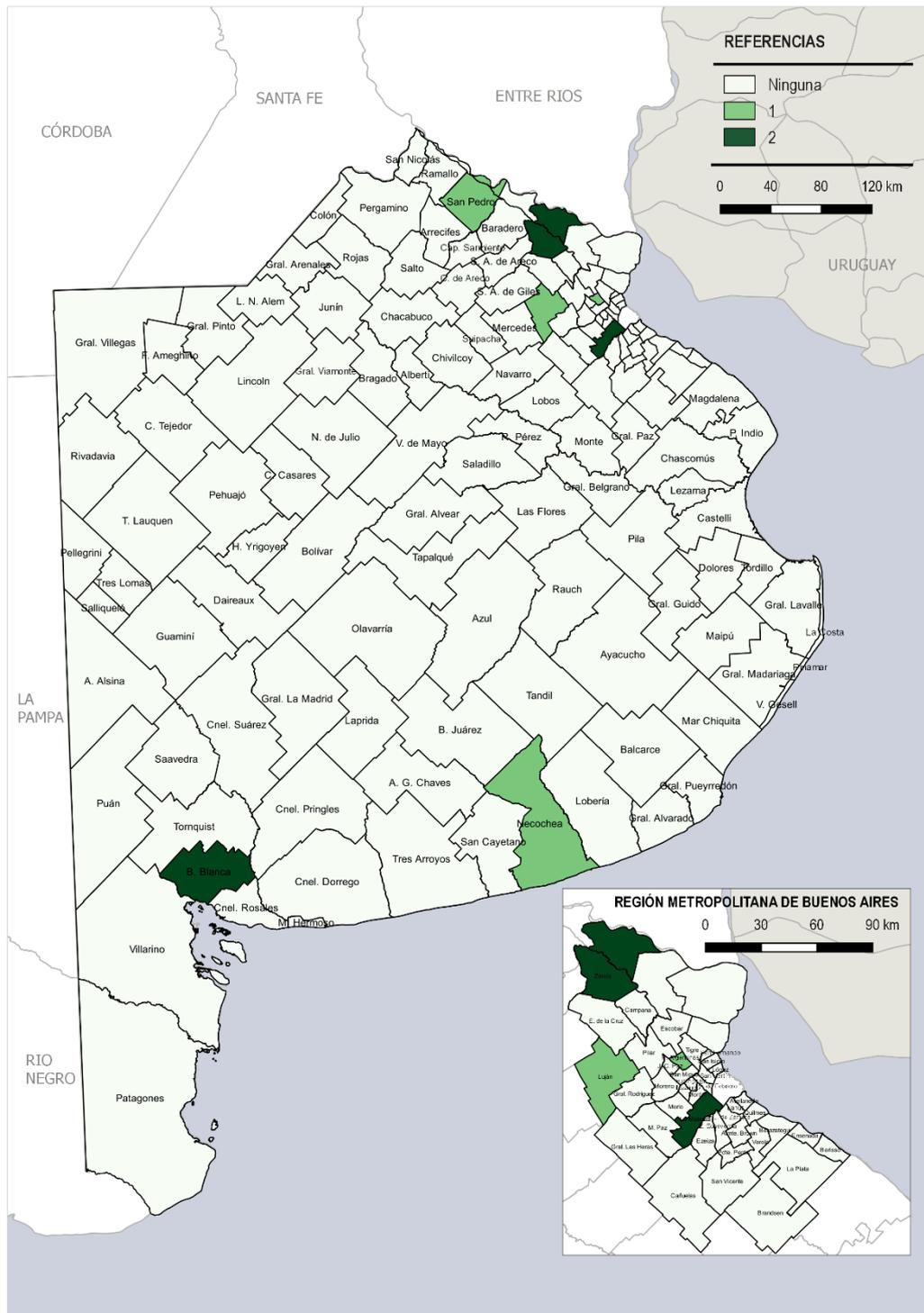


Gráfico 13: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines ambientales (Por cantidad de actuaciones según regiones interior y metropolitana)**

Fuente: Elaboración propia



Mapa 8: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines ambientales\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines ambientales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron aquellas que refieren a temáticas ambientales, resultando 16 tópicos relacionados con la creación de zonas para la protección del ambiente natural y del paisaje urbano y/o arquitectónico.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

### **2.2.3 Diversidad de problemáticas**

El análisis de esta componente busca indagar en un rasgo de la multidimensionalidad de la agenda del ordenamiento territorial a partir del reconocimiento de los grados de diversidad de los temas y subtemas tratados. Se apunta a avanzar en el estudio de la agenda de gobierno reconociendo ¿cuán diversas son las cuestiones que se intentan resolver?

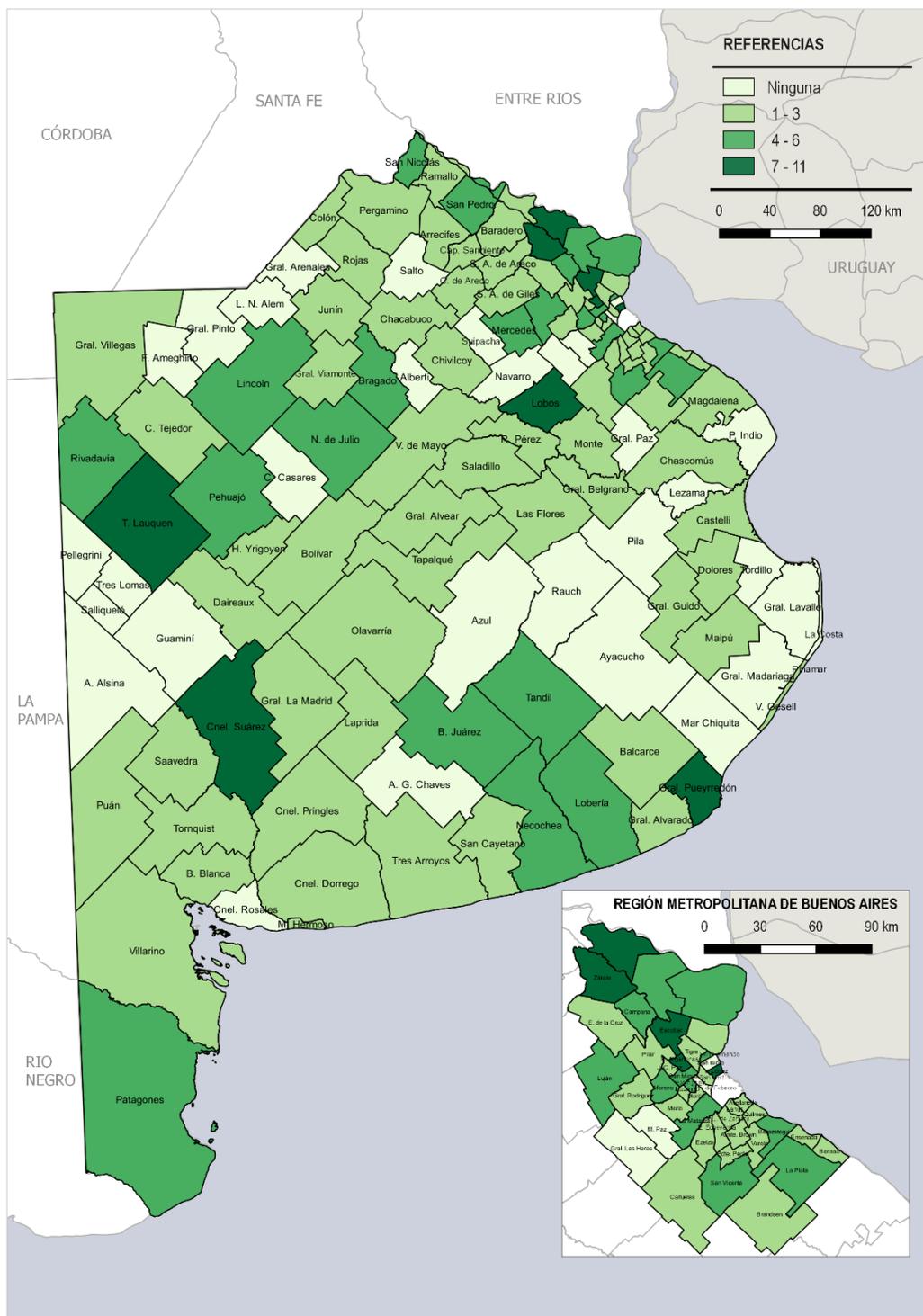
Para cada municipio se contabilizan cuántos de los 19 subtemas de la agenda del ordenamiento territorial municipal a nivel fueron abordados en el periodo de estudio. El mapa N° 9 expone una síntesis de esta componente exponiendo la distribución por municipios según cuatro rangos de variedad de las temáticas alcanzadas.

Para comenzar cabe volver a subrayar que 32 municipios optaron por la omisión del tema del ordenamiento territorial en sus agendas de la regulación del ordenamiento territorial. Es decir estos casos no tienen incidencia sobre este componente y sobre los mismos ya se hizo mención en el apartado 2.2.1 referido al destino general de la regulación.

En correspondencia con lo apuntado en los apartados anteriores, la mayor parte de los municipios se ubica en el rango que demuestra la menor capacidad de problematización. Es así que con grado de diversidad bajo se registraron 72 municipios, 50 de los cuales son interiores y 22 metropolitanos. Con el grado de diversidad intermedio se registraron 23 municipios distribuidos 10 en la RMBA y 13 en el interior pampeano.

Con el grado de mayor de diversidad se identificaron 8 registros, de los cuales la mitad pertenece a la RMBA (Escobar, Malvinas Argentinas, Vicente López y Zárate) y la otra al interior pampeano (Coronel Suárez, General Pueyrredón, Lobos y Trenque Lauquen). Tampoco pueden identificarse particularidades en cuanto al tamaño poblacional de estos municipios ya que pertenecen a distintos rangos.

Teniendo en cuenta que durante el periodo 2003-15 fueron pocos los municipios que lograron avanzar en procesos planificados integrales reconocidos a través de la regulación (ver apartado 2.3), y que sumados los municipios con nula intervención con aquellos que sólo incorporaron entre 1 y 3 temas, se tiene que el 77% de municipios de la provincia se caracteriza por el tratamiento de unas pocas cuestiones relacionadas con el ordenamiento.



Mapa 9: **Agenda de problemas. Diversidad de temas y subtemas incorporados\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Este indicador contabiliza los subtemas de diverso tipo tratados.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

#### 2.2.4 Síntesis de Capacidades Políticas

Como se vio en los apartados que preceden, el análisis a nivel provincial da cuenta que, del total de 135 municipios, un 25 % tiene nula capacidad política. Esto involucra a 33 municipios que no pudieron problematizar al ordenamiento, incluyendo alguna cuestión vinculada a este tema en sus agendas de gobierno. En su mayor parte pertenecen al territorio interior pampeano y a los partidos más pequeños, ubicados en los rangos P1 y P2, aunque hay municipios metropolitanos ubicados en los tres primeros rangos poblacionales (gráficos Nº 14 y 15).

La situación se agrava al visualizar el porcentaje de municipios identificados con capacidad baja. Un 41%, es decir 56 casos, tienen baja capacidad política, porcentaje que es mayor en el interior pampeano (47%) y sensiblemente menor en la RMBA (27,5%). En términos cuantitativos, el mayor aporte a esta categoría de capacidad también lo hacen los municipios pertenecientes a los rangos P1 y P2, así puede verse en el gráfico Nº 14.

Los municipios que se agrupan en las categorías media y alta representan un 33% del total provincial, en conjunto suman 46 municipios. En forma consecuente con lo expresado para las categorías nula y baja, la incidencia de estas categorías es mayor en la RMBA (40 %) y menor en el interior pampeano (26%). En el gráfico Nº 15 puede verse que todos los rangos poblacionales metropolitanos están representados en ambas categorías, mientras que en el interior pampeano sólo los pertenecientes a los cortes P4 y P2.

Es decir, visto desde una mirada general puede afirmarse que porcentualmente, los municipios metropolitanos pudieron alcanzar mejores valores de capacidad política. En términos absolutos también se destaca la región metropolitana en la categoría alta de capacidad política, en tanto 6 municipios metropolitanos la ostentan, mientras que sólo 3 interiores la alcanzaron.

En el mapa Nº 10 pueden identificarse las categorías diferencialmente por municipios. Los destacados por su capacidad política alta son Berazategui; Campana; Coronel Suárez; General Pueyrredón; La Matanza; Malvinas Argentinas; Tandil; Trenque Lauquen; Vicente López y Zárate. El mapa también permite visualizar la existencia de “áreas críticas de capacidad política”, en tanto en tanto pueden observarse 4 agrupamientos de municipios que cuentan con nula capacidad de problematizar al ordenamiento.

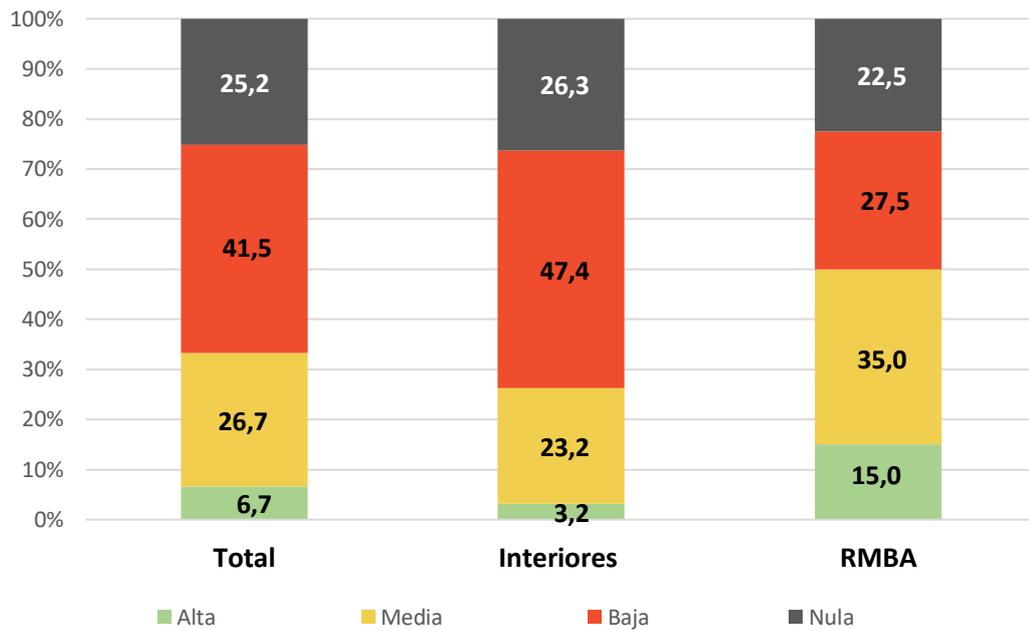


Gráfico 14: **capacidad política: porcentual por regiones interior y metropolitana**

Fuente: Elaboración propia

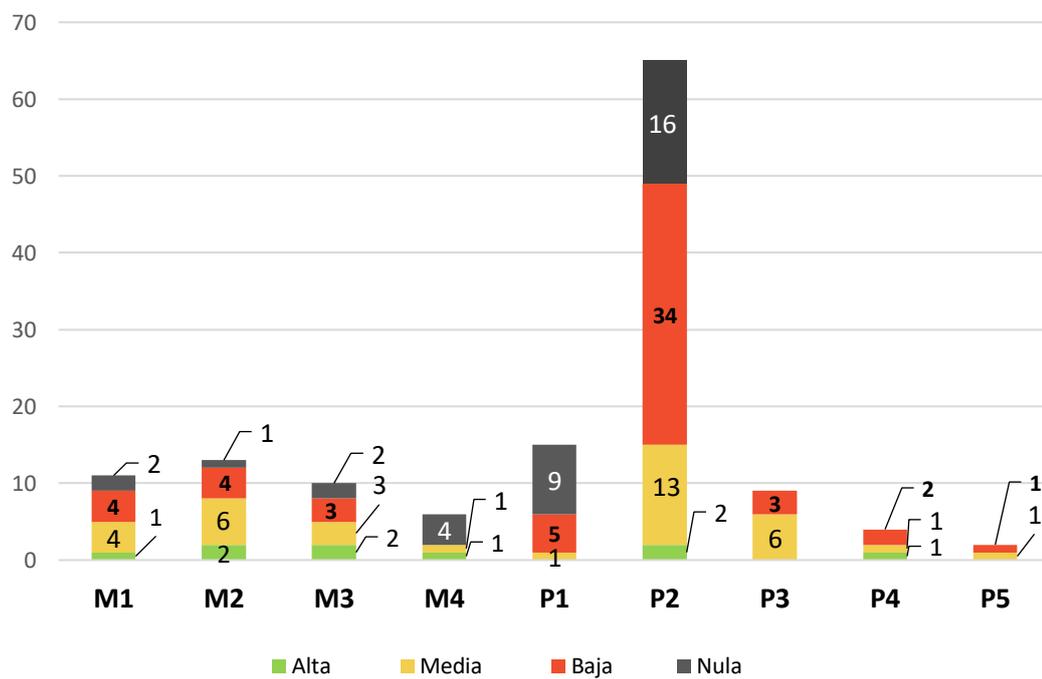
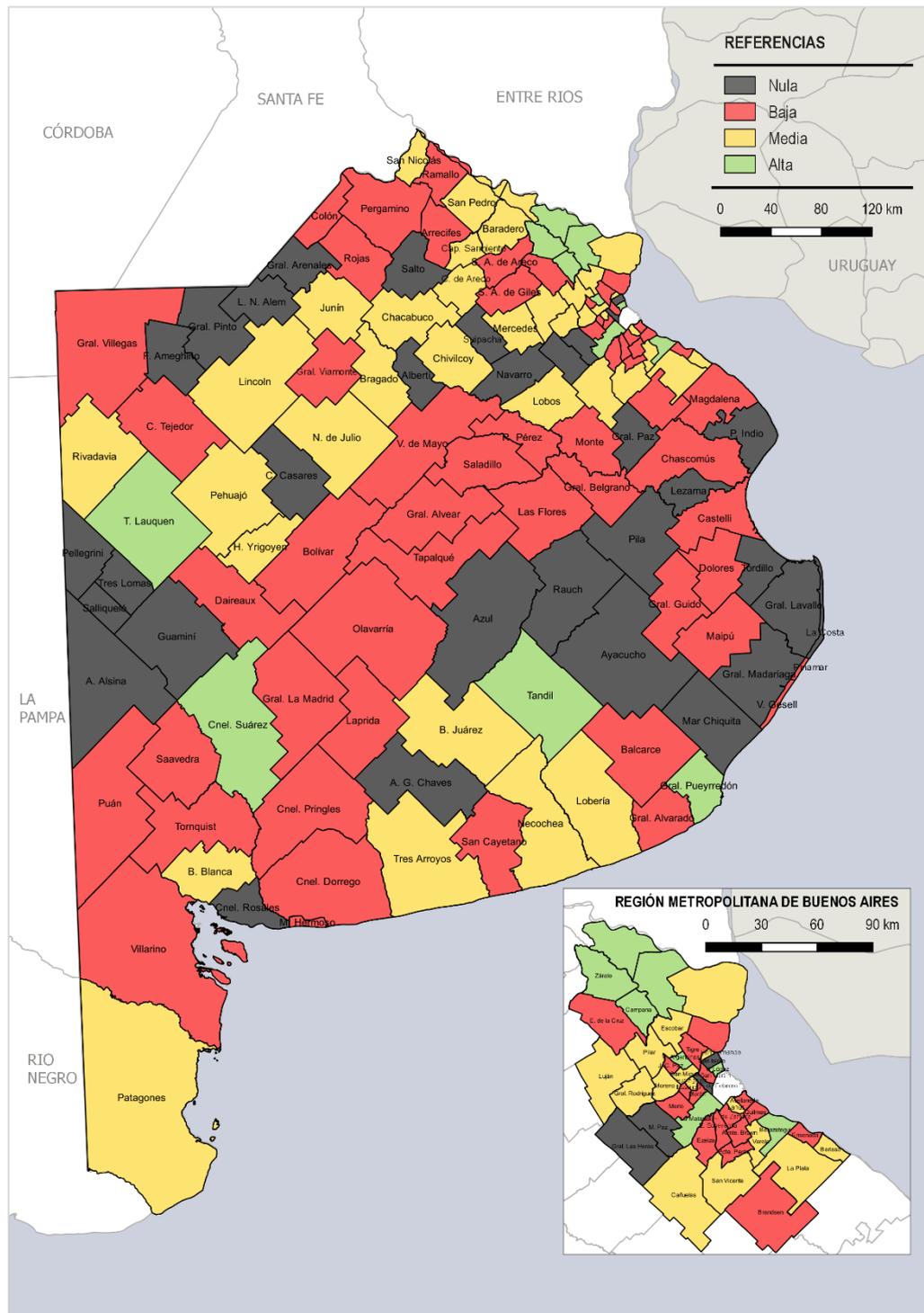


Gráfico 15: **capacidad política: cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos**

Fuente: Elaboración propia



Mapa 10: **Capacidades Política\***

Fuente: Elaboración propia\*\*.

\* Capacidad Política: sintetiza la capacidad de ingresar problemáticas territoriales en la agenda del gobierno municipal a través de la regulación, tanto en términos cuantitativos como de diversidad de problemáticas abordadas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual previa estandarización de los datos de las variables.

Estas cuatro áreas están ubicadas en el oeste provincial, en un sector de la cuenca deprimida del salado y municipios colindantes con el sector atlántico norte, en el norte de la provincia donde varios limitan con la provincia de Santa Fé y en el oeste de la RMBA, incluyendo partidos de los territorios interior pampeano y metropolitano. En estos sectores se observan algunas coincidencias con la distribución espacial de los valores nulos de capacidad administrativa (mapa Nº 4).

En términos generales puede afirmarse que los municipios que integran estas áreas críticas de capacidad política comparten problemáticas territoriales que durante el periodo estudiado no han sido reconocidas a través de la regulación del ordenamiento. Por citar algunos rasgos comunes que pudieran convertirse en cuestiones del ordenamiento territorial, cabe comenzar por indicar que las cuatro áreas tienen bajo o medio desarrollo económico. Asimismo, el atlántico norte y el sector de encadenadas se caracterizan por ser áreas de recursos naturales y paisajes de alto valor turístico sin un aprovechamiento integral. Estos dos sectores, sumados al ubicado al norte de la provincia se caracterizan por poseer alta sensibilidad ambiental, a causa de la erosión costera, sequías e inundaciones.

Como síntesis parcial es necesario destacar que la capacidad política, como expresión básica de la direccionalidad estratégica del ordenamiento territorial, da cuenta de su utilización a partir de la suma de parcialidades. Es decir, en términos generales no se persiguieron proyectos territoriales que den contenido a las acciones, se operó a través de la reducción de los problemas, es decir sectorialmente, a través de iniciativas parciales. En la RMBA, concretamente esta capacidad fue movilizadora por acciones de grupos de actores con fuerte peso económico financiero, que utilizaron a la industria de la construcción mediante la urbanización con modalidades cerradas, como forma de absorber los excedentes de las otras actividades económicas.

Por su parte, en el interior provincial, lo característico es la baja capacidad de actuación, y en los casos que esto sucedió estuvo motivado por la demanda de suelo residencial y sin la fijación de previsiones a futuro respecto del establecimiento de áreas o formas deseadas para el crecimiento, que también pudo haber estado traccionada por fines económico financieros bajo la modalidad de urbanización abierta. Sin embargo, la escala de los primeros, y sus resultados en la configuración y organización territorial, permiten interpretar un fenómeno de otro carácter.

## **2.3 Dimensión de planificación – gestión**

El análisis de las capacidades de planificación, examina las habilidades que tuvieron los Estados municipales para formular y sostener herramientas de planificación durante el periodo 2003-2015 que hayan podido institucionalizarse a través de su reconocimiento normativo.

En primer lugar se analizan las actuaciones integrales reconociendo distintos grados según el carácter y escala de los instrumentos; en segundo término se estudia la lógica de las actuaciones parciales para ponerlas en relación con las primeras en tanto posibles adecuaciones o acciones fragmentadas; finalmente, en tercer lugar se sintetizan las capacidades de planificación con un índice complejo específico (gráfico N° 2).

### **2.3.1 Tipos de actuaciones en la regulación del ordenamiento: integralidad o parcialidad**

Este componente busca reconocer qué municipios formularon actuaciones integrales durante el periodo y qué alcance tuvo cada uno. Como contracara se analizarán las intervenciones parciales, bien sean como actualizaciones o como actuaciones fragmentadas.

Los planes son considerados como los instrumentos que tienen mayor integralidad en tanto articulan proposiciones para la totalidad del territorio municipal y establecen acciones prioritarias en distintos plazos de concreción. Las zonificaciones tienen un grado menor de integralidad, porque si bien establecen regulaciones para todo el territorio municipal o los núcleos urbanos principales, sólo se limitan a la reglamentación del uso, ocupación y subdivisión del suelo. De igual modo los ajustes de código o planes, porque se limitan al arreglo de la reglamentación en algunos aspectos parciales. Una lectura especial tienen los planes particularizados, ya que son utilizados de dos modos, como instrumentos dentro de procesos planificados y como parcialidades.

Del total de temas gestionados (551) en articulación con el nivel provincial, una mínima parte se corresponde con los de tipo integral, un 8%. En toda la provincia de Buenos Aires sólo se gestionaron durante el periodo 45 actuaciones de este tipo, mientras que 506 fueron temáticas parciales. Esta incidencia es del 5% en la RMBA (12 actuaciones) y del 10% para los municipios del interior pampeano (33 actuaciones). El gráfico N° 16 permite visualizar la incidencia de cada tipo de actuación y su distribución por territorios interior y metropolitano.

Por su parte, en el mapa N° 11 se puede ver la distribución territorial de los municipios que alcanzaron institucionalizar instrumentos de ordenamiento territorial integrales. En todo el

periodo sólo 15 municipios lograron aprobar planes de ordenamiento urbano territorial, de los cuales 11 son interiores y 4 metropolitanos. Los casos interiores pertenecen a los rangos poblacionales más pequeños P1 y P2, y los casos metropolitanos a las categorías intermedias M2 y M3. Por su parte fueron 26 los que lograron aprobar zonificaciones, 19 interiores y 7 metropolitanos. El tamaño poblacional de estos municipios es diverso, pues casi todos los rangos poblacionales están representados. Por su parte sólo hubo un municipio que en dos ocasiones produjo un ajuste de código, se trata de Exaltación de la Cruz.

En relación a la aprobación de planes particularizados cabe señalar que aquellos municipios que lo han hecho como avance de sus procesos de planeamiento sólo son dos, Malvinas Argentinas y Vicente López. Tres municipios interiores también lograron formular planes particularizados y otros cinco metropolitanos aunque en el marco de zonificaciones con más de dos décadas de vigencia.

Sobre los enfoques de los instrumentos de planificación cabe hacer una mención especial ya que se identificaron casos de planes de ordenamiento urbano territorial, planes estratégicos con componentes de ordenamiento urbano y sólo zonificaciones. En los primeros, predomina una mirada del ordenamiento urbano - territorial, porque bajo una interpretación multidimensional de las situaciones territoriales de cada partido, se desarrolla en mayor grado la componente física espacial, con la identificación de programas y proyectos de actuación de tipo urbanístico y el principal instrumento que emerge del proceso son los códigos urbanísticos.

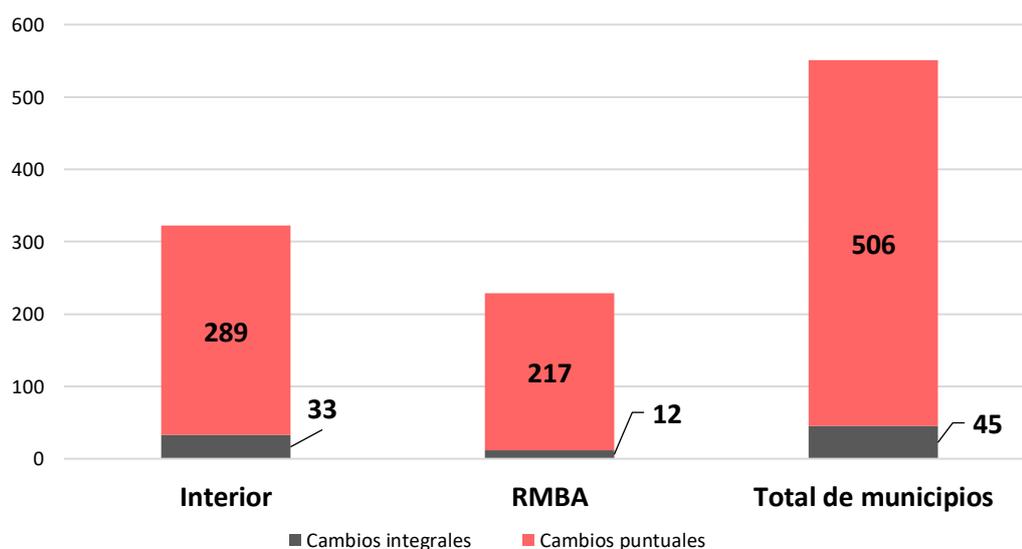
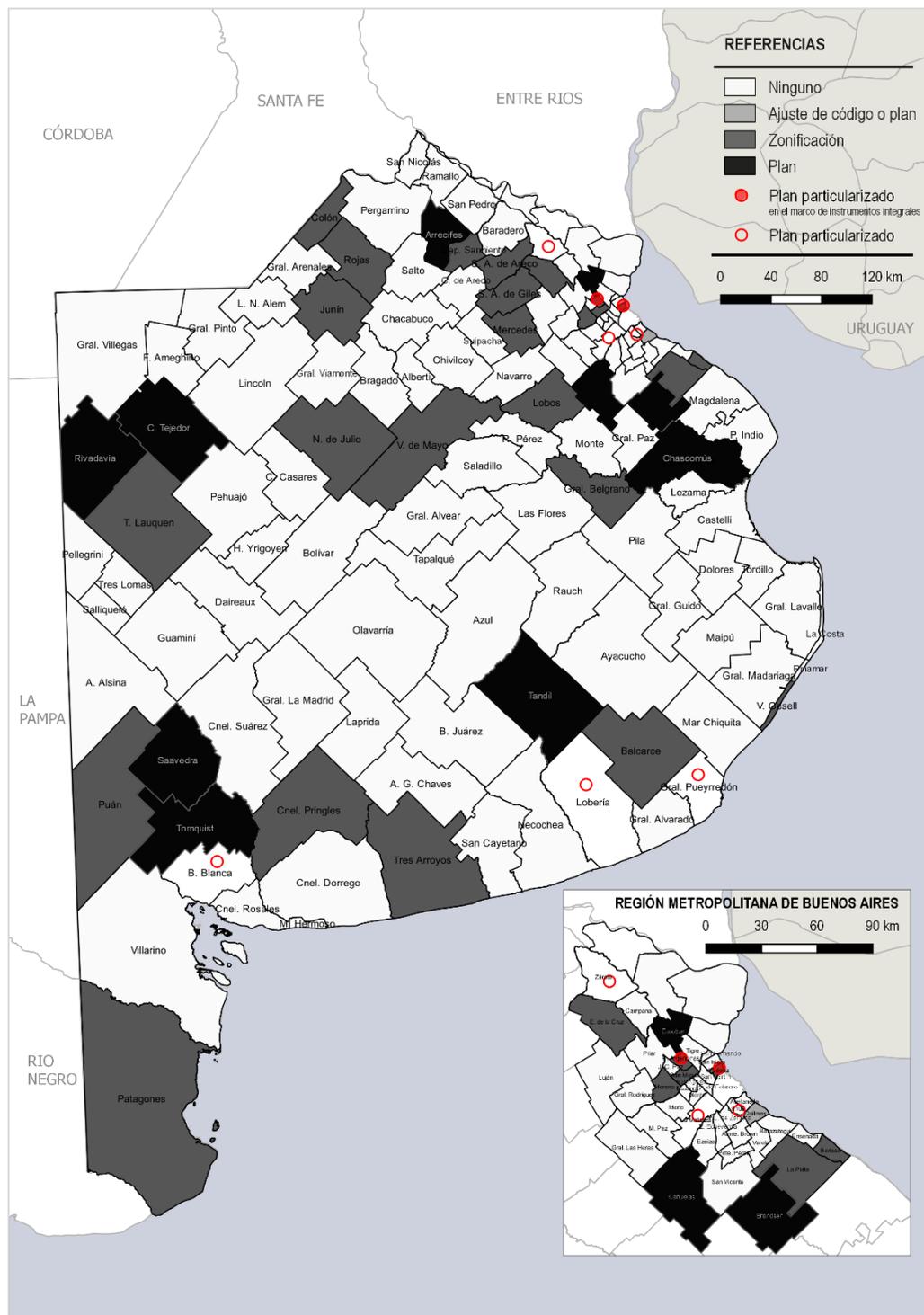


Gráfico 16: **Planificación - Gestión. Actuaciones en la regulación del ordenamiento territorial por tipo: integrales o puntuales (Por cantidad de temas según regiones interior y metropolitana)**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).



Mapa 11: **Planificación - Gestión. Instrumentos Integrales en el periodo 2003-15\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Instrumentos integrales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron las temáticas vinculadas a la planificación y gestión del ordenamiento territorial (188 temas) para visualizar sólo los tópicos que refieren a consideraciones integrales (54 temas) bien sea por la atención de la totalidad de todo el territorio municipal o de ámbitos urbanos completos, como por la consideración articulada de sus distintas dimensiones, a saber: planes; zonificaciones; ajustes de códigos o planes; y planes particularizados.

\*\* El método de clasificación utilizado es manual.

En los segundos, calificados por los municipios como estratégicos, se enfatiza la identificación de áreas clave para la actuación y en la enunciación de actuaciones urbanísticas estratégicas, y también se incluye un instrumento vinculado a la regulación urbanística. Por su parte, las zonificaciones tienen un enfoque netamente urbanístico, relacionado con la regulación de los estándares de uso, ocupación y subdivisión del suelo (mapa anexo N° 18).

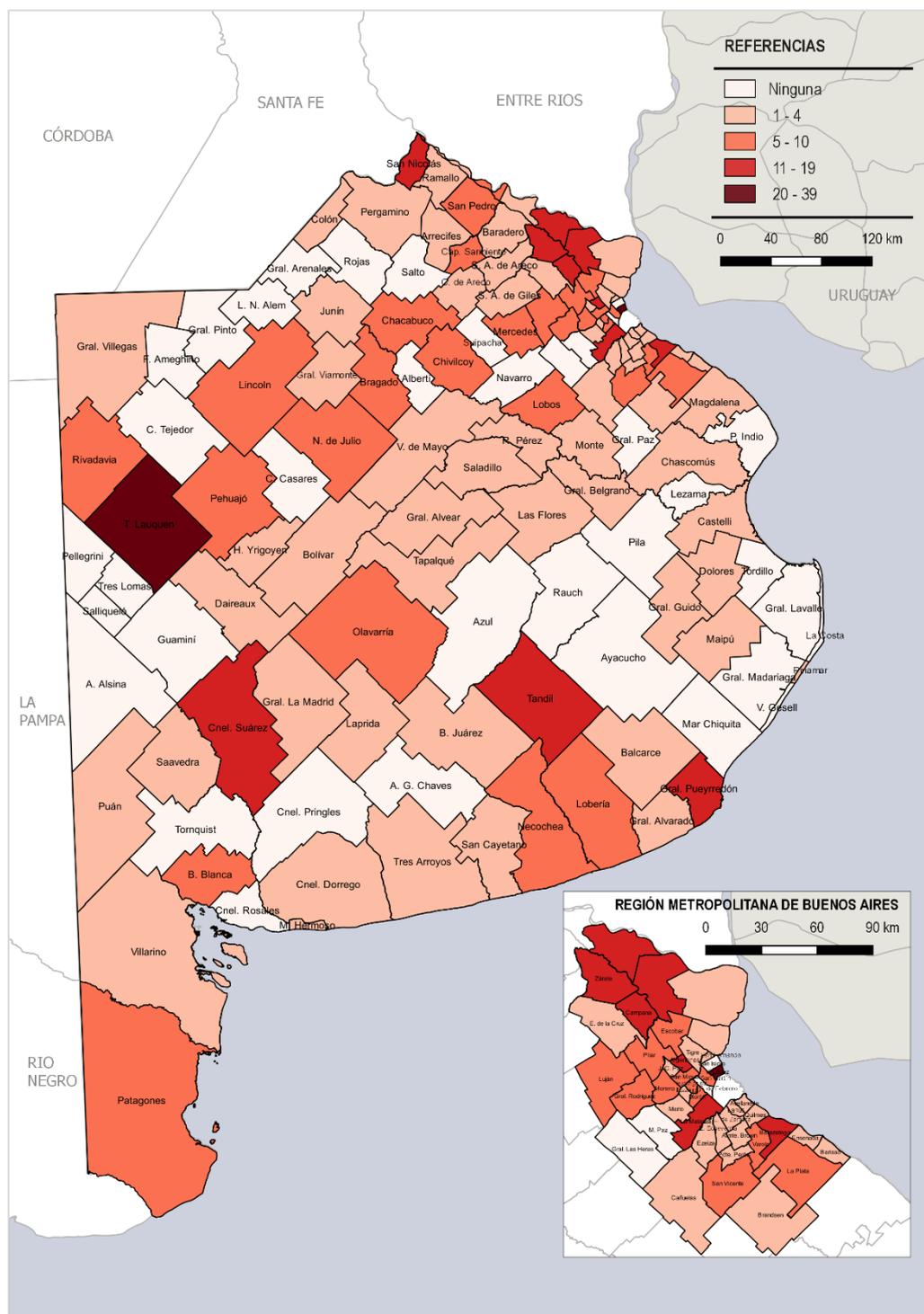
Para avanzar sobre el carácter de los procesos de planificación y/o intervención territorial desarrollados en los municipios de la provincia resulta demostrativa la visualización del alcance de las intervenciones parciales, en tanto no se trató de excepciones sino más bien de formas de actuación a través de la suma de parcialidades, tal puede verse en el mapa N° 12 al observar la extensión de esta práctica.

Este mapa permite ver que Tandil y Trenque Lauquen desarrollaron la mayor cantidad de actuaciones parciales y que se destacaron en los párrafos anteriores por haber formulado instrumentos integrales. A partir de la indagación particular de estos casos, se puede visualizar que el primero se destaca por haberlo hecho con anterioridad y posterioridad a la sanción del plan mencionado en los párrafos anteriores y para destinarlo en su mayor parte a la localización de conjuntos habitacionales integrales y para salvar errores de ordenanzas anteriores. Es decir, los conjuntos habitacionales no pudieron articularse en las previsiones del plan.

El segundo se destaca por haberlas destinado a ampliaciones urbanas y para corregir o efectuar permutas para espacio verde a efectos de reestructurar el área urbana de la ciudad cabecera. Es decir fueron utilizadas para avanzar en la concreción del plan director de ampliación urbana. En ambos casos, si bien no se trata de intervenciones que individualmente resulten estructurales, por su peso cuantitativo podrían resultarlo.

También se destaca que en el segundo agrupamiento, es decir aquellos que tuvieron entre 11 y 19 cambios, se identificaron 9 municipios, 7 de los cuales no tuvieron adecuaciones integrales Berazategui, Campana, Chacabuco, General Pueyrredón, La Matanza, San Nicolás y Zárate. El tercer y cuarto grupo, que tuvo entre 1 y 10 cambios conforma un conjunto de 87 municipios, de los cuales 60 se produjeron sin articularse con modificaciones integrales de sus territorios.

En síntesis, lo dominante son los cambios parciales, la excepción son los cambios integrales y muchos cambios parciales en casos planificados se dan para atender cuestiones básicas que podrían haber sido previstas en los planes de ordenamiento, como ser la localización de la vivienda social o las ampliaciones urbanas.



Mapa 12: **Planificación – Gestión. Adecuaciones normativas parciales \***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Adecuaciones puntuales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron los tópicos que refieren a intervenciones unitarias materializadas como revisiones de los instrumentos generales incluyendo temáticas diversas de la cuestión social, económico productivos, y de la gestión de la regulación (504 temas).

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

### **2.3.2 Síntesis de Capacidades de Planificación**

Esta dimensión se sintetizó con un índice complejo de capacidad, que identifica sólo a los municipios que tuvieron la habilidad de formular instrumentos integrales durante el periodo. Incluye cuatro rangos (alto, medio, bajo o nulo) relacionados con la existencia de instrumentos de distinto grado de integralidad y/o con la capacidad de su ajuste (gráfico N° 2).

Se interpreta que la capacidad de planificación es alta cuando se tiene un plan que se encuentra en un periodo de vigencia que logró atravesar más de dos periodos de gobierno o bien cuando tratándose de un plan con mayor antigüedad tuvo revisiones parciales sin carácter estructural. La capacidad adquiere dos grados decrecientes cuando el plan tiene más años de vigencia y no tuvo modificación alguna (media), y cuando solo cuenta con zonificación elaborada en el periodo (baja).

La observación a nivel provincial demuestra que del total de 135 municipios, un 73% tiene nula capacidad de planificación. Esto implica que 99 no pudieron establecer instrumentos y mecanismos para guiar las acciones hacia fines específicos y acordados de antemano. Similar incidencia tiene en la RMBA como en el interior pampeano (gráfico N° 17). Esta categoría de capacidad está presente en todos los rangos poblacionales (gráfico N° 18).

El porcentaje de municipios identificados con capacidad baja de planificación es de un 18% promedio para todo el territorio provincial (25 casos). Se visualiza similar incidencia para los territorios metropolitano e interior. En términos cuantitativos el mayor aporte a este valor lo hacen los municipios pertenecientes a los rangos P2 (11 casos). Los municipios que se agrupan en las categorías media y alta representan un 8 % del total provincial, en conjunto suman 11 municipios. La categoría media sólo se identifica en los rangos P2 y M1.

En el mapa N° 13 puede verse la distribución de las distintas categorías en los 135 municipios de toda la provincia de Buenos Aires. En este mapa puede verificarse la dominancia de la categoría nula y la mínima incidencia de la alta. Solo tres municipios metropolitanos se ubican en esta última categoría, Brandsen, Escobar y Malvinas Argentinas. En tanto que los municipios interiores que se ubican en esta categoría son cuatro, Chascomús, Rivadavia, Saavedra y Tandil.

Es decir, visto desde una mirada general puede afirmarse que los municipios de la provincia poseen mínimas capacidades de planificación. En términos cuantitativos la capacidad es mayor en los municipios interiores aunque en términos absolutos es similar.

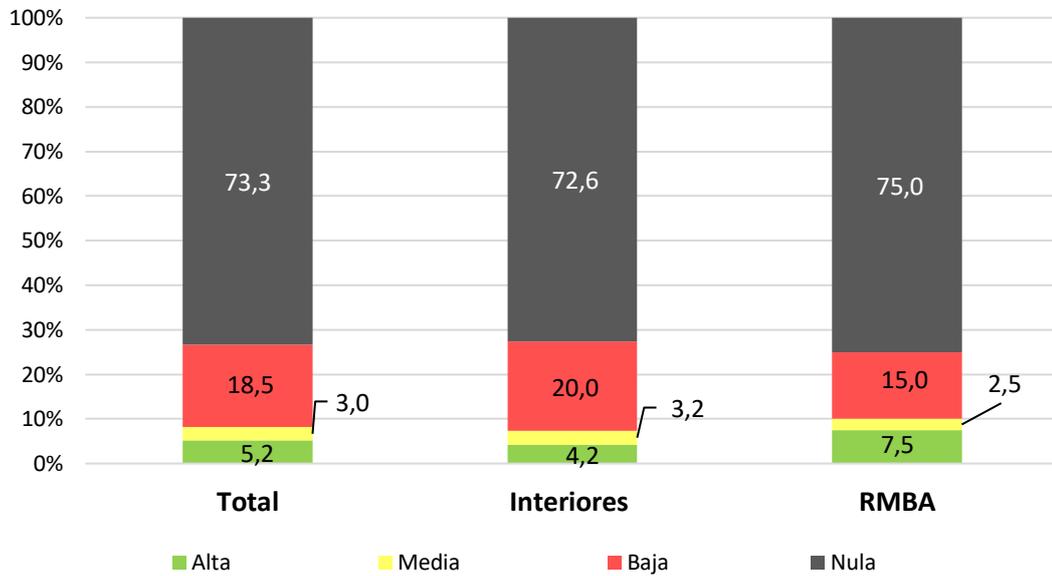


Gráfico 17: **Capacidad de planificación: porcentual por regiones interior y metropolitana**

Fuente: Elaboración propia

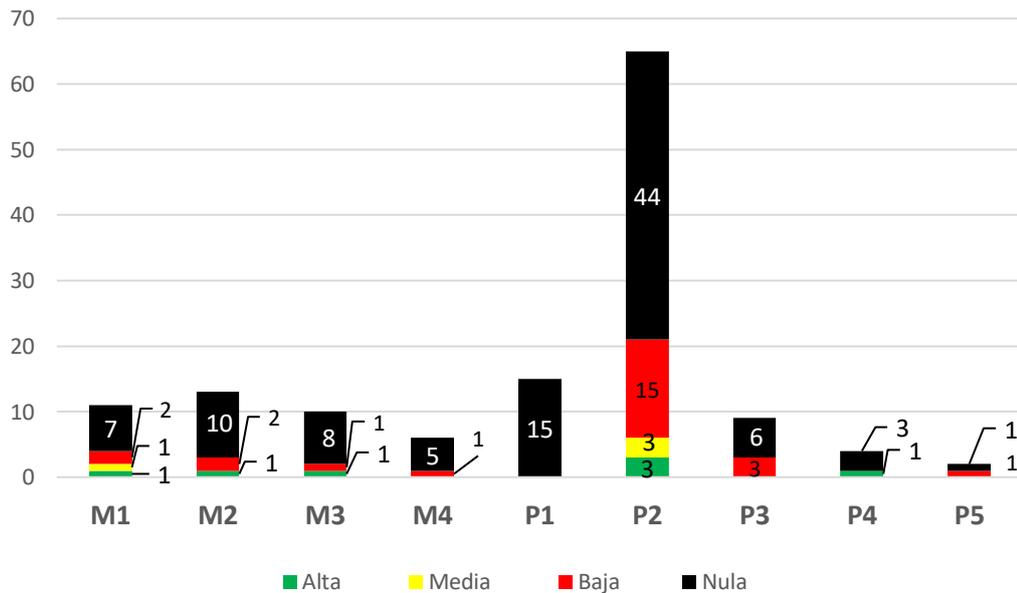
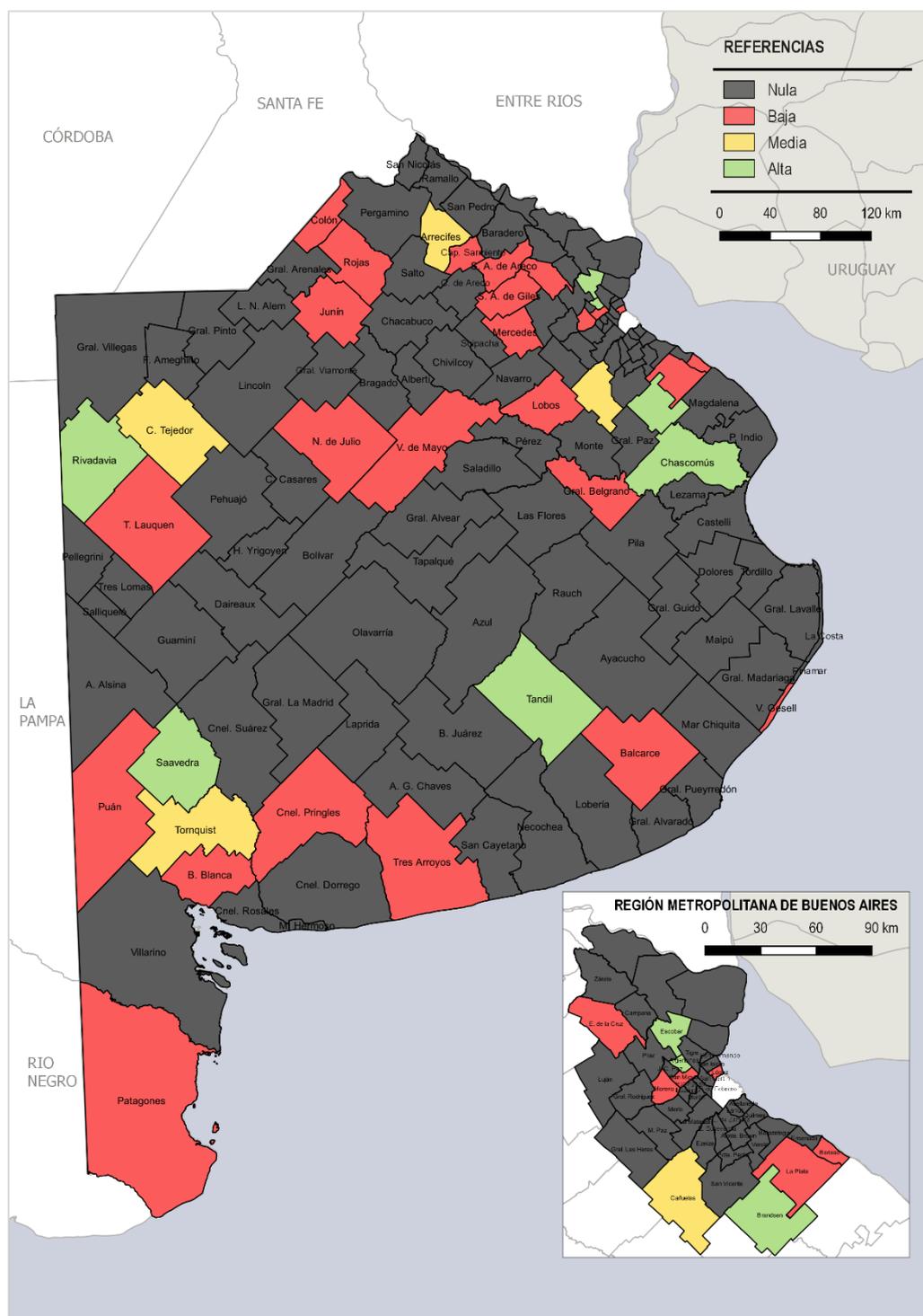


Gráfico 18: **Grados de capacidad de planificación: cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos**

Fuente: Elaboración propia



Mapa 13 **Capacidades de Planificación\***

Fuente: Elaboración propia\*\*.

\* Capacidad de Planificación: sintetiza la capacidad de dominar técnicas de planificación para conducir el proceso de ordenamiento territorial hacia objetivos declarados de antemano y su relación con procesos de gestión de la regulación dinámicos.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual previa estandarización de los datos de las variables.

## 2.4 Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial

Se desarrolla la segunda instancia de síntesis, el índice de capacidad para el ordenamiento territorial. Luego se avanza en el reconocimiento de tipologías de municipios y de patrones de distribución territorial de las capacidades (gráfico N° 2).

### 2.4.1 Índice de capacidad para el ordenamiento territorial

Este índice síntesis reconoce 7 grados de capacidad (alto, medio alto, medio, medio bajo, bajo, bajo a nulo, nulo) relacionados con las distintas combinaciones de capacidades parciales. La capacidad es “alta” cuando se disponen de capacidades de igual grado en las tres dimensiones: administrativa, política y de planificación. La capacidad adquiere 5 grados decrecientes según las combinaciones que surgen de poseer 1 o varias de las siguientes categorías combinadas: alta, media o baja, a saber: media alta, media, media baja, baja a nula. La categoría “nula” implica la coincidencia de capacidades de este grado entre los 3 tipos.

La observación a nivel provincial demuestra que del total de 135 municipios, un 13,3 % tiene nula capacidad para la política de ordenamiento. Es decir durante el periodo estudiado se identificaron 18 municipios que no cuentan con el requisito mínimo de tener un área encargada del ordenamiento, no consiguió problematizar e incorporar en la agenda de la regulación ninguna temática; y tampoco sostener o formular instrumento de planificación alguno.

La incidencia de la capacidad nula es muy dispar entre la RMBA y el interior. En la primera sólo se identificó un municipio con esta categoría, perteneciente a la tercera corona y al rango poblacional más bajo (gráficos N° 19 y 20). Se trata de G. Las Heras, municipio perteneciente a la RMBA que presenta rasgos de interfase entre los territorios interior y metropolitano en razón de sus actividades dominantes y configuración discontinua respecto de la conurbación principal.

Por su parte, en el interior pampeano se identificaron 18 municipios que cuentan con capacidad nula los que pertenecen a los rangos poblacionales más pequeños, P1 y P2 (Cuadro N° 4 y mapa N° 14). Es decir, en el nivel más crítico, el tipo de municipios dominante es el perteneciente al interior y de tamaño poblacional más pequeño, es decir menor a los 50.000 habitantes.

Metropolitanos	Interiores			
General Las Heras	Adolfo Alsina Adolfo Gonzales Chaves Alberti Carlos Casares	General Arenales General Juan Madariaga General Lavalle General Pinto	Guaminí Leandro N. Alem Lezama Pellegrini Pila	Punta Indio Salliqueló Suipacha Tres Lomas

Cuadro 4: **Municipios con capacidad nula para el ordenamiento territorial**

Fuente: Elaboración propia

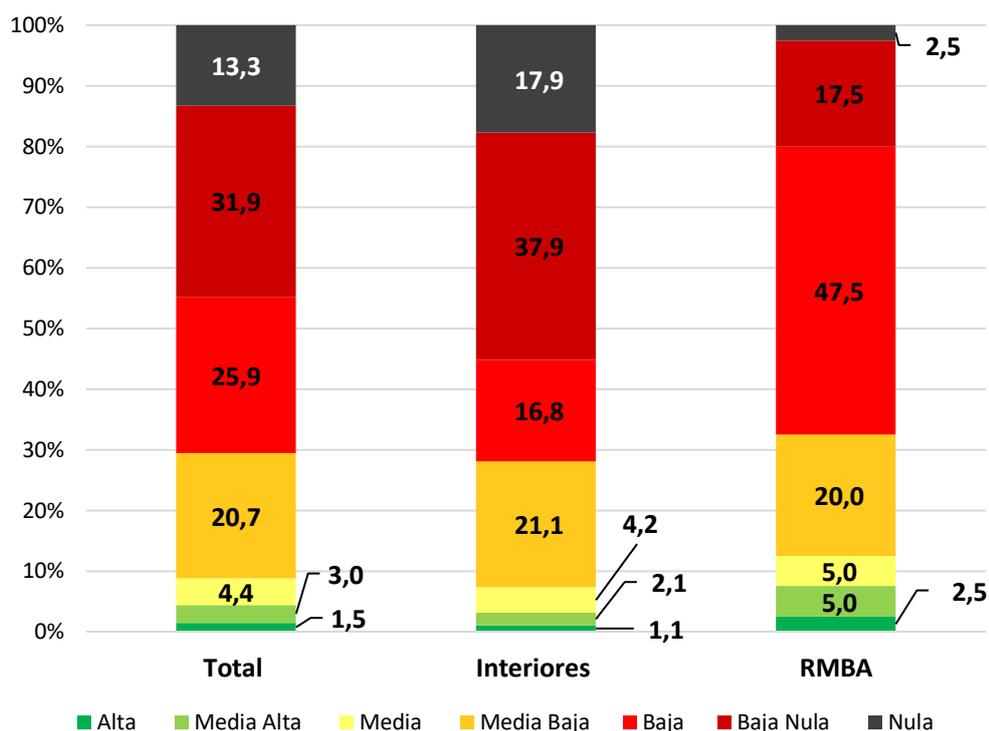


Gráfico 19: **Grados de capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: porcentual por regiones interior y metropolitana**

Fuente: Elaboración propia

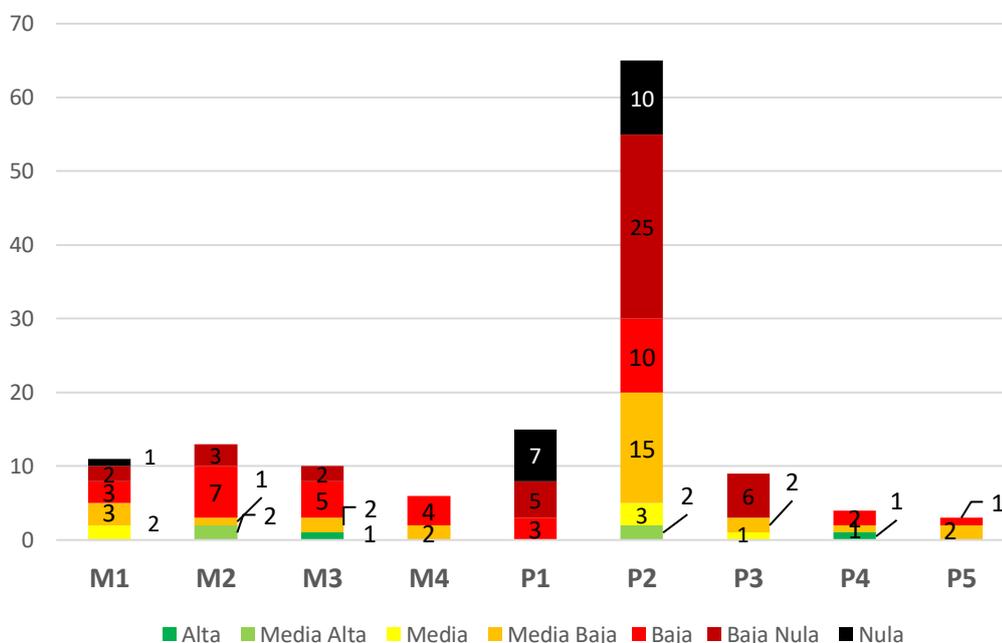
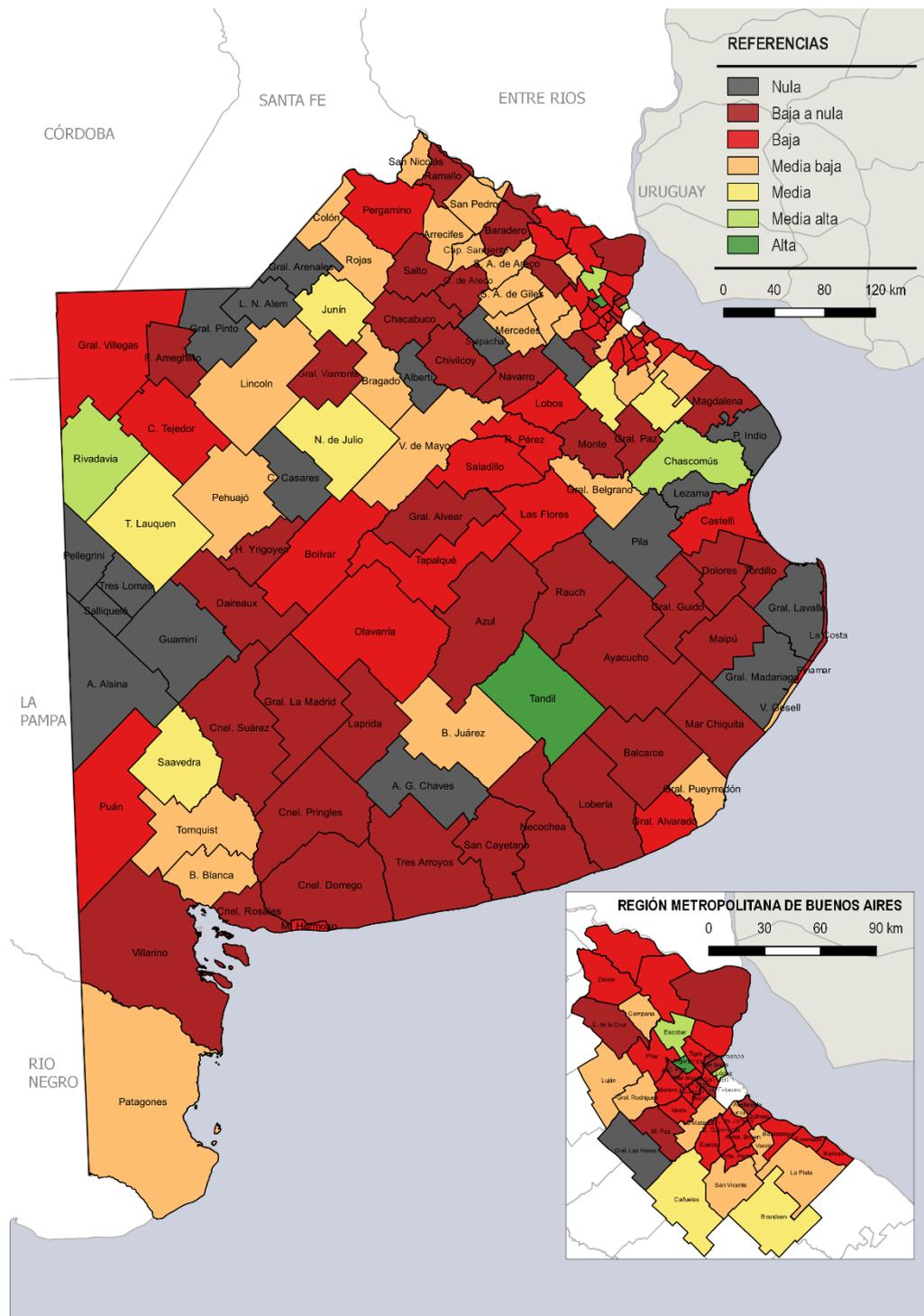


Gráfico 20: **Grados de capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: Por cantidad de municipios según rangos poblacionales interiores y metropolitanos.**

Fuente: Elaboración propia



Mapa 14: **Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial\***

Fuente: Elaboración propia\*\*.

\* Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: integra los grados de capacidad administrativa, política y de planificación..

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual previa estandarización de los datos de las variables.

El porcentaje de municipios identificados con capacidad baja a nula es de un 31,9 % promedio para todo el territorio provincial (43 casos). En este caso la mayor incidencia también se verifica en los municipios interiores, en tanto aquí se identificaron 36 casos, mientras que en la RMBA sólo 7. De igual modo, la mayor cantidad de municipios interiores pertenecen a los rangos P1 y P2, es decir, tienen una población menor a los 50.000 habitantes (cuadro N° 5).

Metropolitanos	Interiores		
Avellaneda	Ayacucho	Daireaux	Maipú
Exaltación de la Cruz	Azul	Dolores	Mar Chiquita
José C. Paz	Balcarce	Florentino Ameghino	Monte
Marcos Paz	Baradero	General Alvear	Navarro
San Fernando	Carmen de Areco	General Guido	Necochea
San Isidro	Chacabuco	General La Madrid	Ramallo
Tres de Febrero	Chivilcoy	General Paz	Rauch
	Coronel de Marina	General Viamonte	Salto
	Leonardo Rosales	Hipólito Yrigoyen	San Cayetano
	Coronel Dorrego	La Costa	Tordillo
	Coronel Pringles	Laprida	Tres Arroyos
	Coronel Suárez	Lobería	Villarino
		Magdalena	

Cuadro 5: **Municipios con capacidad baja- nula para el ordenamiento territorial**

Fuente: Elaboración propia

Los municipios que se agrupan en la categoría baja representan el 27% del total provincial, y en conjunto suman 34. En este caso la incidencia en el interior del ámbito metropolitano es del 52,5%, mayor que en el interior donde resulta del 20%. Todos los rangos poblacionales metropolitanos están representados en esta categoría, mientras que en los interiores sólo en el rango P3 no hay representación (cuadro N° 6).

Metropolitanos		Interiores	
Almirante Brown	Lomas de Zamora	Bolívar	Olavarría
Berazategui	Merlo	Carlos Tejedor	Pergamino
Berisso	Moreno	Castelli	Pinamar
Ensenada	Morón	General Alvarado	Puán
Esteban Echeverría	Pilar	General Villegas	Roque Pérez
Ezeiza	Presidente Perón	Las Flores	Saladillo
General San Martín	Quilmes	Lobos	Tapalqué
Hurlingham	San Miguel	Monte Hermoso	
Ituzaingó	Tigre		
	Zárate		

Cuadro 6: **Municipios con capacidad baja para el ordenamiento territorial**

Fuente: Elaboración propia

Los municipios pertenecientes a las categorías media baja representan un 18,5% del total provincial, son 28 casos con representación en casi todos los tipos de municipios y mayor incidencia cuantitativa por parte del interior (cuadro N° 7).

Metropolitanos	Interiores		
Campana Florencio Varela General Rodríguez La Matanza Lanús Luján San Vicente	25 de Mayo Arrecifes Bahía Blanca Benito Juárez Bragado Capitán Sarmiento Colón	General Belgrano General Pueyrredón Lincoln Mercedes Patagones Pehuajó	Rojas San Andrés de Giles San Antonio de Areco San Nicolás San Pedro Tornquist Villa Gesell

Cuadro 7: **Municipios con capacidad media baja para el ordenamiento territorial**

Fuente: Elaboración propia

Las categorías media, media alta y alta tienen mínimas representaciones sobre el total provincial, el 3,7%, 3% y 1% respectivamente. En total suman 12 municipios, 7 de los cuales son interiores y el resto metropolitanos, tal puede verse en el cuadro N° 8.

Categoría	Metropolitanos		Interiores	
Media	Brandsen	Cañuelas	9 de Julio Junín	Saavedra Trenque Lauquen
Media Alta	Escobar	Vicente López	Chascomús	Rivadavia
Alta	Malvinas Argentinas		Tandil	

Cuadro 8: **Municipios con capacidad media, media alta y alta**

Fuente: Elaboración propia

Puede verse que casi todos los tipos de municipios por tamaño poblacional del universo provincial están representados en estas tres categorías de capacidad. No obstante esta posibilidad de agrupamiento, además de los grados diferenciales de capacidad cabe destacar algunas diferencias entre los once casos a partir de los déficits particulares que exhibe cada uno.

En los casos de capacidad media, los mayores déficits (a excepción e Cañuelas) se visualizan en las de tipo político y de planificación. Lo mismo ocurre con los casos que calificaron con capacidad media alta.

Finalmente, cabe destacar que los municipios que fueron valorados con capacidad alta, porque coinciden con la misma evaluación para las dimensiones administrativa, política y de

planificación son Malvinas Argentinas, perteneciente a la RMBA y Tandil al territorio interior pampeano.

#### **2.4.2 Tipologías de municipios según capacidades disponibles**

Quedó expuesto, y corroborado empíricamente, que en el territorio de la provincia de Buenos Aires las capacidades para el ordenamiento territorial municipal se configuran a partir de la correlación entre capacidades administrativas, políticas y de planificación, y de sus interacciones con múltiples situaciones contextuales.

Se puede avanzar en un segundo nivel de valoración síntesis de las capacidades a partir de identificar categorías agregadas de capacidades para el ordenamiento e identificar lógicas espaciales en el territorio provincial. Sobre la base de la combinación de las mismas, es posible establecer 4 tipologías de municipios (gráfico N° 21):

- Municipios con rasgos de capacidad afianzada, a partir de reunir las categorías de capacidad para el ordenamiento territorial alta y medio alta.
- Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales, si se incluyen las categorías medio y medio- baja
- Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales, a partir de congregar las categorías baja y baja-nula.
- Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica, incluyendo los casos de categoría nula.

Estas categorías pueden servir de base para el establecimiento de criterios para la definición de áreas y casos prioritarios de intervención.

##### **Municipios con rasgos de capacidad afianzada**

Esta categoría, municipios con rasgos de capacidad afianzada, incluye a aquellos que cuentan con la totalidad de dimensiones con categorías alta y media. De la evaluación resultó que 6 municipios se identifican en la misma, 3 de los cuales son interiores (Chascomús, Rivadavia y Tandil) y 3 metropolitanos (Escobar, Malvinas Argentinas y Vicente López).

Respecto del tamaño poblacional de esta tipología de municipios, se observa que lo dominante es su pertenencia a los rangos poblacionales intermedios, P2, P3 y P4 en los casos pertenecientes al interior pampeano y M2 y M3 en los metropolitanos.

En estos municipios la evaluación parcial de las capacidades se ubica en las categorías más altas, sin embargo la lectura en profundidad de los resultados de la evaluación general da cuenta que la dimensión de capacidad dominante es la administrativa, es decir es el tipo de capacidad en la que mejor rankean los municipios, mientras que la de planificación es la que presenta más evaluaciones en la categoría baja.

En el gráfico 21.1 y el mapa anexo Nº 22 se identifican los municipios de este tipo y su lógica de distribución en el territorio provincial, que resulta dispersa.

### **Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales**

Con este grupo se identifica a aquellos municipios cuyas habilidades son de diverso tipo, y en los cuales se detectaron algunas ausencias parciales por lo que requieren de mejoramientos de igual tipo. De esta selección resultan 31 municipios, 23 de ellos son interiores y 8 metropolitanos.

Respecto del tamaño poblacional de esta tipología de municipios, se observa que en los casos metropolitanos lo dominante es el tamaño poblacional M4, mientras que en el interior pampeano lo son los del tamaño P2.

La dimensión de capacidad dominante en este tipo de municipio también es la administrativa, mientras que la política y la de planificación son las que presentan más evaluaciones que resultan en las categorías baja y nula que necesitan apuntalarse mediante acciones específicas.

En el gráfico 21.2 y el mapa anexo Nº 23 se identifican los municipios de este tipo y su lógica de distribución en el territorio provincial. Se conforman 4 agrupamientos: en el territorio interior, 1) al norte de la provincia y tiene a Junín como mayor centralidad e incluye a 9 municipios; 2) al noreste, e incluye a 8 partidos que se desarrollan sobre las rutas nacionales Nº 8 y Nº 9; y 3) en el sur, e incluye a un conjunto de partidos vinculados por la ruta nacional Nº 33.; y en la interfase entre los territorios metropolitano e interior el 4) que incluye a 7 municipios del sureste de la RMBA.

### **Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales**

Con este grupo se identifica a aquellos municipios cuyas habilidades tienen déficits críticos en dos o más de sus dimensiones y que requieren mejoramientos estructurales. De esta discriminación resultan 80 municipios, 52 de los cuales son interiores y 28 metropolitanos.

En esta tipología de municipios el tamaño poblacional predominante es el M2 en los casos metropolitanos y el P2 en los interiores.

La dimensión de capacidad dominante en este tipo de municipio también es la administrativa, mientras que la de planificación es la que presenta más representatividad en las categorías baja y nula.

En el gráfico 21.3 y el mapa anexo Nº 24 se identifican los municipios de esta tipología y sus lógicas de distribución. Aquí puede verse el predominio de esta tipología de municipios en toda la extensión del territorio provincial y los siguientes agrupamientos: 1) un área muy extensa que abarca casi la mitad de la provincia e incluye a los municipios ubicados en el sector estuarico de la bahía de San Borombóm, los ubicados sobre el sector atlántico norte y sur, centro de la provincia hasta sectores del sudoeste; 2) noroeste del territorio provincial limitando con las provincias de Córdoba y La Pampa; 3) noreste; y 4) en el área metropolitana, conformando un continuo entre los municipios del litoral sur y litoral norte que se hace extensivo hacia la segunda y tercera corona en el norte y noroeste.

#### **Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica**

Esta tipología de municipios incluye los casos de categoría nula, es decir a aquellos en los que se detectó ausencia total de las habilidades necesarias. En base a ello requieren de acciones para el mejoramiento de tipo estructural y totales. Resultan 18 municipios de esta tipología, 17 de ellos son interiores y 1 metropolitano.

Tal como se adelantó en apartados anteriores en todos los casos el tamaño poblacional dominante es el de los municipios pequeños, de los tamaños P1 y P2 en el interior, y M4 en el territorio metropolitano.

Como también ya se adelantó en apartados anteriores en ningún caso existen capacidades parciales con grados positivos, pues en los tres tipos son nulas.

En el gráfico 21.4 y el mapa anexo Nº 25 se identifican los municipios de este tipo y su lógica de distribución en el territorio provincial. Se observan con claridad 4 agrupamientos críticos: 1) en el oeste de la provincia en un sector limítrofe a la provincia de La Pampa, con 5 municipios de esta tipología; 2) los partidos rurales del sector atlántico norte, con 2 municipios en esta categoría; 3) un sector que incluye parte de la cuenca deprimida del salado y del litoral estuarico de la Bahía de Samborombom, con dos municipios; y 4) en el noroeste de la provincia en un sector limítrofe con la provincia de Santa Fé que incluye a tres municipios.

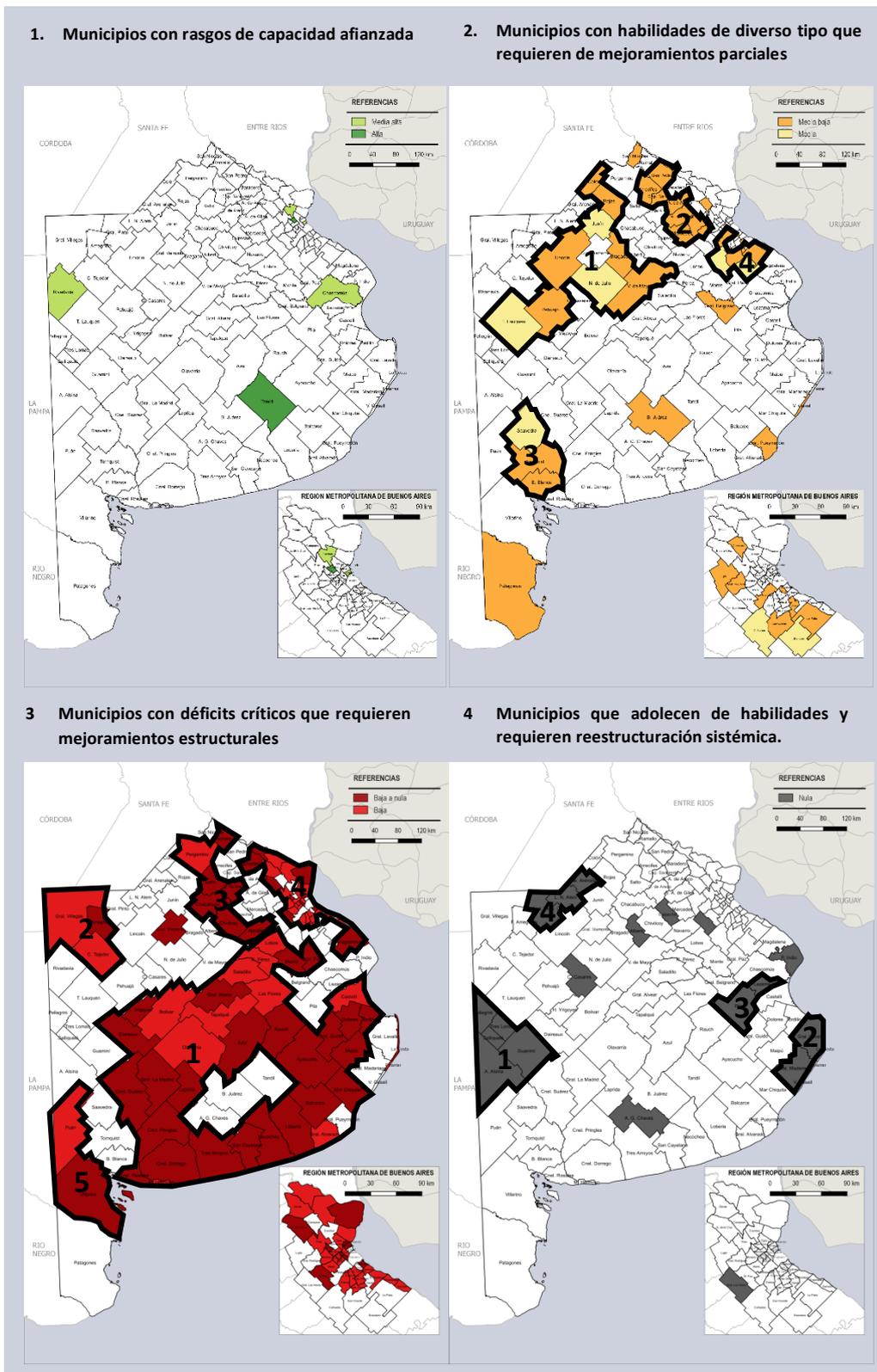


Gráfico 21: **Tipologías de municipios según capacidades disponibles – Patrones de distribución territorial**

Fuente: Elaboración propia

## Capítulo 3

### **Exploración de capacidades desde la perspectiva de los actores locales**

En este capítulo se desarrolla el abordaje en la escala micro cuya intención es explorar la percepción de las capacidades para el ordenamiento territorial municipal por parte de dos actores políticos locales vinculados con su formulación e implementación en los casos valorados con las categorías más altas de capacidad. Tiene tres propósitos principales, especificar el análisis realizado a nivel macro, comenzar a constituir una base para futuros ajustes de la metodología de abordaje, y acercar la mirada a capacidades desde un punto de vista relacional.

Para comenzar se expone una síntesis relacionada con los aspectos que permitieron a ambos municipios conseguir los mayores índices de capacidad según la evaluación desarrollada en el capítulo precedente. En segundo término se desarrolla una reseña de la percepción de cada actor local tomada de las entrevistas en profundidad realizadas con posterioridad al periodo estudiado. En último término se presentan los puntos de encuentro y disidencia entre ambas miradas y de las mismas con esta investigación (Tandil y Malvinas Argentinas).

#### **3.1 Los casos de Malvinas Argentinas y Tandil**

La evaluación de las capacidades a escala macro permitió identificar que Malvinas Argentinas en la RMBA y, Tandil, en el interior pampeano, son los casos con niveles altos de capacidad. No son los únicos, otros 4 municipios pertenecen al grupo que despliega rasgos de capacidad afianzada para el ordenamiento territorial, aunque con menor alcance en el desarrollo de alguna de las dimensiones principales de capacidad.

El primero de los casos, Malvinas Argentinas, es un municipio creado en 1994 en el marco de la reestructuración de varios partidos del conurbano bonaerense, cuyo territorio –de carácter netamente urbano- quedó configurado con parte del ex partido de General Sarmiento y del

partido de Pilar en menor medida. Con una población de poco más de 320 mil habitantes, formas parte de la segunda corona metropolitana, y se desarrolla entre los corredores regionales Acceso Norte, Panamericana y Ferrocarril Belgrano Norte.

Por ello, el municipio heredó las normas urbanísticas municipales pero fundamentalmente formas urbanas que requerían el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad a los servicios y equipamientos (Borello, 2007:125). El municipio carecía de estructuración territorial, de infraestructuras y equipamientos porque había sido el patio trasero de un municipio y este último ya era el “patio trasero” del área metropolitana (Iglesias, 2007: 204). Lo predominante era la edificación residencial autoconstruida, de baja altura; cierta informalidad urbana; con indicios de fragmentación espacial debido a la ocupación de las áreas de alta calidad urbano-ambiental por urbanizaciones cerradas.

Por su parte el Partido de Tandil se ubica en el centro de la provincia y cuenta con una población de poco más de 116 mil habitantes. Su estructura territorial se caracteriza por una muy alta concentración urbana y económica en su ciudad cabecera y por un conjunto de núcleos rurales de muy baja población y bajo desarrollo socioeconómico. Como consecuencia se verifican importantes disparidades tanto en la dotación de infraestructura comunitaria, como de servicios básicos y calidad de vida entre la ciudad de Tandil y el resto de las localidades del partido.

Otra referencia general que merece mencionarse por su carácter de condicionante de las capacidades disponibles durante el periodo estudiado es la continuidad en términos de lineamientos políticos de los gobiernos sucedidos en cada uno de los municipios y su afinidad con los gobiernos provincial y nacional. En este sentido cabe destacar que ambos municipios fueron gestionados por el mismo intendente por lo que se infieren la continuidad en cuanto a los rasgos generales de las políticas. Jesús Cariglinio fue el intendente de Malvinas Argentinas durante los tres periodos, quien venía gobernando desde 1995; y Miguel Lunghi, en Tandil, quien lo hizo entre 2003-2015. El primero lo hizo en un contexto de afinidad política, por su pertenencia partidaria, con los gobiernos provincial y nacional mientras que el segundo lo hizo como integrante de una fuerza opositora.

En los apartados incluidos en este punto se resumen los resultados de la evaluación de las capacidades administrativa, política y de planificación en cada uno de los casos enunciados.

### **3.1.1 Recursos mínimos para la formulación e implementación del ordenamiento territorial**

Respecto de la disposición de los recursos mínimos para la formulación e implementación del ordenamiento territorial se identificó que en ambos casos se contó con áreas de gobierno de la máxima jerarquía administrativa municipal al finalizar el periodo de estudio. En el caso de Malvinas Argentinas se trata de un organismo descentralizado, mientras que en el Tandil se trata de uno que forma parte de una organización centralizada tradicional.

En el municipio de Malvinas Argentinas se creó el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda (IMDUVI), organismo descentralizado y autárquico encargado de gestionar operaciones y actuaciones urbanísticas (equipamientos, vivienda, infraestructuras, etc.). Este ente se creó con la finalidad de descentralizar la administración y para llevar adelante funciones de tipo empresarial en el marco de la necesidad de organizar las estructuras y funciones del Estado municipal y su propio territorio.

Este organismo tuvo como tareas principales la gestión del banco de tierras, la generación y comercialización de suelo urbano, la creación de viviendas, el desarrollo de los proyectos del plan de ordenamiento, la coordinación de los servicios públicos, entre otras.

Por su parte, en el municipio de Tandil se contó con la Secretaría de Planeamiento, que agrupa un conjunto de unidades orgánicas funcionales de nivel inferior, dedicadas a la atención de temáticas específicas vinculadas a la obra pública y la planificación urbana. Se trata de un organismo que tiene un desarrollo importante en cuanto a dependencias y temas a cargo ya que lo integran una subsecretaría (Planeamiento y Obras Públicas); seis direcciones relacionadas con las infraestructuras y equipamientos (Obras Públicas, Obras Sanitarias, Cementerios, Parques y Paseos, Servicios y Vialidad); y 3 oficinas con responsables a cargo (Obras Privadas, Planeamiento y Ordenamiento Territorial y Viviendas).

Al observar la distribución en estas unidades con atribuciones específicas puede verse que bajo la denominación del área como "Secretaría de Planeamiento", se desarrolla un conjunto de órganos principales no relacionados con el ordenamiento en forma directa, y la ubicación del área vinculada al planeamiento y ordenamiento territorial se ubica en un área de cuarto nivel de desarrollo. Es decir, la jerarquía del área vinculada al ordenamiento territorial no coincide con la enunciada en la denominación.

### 3.1.2 Productos del proyecto de territorio en la política de ordenamiento territorial

Con respecto a la dimensión política, ambos municipios consiguieron desarrollar procesos activos y diversos de problematización de las cuestiones territoriales. En Malvinas Argentinas se sancionaron 10 Ordenanzas vinculados en forma directa con el ordenamiento territorial, mientras que en Tandil fueron 13. En ambos casos, entre ellas, se incluyeron actuaciones para aprobar instrumentos de planificación integrales. También coinciden en que se aprobaron dos resoluciones para favorecer la localización de urbanizaciones cerradas.

En el municipio de Malvinas Argentinas se hizo como producto de la necesidad de estructurar el territorio en el contexto de su creación reciente, lo que queda manifiesto en la diversidad de finalidades (social, económico productivas y ambientales) y temas tratados. Por su parte, en el caso de Tandil, el proceso fue traccionado por el crecimiento urbano residencial, a través de la localización de conjuntos habitacionales y la extensión del área urbana. En el gráfico N° 22 se puede observar el detalle de las finalidades y temáticas parciales tratadas que fueran incorporadas en el índice de capacidades políticas desarrollado en el capítulo 2:

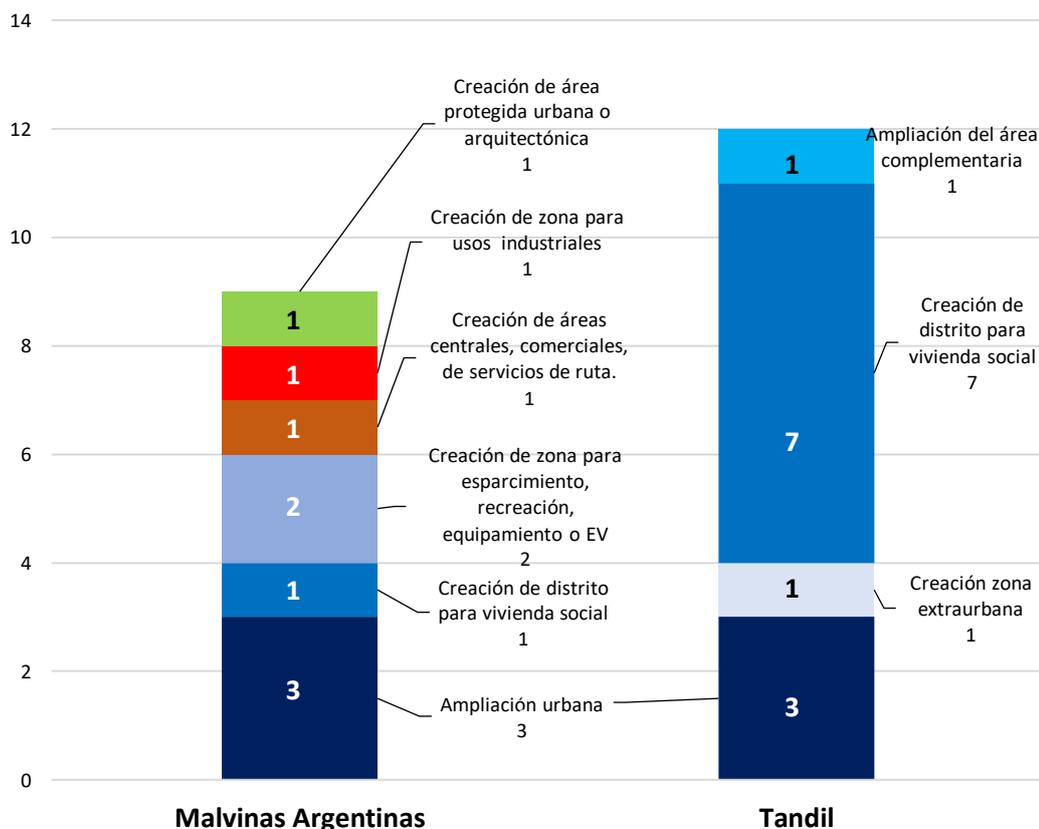


Gráfico 22: **Temas dominantes en ordenanzas 2003-15 en Malvinas Argentinas y Tandil**

Fuente: Elaboración propia

### **3.1.3 Procesos para el direccionamiento y conducción del proyecto de territorio de la política de ordenamiento territorial**

En el periodo estudiado ambos municipios lograron desarrollar experiencias planificadas de ordenamiento de sus territorios municipales<sup>30</sup>. En ambos casos los recursos económicos y profesionales para realizarlo fueron externos, y desarrollaron el proceso de formulación de los planes en articulación con los equipos locales.

En Malvinas Argentinas se formuló y comenzó a implementar en el año 2005 el “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas 2005-15” instrumento formulado por el equipo de gobierno municipal y un equipo de consultores en el marco de un financiamiento externo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Tal como se expuso en las primera líneas de este capítulo el plan de ordenamiento tuvo como finalidad establecer los lineamientos y proyectos principales para contribuir a desarrollar la identidad del partido y a estructurar y consolidar el territorio municipal.

En esa línea el proyecto del territorio fue movilizado por tres ejes estratégicos: la identidad, la accesibilidad y la calidad urbana ambiental. Como unidades operativas se definieron programas y proyectos para especificar las estrategias territoriales. Entre los proyectos destacados se encuentra el Centro Cívico – Institucional y el centro de transferencias multimodal.

En Tandil ocurrió lo mismo en 2005 con el “Plan de desarrollo territorial” del partido, en este caso construido por un equipo consultor externo en coordinación con el gobierno local. El propósito principal de este instrumento fue la planificación y gestión urbana y rural del ejido municipal, a partir del establecimiento de principios, estrategias de actuación territorial, programas y proyectos de acción, regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

El proyecto de territorio propuesto se sostuvo en tres estrategias relacionadas con la estructuración territorial del partido; la preservación de sus recursos naturales; la estructuración

---

<sup>30</sup> En Malvinas Argentinas estas fueron reconocidas en 4 Ordenanzas vinculadas a la planificación y gestión; 1 de ellas aprobó el plan de ordenamiento del partido y su respectivo código urbanístico (Nº 766/04) y, 2 salvan errores cometidos en Ordenanzas anteriores (Nº 449/01 y Nº 854/05).

Por su parte en Tandil este proceso fue plasmado con 1 Ordenanza que aprueba el plan de ordenamiento (9865/05); y 5 Ordenanzas que tienen por objetivo salvar errores (Nº 9166/04; Nº9056/03; Nº 9368/04; Nº 12151/10; Nº 11117/08)

e integración urbana; y el mejoramiento del espacio público. En este marco se destacan el reconocimiento de un sistema de zonas especiales de interés urbanístico y ambiental que junto a los centros rurales que por sus características y potencialidades para el conjunto de la ciudad serán objeto de acciones particularizadas con fines socio-urbanos.

### **3.2 La percepción de las capacidades**

Los entrevistados fueron responsables del área de planeamiento durante el periodo analizado. Ambos son profesionales arquitectos reconocidos por su actuación en la temática de la planificación territorial, con amplia experiencia en la materia en cada municipio y por fuera de este ámbito. En Malvinas Argentinas la entrevistada fue la encargada de la coordinación del Plan de Ordenamiento Urbano entre 2004 y 2008, mientras que el entrevistado de Tandil fue un profesional de carrera que desempeñó tareas ejecutivas durante el periodo 2004-2012.

Tanto en Malvinas Argentinas como en Tandil los entrevistados reconocieron que los respectivos municipios atravesaron cambios estructurales durante el periodo consultado y que estos incidieron en forma rotunda sobre las capacidades disponibles. En el caso de Malvinas Argentinas se señaló que la creación de los nuevos municipios en la RMBA incidió positivamente en las políticas locales por el dinamismo que produjo. Asimismo se marcó que en ese momento no se trataba de un municipio con demandas inmobiliarias fuertes que pudieran cambiar los objetivos de la política. Por su parte, en Tandil las dinámicas del periodo se asociaron al impulso de la actividad económica que intensificó la obra privada, principalmente durante el periodo 2003-07.

En los apartados siguientes se particularizan las percepciones sobre cada uno de los casos. Para cada uno de ellos, en primer lugar se indaga en la valoración e interpretación que cada funcionario tiene respecto de las capacidades disponibles durante el periodo 2003-15 y de los aspectos que las definieron. Como correlato se indaga en las capacidades en acción, es decir en los productos o resultados que posibilitaron las capacidades disponibles. Finalmente, se examinan las proposiciones que cada actor tiene para el mejoramiento de las capacidades.

### **3.2.1 Malvinas Argentinas**

En relación al contexto en que se desarrolló su experiencia la entrevistada manifestó que se trató de un periodo en donde muchos aspectos condujeron a que se disponga de capacidades para hacer y poner en práctica la política de ordenamiento. Para comenzar señaló la institucionalidad que consiguió el área de planeamiento en la estructura orgánica municipal, la disponibilidad de personal capacitado y comprometido con el área, la conformación de un equipo de trabajo para organizar un sistema de información catastral, y la formulación de un plan de ordenamiento que permita sostener políticas de largo plazo.

Destacó como positiva la planificación e implementación de una organización administrativa de la más alta jerarquía e independencia dentro del municipio, que concentraba actividades vinculadas a las temáticas de la vivienda y el desarrollo urbano, el IMDUVI. La entrevistada refirió a este organismo descentralizado como el componente fundamental para que el municipio sea un actor local fuerte en relación al ordenamiento, en tanto dentro del mismo se organizaban distintas áreas vinculadas y se contaba con la posibilidad de generar recursos para disponer de cierta independencia económica.

En relación al IMDUVI también destacó como positiva la valoración que se tuvo de los profesionales técnicos, porque se logró armar un equipo con personal idóneo por su formación disciplinar adecuada a la temática. En ese sentido subrayó los requisitos para el máximo cargo ejecutivo del área, el cual debía ser un profesional con las capacidades técnicas necesarias. En relación a esta capacidad de tipo administrativo también se percibió como positivo el hecho que el director general de planeamiento haya tenido durante gran parte del periodo un peso político muy importante por su vínculo estrecho con el intendente y por su personalidad de líder.

Es decir, se interpreta que las capacidades administrativas en el sentido que le otorga la entrevistada, se corresponden con el desarrollo organizacional descentralizado y de primer nivel en la jerarquía de la administración municipal, con la dotación de un equipo técnico adecuado en cantidad y formación específica y con las habilidades de negociación y liderazgo de su máxima autoridad. Su planteamiento refuerza los vínculos entre la capacidad administrativa y política.

En este sentido la entrevistada destacó que disponer de esta capacidad administrativa se expresó directamente en el desempeño del área porque implicó que se pudiera trabajar en diferentes frentes vinculados a las políticas municipales en general, como en la formulación de una política urbana municipal, en la formulación de instrumentos para concretarla, en el armado

de un sistema de información que daba soporte a todas las áreas de gobierno, en la articulación con otras áreas, entre otros aspectos.

El segundo aspecto destacado es el vínculo entre la disposición de capacidad (administrativa) con la posibilidad de formular instrumentos para la gestión de la política, en particular el plan de ordenamiento y desarrollo urbano, normativa urbanística acorde, proyectos estratégicos, y el sistema de información geográfica. Entre ellos se destacó al plan urbano porque al disponer de principios generales y de un modelo de ciudad, llevó a que se establecieran líneas de gestión cotidiana, como la prefiguración de la estructura vial principal en forma planificada como condicionante de la configuración de nuevas divisiones, aspecto fundamental para conducir el crecimiento urbano que otros municipios no disponen.

Asimismo, la entrevistada puso énfasis en que disponer de esta capacidad (de planificación), hizo que se pudiera aprovechar políticamente al ordenamiento y a sus herramientas de gestión territorial valorándolos por su condición transversal. Por ejemplo, el intendente hacía recorridos por los barrios con información sistematizada y valorada por diagnósticos realizados por personal del área.

Sin embargo la entrevistada señaló que visto desde una perspectiva histórica, no se logró construir sustentabilidad y permanencia en el largo plazo del área de gobierno encargada del ordenamiento territorial, ni tampoco en cuanto a los requisitos establecidos para su mayor cargo jerárquico. La entrevistada señaló que al finalizar el segundo periodo de gobierno (2012), el área de gobierno perdió peso y la figura del director general de planeamiento<sup>31</sup> se desdibujó porque el director general no cumplía con los requisitos profesionales y de capacitación específica que requería el cargo.

La entrevistada vinculó este hecho con la falta de institucionalidad completa, refiriendo a que no alcanza con cumplimentar con la sanción de instrumentos normativos porque se pudo incumplirlos sin reparos de ningún tipo. En este sentido se interpreta que la entrevistada pone énfasis en que la institucionalidad se define y redefine como un emergente de intereses y relaciones de poder que otorgan a las reglas de juego un carácter dinámico.

---

<sup>31</sup> Como un hecho poco común entre los planes y códigos urbanísticos de la provincia de Buenos Aires, el “Plan de Ordenamiento Y Desarrollo Urbano” del partido estableció, en su capítulo 5º relacionado con la gestión urbanística, los requisitos que debía tener la oficina y el personal asignado al área. Allí se estableció que la oficina tendrá un rango no inferior al de Dirección General y contendrá en su estructura un área de planeamiento físico y que la persona que esté al frente deberá ser diplomado universitario de profesión con contenido curricular orientado al urbanismo y experiencia en la función pública, preferentemente municipal.

Como reflexión final la entrevistada planteó que si bien se avanzó en la planificación del territorio y en la constitución de un organismo complejo para la gestión territorial, aún falta fortalecer las capacidades empoderando a la sociedad, a partir de su involucramiento en las temáticas relacionadas con esta política. La organización de los actores de la sociedad civil aportaría beneficios porque posibilitará generar recursos para demandar la formulación y sostenimiento de acciones territoriales sistemáticas. Las demandas y visibilidad de los actores sociales podrían dirigir el ordenamiento territorial hacia objetivos consensuados y compartidos.

También retomó la idea de la institucionalización de la organización administrativa, a partir del mantenimiento de los planteles básicos y de cumplir con el requerimiento que dentro de la agencia encargada del ordenamiento están a cargo de especialistas en el planeamiento y que no se trata de un trabajo de arquitectos, sino de especialistas en el tema en el marco de un abordaje interdisciplinar.

### **3.2.2 Tandil**

El entrevistado de Tandil también comenzó por referir a las capacidades administrativas, haciendo una valoración negativa de las disponibles durante el periodo en que el desarrolló funciones en la municipalidad. Al respecto planteó que esta es la principal causa de la falta de capacidad para abordar la planificación territorial en el municipio.

El entrevistado hizo hincapié en que si bien el área encargada del Ordenamiento Territorial tenía un rango de primer nivel, sólo se enunciaba en el nombre “Secretaría de Planificación y Obras Públicas”, porque la planificación territorial se desarrolla en un área de cuarto orden, de nivel jefatura con personal del plantel profesional básico. Es decir, se destacó que había una gran distancia entre la organización formal institucionalizada en el organigrama y la jerarquía real en la toma de decisiones. Este déficit de capacidad fue crucial para la definición de la política implementada durante el periodo consultado.

Se relacionó este déficit con limitaciones en el desempeño del área, que estuvo limitada a la realización de actos administrativos sin planificación alguna, motivados por la demanda de profesionales particulares, inversores u otros ciudadanos. Debido a la mejora en la situación económica en general se mencionó que la oficina de planeamiento atendió durante los 4 años del periodo de gobierno de Néstor Kirchner, al 10% de los trámites del municipio lo cual no se vio reflejado en cambio alguno en la organización de las áreas de gobierno. El entrevistado propuso que se debe reforzar técnicamente las áreas municipales competentes para desarrollar la política de forma eficiente y para poder avanzar proactivamente con propuestas planificadas.

En el mismo sentido, planteó que esta falta de capacidad (administrativa) se visualiza en que el Municipio no pudo elaborar por cuenta propia el Plan de Desarrollo Territorial, debiendo hacerlo con un grupo de consultores externos. Haberlo hecho de esta forma condujo a que el instrumento aprobado tenga muchos errores por la falta de conocimiento de la realidad local. Esto condujo a que este deba requerir más de 100 modificaciones posteriores, las que en su mayoría no fueron evaluadas y aprobadas a nivel provincial.

Asimismo es posible relacionar esta falta de jerarquía del área con el hecho de que muchas de esas modificaciones al plan no hayan sido convalidadas por la provincia. En relación a los vínculos con el nivel provincial también se destacó que este no aportó al mejoramiento de capacidades porque nunca pudo concretarse una asistencia y porque los trámites resultaban muy extensos, destacando la situación crítica de la provincia, tanto por la falta de personal como por la falta de trabajo.

Otro aspecto de carácter crucial en la definición de las capacidades es la desarticulación total entre la componente política decisional y la valoración técnica. El entrevistado señaló que, en su experiencia en el municipio, la decisión siempre fue política y no tuvo vínculos estrechos o compromisos con los argumentos técnicos. En este sentido también se destacó como un déficit de la capacidad política la falta de trabajo conjunto con los concejales que resulta crítica en momentos de mayoría automática.

Es decir, de lo dicho se interpreta que la cuestión interactoral fue crucial para la puesta en práctica o condicionamiento de las capacidades. Tanto a nivel provincial, con el condicionamiento que significó el contexto de desarrollo gobierno de signo político opositor, como a nivel local, donde se disponía de mayoría automática en el Concejo Deliberante, fueron capacidades que interaccionaron en forma negativa para conseguir propósitos integradores adecuados a la realidad local. No se contó con la capacidad de inducir o movilizar comportamientos entre los actores estatales.

Para mejorar las capacidades se subrayó que se requiere la mejora de la relación entre técnicos y políticos y la jerarquización del área. Asimismo, el entrevistado señaló que si bien no se disponen de las capacidades mencionadas, el municipio de Tandil se encuentra en una situación mucho mejor que otros municipios del interior provincial porque dispone de una normativa actualizada vigente y cierto orden en las tareas vinculadas a ella.

En relación a la visualización de caminos para el mejoramiento de las capacidades, el entrevistado señaló que es posible sumar recursos humanos externos al municipio que trabajan

en la temática. En relación a esta incorporación se refirió a la inclusión de la Comisión de Estudios Urbanos del distrito regional del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Señaló que en varias ocasiones se aportaron trabajos realizados en el mencionado ámbito que fueron tomados como posibles planes particularizados y que allí trabajan muchos profesionales de Tandil que pueden aportar sistemáticamente su trabajo.

### **3.3 Temas de encuentro y disidencia en torno a las capacidades**

Al vincular las miradas de los entrevistados surgen varios temas que pueden ofrecer algunas claves para la reflexión sobre las capacidades estatales específicas a partir de la propuesta teórica metodológica de esta tesis.

En primer lugar resulta relevante destacar que no hubo coincidencia en la visualización de las capacidades disponibles, tanto la que surge de confrontar las percepciones de los entrevistados como la de ellos con la evaluación aquí realizada. En términos generales la entrevistada de Malvinas Argentinas tuvo coincidencia con la evaluación realizada en esta tesis respecto de que se trata de un municipio con rasgos de capacidad afianzada.

El entrevistado de Tandil dio cuenta que las capacidades fueron deficitarias, destacándose como principal rasgo la desarticulación entre las facetas técnica y política en la formulación e implementación del ordenamiento. Queda manifiesto que el entrevistado deja entrever que en esta forma de actuar priman los procesos de diferenciación de ámbitos autónomos de actividad, el de la formulación y el de la implementación, el de la política y la administración.

Un segundo eje a destacar es la importancia que ambos funcionarios otorgaron a la organización del aparato administrativo como requisito de partida fundante de las capacidades para el ordenamiento territorial. En línea con ello, ambos comenzaron su exposición refiriendo a este aspecto, y relataron esta dimensión a partir de su impacto en los dispositivos de la gestión y en ciertos resultados de la política, tanto por la acción como por la inacción.

A partir de ello, en el caso de Malvinas Argentinas, la entrevistada puso énfasis en que la constitución de un organismo de jerarquía permitió formular y articular dispositivos de distinto tipo como el principal producto de la capacidad estatal. En particular destacó, la formulación del plan de ordenamiento urbano, de planes particulares, del sistema de información geográfico, como algunas de las herramientas que en forma interrelacionada permitieron el desarrollo de las tareas del área. Por su parte, el entrevistado de Tandil puso énfasis en el corte burocrático

de lo realizado a partir de las limitaciones que implicó la falta de personal capacitado y por los faltantes y errores del plan que debieron subsanarse mediante iniciativas parciales.

Como tercer eje, también hubo coincidencia sobre la necesidad de construir capacidades de planificación como anticipación activa ante las dinámicas urbanas. No obstante, en ambos casos se dejó entrever que la disposición de estas capacidades permite el desarrollo de políticas activas que se anticipen a las dinámicas urbanas, aunque se verifica que la valoración que pueda tener la capacidad de planificación se relaciona con la capacidad política, en tanto la segunda se juega por reglas diferentes a la primera.

En esta línea, es que se destaca la cuarta cuestión, y es la importancia asignada a la componente decisional de la dimensión política. En ambos casos, aunque con matices, fue valorada como un aspecto crucial siendo la más difícil de articular con el resto de dimensiones en el mediano plazo y por fuera de las agendas electorales. En Tandil se destacó que la decisión se encontraba por fuera de la oficina de planeamiento y del Concejo Deliberante, y se propuso la necesidad de mejorar la relación entre el político y el técnico. Por su parte, en Malvinas Argentinas, se interpreta que se esbozó la necesidad de avanzar hacia otro paradigma de mayor compromiso, en el cual el técnico necesariamente debe ser político.

Finalmente, cabe destacar que ambos entrevistados pusieron énfasis en aspectos relacionales de la configuración de las capacidades municipales para el ordenamiento territorial, a partir de proponer como vías posibles para su mejoramiento la incorporación de las habilidades o recursos que tiene el resto de actores sociales. En ambos casos se refirió a recursos existentes o posibles de incorporar con mecanismos de articulación para colaborar con el Estado en la acción pública y que a su vez permitan valorar a los recursos de cada sociedad local.

Planteado este último punto, es oportuno reflexionar, que ambos actores entrevistados no incluyen entre los actores posibles de articular a instituciones relacionadas con la generación de conocimiento sobre el territorio, particularmente a las universidades e instituciones de investigación. En los contextos territoriales de ambos municipios se localizan dos universidades con importantes antecedentes en la temática, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad Nacional del Centro y en ambos casos se verificó la existencia de vínculos estrechos entre ambas instituciones y los municipios. En este sentido, es posible que esta omisión radique en que aún no pudieron establecerse vínculos estrechos y dinámicos que articulen las demandas territoriales con los recursos y capacidades de las instituciones universitarias.

### SECCIÓN III | CONCLUSIONES

Repensar el ordenamiento territorial y las capacidades estatales necesarias



## Capítulo 1

### **Pensar al ordenamiento territorial como política pública y a las capacidades específicas para su formulación e implementación**

Como primer objetivo de la tesis, se planteó la necesidad de indagar y establecer formas de interpretación conceptual y metodológica que permitan abordar las dimensiones y componentes que estructuran las capacidades estatales para el ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Los alcances de este objetivo se plantean aquí como respuestas a los siguientes interrogantes: ¿De qué ordenamiento territorial estamos hablando?; ¿Qué implicancias tiene esta mirada para el ordenamiento territorial municipal?; ¿Cómo se definen las capacidades estatales específicas para lograrlo?; ¿Qué dimensiones principales las definen?; ¿Qué estrategia desarrollar para abordar su estudio?; ¿Qué resultados generales se visibilizan en los municipios de la provincia?.

Durante el desarrollo de la investigación se indagó en el ordenamiento territorial como política pública en la provincia de Buenos Aires, fundamentalmente a partir de los profundos procesos económicos, sociales y espaciales ocurridos durante el periodo 2003-15. Interesó destacar su rol como articulador del conjunto de políticas económicas y sociales de los distintos niveles de gobierno que tuvieron incidencia sobre los territorios locales y que pretenden contribuir al desarrollo económico y social. En ese marco, el trabajo se interesó por las capacidades estatales disponibles en los ámbitos municipales.

Desde el punto de vista teórico se conceptualizó al ordenamiento territorial como una política pública, lo que implica concebirlo como un instrumento manejado en el marco determinadas relaciones entre el Estado y la Sociedad. Se concibe como un proceso que implica sucesivas tomas de posición frente a selecciones de problemas de índole territorial, que por diversos motivos se constituyeron como objeto de la acción estatal y pudieron entrar en la agenda de gobierno. Estas intervenciones, u omisiones, revelan las modalidades de intervención del Estado en torno a los asuntos territoriales. Qué proyecto territorial conduce la política, qué actores

sociales se benefician con el mismo, quiénes son relegados, son algunas de las aristas que se definen al tomar decisiones y acciones públicas vinculados a esta materia.

En este sentido, no todos los temas y problemas pueden ser atendidos, sino que debe seleccionarse a cuáles dar respuesta en base a los recursos disponibles, tanto del propio Estado como del resto de los actores que se movilizan para satisfacer sus propias necesidades. En este sentido, el rol del Estado es fundamental, porque implica el ejercicio del poder sobre el territorio a partir de sus determinaciones, aunque en su decisión intervienen coaliciones de actores, ejercicios de poder, valoraciones políticas, entre otros procesos que requieren de ciertas capacidades específicas para el sostenimiento de un proyecto territorial compartido.

La interpretación también conlleva una mirada territorial a las políticas públicas, es decir para las mismas los territorios son los ámbitos que las articulan ya que por definición, los territorios expresan la integración de espacio, sociedad y políticas. Esta mirada lleva a interpretar al ordenamiento territorial como un instrumento que establece conexiones territoriales entre políticas sectoriales con incidencia territorial. Se requiere para ello de la combinación de acciones planificadas y estratégicas capaces de direccionar hacia el proyecto de territorio con capacidad de articular acciones contextuales y de las otras políticas con incidencia territorial.

Esta propuesta también expresa el rol del Estado municipal como articulador y principal actor en cuanto a su formulación e implementación en tanto la complejidad y especificidad de los procesos territoriales y la necesidad de articular en el territorio al conjunto de políticas económicas y sociales en el marco de distintos escenarios de contexto. Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial municipal está guiado por una doble finalidad, la intervención sobre los procesos territoriales de organización y configuración, y la intervención sobre las políticas sectoriales, de aquí su carácter transversal lo que requiere de acciones integrales o sistémicas.

En este marco se definió al ordenamiento territorial municipal como una política pública para la integración de políticas hacia el desarrollo económico y social, cuyo objeto central es conducir los procesos de configuración y organización del territorio en base a ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano en forma colectiva y coordinada, por medio de un proceso planificado y gestionado en articulación con los distintos actores, instituciones e instrumentos. Esta definición pone énfasis en: los propósitos sociales de esta política específica; en su condición relacional, transversal y/o suprasectorial; en la intervención como proceso planificado; y en la necesidad de puesta en juego de instrumentos para pasar de las estrategias a las acciones de transformación concretas. También está sobreentendida la idea de actuación a partir de la combinación de acciones estratégicas y acciones programadas.

Según estos planteamientos, el ordenamiento territorial municipal es una política compleja y en forma consecuente, requiere de capacidades estatales específicas que permitan su formulación e implementación en los términos planteados. Se propuso conceptualizar a estas capacidades como las habilidades de las agencias estatales que posibilitan desempeñar con éxito la conducción del ordenamiento territorial en forma planificada y coordinada para contribuir al desarrollo económico y social de los ámbitos locales.

Es decir, se planteó que las capacidades estatales para el ordenamiento territorial se requieren para, manejar en forma planificada, estratégica y constante tres aspectos principales. El primero de ellos vinculado con la necesidad de problematización de las cuestiones territoriales de forma tal que permita la definición de objetivos y prioridades desde una mirada integral, en cuanto a sus factores condicionantes, dimensiones, escalas y actores comprendidos. El segundo de ellos relacionado con la necesidad de identificar acciones direccionadas en forma planificada hacia ciertos fines sociales compartidos. Y el tercero referido al requerimiento que tiene la política de articular distintos recursos e instrumentos, para alcanzar los las finalidades de la política sosteniendo la integralidad.

En este marco, el estudio de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial requiere integrar aspectos correspondientes a escalas y dimensiones diferentes, tanto externas como internas al aparato estatal municipal. Por ello, la propuesta remite a cuatro ejes básicos en su interpretación, pensar al Ordenamiento Territorial como una política pública; concebir las políticas públicas con una mirada territorial; pensar las capacidades estatales municipales desde la especificidad del ordenamiento territorial; y desarrollar un abordaje multi escalar de las capacidades.

La propuesta metodológica hizo foco en las habilidades de las agencias estatales a partir de dos niveles principales de abordaje, uno externo, perteneciente al contexto estructurante; y otro interno, del propio nivel municipal. A nivel externo se incluye el análisis de los contextos que, por fuera del propio Estado municipal, interaccionan con el mismo condicionando a las capacidades. Esto se refiere al modelo de Estado, las relaciones y dinámicas de las estructuras de gobierno, las condiciones sociales y económicas, las estructuras territoriales, la implementación diferencial de políticas nacionales y provinciales, y otros procesos de orden regional y global, por citar algunos principales. Por el carácter fundante de esta investigación se propuso indagar en las capacidades en los 135 Estados locales de la provincia de Buenos Aires, situados en el marco de un conjunto de procesos de índole estructural que las interdefinen.

A nivel interno, interesa la integración de recursos, productos y procesos de distinta naturaleza que inciden sobre las capacidades. Se plantean tres dimensiones de capacidad -la administrativa, la política y, la de planificación-gestión, cuyas formas múltiples entrelazadas, explican y condicionan recíprocamente la disposición de las capacidades para la formulación e implementación de esta política específica. Las tres dimensiones también son complejas en tanto incluyen componentes en su interior. Dimensiones y componentes son interdefinibles, es decir se determinan mutuamente, por lo que sus límites pueden ser imprecisos.

**La capacidad administrativa, se indaga como condición básica necesaria para la conducción cotidiana de la política** y el sostenimiento de la integralidad. Estas capacidades refieren a la disponibilidad de recursos organizacionales, procedimentales y humanos para tomar decisiones y, formular acciones para encauzarlas e implementarlas.

Para su abordaje empírico en los municipios de la provincia se propuso reconocer la existencia efectiva de áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial en las estructuras organizacionales al finalizar el periodo de estudio. Se asignó valores diferenciales según la jerarquía de las áreas orgánico-funcionales, asignando los valores más altos para las organizaciones descentralizadas o centralizadas de tipo secretaría y grados decrecientes según se trate de direcciones, oficinas y jefaturas

**La capacidad política, como dimensión crucial, se requiere para problematizar, decidir y consensuar con otras políticas** las cuestiones territoriales. Implica la habilidad de poner en agenda y dar forma de política pública a las demandas de los grupos sociales, tomando decisiones que los representen en el marco de un proyecto territorial.

Para la indagación en los municipios de la provincia se propuso examinar la problemáticas incorporadas en la agenda de la regulación del ordenamiento territorial durante el periodo 2003-2015 en el marco del Decreto 8912/77. En ellas se buscó asociar la diversidad, para indagar en los diferentes grados de multidimensionalidad logrados por la política, y la cantidad de actuaciones, para hacer foco en las veces que se tomó decisiones relacionadas con el ordenamiento. En línea con ello, los municipios que registran más diversidad y cantidad de temas abordados exhiben capacidades en grados mayores.

**La capacidad de planificación y gestión, como condición estructurante, interesa para sostener procesos que direccionen caminos,** a partir de priorizar temas y, articular instrumentos para su consecución. Se requieren como garantía de un abordaje integral con referencias direccionadas, evitando la suma de parcialidades.

Para el análisis en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se propuso indagar en la incorporación de nuevos instrumentos de planificación integrales sancionados durante el periodo 2003-15 diferenciándolos por niveles de integralidad y por la capacidad para su actualización. Interesa asociar ambos componentes para visibilizar la capacidad de planificar - para formular y sostener el proyecto de territorio.

Finalmente, las capacidades para el ordenamiento territorial se definen por las relaciones entre múltiples contextos y dimensiones de capacidad. Para ello se sintetizaron distintos índices de capacidad parciales y uno que integra los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación. A su vez se propuso avanzar en dos niveles mayores de síntesis: los grados de capacidad para el ordenamiento territorial y las tipologías de municipios según capacidades disponibles – Patrones de distribución.

Desde este punto de vista, y luego de desarrollado el análisis, en términos generales se concluye que la identificación de capacidades estatales para el ordenamiento territorial no fue una tarea sencilla en tanto en la provincia de Buenos Aires son pocos los municipios que pudieron conseguir grados altos de capacidades a partir de la integración de las tres dimensiones principales. Esto se explicó por la interacción entre factores del contexto estructurante y propios del Estado Municipal.

La propuesta de explorar las capacidades desde la perspectiva de los actores permitió incorporar otros componentes que movilizaron a las capacidades cuyo carácter depende de las relaciones del Estado municipal con los actores del entorno local y de aspectos propios de los actores políticos locales. Asimismo permitió indagar en aspectos de las articulaciones entre las tres dimensiones principales de capacidad. Como se verá en el capítulo 4 de las conclusiones, los aspectos más destacados fueron los liderazgos de los funcionarios públicos, los vínculos y relaciones con el poder político, la formación de los técnicos y funcionarios, la articulación o desarticulación entre lo técnico y lo político, entre otros aspectos.

No obstante los magros resultados en el análisis de las capacidades disponibles, también se vio que las capacidades por municipios son muy dispares de acuerdo a las diferentes combinaciones y grados de habilidades para problematizar, direccionar sostenidamente y conducir el ordenamiento. En términos generales las capacidades administrativas fueron las que mejores valores alcanzaron en las evaluaciones parciales, siguiendo en segundo término las capacidades políticas y en último lugar las capacidades de planificación.

## Capítulo 2

### **Evaluar las capacidades para el ordenamiento territorial en los municipios de la provincia**

Como segundo objetivo de la tesis, se planteó la necesidad de examinar y ponderar las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-15 a partir del entramado complejo de componentes sustantivos que las definen. Los alcances de este objetivo se plantean como respuestas a las siguientes preguntas ¿Qué resultados surgen de los distintos niveles y dimensiones de análisis de las capacidades? ¿Qué relaciones existen entre las dimensiones de capacidad administrativa, política y de planificación? ¿Qué situaciones son críticas? ¿Cuáles municipios tienen bases para comenzar procesos de mejoramiento de las capacidades? ¿Cuáles deberían preocuparse por mantenerlas?.

#### **2.1 En el marco del contexto estructural**

Se destacó la existencia de factores estructurales que condicionan las capacidades para el ordenamiento territorial de diverso modo. Las características demográficas, económico-productivas, sociales, financieras y las distintas pertenencias territoriales efectivamente inciden diferencialmente sobre las mismas. Porque las problemáticas territoriales son específicas, como también lo son los recursos económicos, políticos, financieros territoriales y sociales con que cuentan los municipios para formular las políticas.

Se verificó que el tamaño poblacional de los municipios puede estar vinculado a problemáticas territoriales específicas, fundamentalmente relacionadas con cada pertenencia regional. Por ejemplo los grandes aglomerados urbanos, como la RMBA, Mar del Plata o Bahía Blanca, son los que concentran las problemáticas más heterogéneas y que repercuten en la mayor cantidad de población, sin embargo los núcleos poblacionales menores pueden tener menos diversidad de

problemáticas pero ello no implica gravedades menores. Por otra parte, el carácter distribuido de los núcleos poblacionales menores, puede dificultar el abordaje de las problemáticas por cuestiones de escala y eficiencia técnico-económica. Ambas condiciones de contextos podrían incidir como limitantes o como oportunidades para las capacidades.

También se puede relacionar el mayor tamaño poblacional con la fuerza de las actividades económicas asentadas en los territorios, de este modo mayor diversidad de actividades se asocia generalmente con mayor población en tanto actúan como polos de atracción poblacional. A su vez puede relacionarse que la mayor diversidad de actividades económicas puede estar asociada a la capacidad de generar recursos financieros de origen municipal por el cobro de tasas, cuestión que está seriamente restringida en los municipios interiores pequeños cuya economía es de base agropecuaria en la mayor cantidad de casos. A su vez, la diversidad y pujanza de las actividades económicas podrían implicar mayores recursos para el ordenamiento, pero la ponderación de las problemáticas críticas, propias de los grandes aglomerados urbanos, tal vez no contribuya a la utilización en este destino.

Otro aspecto de gran peso estructural en la comprensión de las capacidades disponibles es el relacionado con los aspectos institucionales por las limitaciones de poder, competencias y recursos que impone el régimen constitucional vigente al condicionar las posibilidades de hacer políticas favoreciendo la dependencia de los niveles superiores del Estado. Este marco le cabe a todos los municipios, sin embargo sus estructuras de ingresos y egresos tienen extremos muy dispares que impiden hacer generalizaciones al respecto.

Si bien en términos generales los recursos de los municipios tienen como principal fuente de ingresos los aportes de otras jurisdicciones, fundamentalmente transferencias provinciales, los rangos de participación diferenciales destacan que las situaciones más favorables se encuentran en el norte de la RMBA y, las peores en algunos sectores del interior provincial. Respecto de los ingresos también se vio que durante el periodo la inversión pública proveniente en vivienda, equipamientos e infraestructuras provenientes de otros niveles de gobierno tuvo una incidencia diferencial sobre las economías locales. Por su parte, los gastos municipales tienen como principal componente a las erogaciones en personal que representa poco más de la mitad de los gastos corrientes de los municipios bonaerenses. En este caso las situaciones más desfavorables se visualizan en el sureste y este de la RMBA y las mejores en el periurbano sur de la misma región.

En el marco de los aspectos institucionales, la investigación también hizo foco en las restricciones que impone el propio sistema de ordenamiento territorial caracterizado por el mínimo e inestable desarrollo de las agencias de la administración provincial y nacional abocadas a este fin; la desjerarquización del ordenamiento territorial en los tres niveles del Estado; y la desactualización y desarticulación del sistema jurídico específico. Este conjunto impone restricciones para el abordaje de las problemáticas y procesos territoriales, a su manejo parcial, a una débil articulación entre las políticas, entre otros efectos que inciden sobre las capacidades.

En este último sentido quedó manifiesto que en términos generales no fue posible entre todos los niveles de gobierno, y políticas con impacto territorial, una concepción del ordenamiento multidimensional, transversal y articulado. No obstante, entre 2003-2015 se desarrollaron procesos y políticas territoriales que suscitaron un cambio sustancial en el carácter de las políticas, por la decisión de tomar partido frente a algunas cuestiones que en las décadas anteriores habían sido libradas al mercado como, por ejemplo las relacionadas con la planificación territorial, la tierra y la vivienda. Puede esquematizarse entonces que existió una visión del ordenamiento territorial a nivel nacional, conducida por el Ministerio de Planificación Federal, y otras miradas condicionadas por las urgencias de la implementación de cada política sectorial de nivel nacional y provincial que repercutieron en forma de parcialidades a nivel local.

Ese momento que podría haber sido de mejoramiento de las capacidades para hacer las políticas municipales en general y, las políticas territoriales en particular, se caracterizó por el fuerte carácter centralista de las principales acciones con impacto territorial y por su desarticulación a nivel local. En su formulación e implementación primó como finalidad fundamental la intervención del nivel nacional para dinamizar la economía en tanto las administraciones superiores estuvieron más dotadas de recursos.

Se concluye que fue una condicionante importante de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial municipal en tanto los recursos que distribuyeron los niveles superiores del Estado fueron muy significativos por lo que se originaron vínculos de dependencia vertical para su asignación, fundamentalmente desde el nivel nacional hacia los gobiernos locales sin la intervención del nivel intermedio y de los propios actores locales. En este sentido se comprobó que la intensa política habitacional desarrollada durante el periodo, en términos generales no pudo ser abarcada por procesos planificados del territorio, que

mayormente pudo acogerse como actuaciones parciales, con poca capacidad política para articularse en procesos de ordenamiento integrales y planificados.

Es decir, se comprueba la existencia de múltiples condiciones de contexto estructural, tanto internas como externas, que se desarrollan en el territorio de la provincia de Buenos Aires y que son necesarios de abordar a partir de capacidades específicas, y también que estas diversas situaciones actúan restringiendo o favoreciendo a las capacidades disponibles. Se concluyó que prevalecen los factores que las debilitan por sobre los que se constituyen como fortalezas u oportunidades.

Visiblemente esto quedó manifiesto en el mínimo margen para problematizar cuestiones territoriales multidimensionales y diversas en la regulación del ordenamiento por las fuertes relaciones de dependencia respecto a administraciones superiores. También quedó claro en que, salvo excepciones, los municipios pequeños y que son representativos de la mayor parte del interior provincial, ostentan los valores más críticos de capacidad. La provincia de Buenos Aires no logró incorporar en su agenda una actuación diferencial y sistemática para establecer lineamientos e instrumentos que logren encaminar las políticas de ordenamiento territorial en los municipios de la provincia.

## **2.2 En los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires**

El estudio minucioso de las capacidades en todo el universo de municipios de la provincia permitió reconocer que de las tres dimensiones de capacidad, la que mejores resultados obtuvo es la administrativa, y la de menor valoración es la de planificación. Asimismo pudo verificarse que la capacidad política, fue la que condujo a impregnar a la política de ordenamiento territorial con un fuerte carácter sectorial, guiando a las actuaciones a partir de iniciativas parciales.

**El análisis de las capacidades administrativas** permitió reconocer que, del total de 135 municipios, más de un 30 % tiene capacidad nula, es decir no cuentan con áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial, requisito mínimo para sostener la política específica. La mayor parte pertenece al territorio interior pampeano y se corresponde con municipios pequeños y muy pequeños.

Por su parte, la categoría de capacidad baja, se desarrolla sólo en un 7% de los municipios. La categoría dominante es la de rango medio en tanto el 40 % de los municipios de la provincia la ostentan, aunque la representatividad en términos porcentuales es mayor en la RMBA. La

categoría alta de capacidades administrativas también tienen una incidencia importante, del 23 % sobre el total de municipios y también se verifica un alcance porcentual mayor en la RMBA.

En este sentido se concluye que existen grandes restricciones para comenzar a institucionalizar al ordenamiento territorial en tanto aún no se pudo crear las agencias estatales que permitan su desarrollo. Disponer de ellas es la base de la capacidad política y de la capacidad de planificación, aunque está claro que no las garantiza.

**El análisis de las capacidades políticas** dio cuenta que del total de municipios provinciales, un 25% tiene nula capacidad de problematizar al ordenamiento territorial en términos integrales y un 41% baja, y que en su mayor parte pertenecen al territorio interior pampeano y a los partidos más pequeños. Sólo un 33% del total de municipios de la provincia se agrupa en las categorías media y alta. Visto desde una mirada general, se concluyó que porcentualmente, los municipios metropolitanos pudieron alcanzar mejores valores de capacidad política, es decir de poner en agenda temas vinculados al ordenamiento.

Sin embargo, lo dominante en los municipios de esta región fueron las actuaciones parciales producidas por demandas del mercado inmobiliario de gran escala y vinculados a la actividad financiera. Puede relacionarse también con la fuerte actuación del gobierno nacional y provincial sobre el territorio metropolitano a partir de políticas sectoriales que hicieron foco en este territorio por los altos déficits en materia de tierra, vivienda e infraestructuras. En este sentido, si bien no es el tema analizado en esta tesis, cabe señalar que las afinidades políticas entre gobiernos de los distintos niveles del Estado también pueden haber sido motivo de las diferenciales asignaciones de recursos.

Por su parte, en términos generales en el interior pampeano puede afirmarse que lo característico fue la disposición de poca capacidad política. En relación a ello se verificaron agrupamientos críticos en el oeste provincial, en municipios de la cuenca deprimida del Salado y en colindantes al litoral Atlántico norte, norte de la provincia y oeste de la RMBA cuyas problemáticas regionales ambientales, hídricas y de las actividades económicas requieren de una urgente atención.

Otra dimensión del abordaje de las capacidades políticas fue posibilitada por la mirada a los problemas que merecieron ser cuestiones del ordenamiento territorial en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Se concluyó que adquirieron un espectro bastante acotado, puesto que -bajo las finalidades social, económico-productiva y ambiental- sólo se incluyeron 11 temas

generales que movilizaron recursos. Es decir, la diversidad fue muy baja. Sobre todo teniendo en consideración la extensión y heterogeneidad del territorio provincial aludida en toda la extensión de este trabajo.

También en términos generales se corroboró que el tema que logró convertirse en cuestión del ordenamiento territorial en forma más reiterada fue de finalidad social y estuvo motivado por el crecimiento urbano y extraurbano. En términos generales las finalidades económico-productivas y ambientales tuvieron una baja incidencia en la agenda del ordenamiento territorial, del 23% y 2,5% respectivamente. Aunque cabe destacar que en la RMBA se destaca también el peso de los fines económicos productivos.

Esta demanda puede relacionarse con tres factores, uno se relaciona con las ínfimas experiencias de tipo integral o planificadas lo que llevó a que las demandas de nuevas áreas residenciales se resuelva de manera parcial; otro relacionado con las escasas ocasiones en las que se intentó anticipar a estos desarrollos a través de la creación de áreas de reserva urbana; y la tercera perteneciente al contexto estructural relacionada con el fuerte impulso al crecimiento extensivo desarrollado durante el periodo a partir de las políticas en materia habitacional y de dinamización de la actividad inmobiliaria con diversos fines.

Por su parte, entre las actuaciones relacionadas con la planificación y gestión, en mayor medida estuvieron destinadas a corregir errores de actos administrativos anteriores, sólo una mínima parte de los municipios de la provincia consiguió institucionalizar procesos de planificación a través de la aprobación de planes de ordenamiento territorial.

En conclusión, los municipios de la provincia de Buenos Aires tuvieron una limitada capacidad para abordar los problemas desde una mirada territorial, en tanto lo dominante en las actuaciones administrativas fueron los abordajes parciales. Esta forma de problematizar las cuestiones territoriales es sintomática de la subordinación respecto de los niveles superiores del Estado y de las necesidades impuestas por el mercado que llevó a la falta de coordinación entre políticas públicas. O dicho de otro modo, se logró coordinar acciones, entre la política de ordenamiento y otras políticas sectoriales pero a partir de una lógica con pesos diferenciales, en tanto la primera poco tuvo para expresar ante las definiciones de las segundas.

Otro componente que acerca a alguna explicación de esta forma de actuación, es que existen ciertos procedimientos administrativos que requieren la sanción de Ordenanzas de en el marco del Decreto Ley Nº 8912/77, como ser la concreción de la subdivisión de la tierra para la

localización de distritos industriales, o de urbanizaciones cerradas, que sólo requieren para su desarrollo de la creación de zonas adecuadas y no su integración en el marco de propuestas o estrategias integrales o con fines sociales compartidos. O bien en el caso que lo requieran, como ser las ampliaciones de áreas urbanas, no son de exigencia efectiva o de difícil cumplimentación por la ausencia de planes directores urbanos.

**El análisis de las capacidades de planificación-gestión** expuso que la mayor parte de los temas gestionados en articulación con el nivel provincial no se corresponden con acciones de tipo integral planificada. Desde una mirada general a este tipo de capacidades, se plantea como conclusión que los municipios de la provincia las poseyeron en mínimo grado, es decir se superó la etapa en la cual la forma de actuación a partir de la parcialidad fue denominada como “excepción”, en tanto en el periodo estudiado fue la forma dominante. En este marco, el dispositivo predominante que sostiene al ordenamiento territorial es el de tipo normativo, sesgando a esta política pública con un carácter simplificado espacial, bidimensional y atemporal.

Esto actúa indirectamente en el valor social asignado a la regulación, pues esta se visibiliza en forma negativa por su rigidez y se pierde el sentido que tiene para regular las distintas lógicas de producción de la ciudad y la necesidad de sostener la política de ordenamiento con fines sociales. En este marco, desde el punto de vista estructural parece necesario propender a la construcción de culturas de la regulación ajustadas a cada realidad socioeconómica, y legitimadas socialmente; y a políticas sectoriales enmarcadas y articuladas a estos marcos legales legitimados.

También cuando se desarrollaron actuaciones integrales se visualizó limitaciones. Esto puede verse al observar que la forma dominante en la actuaciones integrales es la gestión para la aprobación de zonificaciones, es decir solo se trata de integralidad espacial, en el sentido que se considera a toda la extensión territorial del municipio o de sus áreas urbanas. Se interpreta que se está implementando la idea de proceso de planificación territorial, establecida en el Decreto Ley N° 8912/77, en forma secuencial (de la delimitación preliminar de áreas al plan particularizado), sin considerar las dinámicas y transformaciones territoriales ocurridas durante los últimos 40 años que demandan urgentes actuaciones planificadas.

Esto puede comenzar por explicarse aludiendo a las ventajas temporales que pueden encontrar los gobernantes locales para no planificar y que fueran señaladas por Cortez y Delgadillo (Op.

Cit.:62) y citadas en forma precedente. A ello puede agregarse que no planificar implica también una mayor flexibilidad ante las demandas de inversiones de gran escala, dejando hacer aquello que demanda el mercado inmobiliario y financiero. Se libera así la gestión y la conducción del proyecto territorial a las demandas de los actores que expresan más poder.

La mirada particular a algunos municipios de la provincia que tuvieron importantes dinámicas territoriales durante el periodo 2003-15 como producto de las inversiones en urbanizaciones cerradas permite dar cuenta de esta forma de la política de ordenamiento por omisión que claramente las benefició. Así puede verse en los casos de Pilar, Tigre o Berazategui en la RMBA, donde se desarrolló una intensa actividad en la regulación del ordenamiento para permitirlos pero no se lograron conseguir instrumentos de planificación de la totalidad del territorio. Es decir, hubo más capacidad política –usada en los términos explicitados- que de planificación. Esta forma de actuación por omisión de la política de ordenamiento también ablandó los condicionantes urbano-territoriales en la implementación de las principales líneas de la política habitacional, el Plan Federal de Viviendas y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario que carecen de mirada integral.

**La evaluación síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial**, construida a partir de la integración de las 3 dimensiones parciales, dio cuenta de 7 grados de capacidad relacionados con las distintas combinaciones de capacidades.

Se concluyó que sobre el total de 135 municipios, un 13,3 %, es decir 18, tiene nula capacidad para la política de ordenamiento. Por su parte, los municipios identificados con capacidad baja a nula representan un 31,9 % promedio para todo el territorio provincial, es decir son 43 casos. En ambas categorías el tipo de municipios dominante es el perteneciente al interior y de tamaño poblacional más pequeño, es decir menor a los 50.000 habitantes.

Los municipios agrupados en la categoría baja representan el 27% del total provincial, y en conjunto suman 34. En este caso la incidencia es mayor en el territorio metropolitano, del 52,5%, ante el 20% que representa en el interior. En tanto, los municipios pertenecientes a las categorías media baja representan un 18,5% del total provincial (28) con representación en casi todos los tipos de municipios.

Las categorías de capacidad, media, media alta y alta tienen mínimas representaciones sobre el total provincial, pues suman el 7,7% (12 municipios). Puede verse que casi todos los tipos de

municipios por tamaño poblacional del universo provincial están representados en estas tres categorías de capacidad.

Como un segundo nivel de síntesis, se agregaron estas siete categorías para establecer 4 tipologías de municipios según capacidades disponibles para el ordenamiento territorial. Como conclusión, se vio que dos de estas cuatro tipologías de municipios, que presentan las mejores condiciones respecto de las capacidades, son representativas en sólo el 24 % del total de provincial. El primer grupo está constituido por los municipios con rasgos de capacidad afianzada que representan el 4% del total de la provincia de Buenos Aires y son representativos en los tamaños poblacionales intermedios y en la región interior pampeana y RMBA. El segundo grupo lo componen aquellos municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales, los que representan un 20% del total provincial. En su mayor parte requieren de mejoramientos en las capacidades políticas y de planificación.

Al observar las otras dos tipologías de municipios, que incluyen a las situaciones más deficitarias, se concluye que en conjunto tienen una incidencia del 75%. La primera de ellas está compuesta por municipios cuyas habilidades tienen déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales en dos o más de sus dimensiones. En términos generales la dimensión que resulta más crítica es la de planificación. Y la segunda, conformada por los municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren de mejoramientos estructurales representan un 13% del total, estos no consiguieron construir un área encargada del ordenamiento, problematizar e incorporar en la agenda de la regulación ninguna temática; y tampoco sostener o formular instrumentos de planificación. Casi la totalidad de los casos pertenecientes al segundo tipo pertenece al territorio interior y a los rangos poblacionales más pequeños.

No obstante el diverso panorama visualizado en los municipios provinciales respecto de las capacidades estatales disponibles, puede concluirse que la capacidad política fue dirigida por valores sociales parciales, que llevan a incluir en la agenda de gobierno problemáticas que representan por partes, tanto las demandas de la población y políticas sectoriales. La resolución de sumatorias de problemas, muchas veces incuestionables porque representan intereses de los niveles superiores del Estado o de grupos de poder específicos, da cuenta del tipo de capacidades políticas puestas en práctica.

Del mismo modo, puede concluirse que las capacidades de planificación, que en términos generales fueron evaluadas como nulas o bajas, redundan en poca habilidad para dar sentido territorial o direccionamiento a las problemáticas atendidas, o bien para ponderar y argumentar

la atención de unas problemáticas por sobre otras. En el mismo sentido, se concluye que la capacidad administrativa, que resultó con los mejores índices en la evaluación, pierde protagonismo y sentido al verse tensionada por decisiones políticas fragmentadas, unidimensionales y sin direccionamiento.

Por otra parte, este modelo da cuenta de la imbricación entre las tres dimensiones de capacidad, en tanto no es neutral el bajo rango adquirido por las capacidades de planificación, pues estas son sostenidas por decisiones políticas que privilegian la materialización de determinados intereses de grupos de poder, tanto sea por la acción o por la omisión. En el gráfico N° 23 se esquematiza el modelo dominante de capacidades estatales que exhiben los municipios de la provincia de Buenos Aires, enunciado en los párrafos precedentes:

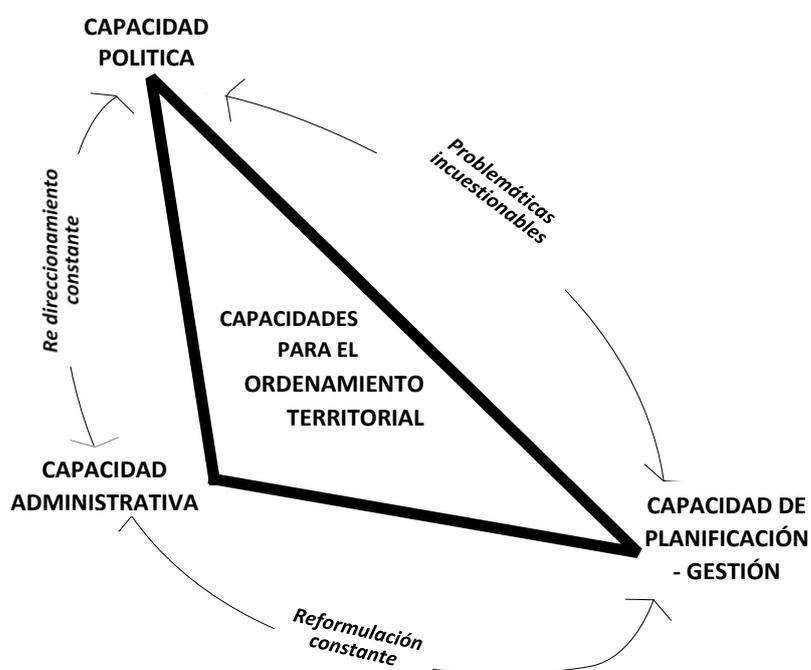


Gráfico 23: **Modelo de capacidades disponibles para el ordenamiento territorial en municipios de la provincia de Buenos Aires**

Fuente: Elaboración propia.

Para ello se adaptó el modelo propuesto en el gráfico N° 1, que propone el equilibrio entre las lógicas de las dimensiones política, administrativa y de planificación. El nuevo esquema propuesto redefine el peso de cada uno de los lados y aristas del triángulo, resultando uno de tipo escaleno, donde las tensiones que se provocan por las habilidades definidas entre la dimensión política y la falta de capacidad de planificación, resultan en un esquema desigual, y en donde unas restringen a las otras.

## Capítulo 3

### **Reconocer lógicas en el territorio**

Como tercer objetivo se propuso evaluar las relaciones entre los diferentes grados de capacidades y los principales rasgos estructurales del universo de municipios provincial, como el tamaño poblacional y sus pertenencias regionales. Los alcances de este objetivo se plantean como respuestas a los siguientes interrogantes ¿Qué lógicas territoriales pueden identificarse en cuanto a generalizaciones o especificidades?; ¿es posible establecer relaciones entre tipos de capacidades y pertenencias regionales o tamaño poblacional de los municipios?.

En relación al carácter general de las actuaciones administrativas se concluyó que, los municipios pertenecientes al territorio metropolitano tuvieron más dificultades para desarrollar acciones vinculadas al ordenamiento territorial, en tanto la mayor parte de las actuaciones fue movilizadas para localizar urbanizaciones cerradas. En ese marco cabe destacar que no existieron actuaciones inter-jurisdiccionales o un proyecto de territorio metropolitano que enmarcara las acciones parciales.

En términos generales, los municipios interiores concentraron la mayor cantidad de actuaciones vinculadas al ordenamiento territorial, y el principal problema que logró ser cuestión de las políticas públicas fue motivado por el crecimiento urbano y extraurbano por lo que tuvo finalidad social.

También fue posible apreciar la incidencia de las temáticas relacionadas con finalidades económicas productivas en la agenda de la regulación del ordenamiento, siendo altamente significativa en la RMBA, a diferencia del aporte en el territorio interior, en correlato con el perfil productivo secundario y terciario del aglomerado metropolitano.

Asimismo se concluyó que los municipios interiores y de tamaño poblacional pequeño son los que registraron los mayores déficits en cuanto a las capacidades administrativas. Como contracara los municipios metropolitanos son los que presentan áreas de mayor complejidad.

Cuestión que puede relacionarse con la estructura de las finanzas municipales que posibilita sostener estas áreas, a diferencia de los municipios pequeños, que se caracterizan por la alta dependencia de fuentes de recursos exógenas, una limitada capacidad recaudatoria y gastos mayormente invertidos en personal.

Con respecto a las capacidades de planificación se concluyó que la situación deficitaria es extensiva a todo el territorio provincial y a municipios de todos los tamaños poblacionales, sin embargo las mayores dificultades en términos porcentuales se evidenciaron en la RMBA.

También se concluyó que existen zonas críticas de capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial, donde se manifiesta la coincidencia de índices bajos y nulos en áreas que incluyen a varios municipios. Pueden mencionarse por la alta recurrencia al sudoeste y oeste de la provincia, el noroeste y sectores del litoral atlántico norte y cuenca deprimida del salado. En estos casos hay una coincidencia de factores estructurales que hacen crítica la situación, como ser la presencia de economías de bajo desarrollo, el predominio de municipios de tamaño población al pequeño y con población en decrecimiento.

En estos sectores también se visualizó la presencia de fuertes problemáticas territoriales de escala regional y urbana que requieren de acciones multidimensionales, planificadas y sostenidas en el tiempo, como ser las inundaciones, sequías, déficits de accesibilidad regional, la utilización de la urbanización como inversión inmobiliaria, entre otros.

## Capítulo 4

### **Explorar la perspectiva de los actores locales**

Como cuarto objetivo de la tesis expresó la necesidad de explorar la percepción de los actores afectados en la formulación e implementación de políticas de ordenamiento municipales respecto de las capacidades estatales disponibles como casos testigo del análisis macro. Sus alcances se exponen como respuestas a los siguientes interrogantes ¿cómo perciben las capacidades los actores involucrados en la gestión de las políticas de ordenamiento?, ¿qué aspectos de estas apreciaciones colaboran en la redefinición de la metodología para el abordaje de las capacidades?.

Respecto de la incidencia de los contextos en la definición de las capacidades, desde la perspectiva de los actores se destacaron las fuertes implicancias en las capacidades disponibles de las características del momento histórico en relación a las particulares dinámicas políticas, económicas, sociales y territoriales de la época. En este sentido se destacó las fuertes demandas de tierra y vivienda asociadas a los flujos de las actividades económicas como motoras del ordenamiento territorial y la necesidad de hacer coincidir a la organización territorial con los instrumentos de gestión.

Respecto de las habilidades planteadas en esta investigación como “capacidades administrativas” se concluye que las mismas fueron percibidas como recursos de partida fundamentales y se agregaron nuevos aspectos que permiten su indagación en profundidad. Se puso en evidencia la importancia de la organización y jerarquización de la estructura orgánica funcional en tanto los roles allí asignados implican la asignación de recursos humanos, económicos y técnicos y tecnológicos acordes. También se destacó cierto desaprovechamiento de las memorias institucionales y reparos a las asistencias técnicas realizadas por consultorías porque no implican aprendizajes locales aunque se fueron valoradas como un recurso para suplir

déficits de este tipo de capacidad. Otro aspecto destacado fue la formación de los recursos humanos asignados al área de planificación del territorio.

Respecto de las “capacidades de planificación y gestión” se coincidió en la valoración sobre la necesidad de construcción de procesos planificados en ajuste a la realidad local, destacando el valor de los planes de ordenamiento o de planificación urbana para conducir articuladamente las acciones y poder anticiparse a las transformaciones del territorio. Sin embargo en el caso de Tandil, cuyo entrevistado es un profesional de carrera, se exhibieron reparos sobre el conocimiento la especificidad de los procesos locales. En este sentido se ponderó de mayor peso la dimensión política por sobre la de planificación.

Y relacionado con lo anterior, ambos entrevistados destacaron aspectos relacionados con las “capacidades políticas” como aquellos condicionantes clave en tanto se requiere de ellas para decidir actuar, sostener acciones e implementarlas. Se destacó el peso de los liderazgos de los funcionarios, aunque también que implicaron limitaciones dado que no aportaron la creación de memoria institucional. En ambos casos se valoró a la planificación y a la dimensión administrativa, como requisitos necesarios de capacidad, pero a la luz del juego político que pueda hacer posible su implementación, y directamente relacionado con ello la importancia del factor decisional.

En este sentido se interpreta que ambos entrevistados pusieron énfasis en la necesidad de mejorar la relación entre lo técnico-política para afianzar las capacidades para el ordenamiento territorial en cada uno de los municipios. Para el entrevistado de Tandil se necesita mejorar la relación, favoreciendo una mejor interacción entre los cargos superiores y quienes se encuentran en la faz profesional, mientras que para la entrevistada de Malvinas se necesita conjugar en un individuo al técnico con el político.

En conclusión, el análisis desde la perspectiva de los actores permitió verificar la reciprocidad entre las dimensiones de capacidad, y la gran significancia de los aspectos específicos de la dimensión política en la definición de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial municipal. Se destacaron los liderazgos de los funcionarios, la memoria institucional, las relaciones de poder y las relaciones interpersonales que actuaron tensionando a las capacidades.

Ambos entrevistados también destacaron la importancia de los aspectos relacionales (puertas afuera del aparato estatal), fundamentalmente las trasferencias de conocimientos de

instituciones especializadas en la temática y experiencias por parte de actores locales. En este sentido propusieron mejorar las capacidades a partir de la incorporación de los actores locales a través del aumento de la fortaleza de la sociedad local y de la colaboración con grupos expertos en las temáticas como las asociaciones de profesionales.

Los aspectos mencionados permitieron concluir que en la metodología para el abordaje de las capacidades es clave la indagación desde la perspectiva de los actores locales en tanto permitió el acercamiento a las articulaciones entre las tres dimensiones de capacidad y a aspectos relacionales que definen a las capacidades.

En estos sentidos fueron clave las tensiones provocadas por aspectos específicos de la dimensión política, entre los cuales cabe volver a destacar que se mencionaron los liderazgos de los funcionarios, que tuvieron una importancia clave para configurar capacidades aunque también implicaron limitaciones dado que no siempre aportaron la creación de memoria institucional; las relaciones interpersonales y de poder, que modifican la relativa autonomía del Estado e inciden con fuerte peso sobre los aspectos decisionales.

## Capítulo 5

### **Plantear alternativas posibles y nuevos interrogantes**

Las conclusiones de la investigación propusieron repensar al ordenamiento territorial y las capacidades específicas para su formulación e implementación. Por ello, en este último capítulo se retoman algunas argumentaciones expresadas en las primeras líneas de este documento, relacionados con la doble pertenencia de quien escribe esta tesis, el mundo académico y el mundo técnico político, para avanzar en el planteamiento de algunas líneas alternativas y nuevos interrogantes para colaborar en la agenda de investigación.

#### **5.1 Algunos ejes para el abordaje**

Para finalizar se propone comenzar por reflexionar sobre qué camino es posible escoger ante el panorama expuesto. Se visualizaron dimensiones críticas sobre las que se requiere recomponer o estructurar relacionalmente las capacidades. Del mismo modo se identificaron áreas del territorio provincial que además de aglutinar problemáticas territoriales presentan concentraciones de municipios con los índices de capacidad más críticos. Ahora bien, ¿cómo comenzar?.

El abordaje secuencial de las dimensiones de capacidad, o el ajuste de los propósitos de la política de ordenamiento a las capacidades disponibles podrían ser alternativas. Sin embargo en el marco propuesto en forma precedente se parece más a un falso dilema. Cualquiera de estas formas de intervenir estaría negando la complejidad de las relaciones entre espacio, sociedad y políticas públicas, simplificando las problemáticas territoriales y las políticas de ordenamiento.

Debería drásticamente tenderse a discutir un cambio de modelo, que aborde las tres dimensiones en forma interactiva y con acciones estructurales. No obstante existen serias restricciones para lograrlo, entre las cuales interesan subrayar las limitaciones del régimen municipal vigente. Es apremiante avanzar en superar las limitaciones institucionales de los

municipios de la PBA y que restringen sus capacidades para hacer. Los temas a revisar debieran incluir aspectos relacionados con su tratamiento constitucional, su tratamiento en la ley orgánica de municipios y, la discusión sobre las bases territoriales del municipio partido.

Este marco estructural es crítico por la desactualización y desarticulación del sistema de ordenamiento territorial por lo que existen municipios que están imposibilitados de comenzar a actuar cimentando capacidades que favorezcan la formulación e implementación de la política de ordenamiento. Se necesita avanzar en la reestructuración del sistema de ordenamiento provincial (actualización, articulación).

Resulta apremiante la actuación desde el nivel provincial, bien sea para abordar las problemáticas regionales o locales comunes o para favorecer el desarrollo de acciones mancomunadas entre municipios para el máximo aprovechamiento de los recursos, productos y procesos disponibles. Es decir, en primer lugar se debe avanzar en reinstalar la política territorial en este nivel, con lineamientos para el ordenamiento en ajuste al marco legal provincial, y fundamentalmente con políticas concretas de actuación diferenciada que atiendan la criticidad de la situación actual.

La reestructuración del Decreto Ley Nº 8912/77 es parte del sistema de ordenamiento provincial sobre el que debería trabajarse en el mediano plazo. La consideración de las diferencias de municipios dentro del universo provincial es fundamental para poder establecer metas alcanzables en cuanto al proceso de ordenamiento, la asignación de distintos roles para los municipios en base a las mismas en cuanto a la formulación, implementación y control, y el trabajo agregado con el nivel provincial.

También debería ponerse mayor énfasis en esta regulación marco en la integración de las líneas fundamentales que vinculan al ordenamiento territorial con las otras políticas públicas, como la del hábitat social, la ambiental, las obras públicas, entre otras. Por otra parte parece urgente la actualización de esta regulación respecto de las problemáticas territoriales actuales y la propuesta de marcos generales para la acción referidos a ello, como ser la extensión urbana descontrolada, las dificultades de acceso al suelo y la vivienda urbana, la amplificación de formas de urbanización cerrada, entre otros aspectos. No hacerlo implica que el principal instrumento para la regulación del ordenamiento territorial a nivel provincial está por fuera de la posibilidad de incidir sobre las problemáticas contemporáneas.

Esto es más crítico aún si se contempla que lo dominante es la falta de planificación a nivel municipal y que no existe una política de ordenamiento de nivel provincial o regional, de la cual el Decreto Nº 8912 pueda ser uno más de sus dispositivos normativos y que pueda constituirse como un sistema de ordenamiento integral. Caso contrario, el ordenamiento territorial, que se constituye como “política pública por omisión” adquiere un enfoque sesgadamente normativo y movilizado por los intereses de los grandes actores económicos y financieros del territorio. Es decir, el problema no es solamente de la normativa, sean las Ordenanzas municipales o el Decreto Ley Nº 8912/77, sino de la falta políticas públicas planificadas que sirvan como marco de actuación a partir de la reivindicación de derechos colectivos por sobre los individuales o del mercado.

Otra cuestión de urgente abordaje en interacción y cooperación entre actores con responsables en la temática es la priorización de áreas de intervención territorial conjunta entre los niveles municipales y provincial para el mejoramiento de las capacidades. La articulación de estrategias regionales en este sentido, con otras de nivel municipal para la actuación en dichas áreas críticas, podrían ser algunas formas de abordaje posibles de combinarse en función de un diagnóstico preciso de las capacidades estatales disponibles para el ordenamiento territorial, y que considere las debilidades del contexto estructural.

El mejoramiento de las relaciones inster institucionales entre áreas y niveles de gobierno y entre estas con los actores de la sociedad civil es un punto de partida clave para materializar la condición de interfase del ordenamiento territorial. En forma articulada podrá propenderse a mejores interacciones en las organizaciones de la administración con incidencia territorial pero también a la generación de lazos de confianza y de vínculos estrechos de comunicación. Es decir no se trata sólo de la asignación de recursos y responsabilidades sino de trabajar las interacciones, lo que además de hábitos requiere de recursos temporales, técnicos, económicos y humanos.

En base a lo planteado en este trabajo, en base a cada diagnóstico preciso, deberá tenderse a lograr áreas de la administración pública fortalecidas, con la debida asignación de competencias y recursos; la integralidad, la multi-dimensionalidad y transversalidad en las definiciones políticas; y a articularlos en procesos planificados estratégicos y programados.

Sólo a partir del mejoramiento de estas condiciones internas y externas se podrá pensar y cimentar proyectos de territorios municipales en el marco de los proyectos territoriales nacional, provincial y regional. La reforma urbana, el derecho a la ciudad, el desarrollo territorial

integrado, la gestión integrada de cuencas hídricas, el aprovechamiento sustentable de los bienes y servicios ambientales, entre otros objetivos, estrategias o atributos asociados al ordenamiento territorial dependen de la disposición de estas habilidades específicas.

## **5.2 Aportes a la agenda de investigación**

De desarrollo de esta tesis surgen nuevos interrogantes que podrían colaborar en forma directa con la agenda de investigación en las siguientes líneas:

### **Estudios sobre las políticas urbanas y territoriales**

*¿Qué componentes - articulaciones son clave para construir el proyecto de territorio?*

*¿Cómo consolidar procesos de ordenamiento del territorio basados en los diferenciales recursos y capacidades del territorio?*

*¿Cómo pensar instrumentos de gestión - regulación que ayuden a desarrollar esos procesos?*

### **Estudios sobre las capacidades estatales**

*¿Qué procesos vinculan las dimensiones y escalas de capacidad?*

*¿Cómo se definen las capacidades estatales para el ordenamiento territorial del Estado provincial?. ¿Cómo son?*

*¿Qué aspectos específicos definen a las capacidades estatales para el ordenamiento territorial municipal según las especificidades de cada pertenencia regional?*

*¿Cómo incorporar las capacidades de los actores no estatales para el mejoramiento de las capacidades municipales para el ordenamiento territorial?*

*¿Cómo avanzar en procesos de ordenamiento territorial ajustados a las capacidades disponibles?*

### **Estudios sobre el desarrollo**

*¿Cómo compatibilizar la agenda del ordenamiento territorial con la del desarrollo a escala regional y provincial?.*

*¿Cuál es la envergadura posible de las agendas del ordenamiento territorial municipal?*

*¿Qué rol puede tener el ordenamiento territorial en las políticas de desarrollo?*

*¿Qué ejes del desarrollo económico y social condicionan la política de ordenamiento?*

**Estudios sobre la enseñanza de los fenómenos y procesos relacionados con el territorio y la planificación**

*¿Cómo incorporar la dimensión política del ordenamiento territorial en los procesos de enseñanza?*

*¿Cómo desarrollar procesos de enseñanza que permitan ejercitar proyectos y procesos de planificación posibles?*

## BIBLIOGRAFÍA



Aguilar Villanueva, L. (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): El Estudio de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública I. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

(1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública II (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición). Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

(1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antologías de Política Pública III (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición). Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

(1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): La Implementación de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública IV (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición). Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

Alonso, G. (2007): Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Alonso. G. (editor) *Capacidades estatales, instituciones y política social (pp.17-40)*. Buenos Aires: Prometeo.

Bernazza, C. y Longo, G. (2014): Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas Nº 3*. (pp 107-130).

Bervejillo, F. (2005): Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. En Actas de VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: *Construyendo espacios para la colaboración regional*. Toluca: RIPPET.

Blanco, J. (2007): Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Fernández Caso, M.V. – Gurevich, R. (coord). *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*. Buenos Aires: Biblos.

Bono, N., Seimandi M., Rocca M.J. (2011): Plan Director de la Ciudad de Trenque Lauquen. Convenio CIUT.FAU.UNLP y Municipalidad de Trenque Lauquen.

Borello, J. (2007): Capítulo 5: Ordenamiento territorial urbano. En Borello. J. coord.: *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravacuore, D. (2006): Análisis del Asociativismo intermunicipal en Argentina. En *Revista Medio Ambiente y Urbanización N° 64, Año 22* (pp.3-16). Buenos Aires: Internacional Institute for Environment and Development (IIED).

Coraggio, J. L. (1987): *Territorios en transición crítica a la planificación regional en América Latina (3ra. edición)*. Toluca: Universidad Autónoma de México. Recuperada de: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ECONOMIA%20URBAN A%20LIBRO/TerritoriosenTransicin\\_JLC.DOC.pdf](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ECONOMIA%20URBAN A%20LIBRO/TerritoriosenTransicin_JLC.DOC.pdf)

Cortez Yacila, H. y Delgadillo Macías, J. (2008): Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo. Elementos conceptuales. En Delgadillo Macías, J. coord.. *Política territorial en México hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (pp. 47-95). Distrito Federal: SEDESOL-UNAM. Recuperado de: [http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/spc/2014/Libro\\_Politica\\_Territorial\\_en\\_Mexico\\_ALCANCES\\_OT\\_PLANEACION\\_DESARROLLO\\_ELEMENTOS\\_CONCEPTUALES.pdf](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/spc/2014/Libro_Politica_Territorial_en_Mexico_ALCANCES_OT_PLANEACION_DESARROLLO_ELEMENTOS_CONCEPTUALES.pdf)

Chabalgoity M. (2004): La ordenación del territorio: aportes a un debate nacional. En actas del *V Coloquio sobre transformaciones territoriales: Nuevas visiones en el inicio del siglo XXI*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata – AUGM.

Evans, P. (1996): El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo económico: revista de Ciencias Sociales N° 140*, Vol. 35, Enero Marzo (pp. 529-562).

Fernandes, Edesio (2010): El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. En Smolka, M. y Mullahy, L.: *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>

Fernández Wagner, R. (2008a): Crisis y recuperación: urbanización y políticas urbanas en la presidencia de Kirchner (2003-2007). En Fernández Wagner: *Democracia y ciudad: Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. (pp. 101-106). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2008b): Epílogo. La búsqueda de la ciudad justa. En Fernández Wagner: *Democracia y ciudad: Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. (pp. 83-99). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ferrao, J. (2014): *O ordenamento do territorio como política pública (2da ed)*. Lisboa: Fundacao Calouste Gulbenkian.

Garay, A. (2010): Planeamiento municipal. Mar del Plata: Instituto de Estudios Urbanos CAPBA Distrito 9. Recuperado de: <https://ieu9.files.wordpress.com/2010/04/arq-garay.pdf>

Garay, S. (2005): Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Bs. As: Subsistema de Ordenamiento Urbano y Territorial. Informe Etapa de Diagnóstico. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

García Delgado, D. comp. (1997): *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Ed. Of. De Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires.

(2006): Introducción. El desarrollo en un contexto posneoliberal. En García Delgado D. y Nosseto E. (comp.), *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos* (pp17-36). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Grandinetti, R. (2007): Gobierno y Administración. Gestión de políticas públicas. Rosario: Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura Ministerio de Educación de la República Argentina

Grindle, M. (1996): *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Harvard University

Gudiño, M. E. (2009): Instrumentos para la gestión del territorio Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica. En Díaz B.G. y Calviño P. (comp.) *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial 1* (pp 22-47). Ministerio Secretaría General de la Gobernación, Proyecto SIT Santa Cruz

Guevara, T. (2014): Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. Revista QUID 16 Nº 4 (115-136). CABA: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales UBA.

Iglesias, N. (2007): Experiencia de Malvinas Argentinas 1996/2006 en Planificación y Gestión Municipal del Desarrollo Urbano. En Balbi, J. (coord.): *La obra pública como desarrollo sustentable pp. 203-212*. Buenos Aires: Eudeba.

Isuani, F. (2010): Sesgos en la política del agua en la provincia de Buenos Aires: una mirada sobre los instrumentos de política pública. En Isuani, F. (editor) *Política pública y gestión del agua: Aportes para un debate necesario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Iturburu, Mónica (2002): Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2º edición). Buenos Aires: Instituto Nacional de la

Administración Pública. Recuperado de:  
[http://www.inap.gov.ar/publicaciones/publ\\_estudios.htm](http://www.inap.gov.ar/publicaciones/publ_estudios.htm)

Madoery, O. (2008): *Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAMedita.

Massiris Cabeza A. (2005): *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Matus, C. (1998): *Adiós señor presidente* (1ra. Edición en Chile). Santiago de Chile: Ediciones LOM.

Merlinsky, G. (2010): El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo. Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Isuani, F. (editor) *Política pública y gestión del agua: Aportes para un debate necesario* (259-322). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo

O'Donnell, G. (1993): Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, N° 128. Caracas. Recuperada de:  
<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estado-democratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Recuperado de:  
<http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-ypoliticas-estatales-en-America-Latina1.pdf>

Oszlak, O. (1980): Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2. Buenos Aires. Recuperado de:  
<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>

(2007): Políticas Públicas, Democracia y Participación Ciudadana. *Revista Voces del Sur*. Buenos Aires: Programa MERCOSUR Social y Solidario. Recuperado de:  
<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-prensa/Voces%20del%20Sur.pdf>

(2014): El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. En *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo (1-28). Buenos Aires: IDES. Recuperado de:  
<http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/el-mito-del-estado-minimo.pdf>

(2014): ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. En RIEM, año V, N° 9 (pp. 173-205).

Pírez, P. (1994): Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina: Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas\\_Archivos/P%C3%ADrez,%201994.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/P%C3%ADrez,%201994.pdf)

Repetto, F. (2007): Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. En Alonso. G. (editor) *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 41-84). Buenos Aires: Prometeo.

(2011): La gestión de la ciudad: retos y capacidades necesarias para una intervención integral. En *Gestión municipal y ciudad*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Recuperado de: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/2703>

Ríos, L. (2011). Políticas locales de ordenamiento territorial en Latinoamérica: evaluación y perspectivas de cambio en municipios pequeños y medianos de México y Argentina a inicios del Siglo XX (Tesis de maestría). Recuperada de: <http://bdzalba.fau.unlp.edu.ar/greenstone/collect/postgrad/index/assoc/TE21.dir/doc.pdf>

Reca, R. (2010): El anacrónico Régimen Municipal Bonaerense. En *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*; año 7, no. 40 (pp. 457-467). Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/20964>

Rocca, M. J. (2013): Ordenamiento territorial y desarrollo: Expansión urbana sustentable en municipios bonaerenses. En *Actas de III Congreso Internacional de Desarrollo Local "Por un desarrollo local sostenible"* en la Universidad de La Habana, Cuba.

Rocca, M. J.; Lancioni, A.; Ríos, L.; Dellachaux, A; Sgroi, A. (2013): Expansión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: Avances del proceso y vínculos con las políticas territoriales. Recuperado de: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2013/75-numero-41/243-expansion-urbana-en-municipios-de-la-provincia-de-buenos-aires-avances-del-proceso-y-vinculos-con-las-politicas-territoriales>

Rodríguez Gusta, A. (2007): Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?. En Alonso, G. (coord.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 85-106). Buenos Aires: Prometeo.

Rodulfo, M. (2013): Política habitacional en Argentina: evolución y perspectivas. Presentación en el marco del Seminario "Infraestructura y energía: desafíos y propuestas para la Argentina"

Schelotto, S. y Abreu, P. (2012): Municipios y ordenación territorial en Uruguay. Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales Nº 13 (pp. 93–120). Santa Fé: Ediciones UNL. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/revista/12489/A/2013>

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R.; Portilla, M. (2003): *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José: IICA - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.

Varela, O. y Fernández Wagner, R. (2012): El Retorno del Estado: Los programas federales de vivienda en el AMBA. En Cravino, M. C.: *Construyendo Barrios: Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (15-48). Los Polvorines: Ediciones Ciccus.

Villar, A. (2007): *Políticas Municipales para el Desarrollo Económico y Social: Revisando el Desarrollo Local*. Colección Transformación. Buenos Aires: FLACSO Argentina – Ciccus.

Zoido Naranjo, F. (2011): *Modelos de Ordenación Territorial*. Sevilla: Universidad Pablo Olavide de Sevilla. Recuperado de: [http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo\\_territorial\\_y\\_local/Zoido\\_modelosordenacionterritorial.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Zoido_modelosordenacionterritorial.pdf)

## FUENTES DOCUMENTALES



Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008): *Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007): *Municipios de la provincia de Buenos Aires. La Plata*.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2015): Servidor Web Urbasig. Recuperado entre 2015-2017 de: <http://sig.gobierno.gba.gov.ar/urbasig/>

(2017): Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA)

(2017) Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC),

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2017): Cuadros estadísticos sobre:

- Población total por municipio. Provincia de Buenos Aires. Años censales de 1970 a 2010.
- Variación intercensal (en porcentaje) Provincia de Buenos Aires. Períodos censales 1970- 2010.
- Población de la provincia de Buenos Aires. Años censales de 1869 a 2010.
- Población de la provincia de Buenos Aires según área de residencia. Años 1869 - 2010.

Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/poblacion/dinamica/115-metodologia-dinamica/134-cuadros-estadisticos-dinamica>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2016a): Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025. La Plata: Dirección Provincial de Estadísticas.

Recuperado de: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones\\_x\\_municipio\\_2010-2025.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf)

(2016b): *Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos*. Número 3, Junio. La Plata: Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Revista\\_3.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Revista_3.pdf)

(2015): *Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos*. Número 1, Junio. La Plata: Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Revista1.pdf>

(2013): *Municipios Provincia de Buenos Aires: Evolución de la situación económico financiera 2007-2013*. La Plata. Recuperado de: [http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub\\_Politica\\_Coord\\_Eco/Libro\\_municipios\\_PB\\_2007-2013.pdf](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/Libro_municipios_PB_2007-2013.pdf)

(2005): *Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires: Desagregación Municipal, Año 1993*. La Plata: Dirección Provincial de Estadísticas.

Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires (2007): *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

Municipalidad de Malvinas Argentinas (2006): *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas 2005-2015*. Recuperado de: <https://www.mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Ordenamiento-Desarrollo-Urbano-del-municipio-Malvinas-Argentinas-2005-2015.pdf>

Municipalidad de Tandil (2005): *Plan de Desarrollo Territorial de Tandil*. Recuperado de: <https://www.mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Desarrollo-Territorial-Tandil.pdf>

### **Normativa provincial**

Decreto Ley N° 8912/77

Ley N° 11723/95

Decreto 27/98

Decreto 9404/86

Ley N° 14449/13

### **Normativa nacional y proyectos**

Ley N° 25.6757/02

Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. Recuperada de: [http://www.cofeplan.gov.ar/html/doc\\_institucionales/doc/anteproyecto.pdf](http://www.cofeplan.gov.ar/html/doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf)

## ANEXO I | Anexo mapas temáticos



Este anexo gráfico contiene todos los mapas elaborados para la tesis, los mismos refieren a las condiciones estructurales de las capacidades y al análisis de las capacidades a escala macro. Fue estructurado con el mismo sentido que pretende la tesis, por ello se incluyeron los mapas presentes en el cuerpo principal y otro conjunto de tipo secundario que aporta mayores precisiones sobre los distintos temas allí desarrollados. De esta forma se podrá observar todo el material gráfico en forma integrada.

Cada mapa incluye su denominación, la fuente de la información que se utilizó para la elaboración y una breve explicación metodológica en los casos que se consideró necesario:

### **GRUPO 1: Condiciones estructurales de las capacidades estatales**

Mapa 1: Municipios de la provincia de Buenos Aires por tipos: interiores y metropolitanos

Mapa 2: Municipios de la provincia de Buenos Aires por tipos: según regiones y rangos demográficos

### **GRUPO 2: Dimensión administrativa**

Mapa 3: Capacidades administrativas

### **GRUPO 3: Dimensión política**

Mapa 4: Destino general de las actuaciones administrativas

Mapa 5: Agenda de problemas: Demanda de suelo adecuado para fines sociales

Mapa 6: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: crecimiento residencial urbano y extraurbano

Mapa 7: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: reserva para el crecimiento residencial

Mapa 8: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: equipamientos

Mapa 9: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos

Mapa 10: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino comercial y servicios

Mapa 11: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino industrial

Mapa 12: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino turístico

Mapa 13: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino desarrollos inmobiliarios

Mapa 14: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines ambientales

Mapa 15: Agenda de problemas. Diversidad de temas y subtemas incorporados

Mapa 16: Capacidades políticas

#### **GRUPO 4: Dimensión planificación**

Mapa 17: Planificación – Gestión. Instrumentos Integrales en el periodo 2003-15

Mapa 18: Planificación – Gestión. Perspectiva de los instrumentos integrales

Mapa 19: Planificación – Gestión. Adecuaciones normativas parciales

Mapa 20: Capacidades de Planificación - Gestión

#### **GRUPO 5: Síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial**

Mapa 21: Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial

Mapa 22: Tipologías de municipios según sus capacidades: Municipios con rasgos de capacidad afianzada

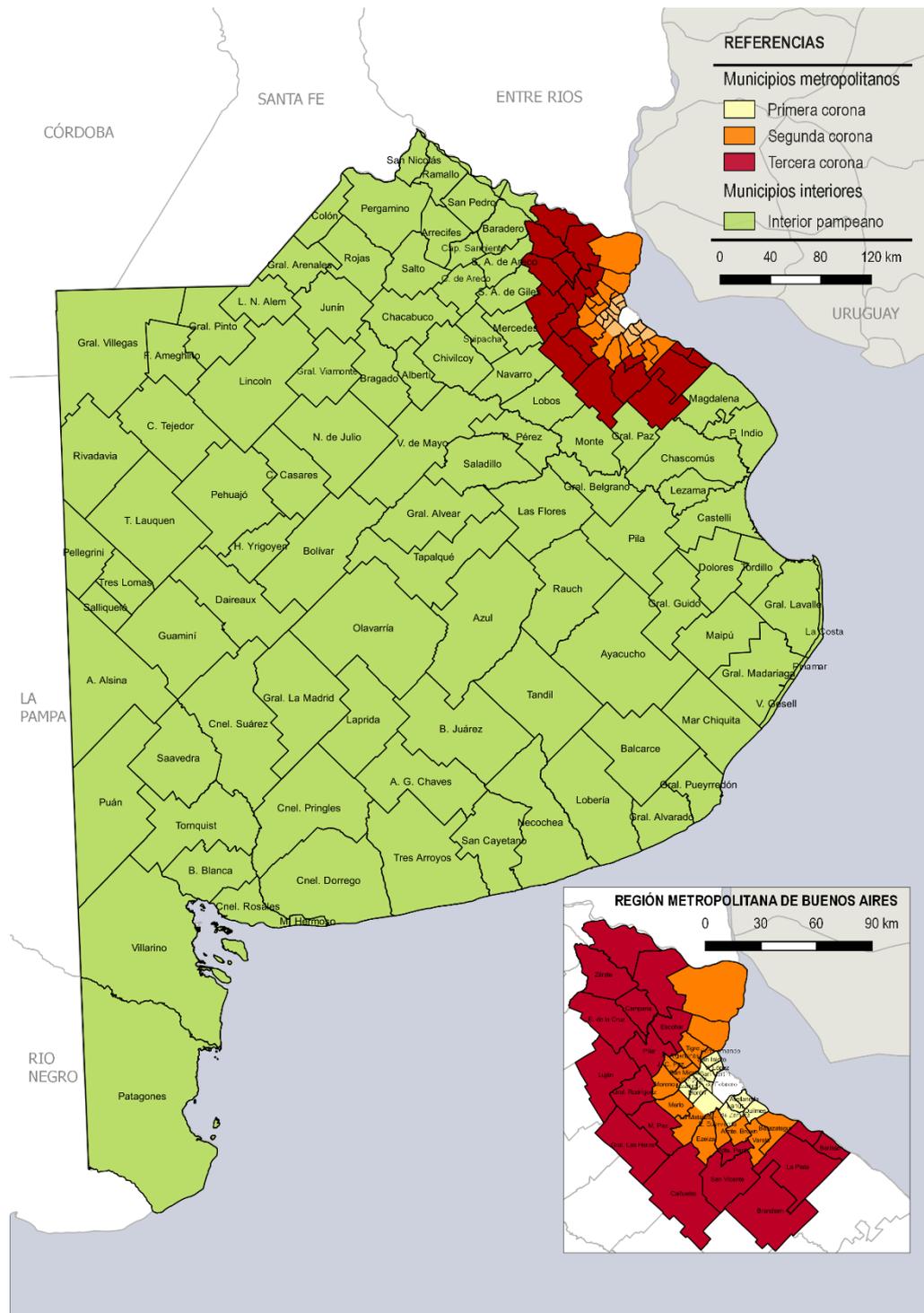
Mapa 23: Tipologías de municipios según sus capacidades: Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales

Mapa 24: Tipologías de municipios según sus capacidades: Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales

Mapa 25: Tipologías de municipios según sus capacidades: Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica

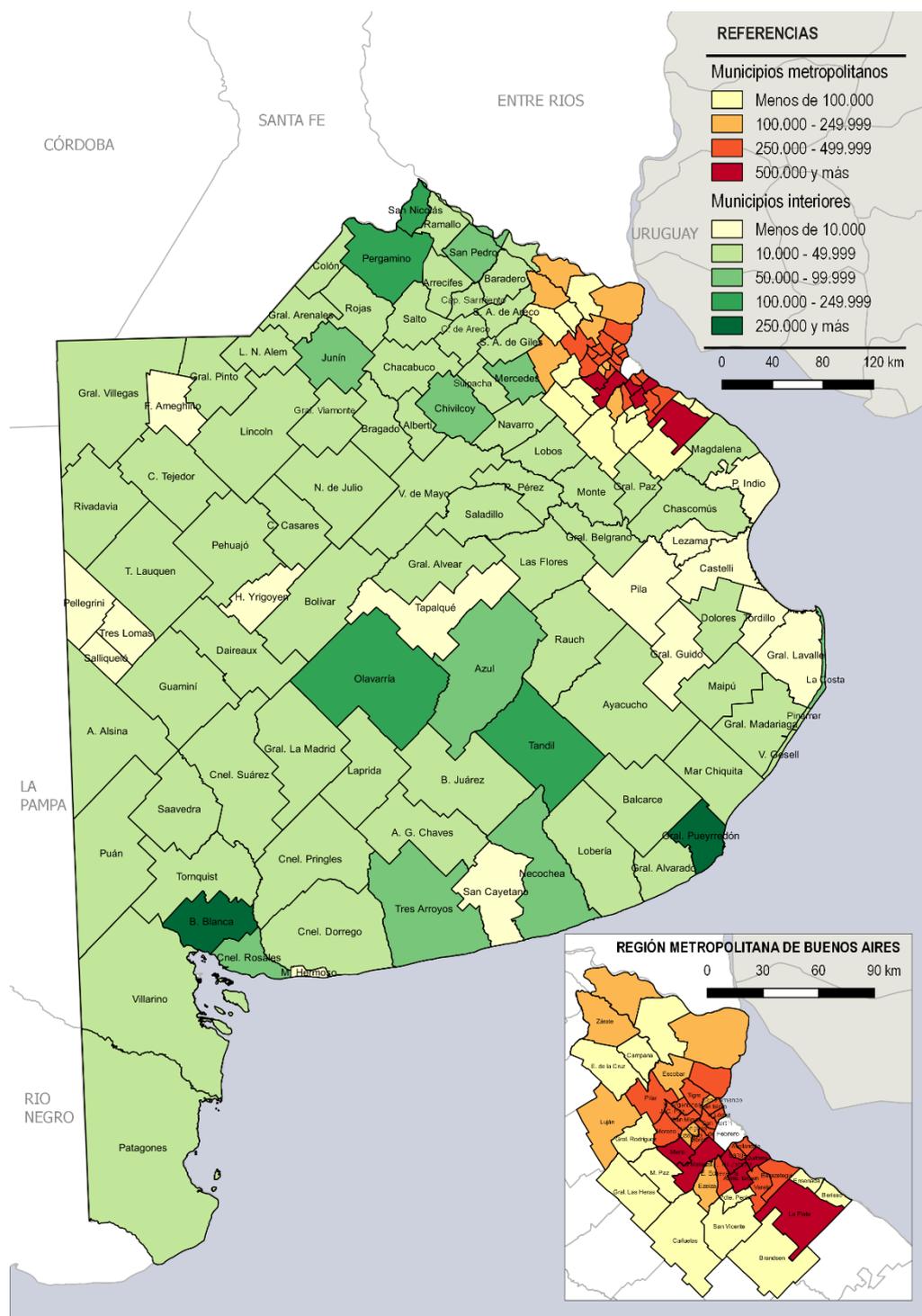
GRUPO 1

## **Condiciones Estructurales de las capacidades estatales**



Mapa 1: **Municipios por tipos: interiores y metropolitanos**

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007) y Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (2007).

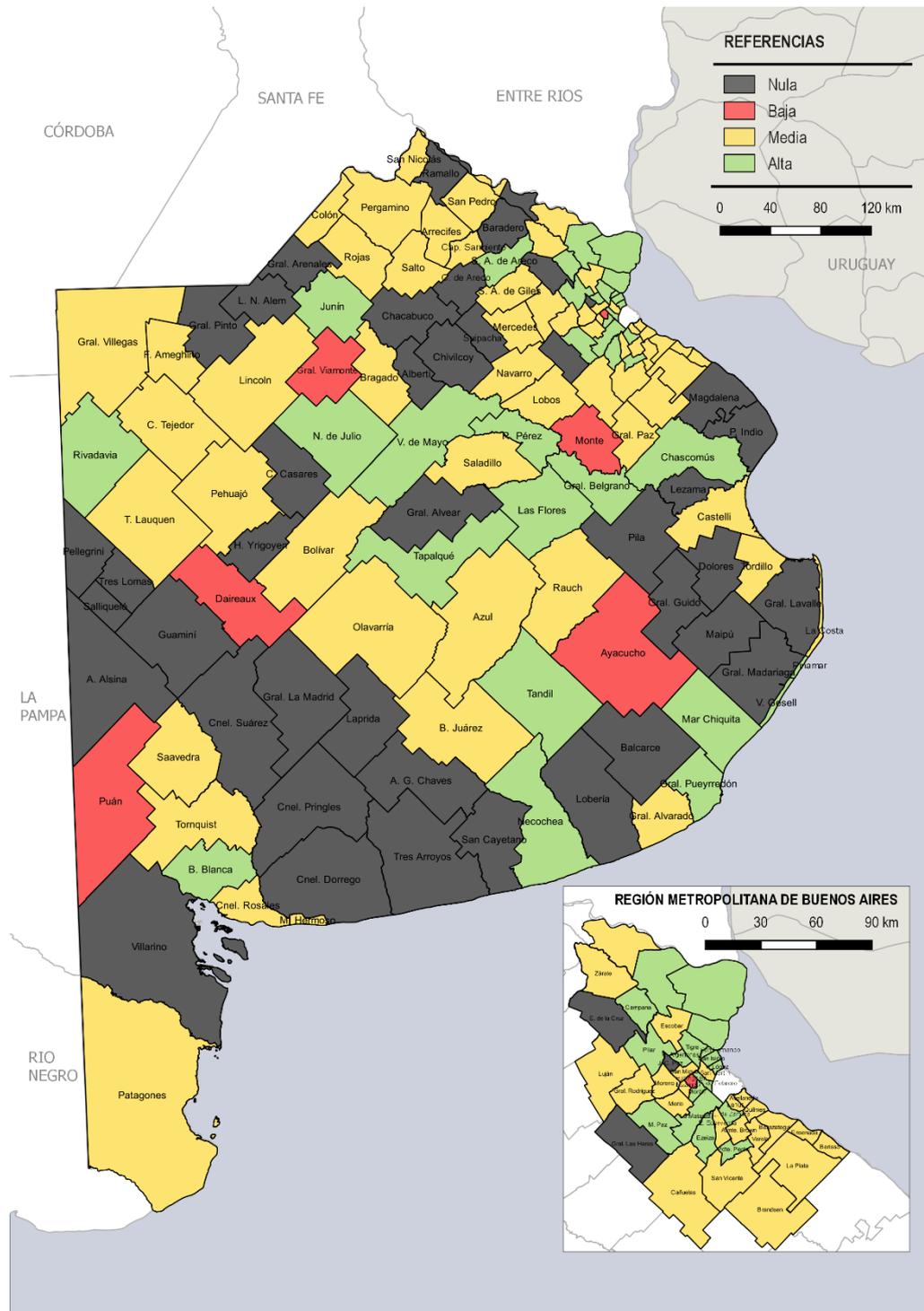


Mapa 2: **Municipios por tipos: según regiones y rangos demográficos**

Fuente: Elaboración propia con datos del CNPHyV 2010 y en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007)\*

GRUPO 2

**Dimensión administrativa**



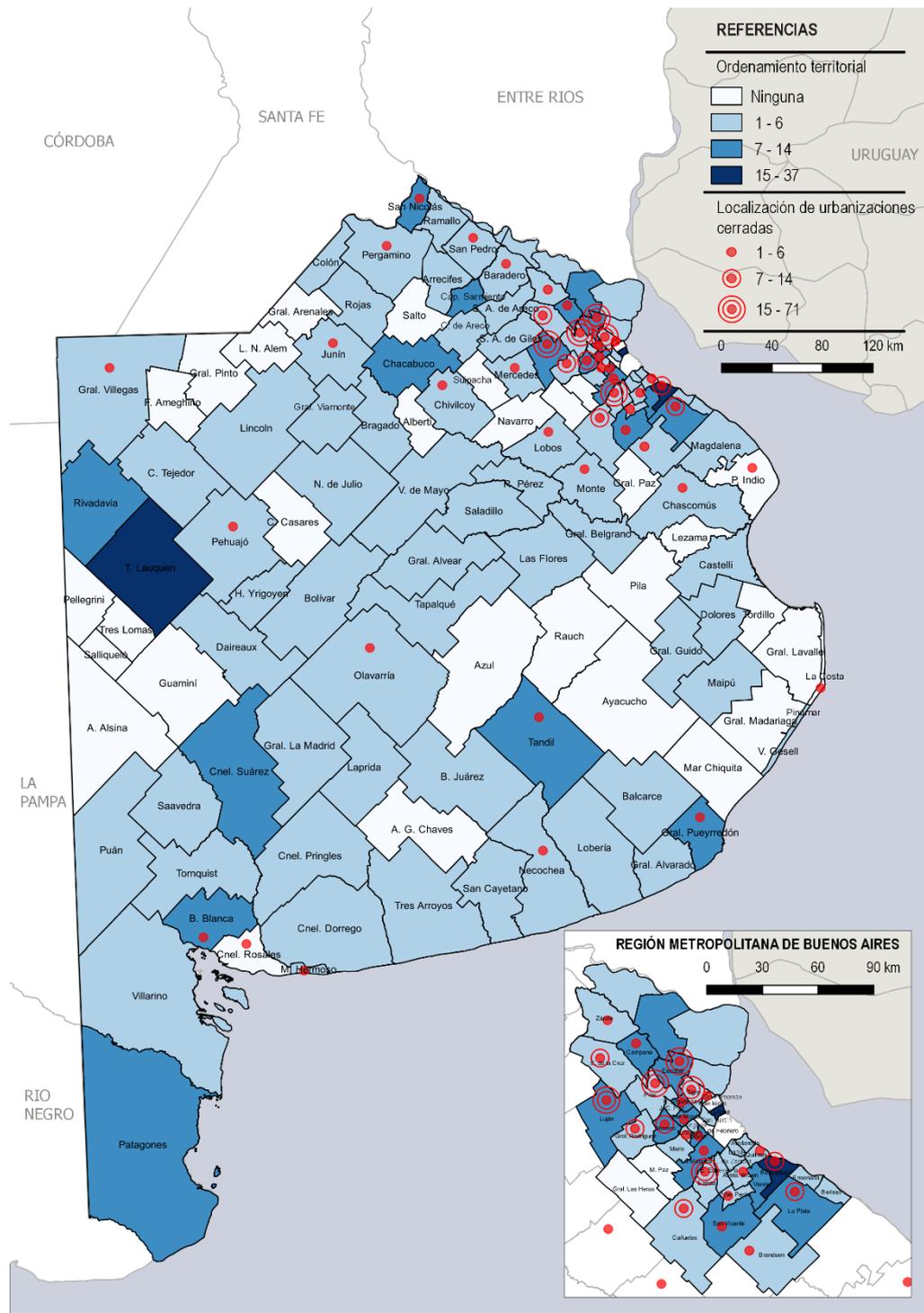
Mapa 3: **Capacidades Administrativas\***

Fuente: Elaboración propia.

\* Capacidad administrativa: sintetiza la capacidad de jerarquización y organización de la administración municipal.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual.

GRUPO 3  
**Dimensión política**

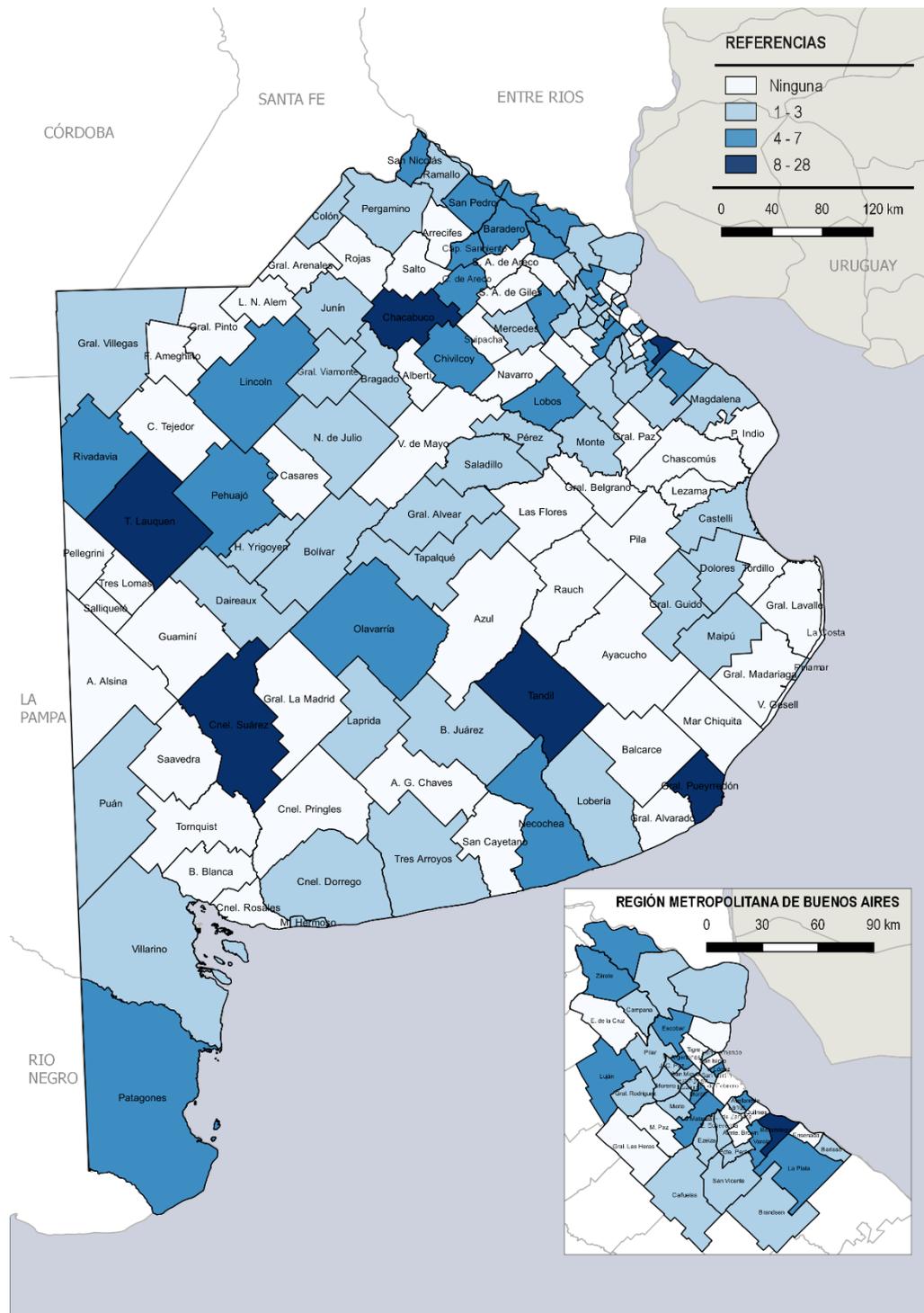


Mapa 4: **Destino general de las actuaciones administrativas\***

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbisig) y Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas

\* Destino general de la regulación: del universo de 509 ordenanzas analizadas y 307 resoluciones ministeriales se desagregaron por municipios las intervenciones por grandes temas vinculados al ordenamiento territorial municipal en las que interviene la Provincia de Buenos Aires a) Para el ordenamiento territorial derivado de la implementación del Decreto Ley N° 8912/77 y legislación vinculada, y b) Para la localización de urbanizaciones cerradas en el marco de los Decretos N° 9404/86 y 27/98.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual.

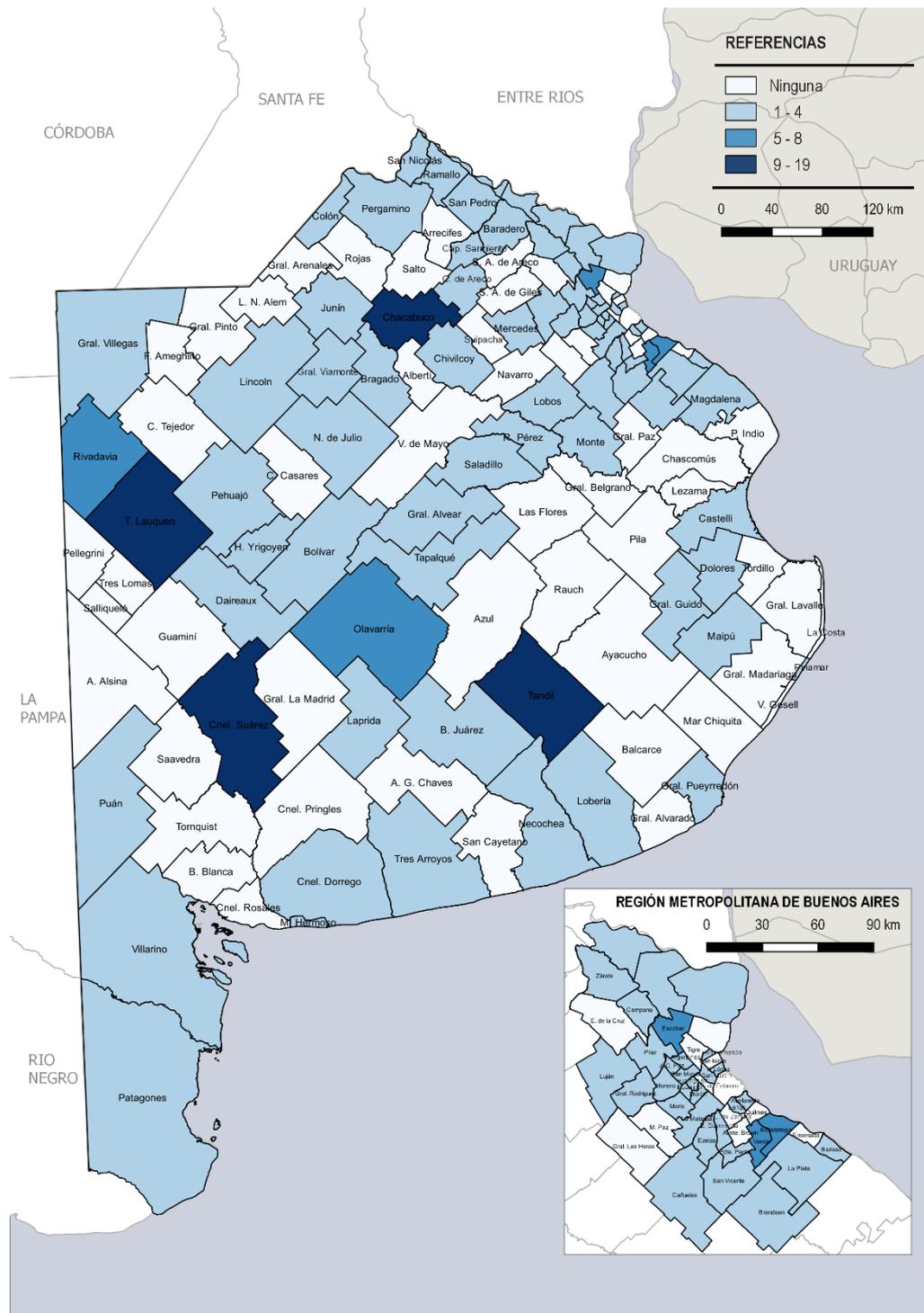


Mapa 5: **Agenda de problemas: Demanda de suelo adecuado para fines sociales\***

Fuente: Elaboración propia\*\* en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines sociales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron por municipios las intervenciones que trataron temáticas sociales, resultando 270 tópicos relacionadas con: la realización de ampliaciones del área urbana para destinos residenciales urbanos, con destinos residenciales extraurbanos, la creación de distritos para la localización de conjuntos habitacionales de interés social, la creación de áreas de reserva para la ampliación de las áreas urbanas o complementarias; la creación de zona para esparcimiento, recreación, equipamiento comunitario o espacio verde; y la creación de zonas para destinarlas a equipamientos específicos.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.



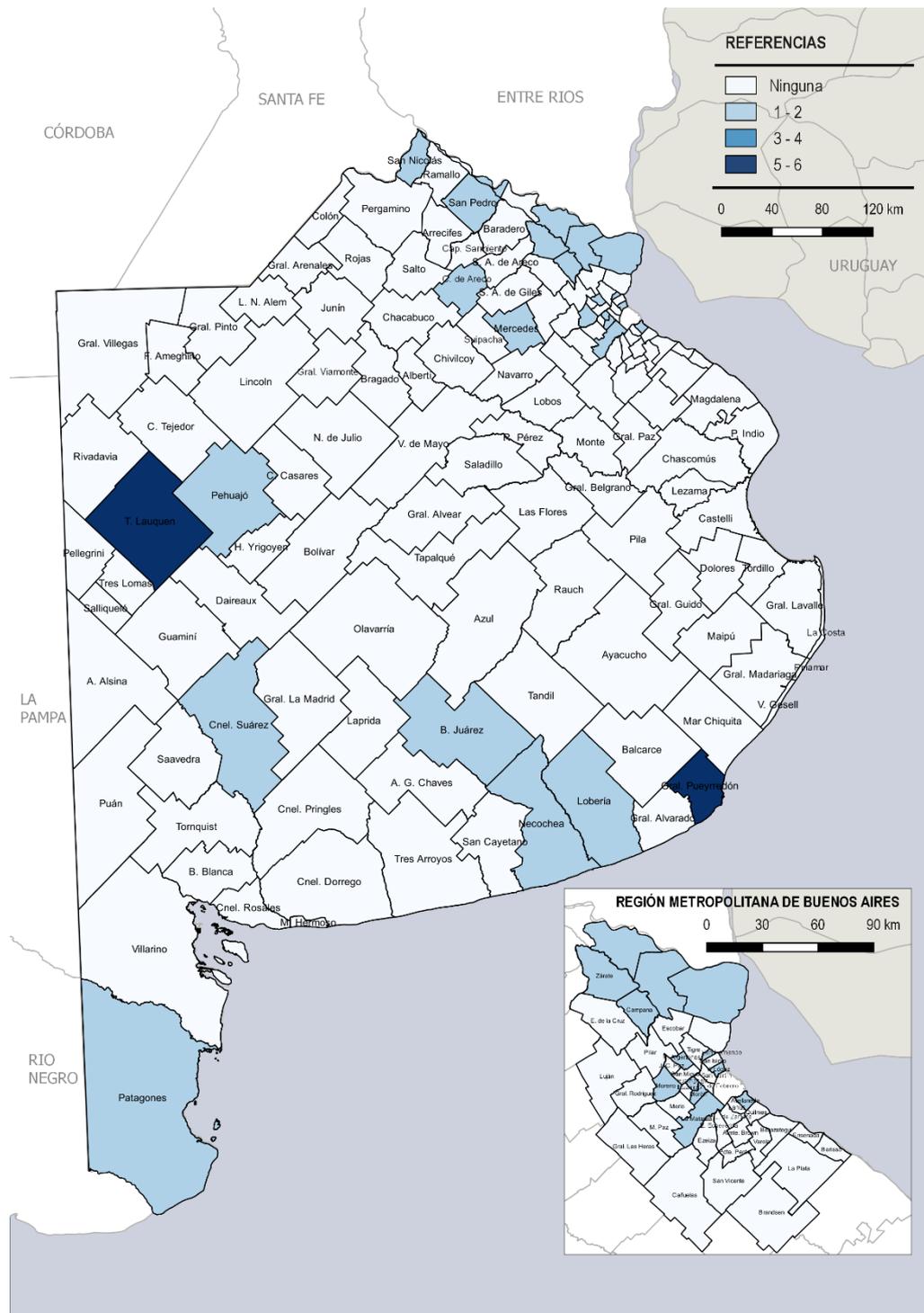
Mapa 6: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: crecimiento residencial urbano y extraurbano\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Destino residencial urbano y extraurbano: del universo de 270 temáticas sociales analizadas, se desagregaron por municipios aquellas destinadas a ampliaciones del área urbana para el desarrollo de usos residenciales urbanos, extraurbanos, y la localización de distritos para vivienda social.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.



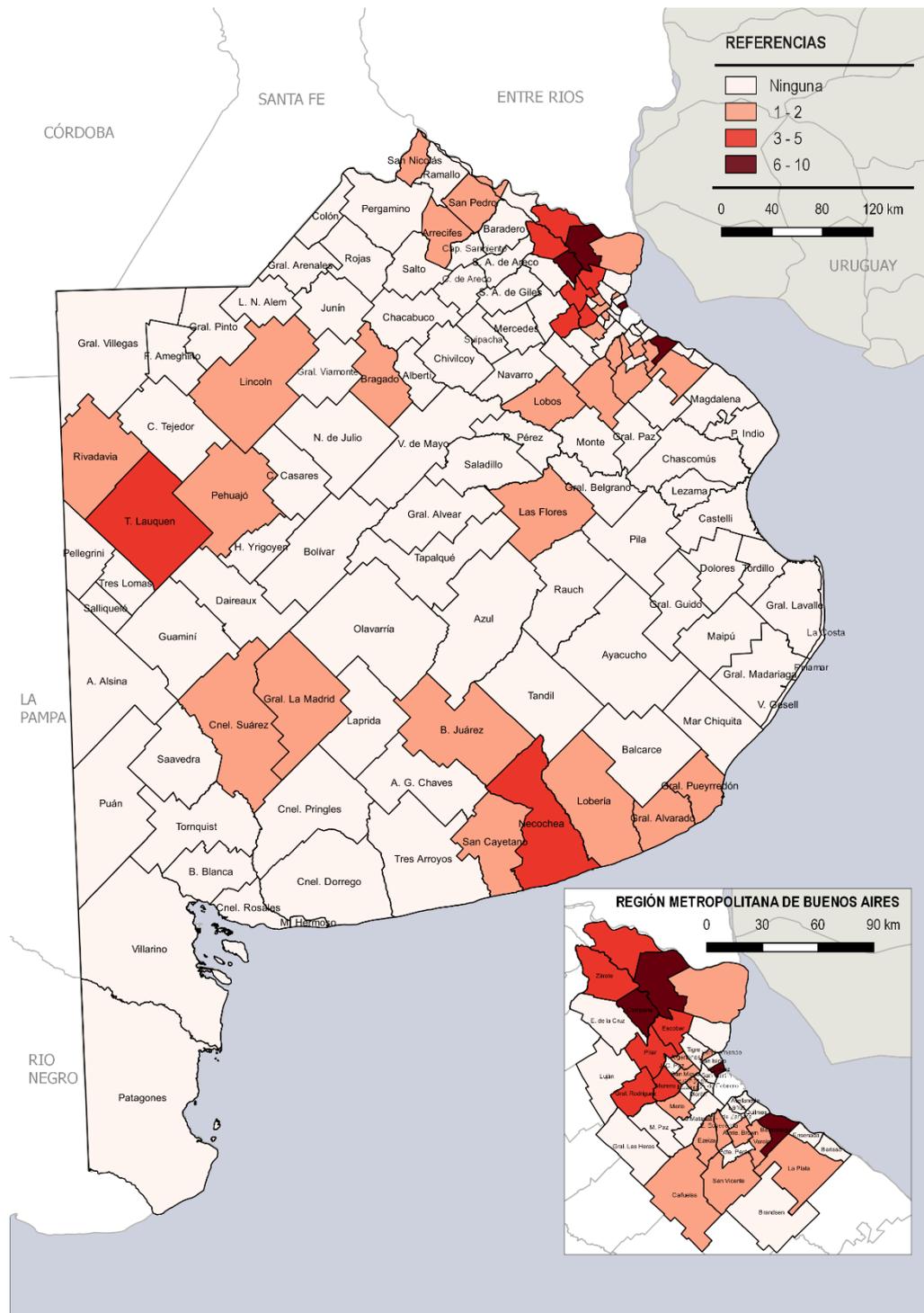


Mapa 8: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: equipamientos\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Equipamientos: del universo de 270 temáticas sociales analizadas, se desagregaron por municipios aquellas destinadas a la creación de áreas de reserva para esparcimiento, recreación, equipamiento comunitario o espacio verde; y usos específicos.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

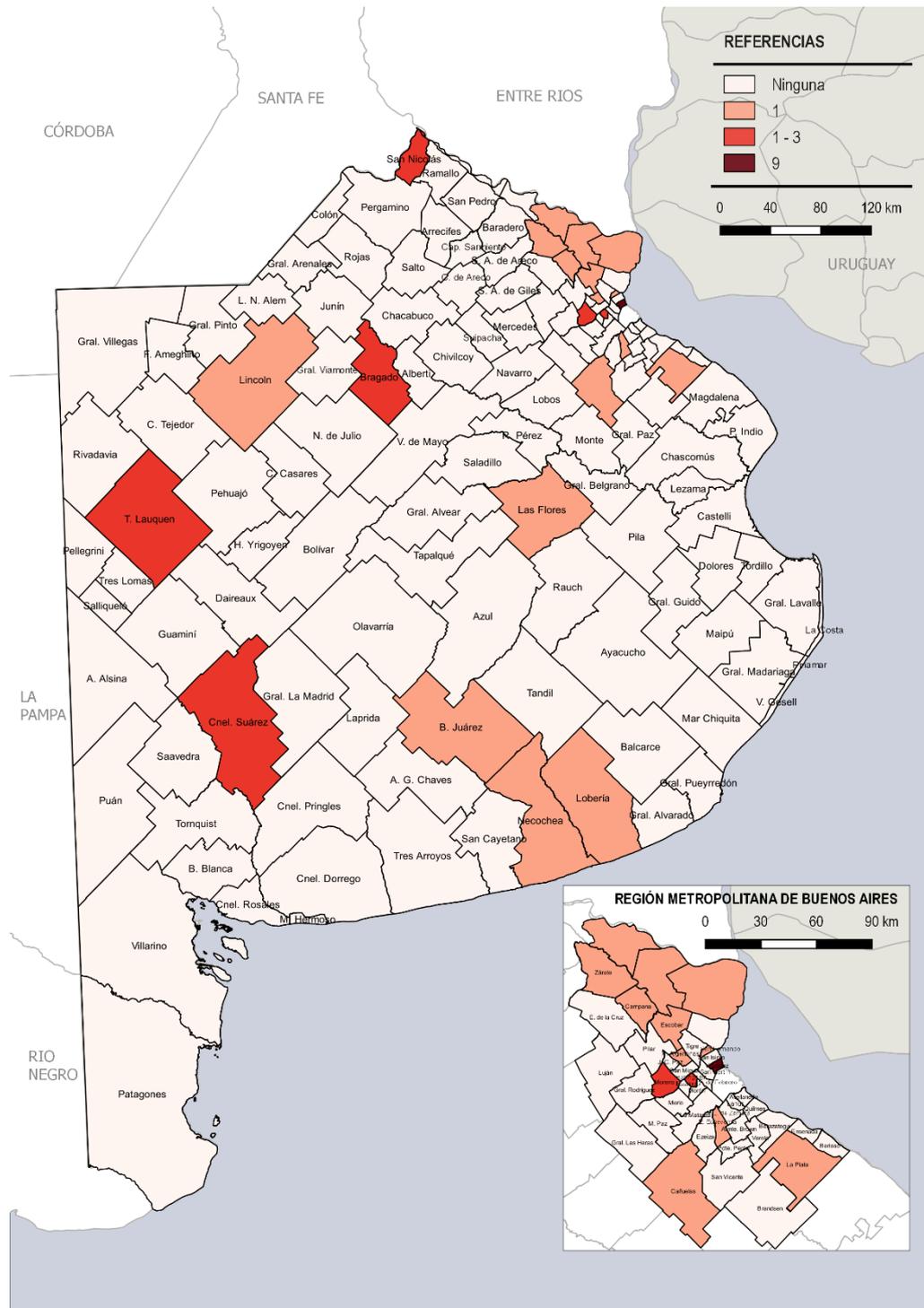


Mapa 9: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines económico productivos: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron por municipios las intervenciones que refieren a temáticas económico productivas, resultando 84 tópicos relacionados con la creación de áreas centrales; áreas comerciales; servicios de ruta; industriales; distritos turísticos; urbanizaciones cerradas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

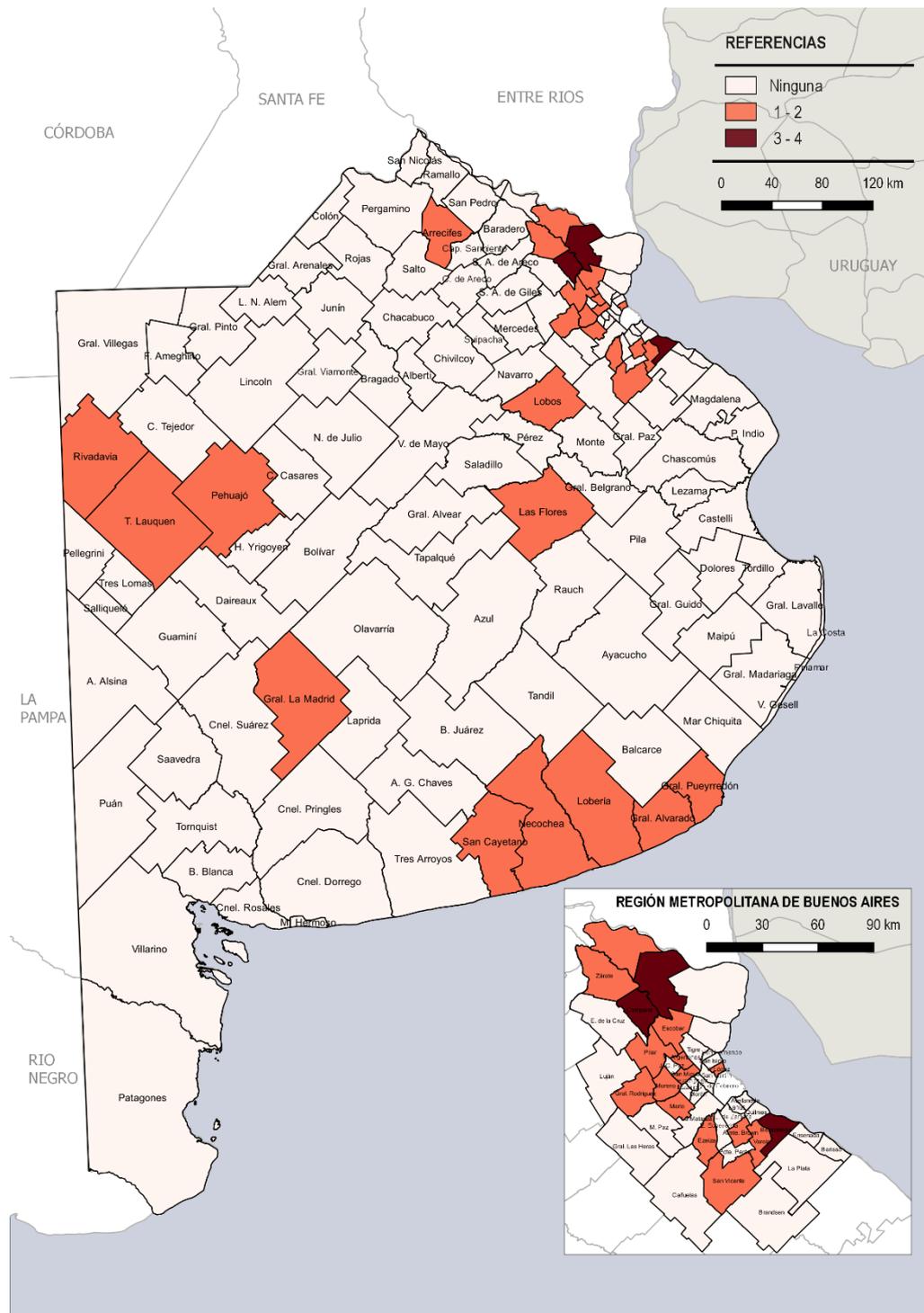


Mapa 10: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino comercial y servicios \***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines económico productivos: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron por municipios las intervenciones que refieren a temáticas económico productivas, resultando 84 tópicos relacionados con la creación de áreas centrales; áreas comerciales; servicios de ruta; industriales; distritos turísticos; urbanizaciones cerradas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

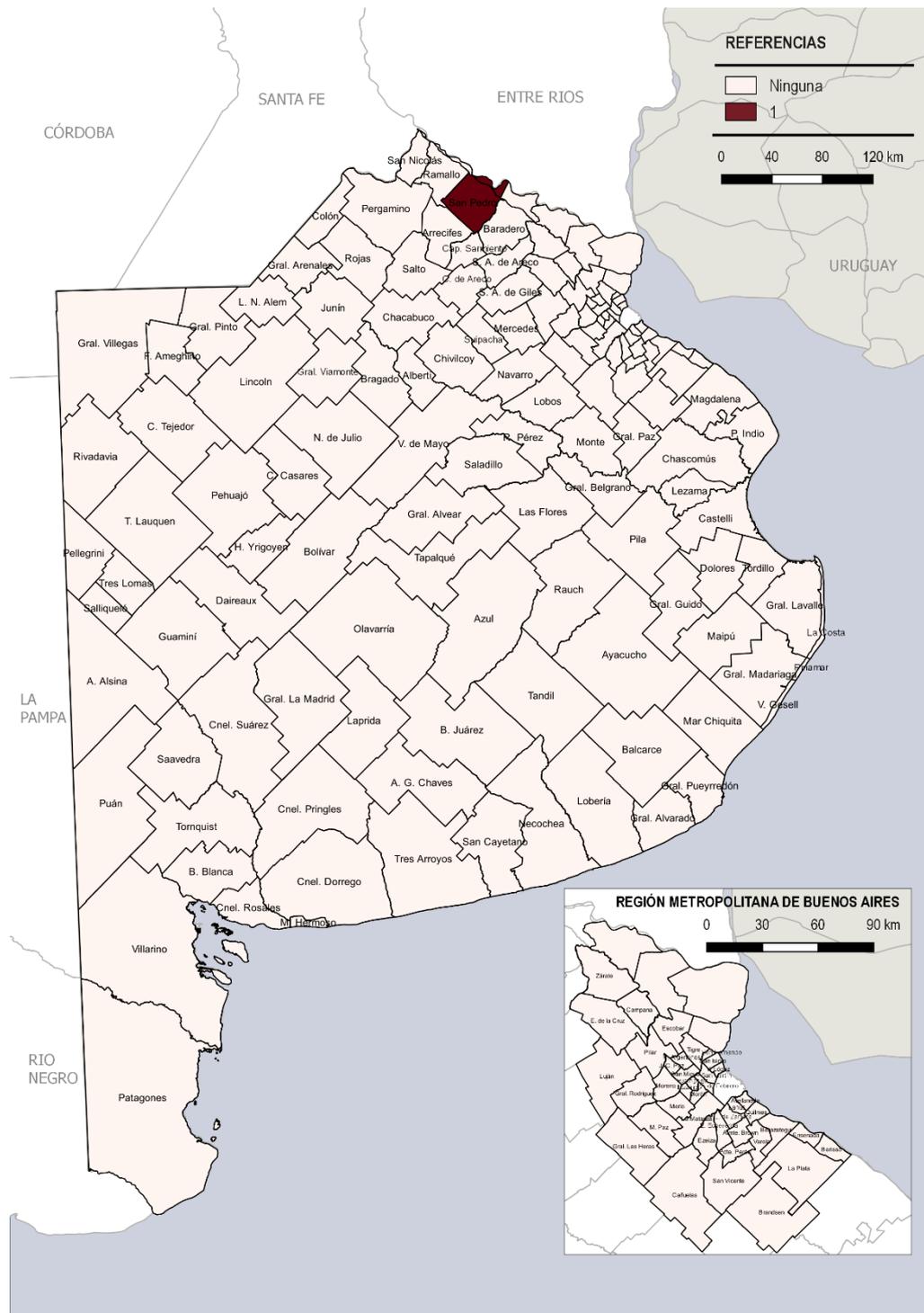


Mapa 11: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino industrial\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasis).

\* Destino industrial: del universo de 85 temáticas económico productivas analizadas, se desagregaron por municipios aquellas destinadas a la creación de zonas para usos industriales.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

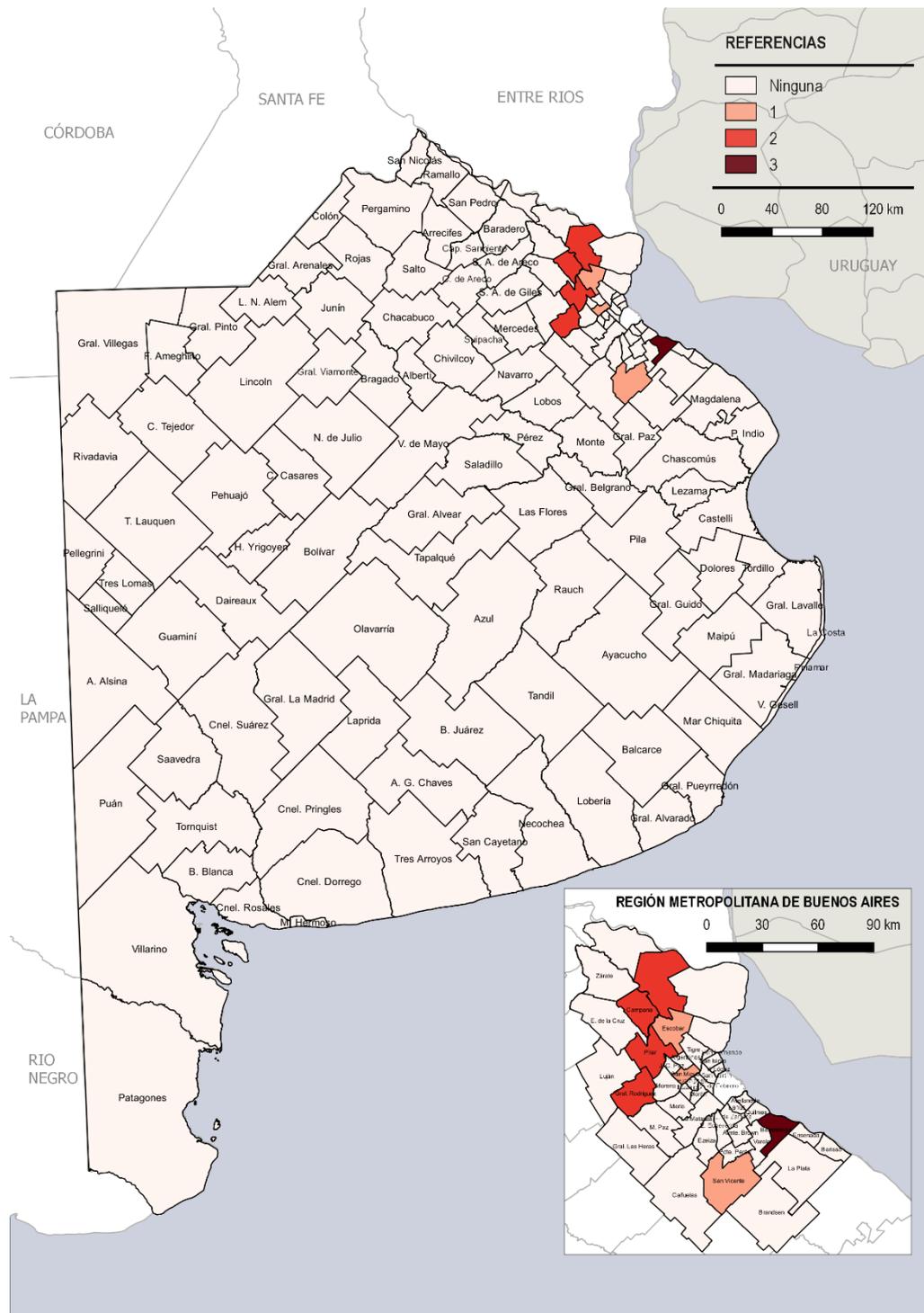


Mapa 12: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino turístico\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Destino turístico: del universo de 85 temáticas económico productivas analizadas, se desagregaron por municipios aquellas destinadas a la creación de distritos para el desarrollo de actividades turísticas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

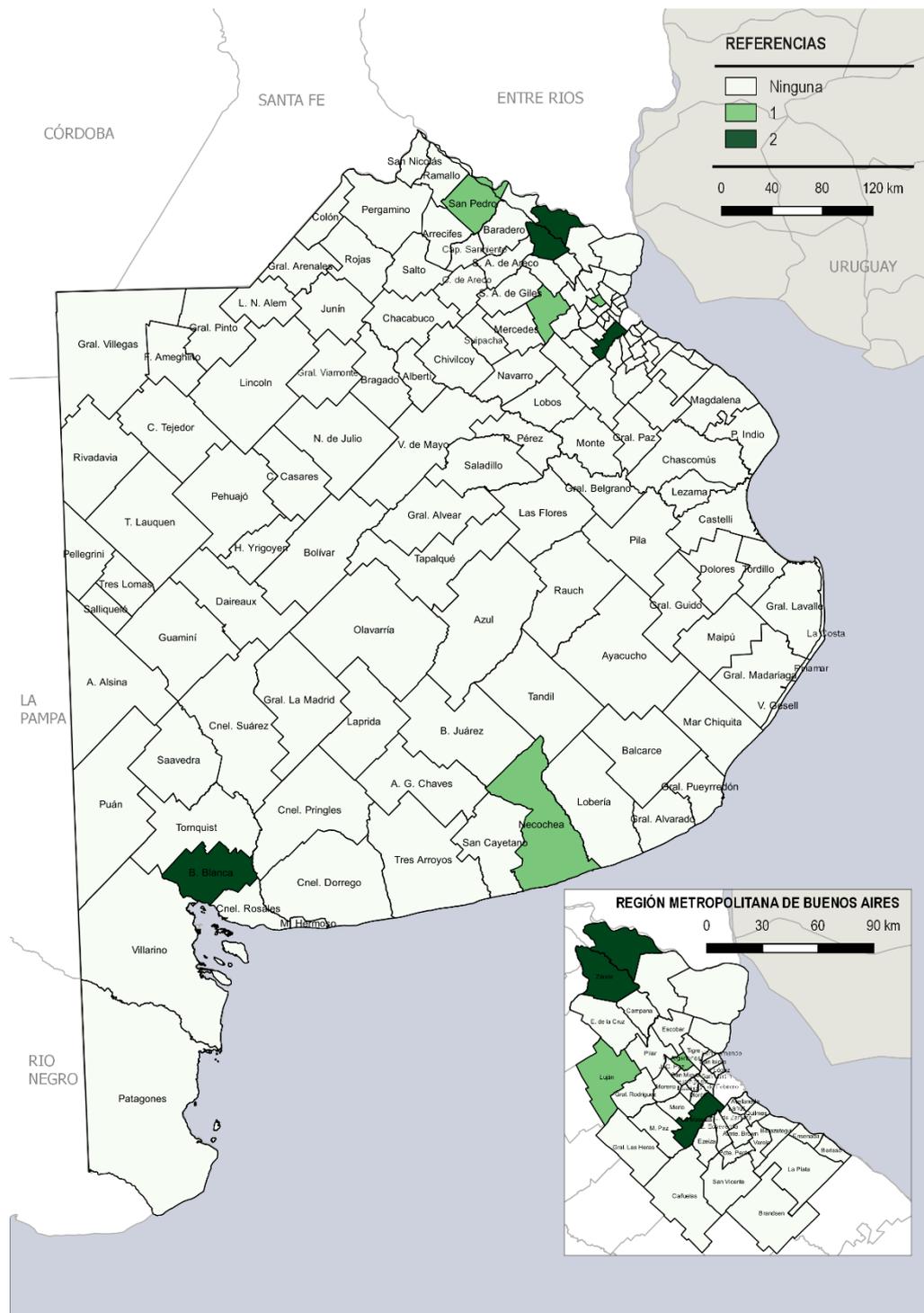


Mapa 13: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino desarrollos inmobiliarios\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Desarrollos inmobiliarios: del universo de 85 temáticas económico productivas analizadas, se desagregaron por municipios aquellas destinadas a la creación de suelo para el desarrollo de urbanizaciones cerradas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

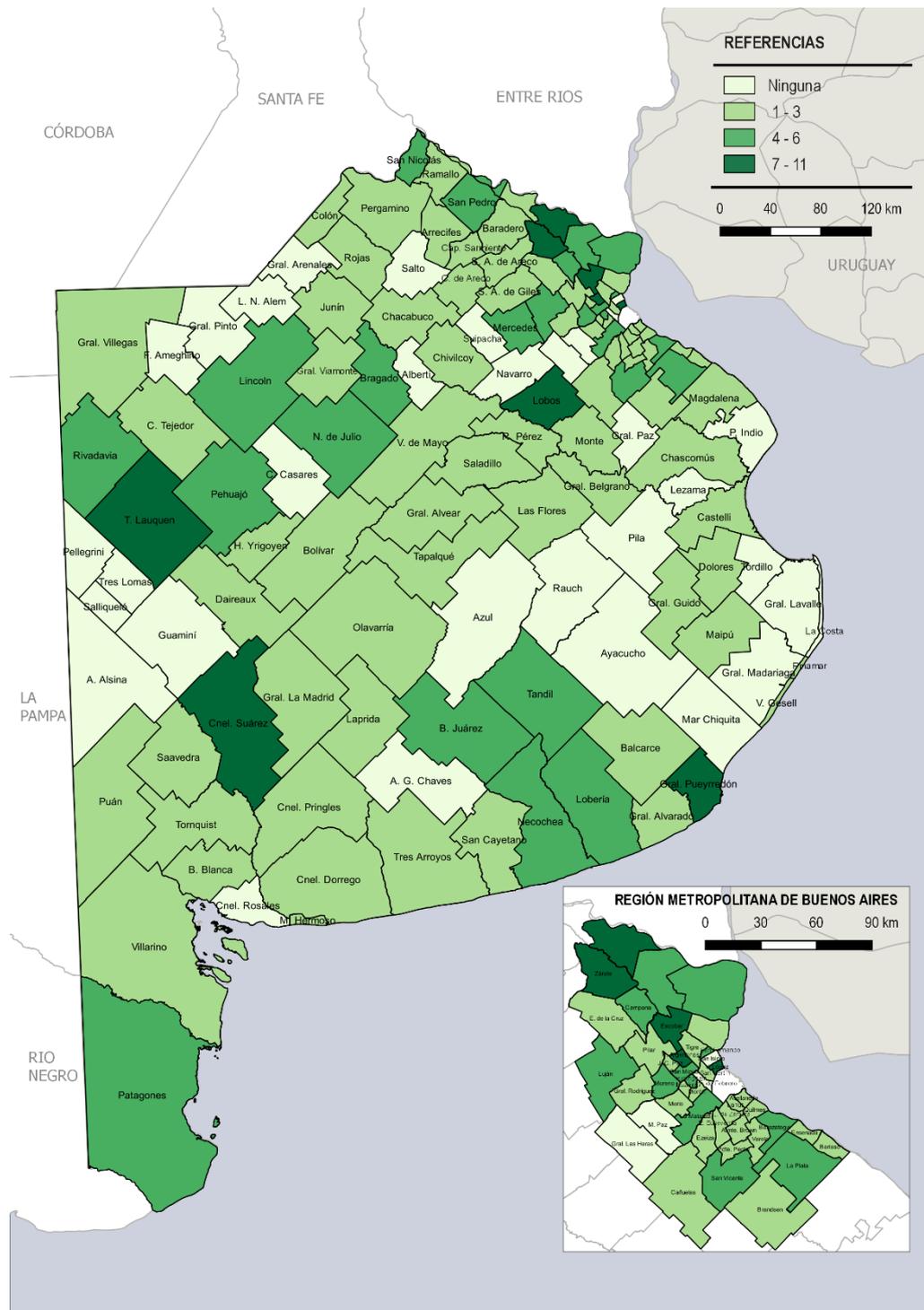


Mapa 14: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines ambientales\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Fines ambientales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron aquellas que refieren a temáticas ambientales, resultando 16 tópicos relacionados con la creación de zonas para la protección del ambiente natural y del paisaje urbano y/o arquitectónico.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

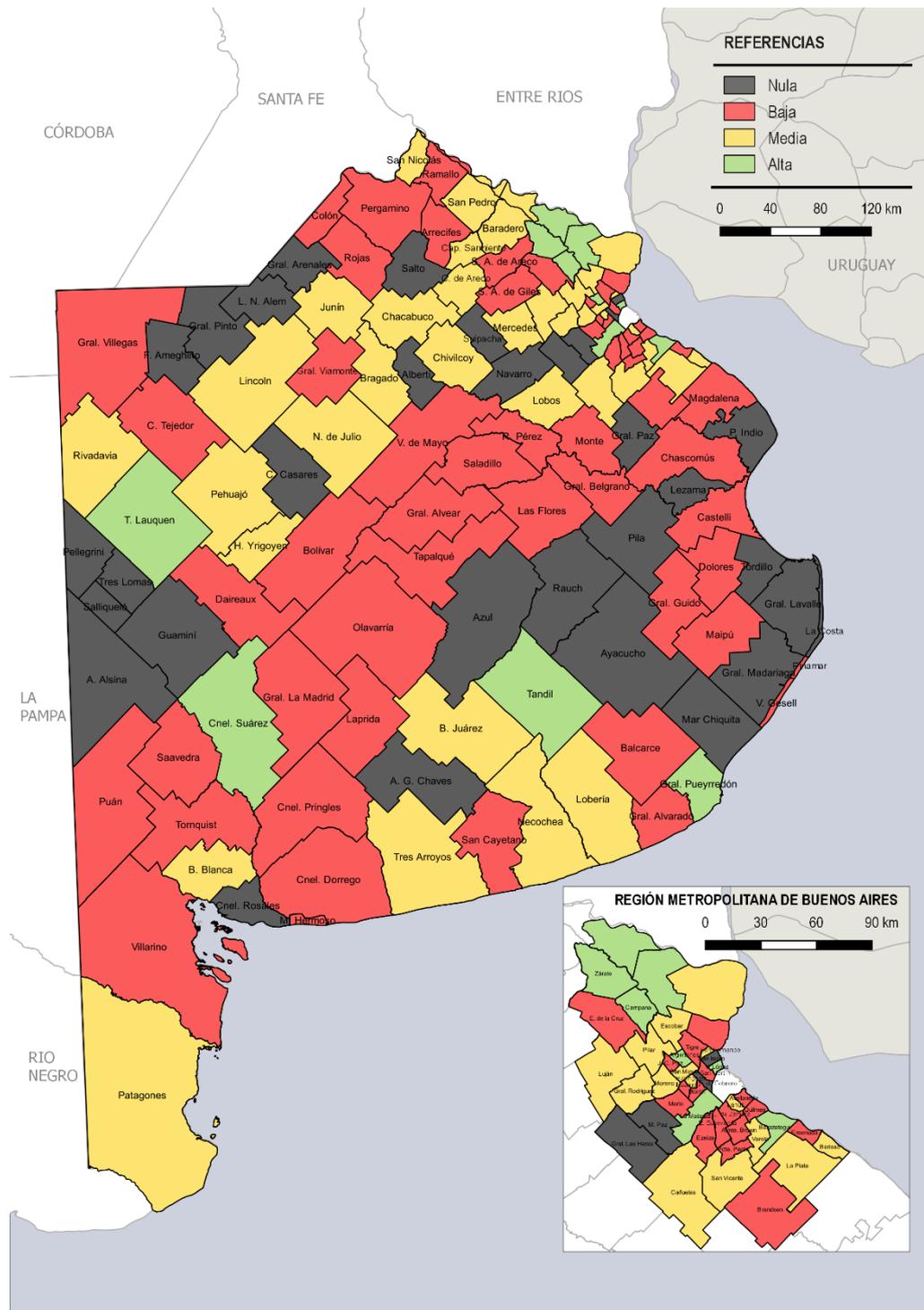


Mapa 15: **Agenda de problemas. Diversidad de temas y subtemas incorporados\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Este indicador contabiliza los subtemas de diverso tipo tratados.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.



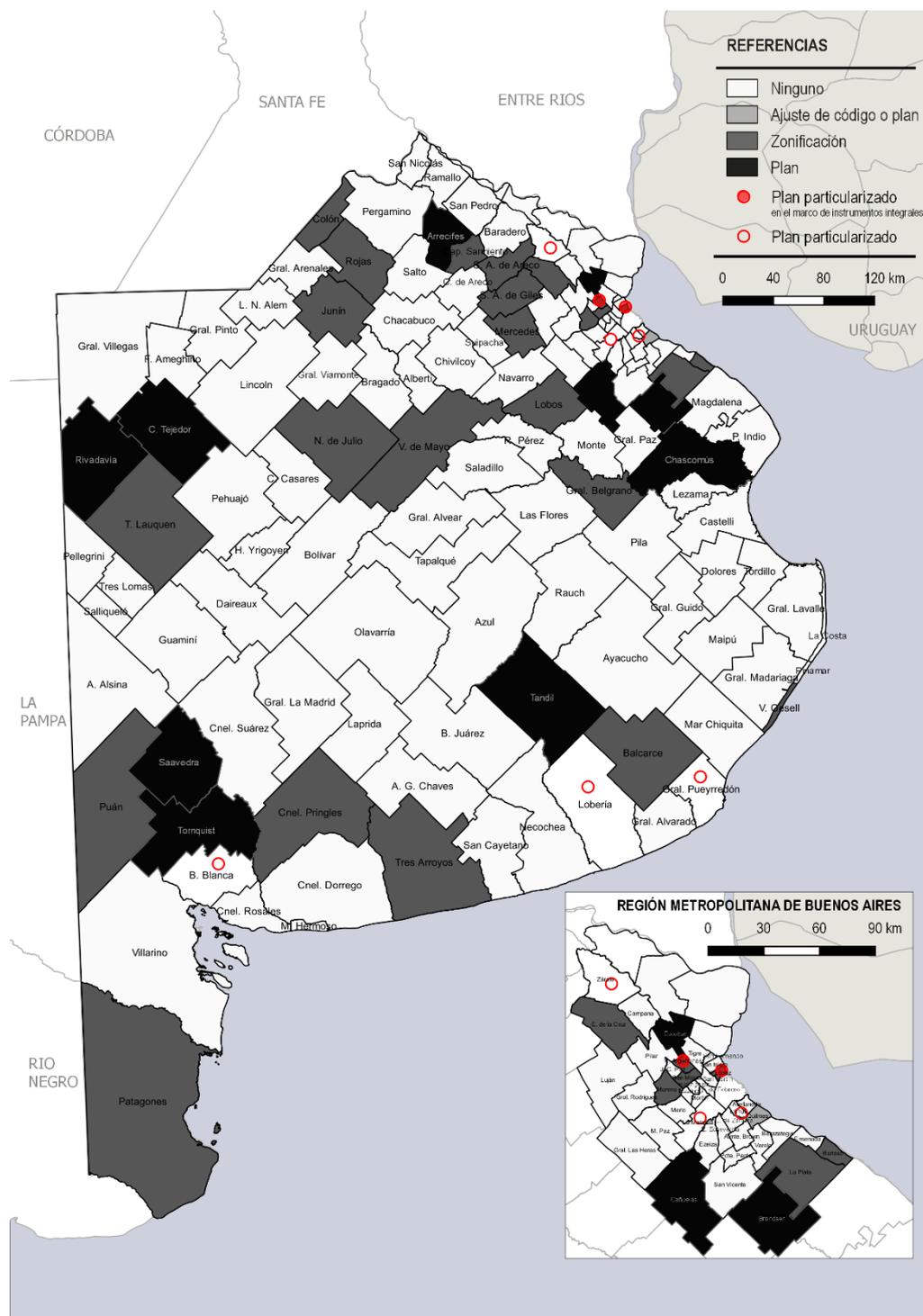
Mapa 16: **Capacidades Políticas\***

Fuente: Elaboración propia\*\*.

\* Capacidad Política: sintetiza la capacidad de ingresar problemáticas territoriales en la agenda del gobierno municipal a través de la regulación, tanto en términos cuantitativos como de diversidad de problemáticas abordadas.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual previa estandarización de los datos de las variables.

GRUPO 4  
**Dimensión planificación**

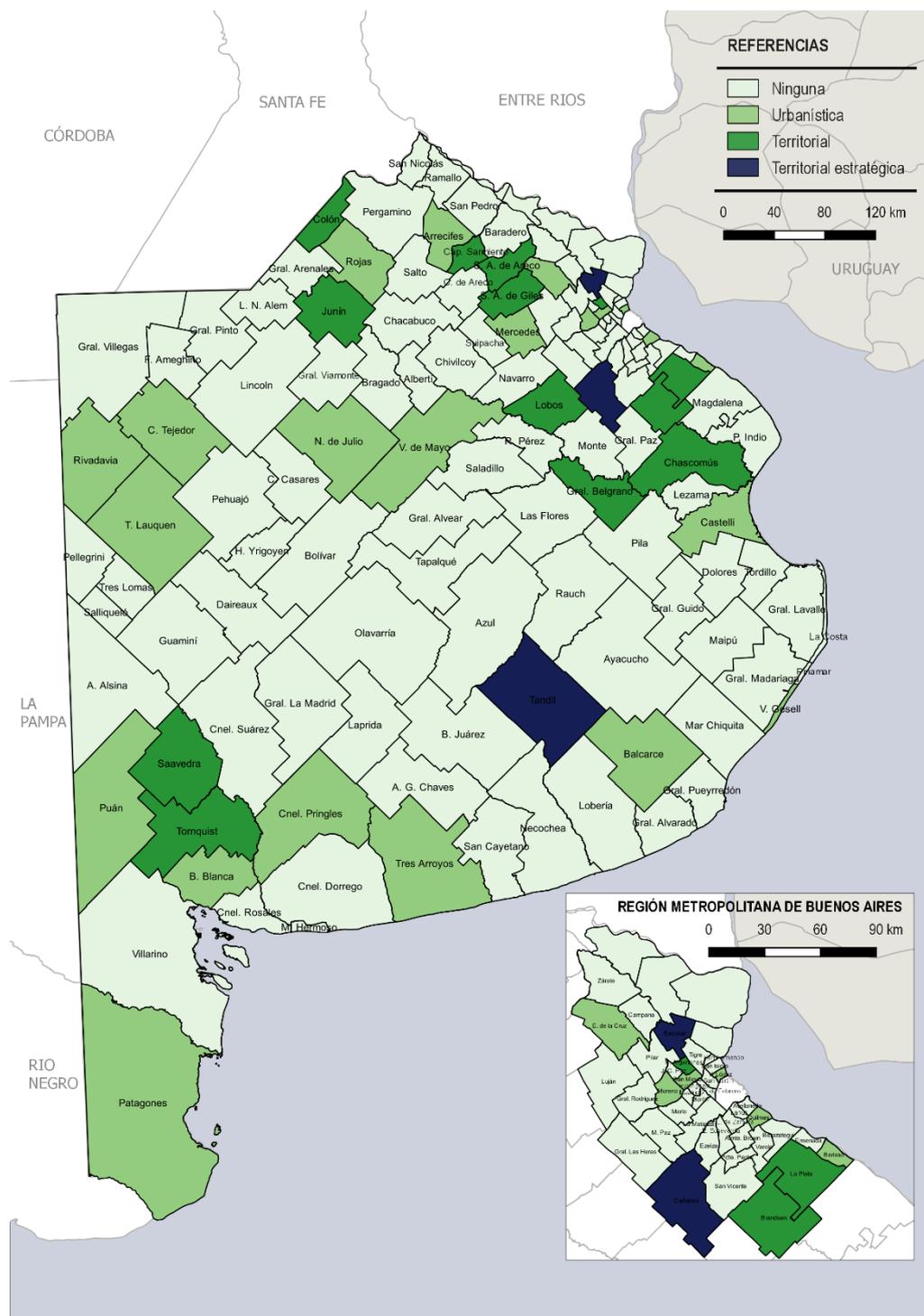


Mapa 17: **Planificación – Gestión. Instrumentos Integrales en el periodo 2003-15\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Instrumentos integrales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron las temáticas vinculadas a la planificación y gestión del ordenamiento territorial (188 temas) para visualizar sólo los tópicos que refieren a consideraciones integrales (54 temas) bien sea por la atención de la totalidad de todo el territorio municipal o de ámbitos urbanos completos, como por la consideración articulada de sus distintas dimensiones, a saber: planes; zonificaciones; ajustes de códigos o planes; y planes particularizados.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.



Mapa 18: **Planificación – Gestión. Perspectiva de los instrumentos integrales\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

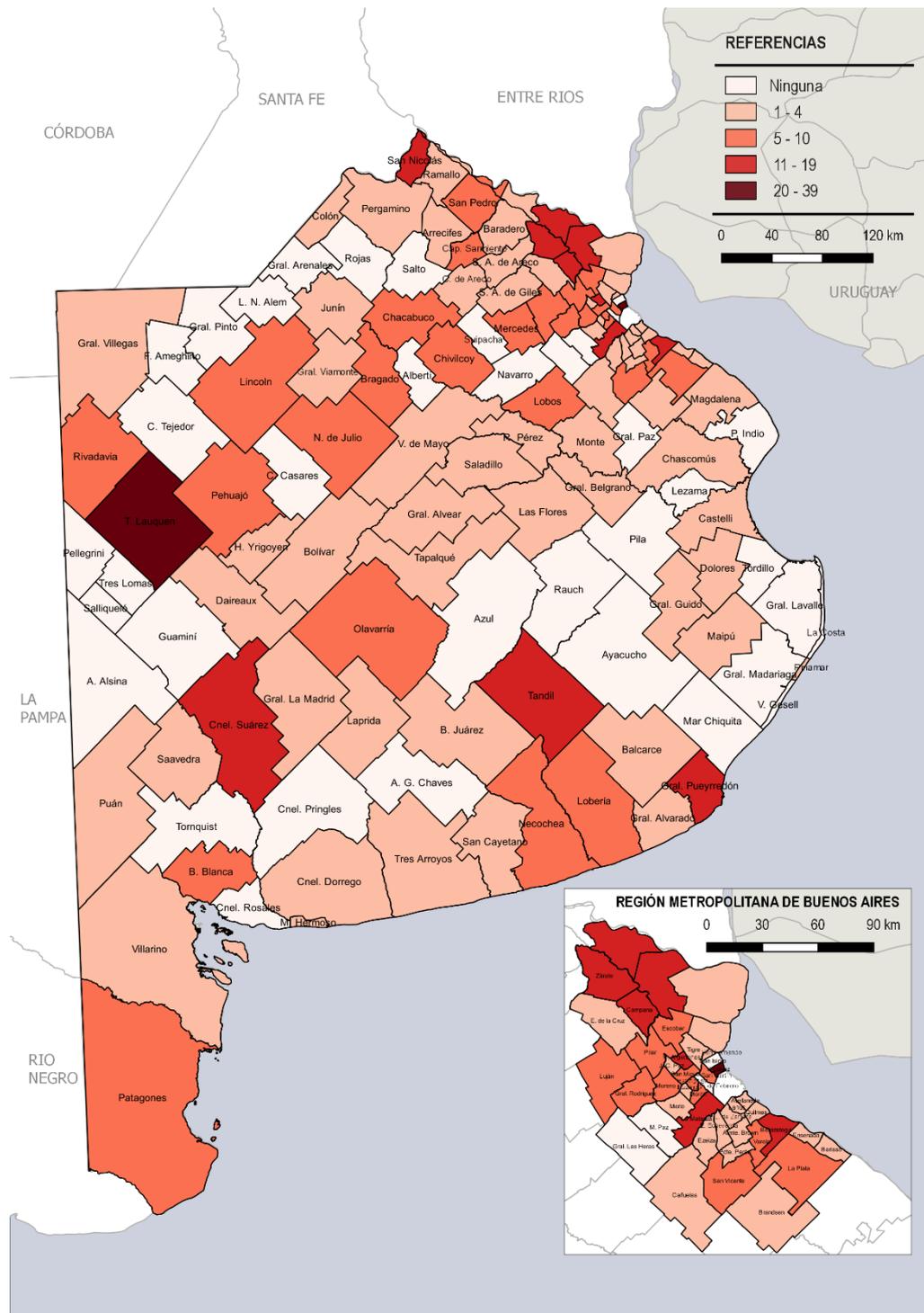
\* Perspectiva de los instrumentos: del universo de instrumentos integrales analizados (54), se desagregaron por municipios según su concepción más significativa:

Estratégica: instrumentos de planificación territorial que consideran a todo el partido, enmarcados explícitamente en procesos de planificación estratégica. Se articulan con proyectos de desarrollo económico y social encargándose de la dimensión espacial de estas intervenciones.

Territorial: instrumentos de planificación de los grandes subsistemas espacial y funcional que consideran a todo el territorio del partido y se articulan con aspectos sociales, económicos y contextuales.

Urbanística: instrumentos regulatorios de los territorios del partido o del núcleo urbano principal

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.

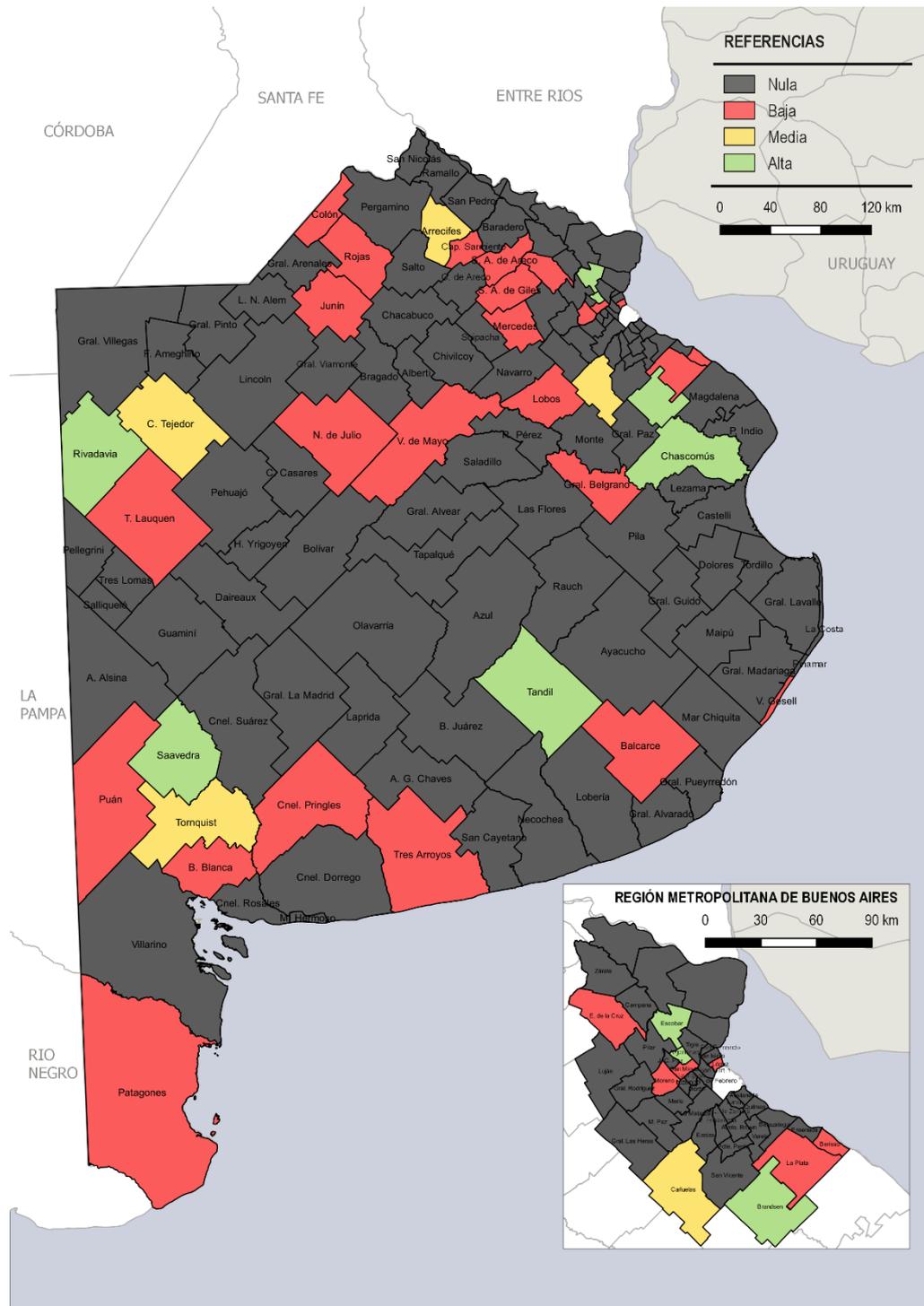


Mapa 19: **Planificación – Gestión. Adecuaciones normativas parciales\***

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

\* Adecuaciones puntuales: del universo de 509 ordenanzas analizadas, se desagregaron los tópicos que refieren a intervenciones unitarias materializadas como revisiones de los instrumentos generales incluyendo temáticas diversas de la cuestión social, económico productivos, y de la gestión de la regulación (504 temas).

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual para la definición de los cortes de clase.



Mapa 20: **Evaluación de la Capacidad de Planificación - Gestión\***

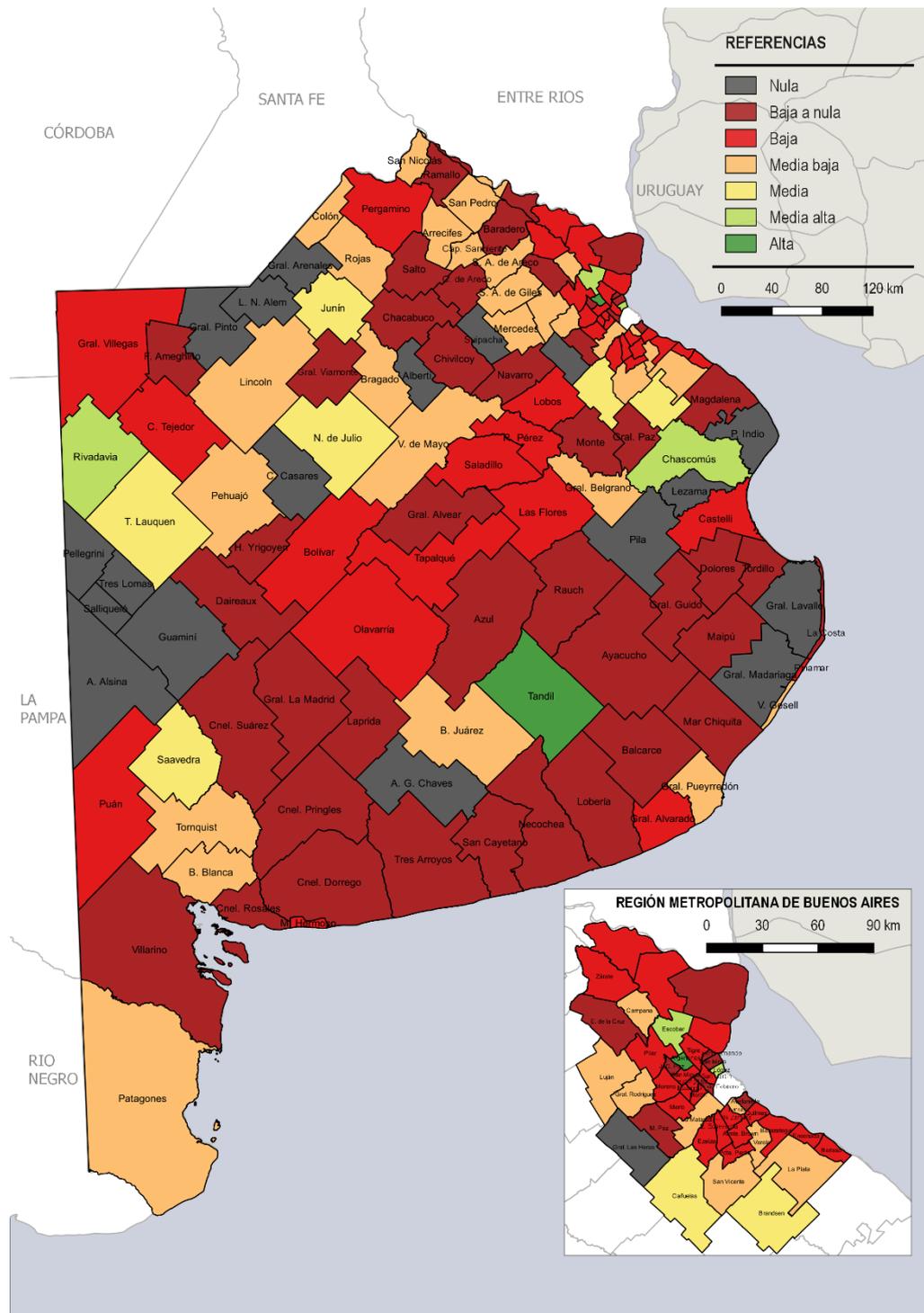
Fuente: Elaboración propia\*\*.

\* Capacidad de Planificación: sintetiza la capacidad de dominar técnicas de planificación para conducir el proceso de ordenamiento territorial hacia objetivos declarados de antemano y su relación con procesos de gestión de la regulación dinámicos.

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual previa estandarización de los datos de las variables.

GRUPO 5

**Síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial**



Mapa 21: **Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial\***

Fuente: Elaboración propia\*\*.

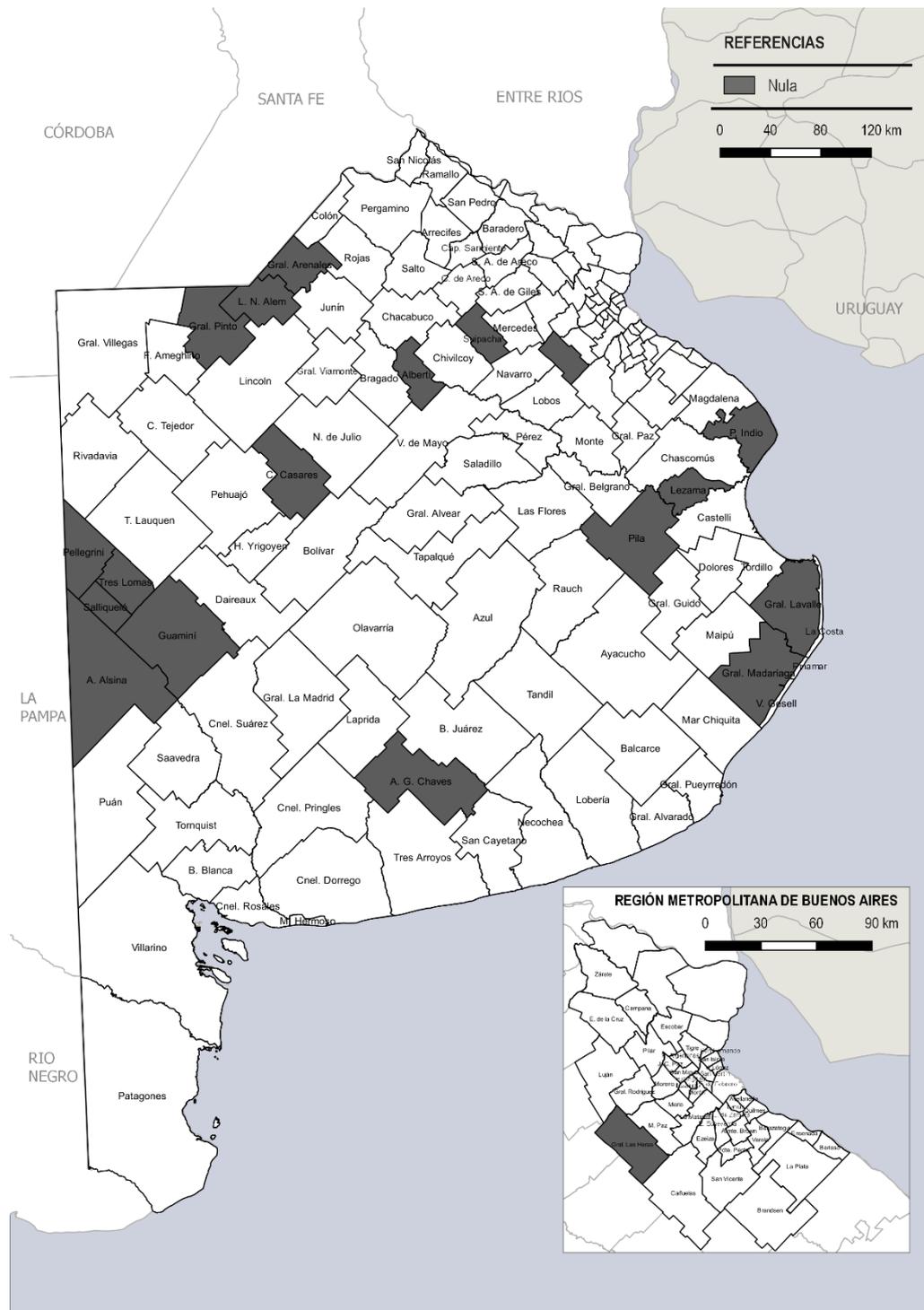
\* Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: integra los grados de capacidad administrativa, política y de planificación..

\*\* El método de clasificación utilizado es el intervalo manual previa estandarización de los datos de las variables.









Mapa 25: **Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica\***

Fuente: Elaboración propia.

\* Capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial: integra los grados de capacidad administrativa, política y de planificación. Incluye las categorías de capacidad: Nulo

## ANEXO N° 2 | Cuadros y gráficos



Este anexo contiene un conjunto de cuadros y gráficos de tipo secundario que aportan precisiones sobre los distintos temas desarrollados en la tesis. Cada elemento está asociado a distintos grupos según los contenidos a que refieren:

#### **GRUPO 1: Condiciones estructurales de las capacidades estatales**

- Gráfico 1: Cantidad de municipios por pertenencia regional y rangos poblacionales
- Cuadro 1: Municipios por pertenencia regional y rangos poblacionales
- Cuadro 2: Población en partidos por coronas de la RMBA
- Cuadro 3: Cantidad y Porcentaje de Población en Municipios Interiores (por rango poblacional)
- Cuadro 4: Sistema de Ordenamiento territorial en Argentina

#### **GRUPO 2: Dimensión administrativa**

- Cuadro 5: Municipios según evaluación de la Capacidad Administrativa

#### **GRUPO 3: Dimensión política**

- Gráfico 2: Agenda de problemas. Demanda de regulación adecuada para fines sociales desagregado por destino: crecimiento residencial urbano y extraurbano
- Gráfico 3: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: reserva para el crecimiento residencial
- Gráfico 4: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: equipamientos
- Gráfico 5: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino industrial
- Gráfico 6: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino comercial
- Gráfico 7: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino turístico
- Gráfico 8: Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino desarrollos inmobiliarios
- Cuadro 6: Municipios según evaluación de la Capacidad Política

#### **GRUPO 4: Dimensión planificación**

- Cuadro 7: Planificación – Gestión. Instrumentos Integrales convalidados en el periodo 2002-2015
- Cuadro 8: Planificación – Gestión. Planes particularizados parciales el periodo 2002-2015
- Cuadro 9: Planificación – Gestión. Caracterización de los instrumentos de ordenamiento territorial integrales en el periodo 2003-2015
- Cuadro 10: Planificación – Gestión. Perspectivas de los instrumentos de ordenamiento territorial integrales en el periodo 2003-2015
- Cuadro 11: Municipios según evaluación de la Capacidad de Planificación

#### **GRUPO 5: Síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial**

- Gráfico 18: Municipios por tipologías según capacidades disponibles
- Cuadro 12: Evaluación de la Capacidad para el Ordenamiento Territorial
- Cuadro 13: Municipios por tipologías según capacidades disponibles

GRUPO 1

**Condiciones Estructurales de las capacidades estatales**

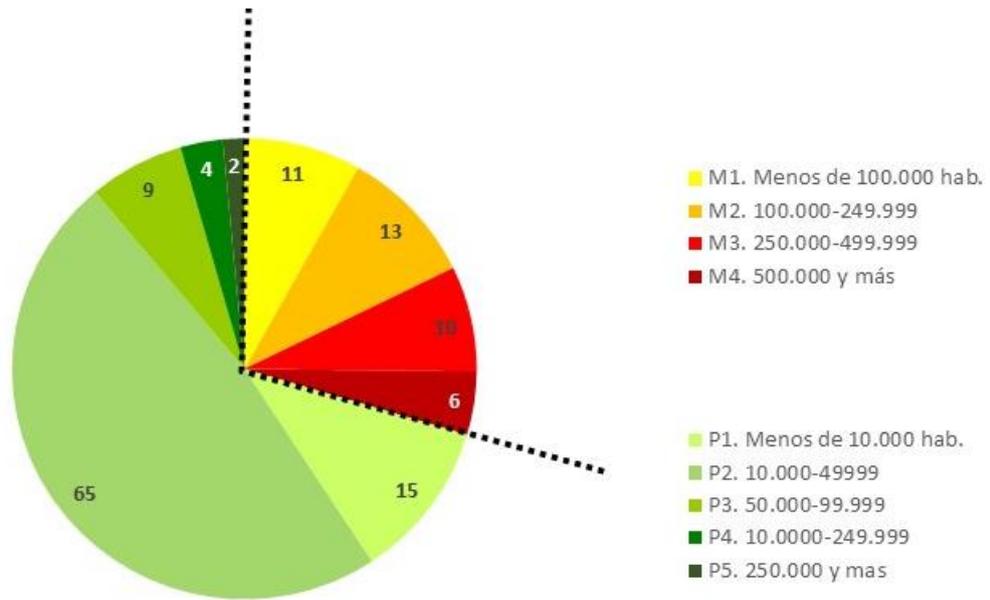


Gráfico 1: **Cantidad de municipios por pertenencia regional y rangos poblacionales**

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007) y población según CNPHYV 2010

<b>Rangos poblacionales</b>	<b>Municipios Metropolitanos</b>		
<b>M1</b> <b>Menos de 100.000 hab.</b>	Berisso Brandsen Campana Cañuelas	Ensenada Exaltación de la Cruz General Las Heras General Rodríguez	Marcos Paz Presidente Perón San Vicente
<b>M2</b> <b>100.000-249.999</b>	Escobar Esteban Echeverría Ezeiza Hurlingham	Ituzaingó José C. Paz Luján Pilar San Fernando	San Isidro San Miguel Vicente López Zárate
<b>M3</b> <b>250.000-499.999</b>	Avellaneda Berazategui Florencio Varela General San Martín	Lanús Malvinas Argentinas Moreno	Morón Tigre Tres de Febrero
<b>M4</b> <b>500.000 y más</b>	Almirante Brown La Matanza La Plata	Lomas de Zamora Merlo Quilmes	
<b>Rangos poblacionales</b>	<b>Municipios Interiores</b>		
<b>P1</b> <b>Menos de 10.000 hab.</b>	Castelli Florentino Ameghino General Guido General Lavalle Hipólito Yrigoyen	Lezama Monte Hermoso Pellegrini Pila Punta Indio	Salliqueló San Cayetano Tapalqué Tordillo Tres Lomas
<b>P2</b> <b>10.000-49999</b>	25 de Mayo 9 de Julio Adolfo Alsina Adolfo Gonzales Chaves Alberti Arrecifes Ayacucho Balcarce Baradero Benito Juárez Bolívar Bragado Capitán Sarmiento Carlos Casares Carlos Tejedor Carmen de Areco Chacabuco Chascomús Colón Coronel Dorrego Coronel Pringles Coronel Suárez	Daireaux Dolores General Alvarado General Alvear General Arenales General Belgrano General Juan Madariaga General La Madrid General Paz General Pinto General Viamonte General Villegas Guaminí Laprida Las Flores Leandro N. Alem Lincoln Lobería Lobos Magdalena Maipú	Mar Chiquita Monte Navarro Patagones Pehuajó Pinamar Puán Ramallo Rauch Rivadavia Rojas Roque Pérez Saavedra Saladillo Salto San Andrés de Giles San Antonio de Areco Suipacha Tornquist Trenque Lauquen Villa Gesell Villarino
<b>P3</b> <b>50.000-99.999</b>	Azul Chivilcoy Coronel Rosales	Junín La Costa Mercedes	Necochea San Pedro Tres Arroyos
<b>P4</b> <b>10.0000-249.999</b>	Olavarría Pergamino	San Nicolás	Tandil
<b>P5</b> <b>250.000 y mas</b>	Bahía Blanca	General Pueyrredón	

Cuadro 1: **Municipios por pertenencia regional y rangos poblacionales**

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007) y datos de población según CNPhyV 2010

Corona	Municipio	Población	
		Cantidad	Rango
Primera Corona (3.987.901 habitantes)	Avellaneda	342.677	M3
	General San Martín	414.196	M3
	Hurlingham	181.241	M2
	Ituzaingó	167.824	M2
	Lanús	459.263	M3
	Lomas de Zamora	616.279	M4
	Morón	321.109	M3
	Quilmes	582.943	M4
	San Isidro	292.878	M2
	Tres de Febrero	340.071	M3
	Vicente López	269.420	M2
Segunda Corona (3.989.758 habitantes)	Almirante Brown	552.902	M4
	Berazategui	324.244	M3
	Esteban Echeverría	300.959	M2
	Ezeiza	163.722	M2
	Florencio Varela	426.005	M3
	José C. Paz	265.981	M2
	Malvinas Argentinas	322.375	M3
	Merlo	528.494	M4
	Moreno	452.505	M3
	San Miguel	276.190	M2
	Tigre	376.381	M3
Tercera Corona (3.971.216 habitantes)	Berisso	88.470	M1
	Brandsen	26.367	M1
	Campana	94.461	M1
	Cañuelas	51.892	M1
	Ensenada	56.729	M1
	Escobar	213.619	M2
	Exaltación de la Cruz	29.805	M1
	General Las Heras	14.889	M1
	General Rodríguez	87.185	M1
	La Matanza	1.775.816	M4
	La Plata	654.324	M4
	Luján	106.273	M2
	Marcos Paz	54.181	M1
	Pilar	299.077	M2
	Presidente Perón	81.141	M1
	San Fernando	163.240	M2
	San Vicente	59.478	M1
Zárate	114.269	M2	

Cuadro 2: **Población en partidos por coronas de la RMBA**

Fuente: Elaboración propia

Rango Poblacional	Cantidad de partidos	Población Total	Porcentaje
P1	15	101.435	2,8
P2	47	1.549.930	42,1
P3	9	623.918	16,9
P4	4	486.026	13,2
P5	2	920.561	25,0

Cuadro 3: **Cantidad y Porcentaje de Población en Municipios Interiores (por rango poblacional)**

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007) y población según CNPHyV 2010

Nivel	Subsistema jurídico	Subsistema administrativo	Subsistema de planificación
Nacional	<b>General:</b> Constitución Nacional <b>Específico:</b> no existe <b>Complementario:</b> Ley 24354/1994 Sistema Nacional de Inversiones Públicas Ley 25675 General del Ambiente (2002) Otros. Ley 26737/11 Tierras rurales	<b>Específico:</b> Ministerio de Planificación Federal / Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública <b>Complementarios:</b> Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Instituto Nacional del Agua INTA Otros	Plan Estratégico Territorial (2008)
			-
Provincial	<b>General:</b> Constitución Provincial Ley Orgánica de las Municipalidades <b>Específico:</b> Decreto 8912/77 <b>Complementario:</b> Leyes 6253/60 y 6254/60 Decreto 9404/86 Clubes de campo Decreto 27/98 Barrios cerrados Ley 11723/1995 de Medio ambiente Ley 11459/1993 de Radicaciones Industriales Ley 12257/99 Código de aguas Ley 14449/13 de Acceso justo al hábitat Otros.	<b>Específico:</b> Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios públicos / Subsecretaría de Asuntos Municipales / DPOUT Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios públicos / Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda / DPIUT <b>Complementarios:</b> Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible MIVySP/ Subsecretaría Social de Tierras / Dirección Provincial de Tierras MIVySP / Autoridad del Agua MIVySP / Subsecretaría de Servicios Públicos / Dirección de Geodesia Otros	Ninguno
Municipal	<b>Específico:</b> Ordenanzas sancionadas en el marco del Artículo 83º del Dec. 8912/77.	Variable.	Variable.

Cuadro 4: **Sistema de Ordenamiento territorial en Argentina**

Fuente: Elaboración propia en base a Ríos, 2011

GRUPO 2

**Dimensión administrativa**

<b>Capacidad Administrativa</b>	<b>Metropolitanos</b>		<b>Interiores</b>	
<b>ALTA</b>	Campana Ezeiza La Matanza Lomas de Zamora Malvinas Argentinas Marcos Paz Morón	Pilar Presidente Perón San Fernando San Isidro Tigre Tres de Febrero Vicente López	25 de Mayo 9 de Julio Chascomús General Belgrano General Pueyrredón Junín Las Flores Mar Chiquita	Necochea Pinamar Rivadavia Roque Pérez San Antonio de Areco Tandil Tapalqué Villa Gesell
<b>MEDIA</b>	Almirante Brown Avellaneda Berazategui Berrisso Brandsen Cañuelas Ensenada Escobar Esteban Echeverría Florencio Varela	General Rodríguez General San Martín Ituzaingó La Plata Lanús Luján Merlo Moreno Quilmes San Miguel San Vicente Zárate	Arrecifes Azul Bahía Blanca Benito Juárez Bolívar Bragado Capitán Sarmiento Castelli Colón Coronel de Marina Leonardo Rosales Florentino Ameghino General Alvarado General Paz General Villegas La Costa Lincoln Lobos	Mercedes Monte Hermoso Navarro Olavarría Patagones Pehuajó Pergamino Rauch Rojas Saavedra Saladillo Salto San Andrés de Giles San Nicolás San Pedro Tordillo Tornquist Trenque Lauquen
<b>BAJA</b>	Hurlingham		Ayacucho Daireaux General Viamonte	Monte Puán
<b>NULA</b>	Exaltación de la Cruz General Las Heras	José C. Paz	Adolfo Alsina Adolfo Gonzales Chaves Alberti Balcarce Baradero Carlos Casares Carlos Tejedor Carmen de Areco Chacabuco Chivilcoy Coronel Dorrego Coronel Pringles Coronel Suárez Dolores General Alvear General Arenales General Guido General Juan Madariaga General La Madrid General Lavalle	General Pinto Guaminí Hipólito Yrigoyen Laprida Leandro N. Alem Lezama Lobería Magdalena Maipú Pellegrini Pila Punta Indio Ramallo Salliqueló San Cayetano Suipacha Tres Arroyos Tres Lomas Villarino

Cuadro 5: **Municipios según evaluación de la Capacidad Administrativa**

Fuente: Elaboración propia.

GRUPO 3  
**Dimensión política**

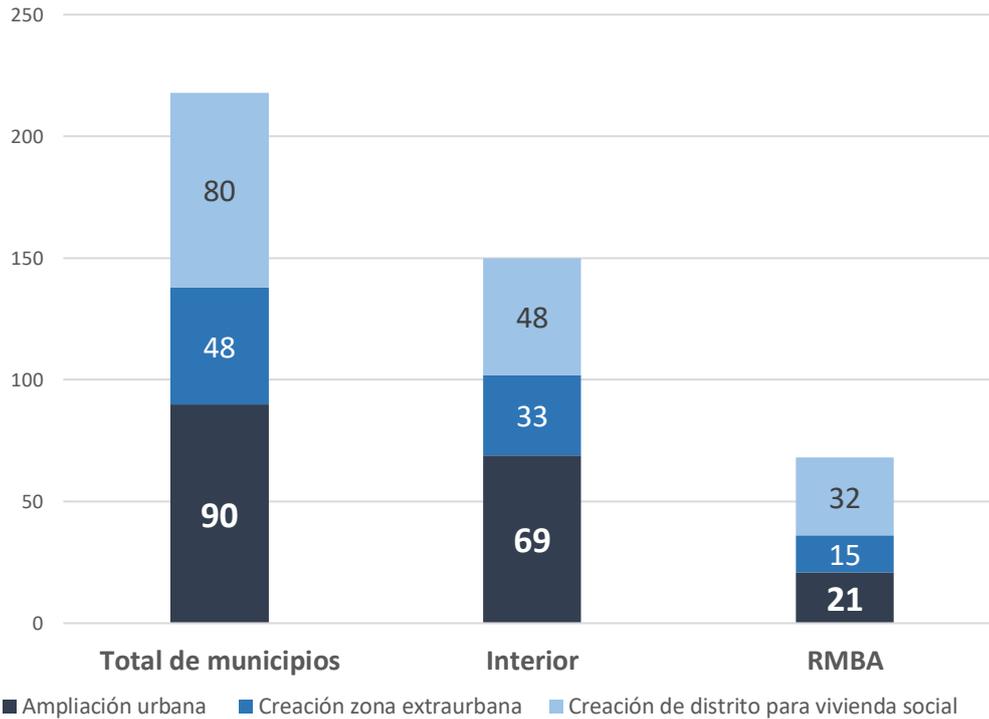


Gráfico 2: **Agenda de problemas. Demanda de regulación adecuada para fines sociales desagregado por destino: crecimiento residencial urbano y extraurbano**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

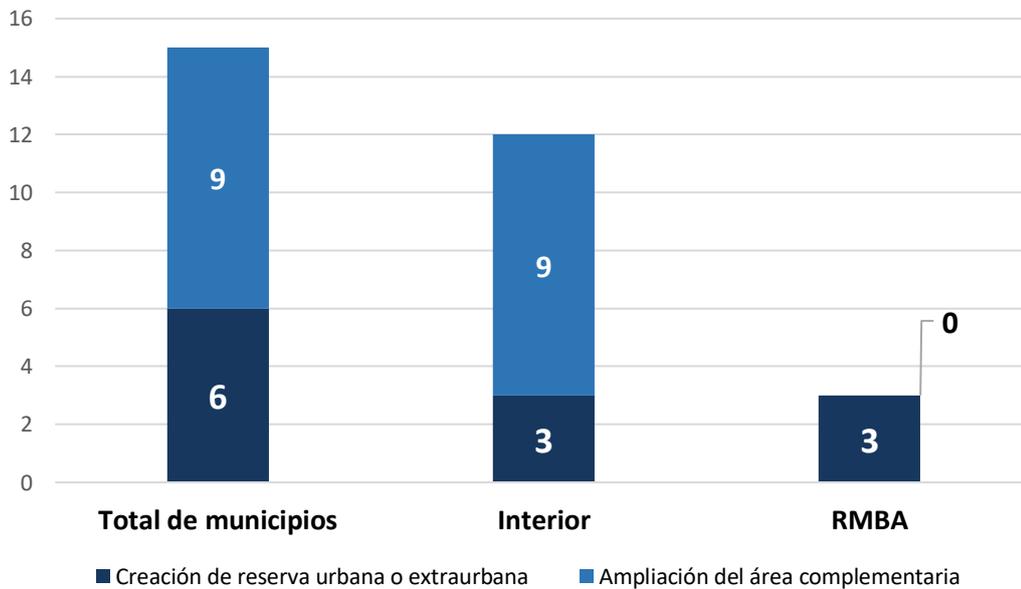


Gráfico 3: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: reserva para el crecimiento residencial**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

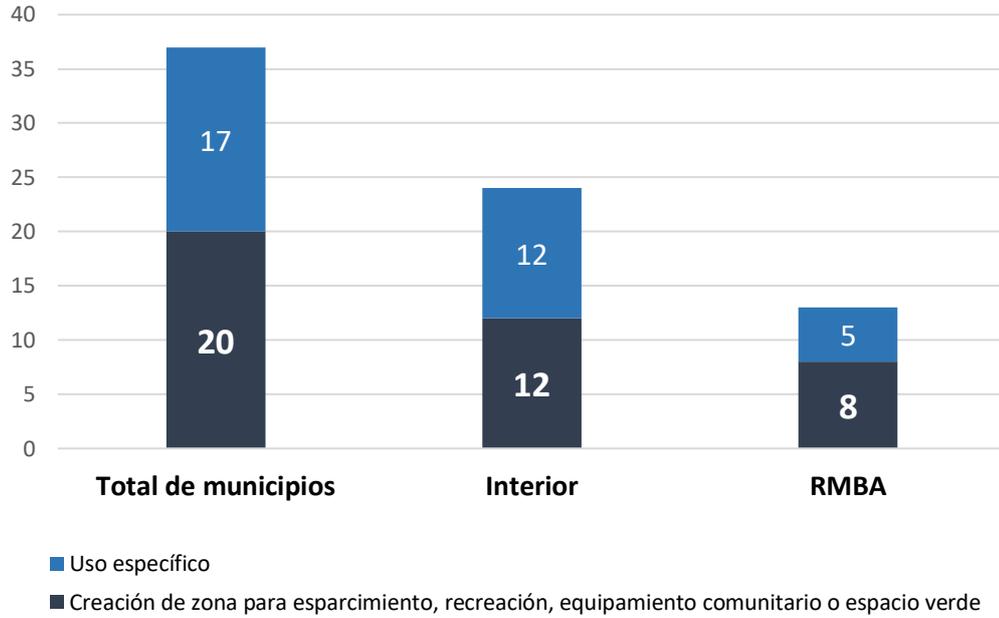


Gráfico 4: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines sociales desagregado por destino: equipamientos**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

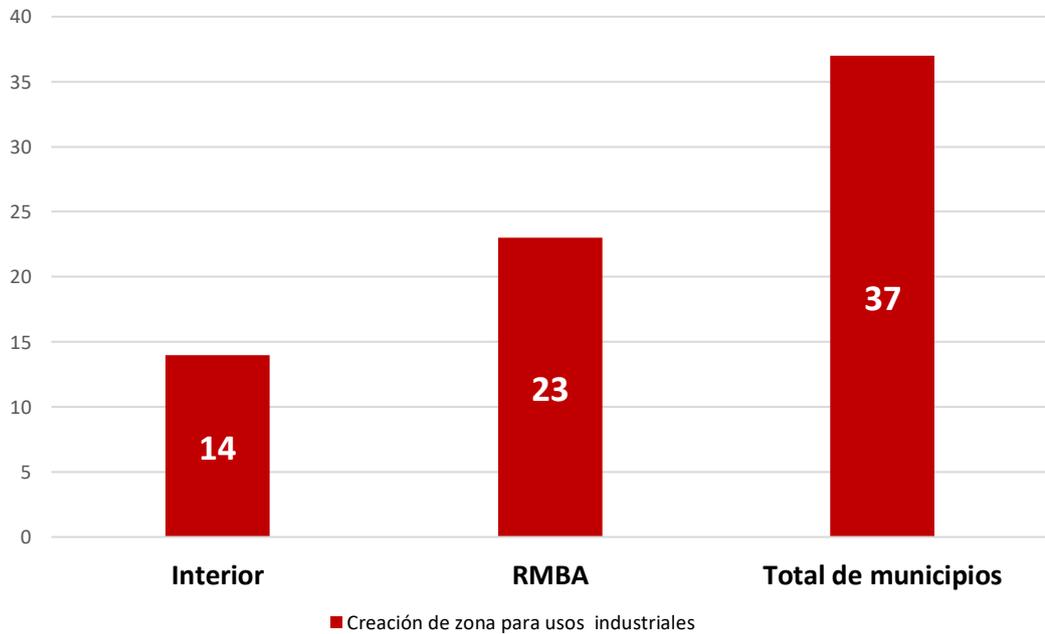


Gráfico 5: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino industrial**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

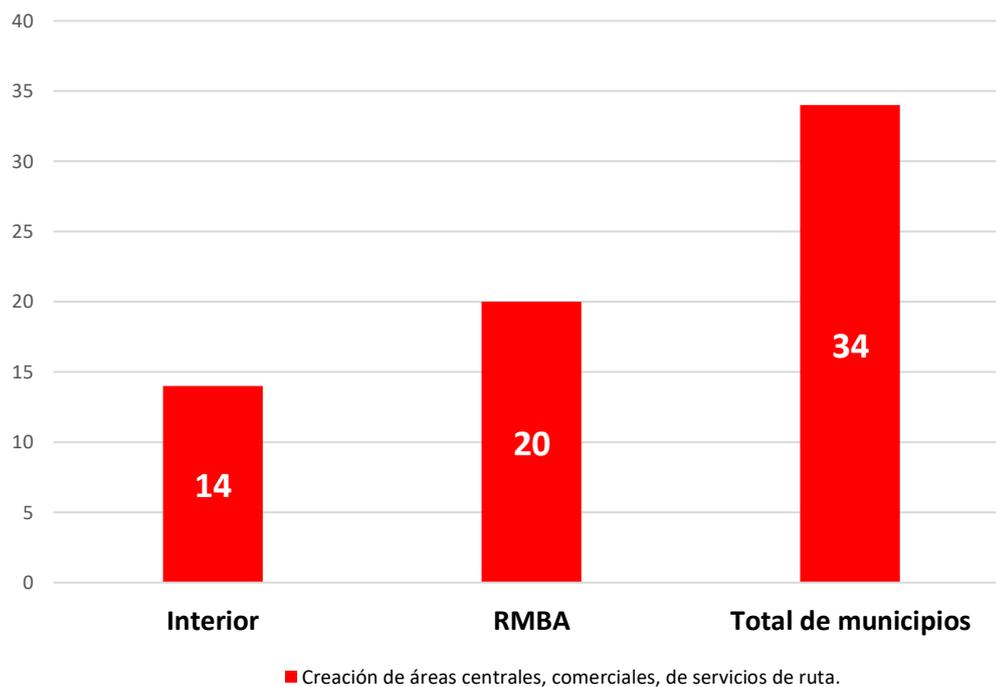


Gráfico 6: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino comercial**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).



Gráfico 7: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino turístico**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

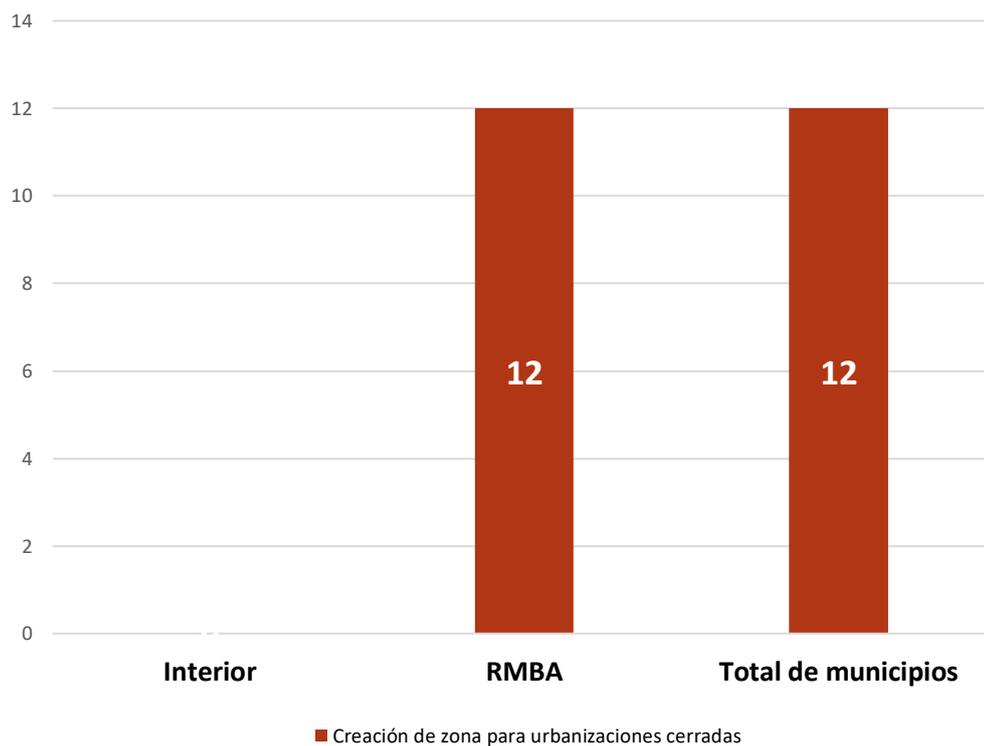


Gráfico 8: **Agenda de problemas. Demanda de suelo adecuado para fines económico productivos desagregado por destino desarrollos inmobiliarios**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

Capacidad Política	Metropolitanos		Interiores	
<b>ALTA</b>	Berazategui Campana La Matanza	Malvinas Argentinas Vicente López Zárate	Coronel Suárez General Pueyrredón	Tandil Trenque Lauquen
<b>MEDIA</b>	Berisso Cañuelas Escobar Florencio Varela General Rodríguez Hurlingham La Plata	Lanús Luján Moreno Pilar San Fernando San Miguel San Vicente	9 de Julio Bahía Blanca Baradero Benito Juárez Bragado Capitán Sarmiento Carmen de Areco Chacabuco Chivilcoy Hipólito Yrigoyen Junín Lincoln	Lobería Lobos Mercedes Necochea Patagones Pehuajó Rivadavia San Nicolás San Pedro Tres Arroyos
<b>BAJA</b>	Almirante Brown Avellaneda Brandsen Ensenada Esteban Echeverría Exaltación de la Cruz Ezeiza General San Martín	Ituzaingó José C. Paz Lomas de Zamora Merlo Morón Presidente Perón Quilmes Tigre	25 de Mayo Arrecifes Balcarce Bolívar Carlos Tejedor Castelli Chascomús Colón Coronel Dorrego Coronel Pringles Daireaux Dolores General Alvarado General Alvear General Belgrano General Guido General La Madrid General Viamonte General Villegas Laprida Las Flores	Magdalena Maipú Monte Monte Hermoso Olavarría Pergamino Pinamar Puán Ramallo Rojas Roque Pérez Saavedra Saladillo San Andrés de Giles San Antonio de Areco San Cayetano Tapalqué Tornquist Villa Gesell Villarino
<b>NULA</b>	General Las Heras Marcos Paz	San Isidro Tres de Febrero	Adolfo Alsina Adolfo Gonzales Chaves Alberti Ayacucho Azul Carlos Casares Coronel de Marina Leonardo Rosales Florentino Ameghino General Arenales General Juan Madariaga General Lavalle General Paz General Pinto Guaminí	La Costa Leandro N. Alem Lezama Mar Chiquita Navarro Pellegrini Pila Punta Indio Rauch Salliqueló Salto Suipacha Tordillo Tres Lomas

Cuadro 6: **Municipios según evaluación de la capacidad política**

Fuente: Elaboración propia.

GRUPO 4  
**Dimensión planificación**

<b>Instrumentos</b>	<b>Metropolitanos</b>		<b>Interiores</b>	
<b>Plan urbano o territorial</b>	Brandsen Cañuelas	Escobar Malvinas Argentinas	Arrecifes Bahía Blanca Carlos Tejedor Chascomús Patagones	Rivadavia Saavedra Tandil Tornquist
<b>Zonificación</b>	Berisso La Plata Malvinas Argentinas Moreno	Quilmes San Miguel Tres Arroyos Vicente López	25 de Mayo 9 de Julio Balcarce Capitán Sarmiento Colón Coronel Pringles General Belgrano Junín Lobos	Mercedes Patagones Puán Rojas San Andrés de Giles San Antonio de Areco Trenque Lauquen Villa Gesell
<b>Ajuste de código o plan</b>	Exaltación de la Cruz			
<b>Plan Particularizado integrado</b>	Malvinas Argentinas	Vicente López		

Cuadro 7: **Planificación – Gestión. Instrumentos Integrales convalidados en el periodo 2002-2015**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

<b>Instrumentos</b>	<b>Metropolitanos</b>		<b>Interiores</b>	
<b>Plan Particularizado parcial</b>	La Matanza	Lanús	General Pueyrredón Lobería	Zárate

Cuadro 8: **Planificación – Gestión. Planes particularizados parciales el periodo 2002-2015**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

<b>Perspectiva</b>	<b>Énfasis</b>	<b>Escala</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Procesos que regula</b>
<b>Territorial Estratégica</b>	Planificación espacial – funcional con identificación de áreas estratégicas en el marco de un Plan estratégico territorial	Territorial - Urbana	Municipal – o eje de desarrollo territorial dentro del ámbito municipal	
<b>Territorial</b>	Planificación espacial – funcional	Territorial - Urbana	Municipal	Territoriales (Organización y configuración del sistema de asentamientos; protección de recursos ambientales, etc.)  Urbanos (consolidación urbana, densificación, reestructuración urbana, crecimiento urbano, etc.)
<b>Urbanística</b>	Regulación del uso y ocupación del suelo  Definición de áreas prioritarias en cuanto a la dotación de infraestructuras, protección; recuperación de áreas; etc.	Urbana	Ciudad o localidad	Urbanos (consolidación urbana, densificación, reestructuración urbana, crecimiento urbano, etc.)

Cuadro 9: **Planificación – Gestión. Caracterización de los instrumentos de ordenamiento territorial integrales en el periodo 2003-2015**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

Municipio	Perspectiva	Año de sanción Ordenanza Municipal	Vigencia del instrumento a 2015
25 de Mayo	Urbanística	2012	3
9 de Julio	Urbanística	2015	0
Arrecifes	Urbanística	2002	13
Bahía Blanca	Urbanística	2009	6
Balcarce	Urbanística	2010	5
Berisso	Urbanística	2002	13
Brandsen	Territorial	2011	4
Cañuelas	Estratégica	2002	13
Capitán Sarmiento	Territorial	2009	6
Carlos Tejedor	Urbanística	2002	13
Chascomús	Territorial	2009	6
Colón	Territorial	2009	6
Coronel Pringles	Urbanística	2004	11
Escobar	Estratégica	2009	6
Exaltación de la Cruz	Urbanística	2013	2
General Belgrano	Territorial	2008	7
Junín	Territorial	2003	12
La Plata	Territorial	2010	5
Lobos	Territorial	2002	13
Malvinas Argentinas	Estratégica	2004	11
Mercedes	Urbanística	2003	12
Moreno	Urbanística	2008	7
Patagones	Urbanística	2003 y 2010	12
Puán	Urbanística	2003	12
Quilmes	Urbanística	2006	9
Rivadavia	Urbanística	2010	5
Rojas	Urbanística	2005	10
Saavedra	Territorial	2008	7
San Andrés de Giles	Territorial	2001 y 2002	13
San Antonio de Areco	Territorial	2011	4
San Miguel	Urbanística	2013	2
Tandil	Territorial	2005	10
Tornquist	Territorial	2002	13
Trenque Lauquen	Urbanística	2010	5
Tres Arroyos	Urbanística	2015	0
Vicente López	Urbanística	2000 Conv.. 2002	15
Villa Gesell	Urbanística	2006	9

Cuadro 10: **Planificación – Gestión. Perspectivas de los instrumentos de ordenamiento territorial integrales en el periodo 2002-2015**

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (físico y Urbasig).

Capacidad de Planificación	Metropolitanos		Interiores	
<b>ALTA</b>	Brandsen Escobar	Malvinas Argentinas	Chascomús Rivadavia	Saavedra Tandil
<b>MEDIA</b>	Cañuelas		Arrecifes Carlos Tejedor	Tornquist
<b>BAJA</b>	Berisso Exaltación de la Cruz La Plata	Moreno San Miguel Vicente López	25 de Mayo 9 de Julio Bahía Blanca Balcarce Capitán Sarmiento Colón Coronel Pringles General Belgrano Junín Lobos	Mercedes Patagones Puán Rojas San Andrés de Giles San Antonio de Areco Trenque Lauquen Tres Arroyos Villa Gesell
<b>NULA</b>	Almirante Brown Avellaneda Berazategui Campana Ensenada Esteban Echeverría Ezeiza Florencio Varela General Las Heras General Rodríguez General San Martín Hurlingham Ituzaingó José C. Paz	Lanús Lomas de Zamora Luján Marcos Paz Merlo Morón Pilar Presidente Perón Quilmes San Isidro San Vicente Tigre Tres de Febrero Zárate	Adolfo Alsina Adolfo Gonzales Chaves Alberti Ayacucho Azul Baradero Benito Juárez Bolívar Bragado Carlos Casares Carmen de Areco Castelli Chacabuco Chivilcoy Coronel de Marina Leonardo Rosales Coronel Dorrego Coronel Suárez Daireaux Dolores Florentino Ameghino General Alvarado General Alvear General Arenales General Guido General Juan Madariaga General La Madrid General Lavalle General Paz General Pinto General Pueyrredón General Viamonte General Villegas Guaminí Hipólito Yrigoyen	La Costa Laprida Las Flores Leandro N. Alem Lezama Lincoln Lobería Magdalena Maipú Mar Chiquita Monte Monte Hermoso Navarro Necochea Olavarría Pehuajó Pellegrini Pergamino Pila Pinamar Punta Indio Ramallo Rauch Roque Pérez Saladillo Salliqueló Salto San Cayetano San Nicolás San Pedro Suipacha Tapalqué Tordillo Tres Lomas Villarino

Cuadro 11: **Municipios según evaluación de la Capacidad de Planificación**

Fuente: Elaboración propia

GRUPO 5

**Síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial**

Capacidad de para el OT	Metropolitanos		Interiores	
<b>Municipios con rasgos de capacidad afianzada</b>	Malvinas Argentinas Escobar Vicente López		Tandil Chascomús Rivadavia	
<b>Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales</b>	Brandsen Cañuelas Florencio Varela General Rodríguez La Plata Lanús Luján San Vicente	Lanús Luján San Vicente	9 de Julio Junín Saavedra 25 de Mayo Arrecifes Bahía Blanca Benito Juárez Bragado Capitán Sarmiento Colón General Belgrano Lincoln	Trenque Lauquen Mercedes Patagones Pehuajó Rojas San Andrés de Giles San Antonio de Areco San Nicolás San Pedro Tornquist Villa Gesell
<b>Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales</b>	Almirante Brown Berazategui Berisso Campana Ensenada Esteban Echeverría Ezeiza General San Martín Hurlingham Ituzaingó Avellaneda Exaltación de la Cruz José C. Paz	La Matanza Lomas de Zamora Merlo Moreno Morón Pilar Presidente Perón Quilmes San Miguel Tigre Zárate Marcos Paz San Isidro Tres de Febrero	Bolívar Carlos Tejedor Castelli General Alvarado General Pueyrredón General Villegas Las Flores Lobos Monte Hermoso Olavarría Ayacucho Azul Balcarce Baradero Carmen de Areco Chacabuco Chivilcoy Coronel de Marina Leonardo Rosales Coronel Dorrego Coronel Pringles Coronel Suárez Daireaux Dolores Florentino Ameghino General Alvear General Guido General La Madrid	Pergamino Pinamar Puán Roque Pérez Saladillo Tapalqué General Paz General Viamonte Hipólito Yrigoyen La Costa Laprida Lobería Magdalena Maipú Mar Chiquita Monte Navarro Necochea Ramallo Rauch Salto San Cayetano Tordillo Tres Arroyos Villarino
<b>Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica</b>	General Las Heras		Adolfo Alsina Adolfo Gonzales Chaves Alberti Carlos Casares General Arenales General Juan Madariaga General Lavalle General Pinto Guaminí	Leandro N. Alem Lezama Pellegrini Pila Punta Indio Salliqueló Suipacha Tres Lomas

Cuadro 13: **Municipios por tipologías según capacidades disponibles**

Fuente: Elaboración propia.

**ANEXO N° 3** | Entrevistas



## **Características de los instrumentos**

Se realizaron tres rondas de entrevistas que permitieron avances sucesivos en el desarrollo del trabajo. La primera ronda permitió profundizar en las características de las políticas municipales de ordenamiento territorial municipal desde la perspectiva de los actores políticos provinciales. Se realizó entre los años 2006-2008, con directores de línea con amplia trayectoria dentro de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

La segunda ronda colaboró en la indagación de los vínculos entre la política de ordenamiento territorial y las acciones relacionadas con el desarrollo económico y social municipal desde la mirada de los actores políticos municipales. Se realizó en el año 2012, con funcionarios municipales a cargo de las áreas de planificación territorial de los municipios de Tandil, Chascomús y Junín.

Ambas rondas de encuentros se desarrollaron durante el periodo de estudio y fueron realizadas en cada uno de los escenarios de actuación de la política de ordenamiento territorial. Su contribución fue clave para ajustar el diseño de la investigación y para la interpretación cualitativa de las capacidades disponibles en la escala macro.

La tercera ronda permitió abordar la temática de las capacidades estatales para la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial a nivel municipal desde la percepción de los actores políticos involucrados en forma directa con la gestión local. Se realizó en el año 2017 con funcionarios municipales de cada uno de los municipios que, según la evaluación propuesta en esta tesis, tuvieron mejor posición en la escala de capacidades disponibles.

Los audios de las entrevistas fueron registrados en formato digital y desgravados con procedimientos rigurosos para su posterior sistematización. Las entrevistas realizadas en la tercera ronda fueron leídas y comentadas por los informantes en su versión preliminar, de forma tal de aportar a la calidad del estudio.

## **Guiones de entrevistas**

### **1° ronda**

1. ¿Desde su mirada qué dificultades y potencialidades tienen los municipios de la provincia de Buenos Aires en relación con la política de ordenamiento territorial?. ¿Cómo los explicaría?. ¿Qué procesos los condicionan o definen?
2. ¿Cómo intervienen los organismos provinciales para el mejoramiento de esta situación?
3. ¿Cómo abordaría el problema?

### **2° ronda**

1. ¿Qué recursos y capacidades tienen el municipio para desarrollar acciones vinculadas a la planificación urbana? ¿Cuáles son las principales condicionantes?
2. ¿Cómo se manejan- articulan con los programas y proyectos que proceden del nivel provincial o nacional y tienen incidencia en el territorio?. ¿Cómo lo hacen con las otras áreas de gobierno?
3. ¿Cómo se receptionan las demandas de transformación del territorio de actores privados?

### **3° ronda**

1. Desde su mirada. El municipio cuenta con capacidades para abordar el ordenamiento territorial, la planificación urbana?
2. ¿A partir de qué aspectos podrían explicarse esas capacidades?
3. En qué incide disponer (o la falta) de esas capacidades. ¿Qué permitió? Que limitó?
4. ¿Cómo se podrían fortalecer?