

**III CONGRESO “SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN”**  
**“REPENSANDO LAS RELACIONES ENTRE ESTADO, DEMOCRACIA Y**  
Tucumán, Junio 2005.

**Ponencia:** Estado, democracia y desarrollo territorial

Los cambios producidos en el avance de la ciencia, la tecnología y las comunicaciones tanto en nuestro país como a nivel mundial alteraron el contexto político y social en el cual se desempeña la Administración Pública, e implican la construcción de un Estado acorde a las nuevas demandas sociales.

Estos procesos de cambio sumados a la crisis socio-económica debido a la desindustrialización, a la liberalización de los mercados desmedida y a la inequidad en la distribución del PBI, que comenzó a incrementarse significativamente a mediados de la década de los '90 y se profundizaron notablemente a partir de la crisis del 2001, provocaron graves desequilibrios territoriales y disminución de la calidad de vida, especialmente de los sectores más desposeídos.

**Objetivo:**

Abordar la situación de la problemática territorial de la Provincia de Buenos Aires a partir del análisis de la evolución de las instituciones que intervienen en esos procesos.

La atención de esta temática implica necesariamente “**repensar las relaciones entre Estado, democracia y desarrollo**”, ya que a partir de los inicios de la década del '90, paulatinamente el gobierno de la Provincia abandonó el rol de promotor y conductor de la política de desarrollo del territorio y disgregó las competencias urbanísticas en distintos organismos, generando superposiciones de tareas y gestiones, desdibujándose el rol tradicional para jerarquizar otros ejes, viéndose muchas veces demasiado influida por los intereses políticos y prácticas clientelares. Todos estos factores contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y como consecuencia a la disminución de la calidad de vida en las ciudades y regiones bonaerenses.

No obstante, el escenario ha comenzado a cambiar:

Por un lado, la Subsecretaría de la Gestión Pública en el marco de la modernización del Estado que se instaló con fuerza en el año 2001, se desplegó durante todo el año 2002, actualmente se retomó con la intención de la recuperación institucional y la modernización de la gestión pública, a fin de recuperar un Estado incluyente que lleve adelante el proyecto y el destino de la provincia respondiendo rápido y eficazmente a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales. Para ello establece en su Plan trienal como un eje de acción prioritaria, el “**Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización**”.

Por otro, en el año 2004 se recrea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el ámbito del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos con el objetivo de establecer una política para el desarrollo territorial y acciones concretas que instrumenten dicha política en materia de urbanismo, tierra y vivienda de manera integral. En ese sentido se plantean como contenidos de la ponencia:

- Situación actual en relación a la problemática
- Análisis de la evolución de las instituciones del Estado provincial relacionadas con la temática
- Ejes de acción de la nueva Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda

- Trabajo conjunto Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y Subsecretaría de la Gestión pública
- Reflexiones finales

**Arq. Marcela Zanzottera**

## **INDICE**

1- INTRODUCCION

2- DEFINICIÓN de OBJETIVOS

Objetivos generales

Objetivos específicos

3- ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO PROVINCIAL RELACIONADAS CON LA TEMÁTICA

3.1- Nivel provincial- El área de planificación territorial

3.2- Identificación de problemas

Aspectos institucionales y normativos

Aspectos urbano-territoriales

3.3- Las demás jurisdicciones provinciales vinculadas a la política urbana-territorial

3.4- Los Municipios

4- EJES DE ACCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA

5- EJES DE ACCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA

6- PROPUESTAS DE TRABAJO CONJUNTA

6.1- Registro de las capacidades institucionales de los municipios

6.2- Programa de capacitación en Gestión urbana

6.3- Análisis de la problemática institucional metropolitana

7- REFLEXIONES FINALES

## 1- INTRODUCCION

Los cambios producidos en el avance de la ciencia, la tecnología y las comunicaciones tanto en nuestro país como a nivel mundial alteraron el contexto político y social en el cual se desempeña la Administración Pública, e implican la construcción de un Estado acorde a las nuevas demandas sociales.

Estos procesos de cambio sumados a la crisis socio-económica debido a la desindustrialización, a la liberalización de los mercados desmedida y a la inequidad en la distribución del PBI, que comenzó a incrementarse significativamente a mediados de la década de los '90 y se profundizaron notablemente a partir de la crisis del 2001, provocaron graves desequilibrios territoriales y disminución de la calidad de vida, especialmente de los sectores más desposeídos.

A partir de los inicios de la década del '90, paulatinamente el gobierno de la Provincia abandonó el rol de promotor y conductor de la política de desarrollo del territorio y disgregó las competencias urbanísticas en distintos organismos, generando superposiciones de tareas y gestiones, desdibujándose el rol tradicional para jerarquizar otros ejes, viéndose muchas veces demasiado influida por los intereses políticos y prácticas clientelares. Todos estos factores contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y como consecuencia la disminución de la calidad de vida en las ciudades y regiones bonaerenses.

A esta crítica situación se suma que el Estado provincial no ha podido consolidar históricamente políticas de ordenamiento y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo.

Los procesos de crecimiento económica y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y en los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida.

Como resultado de ello el territorio provincial marca fuertes deficiencias que hay que superar para poder pensar en un desarrollo posible y sustentable basado en la creación de un nuevo patrón territorial, en un nuevo modelo de gestión y en la revalorización de la capacidad de los municipios.

Es por ello que en el marco de reforma del Estado que plantea el Gobernador parece oportuno señalar la necesidad de valoración y fortalecimiento del área de ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires y de los municipios, entendiendo que la planificación física llevada a cabo estratégicamente es una herramienta apta para fomentar el desarrollo socio-económico de la comunidad bonaerense y el mejoramiento de la calidad de vida.

La atención de esta temática implica necesariamente **“repensar las relaciones entre Estado, democracia y desarrollo”**, ya que la difusión de las poliarquías democráticas se ha dado en un contexto de débil institucionalización de la vigencia de la ley, del respeto por las libertades individuales, de la participación y activación ciudadanas, de la transparencia y de la rendición de cuentas de los gobernantes.

Situaciones combinadas de transgresiones a ley, corrupción y falta de transparencia de las élites políticas y administrativas, clientelismo político, apatía ciudadana y desencanto político, empañan los procesos de democratización de la región e inciden negativamente en la gestión del territorio. La Provincia de Buenos Aires, en relación al

tratamiento de la temática urbano territorial que trata el presente trabajo, es un exponente típico de tales transformaciones.

## **2- DEFINICIÓN de OBJETIVOS**

### **Objetivos generales:**

Abordar la situación de la problemática territorial de la Provincia de Buenos Aires a partir del análisis de la evolución de las instituciones del Estado provincial y municipal que intervienen en los procesos de gestión urbana-territorial .

### **Objetivos específicos:**

Promover la acción conjunta de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo provincial para la construcción de un modelo de Estado incluyente.

Formular programas de fortalecimiento institucional para la mejora de la gestión pública en general y gestión urbano-territorial en particular.

Fortalecer la gestión municipal a los fines de que puedan asumir y llevar adelante la transferencia hacia el ámbito local de la regulación del crecimiento urbano, llevando a cabo desde la provincia acciones de capacitación y asistencia técnica que permitan el mejoramiento y/o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación.

## **3- ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO PROVINCIAL RELACIONADAS CON LA TEMÁTICA**

### **3.1- Nivel provincial- Las áreas de planificación territorial**

El gobierno de la Provincia en el ejercicio de su rol de regulador del desarrollo urbano y territorial en su jurisdicción, ha mantenido históricamente en su estructura organismos técnicos que atendieron la problemática de la creación y crecimiento de las ciudades, la subdivisión del suelo y el asentamiento de las actividades en el territorio.

El área de Planeamiento Urbano y territorial se crea en el año 1969 en el ámbito del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos , en la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.

Entre 1970 y 1990 se produjeron acciones de impacto tales como un Plan de mínima para que los municipios del Gran Buenos Aires iniciaran el proceso de Planeamiento y sus normas urbanísticas, se sancionó la Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo 8912, acciones de desarrollo urbanístico e integración de las áreas de Tierra y vivienda.

A partir de los inicios de la década del '90, se produce un quiebre en la línea evolutiva del área, que se puede sintetizar en cambios de jurisdicción administrativa, pérdida de personal profesional y desjerarquización de la labor. A medida que aumentaba su jerarquía nominal dentro de la estructura gubernamental, pasando de Dirección Provincial a Unidad Ejecutora, Secretaría de Estado de Tierras y Urbanismo, Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable, Dirección Provincial y por último Dirección de línea dentro de la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo, la Provincia abandonó el rol de promotor y conductor de la política de desarrollo del territorio y disgregó las competencias urbanísticas en distintos organismos, generando superposiciones de tareas y gestiones.

Debido fundamentalmente a irregularidades detectadas en el manejo de temas como los Clubes de Campo y Barrios Cerrados, se verifica un deterioro en la imagen política del área de urbanismo de la en aquel entonces, Secretaría de Tierras y Urbanismo. Este deterioro se acentuó aún más durante la actuación del Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable, organismo de corta existencia que no pudo alcanzar los objetivos previstos en su creación en el año 2000.

La consecuencia de estas gestiones cuestionadas fundamentalmente por problemas de corrupción, mal manejo de los recursos, y falta de idoneidad de los funcionarios políticos de más alto rango, fue la pérdida de jerarquía institucional del organismo.

Estas transformaciones reflejan la dificultad de los sucesivos gobiernos para asignar un rol estable en la estructura de gestión política al urbanismo, aún cuando en la actualidad la Planificación urbana y regional es un renglón indiscutido por su importancia estratégica y su relación con la calidad de vida de la población, en la gestión de gobierno de las sociedades modernas.

Esta necesidad de revalorizar a la planificación física como herramienta apta para fomentar el desarrollo socio-económico y el mejoramiento de la calidad de vida, se acentúa en tiempos de crisis en los cuales es imprescindible racionalizar los recursos, repensar las actividades a realizar sobre el territorio provincial, preservar las áreas productivas, definir políticas razonables y concertadas de tierra y vivienda, asegurar el acceso igualitario a los servicios sanitarios, la salud, la educación, etc.

No obstante, este proceso de abandono de la temática pareciera estar llegando a su fin, ya que en el año 2004 se recrea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en el ámbito del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos con el objetivo de establecer una política para el desarrollo territorial y acciones concretas que instrumenten dicha política en materia de urbanismo, tierra y vivienda.

### **3.2- Identificación de problemas**

Este proceso de abandono de la gobernabilidad del territorio por parte del Estado provincial trajo aparejado diversos problemas, que se pueden sintetizar en:

#### **Aspectos institucionales y normativos:**

- Ausencia de planes provinciales y regionales que permitan canalizar y priorizar la obra pública como así también encauzar la actuación privada.
- Inexistencia de lineamientos políticos claros respecto de conceptos de descentralización y regionalización como respuesta al rol cada más activo que van adoptando los Municipios en el marco del avance de su autonomía.
- La existencia de un modelo de gestión urbano poco ágil y dinámico para acompañar los procesos de cambio operados a partir de la década del '90.
- Falta de actualización del marco normativo conformado principalmente por el Decreto Ley 8912/77 como así también su coordinación con otras normas que inciden en el manejo del uso y la ocupación del suelo bonaerense, que en algunos casos retrasa la inversión y dificulta la gestión.
- Rigideces de la normativa provincial que alientan la transgresión de la misma.
- Falta de coordinación entre las áreas de obras públicas y las necesidades de la población / deseconomías producidas por la irracionalidad de las inversiones públicas.
- Falta de discusión acerca del rol de las ciudades y su interacción en marcos regionales de actuación
- Capacidad institucional limitada tanto a nivel provincial y municipal para abordar la problemática urbana.

### **Aspectos urbano-territoriales**

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

### **3.3- Las demás jurisdicciones provinciales vinculadas a la política urbana-territorial**

La Provincia debería cumplir el rol de promotor, constructor y regulador del desarrollo urbano en su territorio. Para ello, cuenta con organismos específicos de planificación y control, como así también recursos para la construcción y prestación de servicios. No obstante ello, existe un predominio del enfoque privado como principal orientador de la gestión urbana. Junto a la incorporación de empresas privadas en la producción de los servicios se gestiona el territorio sin salvaguardar los intereses públicos.

Estos actúan de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley de Ministerios, siendo las principales:

**Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios PúblicosU:** en especial las Subsecretaría de Servicios Públicos, la Subsecretaría de Obras Públicas y la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Esta última, como autoridad de aplicación de la Ley 8912 controla usos y ocupación del suelo urbano, la dotación de servicios y equipamiento urbano, atiende aspectos vinculados al planeamiento y el ordenamiento urbano a nivel provincial.

**Ministerio de Gobierno:** en especial la Subsecretaría de Asuntos Municipales. Tiene competencias respecto a las relaciones con los municipios, sus uniones o divisiones y propuestas de regionalización, así como en lo concerniente a la negociación de acuerdos entre la Provincia y el Estado Nacional, con otros Estados Provinciales y con los Municipios. Puede desarrollar proyecciones de variables socio-tecnológico-ambiental y culturales relacionadas con el volumen de población, distribución, diversidad, con el ordenamiento territorial y de infraestructura y con el desarrollo local, regional y provincial. Específicamente en relación a la temática que nos ocupa, atiende aspectos legales y políticos relacionados con el desarrollo urbano y territorial a escala municipal e intermunicipal.

**Ministerio de Economía:** en especial la Subsecretaría de Ingresos Públicos/

Dirección Provincial de Catastro. Registra catastral y dominialmente el territorio de la provincia. Como de autoridad de aplicación de la Ley 13512, interviene en la convalidación de operaciones de propiedad horizontal.

**Ministerio de la Producción:** en especial la Subsecretaría de Industria, Comercio, Minería y Actividades Portuarias. Tiene la función de proponer políticas y acciones para incrementar el sistema económico productivo provincial, aprovechando los factores de producción, puede participar en el proceso económico para promover y programar el desarrollo de la producción y concertar políticas y medidas instrumentales con organismos nacionales provinciales y municipales como también con los factores de la producción y del trabajo y, sus entidades representativas. Es la autoridad de aplicación de leyes de promoción industrial y de creación de parques y zonas industriales planificadas. Entiende en la fijación de la unidad mínima de explotación agropecuaria en el territorio provincial.

**Jefatura de Gabinete:** tiene una visión de coordinación entre los Ministerios y Secretarías de la Provincia, para el cumplimiento de los objetivos del Poder Ejecutivo. Puede proponer Comisiones interministeriales, o de cualquier nivel de integración, para la mejor ejecución, coordinación y control de gestión de los planes, programas y proyectos emanados del Poder Ejecutivo. Diseña, coordina y evalúa los programas interministeriales, interorganizacionales e interjurisdiccionales con las áreas con competencias afines.

**Secretaría de Política Ambiental:** tiene como competencia planificar y coordinar con los organismos involucrados, la ejecución de la política ambiental en forma descentralizada y participativa, destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental junto con otros organismos públicos y privados, nacionales, provinciales y municipales.

Los organismos descriptos, involucrados en la planificación y gestión del territorio actúan aisladamente, con escasa interacción, privilegiando un manejo administrativo y sectorial de la gestión de las cuestiones urbanas, que se acentúa ante la ausencia de un organismo coordinador de las acciones que se llevan a cabo relacionadas con la política urbana-territorial.

Se supone que a partir de la creación de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda este escenario debería modificarse paulatinamente, con el objetivo final de lograr esa gestión de manera integral y coordinadamente entre las jurisdicciones que intervienen en esos procesos.

### **3.4- Los Municipios**

En el otro extremo del proceso de planeamiento de la provincia de Buenos Aires se encuentran los Municipios. Siendo éstos, los responsables primarios del ordenamiento urbano de sus ciudades y territorios, elaboran sus estrategias de desarrollo y los marcos regulatorios correspondientes a los distintos estadios técnico-políticos alcanzados, en el marco de gestión establecida en la Ley 8912 que rige el uso y la ocupación del suelo. Si bien estas son incumbencias del Municipio según la propia Ley, están condicionadas por ella por cuanto exige que los cambios normativos y los Planes urbanos municipales sean sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Provincial.

El Municipio es la unidad gubernamental local más descentralizada de la organización estatal Argentina y la más vinculada con la vida cotidiana de la comunidad. Es la unidad fundamental de la gestión local, un aparato político-administrativo que articula

recursos para generar resultados, sobre todo cuando coinciden ciudad y territorio municipal (caso de las ciudades medias).

La administración de los municipios que forman la Provincia de Buenos Aires está a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, integrado por ciudadanos con el título de Concejal.

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

La Constitución Provincial no reconoce la autonomía municipal, pero se puede arribar al reconocimiento de la competencia municipal en materia de Gestión Urbana o Desarrollo Local como así también para la conformación de regiones. Dicha norma, delega en la Ley Orgánica el arreglo de las competencias para que puedan atender los intereses y servicios locales. Les otorga facultades de asociación con los otros niveles de gobierno autorizándolos a formar consorcios intermunicipales y con el Estado Nacional o Provincial o con jurisdicciones vecinas para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas.

Actualmente, en el marco de una gestión orientada hacia la búsqueda de consolidar una descentralización responsable de la administración y gestión municipal, se están profundizando políticas en ese sentido que se traducen en:

- Descentralización en el cobro de impuestos.
- Descentralización en materia de seguridad: creación de los foros de seguridad y creación de las Policías Comunes y Distritales.
- Descentralización en el tratamiento de la basura: reciente sanción de la ley que disuelve el CEAMSE y pasa la competencia a los municipios.
- Descentralización en la gestión de emprendimientos urbanísticos tales como clubes de campo y barrios cerrados.

Por su parte los municipios asumen estas nuevas funciones, pero muchas veces sin la capacidad institucional necesaria para llevar a cabo la gestión de esas temáticas. En general los gobiernos locales en Argentina, se han caracterizado por cierta debilidad que hace que no actúen como agentes de desarrollo, con poca capacidad de crear condiciones favorables a la actividad económica. Se limitan a asegurar algunos servicios básicos y a cumplir funciones de control político. En cuanto a las incumbencias para actuar en materia de planificación territorial están limitadas debido a las diferentes jurisdicciones de organismos de nivel nacional o provincial, o de empresas privadas concesionarias de esos niveles de gobierno.

### **Escenario actual**

En el nuevo rol del estado, le corresponde a los Municipios ser protagonista principal, por ser la jurisdicción de Gobierno más cercana a la gente.

El proceso de reformas que se abre a mediados de la década de los '90 en la Argentina, está dominado por la consolidación del ejercicio de un conjunto de funciones por parte de los municipios. Este ejercicio de funciones fue dándose a través de la transferencia de servicios, la creación de nuevos servicios en aspectos poco o mal atendidos por el gobierno provincial y por medio de la implementación de distintos tipos de programas sociales, en su mayoría de corte asistencial.



La gestión de este tipo de programas enfrenta a los municipios con el ejercicio de un conjunto de funciones, algunas de las cuales antes estaban a cargo de instancias supralocales (como salud) y otras nuevas al menos por el carácter masivo de las intervenciones (como es el caso de los programas asistenciales). Las formas y características que adquiere la gestión de esos programas no es similar en todos los municipios en tanto los comprometen de diferente forma según sus capacidades. En este sentido, es razonable argumentar que el desarrollo de sus *capacidades institucionales* es bastante desigual y configura en cada caso una matriz diferente en la cual estas estrategias se organizan y cobran cuerpo en la gestión de los programas.

En términos generales, se puede mencionar:

- No existe un modelo único de organización de la estructura de la administración pública de los municipios, lo que trae como consecuencia una diversidad que también se ve reflejada en las distintas unidades de la estructura que en cada caso asumen responsabilidades en relación a los procesos involucrados en la gestión de políticas urbano territoriales.
- Se observa en general carencia de información digitalizada, confiable, y disponible en tiempo y forma para la toma de decisiones.
- Hay una limitada e inadecuada institucionalización en la mayoría de los gobiernos locales acerca de mecanismos de participación ciudadana para la gestión de las políticas urbano territoriales.
- En la mayoría de los municipios es notable la existencia de precariedad y escasez de recursos humanos, económicos y tecnológicos para enfrentar una eficiente gestión respecto a estas políticas.
- Existe una gran heterogeneidad en relación a la composición de las unidades de la estructura de la organización que en cada caso intervienen en la gestión de políticas urbano territoriales.
- Existe diversidad respecto a la clasificación presupuestaria que utilizan los municipios. Esto dificulta la comparación entre ellos de los recursos afectados al área de interés, lo que dificulta también el control y monitoreo de la ejecución de los programas, a través del presupuesto y su ejecución.
- Se observa un interés de los municipios por avanzar en la planificación de sus territorios, aunque el estado de avance es diverso en cada caso. En ciertos organismos existe un nivel de especialización del trabajo más pronunciado, lo que determina mayor nivel de formación y capacidad de parte de los agentes responsables del área. A su vez, es factible establecer diferencias entre aquellos municipios que planifican sus políticas con visión de futuro, y aquellos otros que deben atender la inmediatez de las emergencias que se presentan.
- Otra de las características mediante la que se diferencian los municipios es el grado de participación de los ciudadanos y los distintos agentes de la sociedad local.

#### **4- EJES DE ACCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA**

En los considerandos del Decreto de creación de la Subsecretaría de Urbanismo se establecen las principales acciones a llevar a cabo, basadas fundamentalmente en las siguientes cuestiones:

- El territorio debe considerarse como una estructura dinámica que evoluciona en su conformación y el proceso de ocupación de las tierras que lo componen suponen, asimismo, una política que regule, en la interacción público privada, la oferta y demanda de tierras procurando un desarrollo armónico ajeno a los procesos

especulativos, con instrumentos de gestión que valoricen la función social de las mismas.

- La forma moderna de ocupación del territorio responde a la dinámica de la urbanización que genera asimetrías en su desenvolvimiento y conflictos sociales propios de la convivencia social, y que por ello resulta imprescindible que el estado provincial defina una política de orientación de la expansión urbana, en los términos más generales posibles, sin interferir en las atribuciones primarias de los gobiernos locales, pero contribuyendo a través de instrumentos operativos a configurar el espacio provincial con características integradoras, a equilibrar las relaciones interregionales, propendiendo a la armonía en el desarrollo local y a la preservación histórica y cultural del espacio urbano.
- Los procesos de urbanización muestran un dinamismo tal y una proliferación de nuevas formas urbanísticas de asentamiento que tornan imprescindible la definición de políticas claras, mediante instrumentos normativos que faciliten las inversiones privadas de esos emprendimientos inmobiliarios buscando el equilibrio, la armonía y la integración social, que acompañen las decisiones de los particulares mediante un claro ejercicio de arbitraje por parte del estado entre los asentamientos de mayor despliegue económico del resto del entramado urbano y suburbano, y su integración en el medio ambiente.
- El cuadro global debe completarse mediante una política habitacional e instrumentos de gestión que atiendan a la problemática de la vivienda, el déficit habitacional, y la impostergable necesidad de los sectores populares de contar con soluciones sociales para sus problemas de vivienda.
- Por último es necesario, desde las propias competencias sobre el territorio, las tierras, el urbanismo y la vivienda, participar en la articulación de políticas que hacen al tránsito, a las conexiones viales y a las infraestructuras de agua y saneamiento.

En función de esos ejes de acción la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, cuenta entre sus objetivos:

- Instrumentar la estrategia de desarrollo territorial en el marco de los principios de integración, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo de las regiones bonaerenses.
- Articular políticas e instrumentar una estrategia para el desarrollo territorial y el ordenamiento urbano a nivel provincial, regional y local coordinando las relaciones con el Instituto de la Vivienda y con otras jurisdicciones provinciales y nacionales.
- Ejercer la autoridad de aplicación de la legislación urbanística, territorial y de vivienda, desarrollando propuestas de modificación, ampliación o interpretación en función de las necesidades de consolidar un marco normativo eficaz para conducir el proceso de urbanización de la Provincia de Buenos Aires.
- Implantar y ejecutar a nivel provincial los planes y/o programas ad-hoc que a nivel federal defina el estado nacional.
- Realizar las gestiones necesarias para concertar las líneas de financiamiento destinadas a equipamientos y desarrollo urbano, territorial y habitacional.
- Generar ámbitos de participación entre sectores públicos y privados para la promoción de programas intersectoriales e interjurisdiccionales y la generación de políticas de consolidación del desarrollo urbano y territorial.

En ese marco y a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano territorial, se propone generar un Sistema de Planificación Urbano Territorial, en el cual se abordaría la temática desde dos ejes:

- I) La mejora en la gestión territorial a nivel provincial, abordando las siguientes cuestiones
  - Mejorar la articulación entre lo público y lo privado procurando brindar mayor dinámica y efectividad a los procesos de transformación del territorio
  - Coordinar el accionar de los organismos provinciales que intervienen en el proceso de ordenamiento urbano territorial
  - Actualización del marco normativo vigente
  - La formulación de lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial para la provincia que sirvan de marco a los planes regionales y municipales.
  
- II) El fortalecimiento municipal para la mejora de la gestión urbana a nivel local.

## **6- EJES DE ACCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Al observar la realidad y su correlato histórico se puede afirmar que estamos en presencia de una situación crítica de un proceso de declinación de un proyecto de país, tendencia que se verá acentuada si no se postula un efectivo proceso de transformación.

El proceso de liberalización económica de los 90 abrió los mercados partiendo de la distribución de ingresos más regresiva registrada hasta ese momento, dando como resultado los altísimos niveles de concentración de ingresos, desempleo, marginalidad y pobreza hoy vigentes.

El cambio en la estructura económica y social solo pudo ser posible mediante un cambio de la escala de valores de la comunidad, lo que permitió la aceptación, en gran parte de la población, de principios o creencias de un único pensamiento.

Debe recuperarse el concepto de que el Estado es un actor clave para compensar estos efectos, asumiendo el rol de distribuidor de ingresos y atendiendo las necesidades básicas de la población, que no pueden expresarse en el mercado como demanda por falta de recursos económicos.

La tarea del estado de hoy es la de renovar el Proyecto nacional, es decir un perfil de país para las nuevas generaciones. Desde un sentido de arraigo e identidad, las provincias y sus municipios son el entramado de base de este proyecto, que tiene los siguientes objetivos:

- **Fortalecer el Estado como proyecto político-social**, planificar y gestionar la cosa pública en un contexto de progresiva y efectiva participación social que consolide los valores democráticos y el proyecto nacional.
- **Incorporar innovaciones de carácter transformador** en el ámbito público para aumentar su capacidad de acción.
- **Formar para el cambio cultural**, tanto a los funcionarios de gobierno y los agentes estatales como a los dirigentes políticos-sociales.

El primer paso es la recuperación del Estado entendida como la reconstitución de los lazos de solidaridad social y organización institucional, no referida solamente a los funcionarios sino también al protagonismo social. Ello implica que la comunicación entre el Estado y la sociedad se convierte en una de las principales preocupaciones.

Otro aspecto importante es el crecimiento de los actores que se ocupan de la conducción y gestión del estado los que deberán asumir técnicas de planificación estratégica y control de gestión.

Otra cuestión a atender es la descentralización político administrativa y el mayor protagonismo de los municipios y los grupos o regiones que éstos conforman.

Estos lineamientos estratégicos de la SSGP, son acompañados por el IPAP, ya que de acuerdo a lo establecido en su Plan Estratégico 2005, se crea un Programa de formación para el fortalecimiento y modernización del Estado, que cuenta entre sus objetivos el acompañar con políticas formativas adecuadas el proceso de recuperación y fortalecimiento del estado como proyecto social y como organización.

Este programa está integrado por tres componentes, a saber:

- Apoyo a la gestión pública provincial
- Apoyo a la gestión pública municipal
- Apoyo a la gestión de organizaciones políticas y sociales

## **6- PROPUESTAS DE ACCIÓN CONJUNTA**

La Subsecretaría de la Gestión Pública ha acompañado a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda desde su creación en el año 2004, a través de la asistencia técnica en diferentes temáticas que apuntan fundamentalmente al fortalecimiento institucional para la mejora de la gestión urbana-territorial.

En ese sentido se ha encarado la elaboración de un *Registro de las capacidades institucionales municipales* a los fines de poder abordar un diagnóstico que permita orientar las acciones de capacitación y asistencia técnica en materia de gestión urbano-territorial a los municipios.

A su vez se encuentra en etapa de formulación, un Programa de capacitación a través del IPAP para la formación de los cuerpos técnicos- profesionales de las áreas del gobierno municipal vinculadas con la política urbana-territorial.

Por último, se avanzó en un análisis de la problemática institucional metropolitana, en el marco de la Formulación de lineamientos estratégicos para la región metropolitana que la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda ha encarado de manera prioritaria, y que se encuentra en etapa de diagnóstico.

### **6.1- Registro de capacidades institucionales de los municipios**

#### **Objetivo**

Elaborar una metodología que permita realizar un registro de las capacidades institucionales de los municipios de la Provincia con una mirada especial puesta sobre aquellas áreas que están implicadas en la problemática urbano-territorial, con el objeto de poder abordar un diagnóstico que permita detectar el grado en el que estas organizaciones estatales consiguen, o no, resolver los problemas urbano territoriales que componen su agenda.

En función de ello se delinearán posibles líneas de acción, orientadas al fortalecimiento de los municipios para la gestión de políticas relacionadas con dicha problemática, como así también direccionar la asistencia técnica y las actividades de capacitación que desde el Estado provincial se debe brindar a los mismos.

## **Propuesta metodológica**

Estudio de la estructura de organización de los Municipios, ya que su diseño es la base sobre la cual se realiza la división técnica del trabajo al interior de la estructura y representa el mapa sobre el cual será factible identificar luego aquellas unidades que estén involucradas en la gestión de políticas urbano-territoriales.

Se intentará fundamentalmente identificar el alcance de responsabilidad asignada al área de planificación territorial, en términos tanto de la producción como de resultados, la intervención vinculante o no, el control de los procesos de gestión de políticas urbano- territoriales, su coordinación con las demás áreas que intervienen en el proceso de ordenamiento territorial. Esas áreas son aquellas vinculadas con el hábitat social, obras públicas, política ambiental, producción y turismo y tasas.

Descripción de los recursos con los que cuenta la estructura de organización del municipio en el área de planificación territorial, a saber:

- *recursos humanos* en términos de cantidad y capacidad: se identificará la cantidad de personal afectado, y se intentará aproximar la calificación, la capacitación y el nivel de formación específica.
- *recursos financieros*, identificar los recursos específicos afectados a las áreas en estudio, analizar el presupuesto y su ejecución, ya que representan las metas fijadas anualmente en materia de políticas urbano territoriales y eventualmente el cumplimiento de las mismas.

Descripción del grado de avance que exista en cada municipio en relación al Plan Estratégico Municipal, haciendo especial hincapié en la identificación de programas vinculados específicamente a políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana.

Descripción del grado de avance que exista en cada Municipio respecto de las etapas del Proceso de Planeamiento que establece la Ley 8912.

Aspectos normativos: identificar la normativa vigente relacionada con la problemática urbana territorial y si fuera posible si están convalidadas de acuerdo al procedimiento establecido por el Decreto Ley 8912. Analizar el alcance de excepciones a la normativa general en vigencia.

Gestión urbana: coordinación entre áreas, gestión normativa y de proyectos

Manejo de la información, tecnología.

### **Relevamiento de la información**

Para obtener los datos necesarios podría recurrirse a distintos métodos, como por ej:

- Información existente en Internet
- Utilizar la experiencia de los profesionales que conocen algunos municipios como así también los contactos con las áreas específicas
- Aprovechamiento de los viajes en comisión por otras tareas
- Viajes programados una vez descartados otros métodos
- Consultas telefónicas

### **Instrumentación**

A los fines de ordenar y sistematizar los datos relevados se elaborará, una base de datos que permita extraer conclusiones de la información relevada que sirvan de

sustento para la toma de decisiones en relación respecto de acciones a llevar a cabo en los municipios en materia de capacitación y asistencia técnica. Los datos a relevar estarían orientados en primer término a datos generales del Municipio que permitan rápidamente entender la jerarquía del municipio analizado y luego las demás cuestiones mencionadas anteriormente.

## **6.2- Programa de capacitación y formación en gestión urbano-territorial**

La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, a través de la Dirección Provincial de ordenamiento urbano-territorial tiene previsto llevar a cabo acciones orientadas a la planificación y gestión urbana, las cuales requieren de recursos humanos formados para el logro de esos objetivos, ya sea en al órbita provincial como municipal.

En las últimas décadas en nuestro país en general, el tema urbano ha tenido un lugar poco común en la agenda pública. Ese abandono de la temática urbano-territorial por parte del estado coadyuvó al debilitamiento de los cuerpos técnicos de las áreas vinculadas a la política urbano-territorial en los distintos niveles de gobierno.

Como resultado de ello el personal profesional y técnico tiene un bagaje de conocimientos diferentes con una formación universitaria escasa sobre lo urbano, con procesos formativos que han permitido una dar una introducción al problema y una práctica, que si bien en algunos casos es muy valiosa, otorga aprendizajes basados en procesos poco sistemáticos.

En general esos cuerpos técnicos están formados por arquitectos, con poca enseñanza de lo urbano en la carrera. Otras disciplinas como Geografía, Sociología, Antropología abordan lo urbano sesgado a por su especificidad disciplinar. Si bien el tema se ha desarrollado en algunos Posgrados en al UBA, UNLP, UNC, e incipientemente en la UNR. Recientemente se ha creado una carrera de grado en la UNGS, falta la práctica instrumental de la gestión .

A esto se suma la falta de interacciones entre las disciplinas relacionadas con la temática, a saber: derecho urbanístico, sociología urbana, economía urbana, ya sea para actuar desde diversas disciplinas sobre un problema complejo o como abordajes transdisciplinarios sobre un problema.

A los fines de capacitar al personal de las áreas vinculadas a la temática urbana territorial ambas Subsecretarías están avanzando conjuntamente con el IPAP, en la formulación de un programa de Capacitación orientada a la Gestión urbana pero dirigida más específicamente a los aspectos instrumentales de dicha gestión.

El IPAP, en el marco de su Plan Estratégico institucional establece en uno de sus ejes de actuación el *Apoyo a la Gestión Pública municipal*, el cual tiene como objetivo general fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires de cara al proceso de descentralización política, administrativa y fiscal.

Este programa tendría como objetivo general fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, en especial de las áreas vinculadas a la política urbana-territorial, en función de mejorar la eficiencia y calidad de la actividad estatal local en relación a esa temática . Tendría como destinatarios , a los equipos de gobierno de los municipios de la Provincia de Buenos Aires , agentes públicos municipales, como así también actores sociales y políticos locales, vinculados a la política urbana-territorial.

Actualmente se encuentra en proceso de definición de la temática específica a implementar.

### **6.3. Análisis de la problemática institucional metropolitana**

La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV) aborda la región metropolitana y comienza a trabajar en la *Formulación de lineamientos estratégicos para su desarrollo*, para revertir los procesos de deterioro y pobreza urbana. El objetivo es formular un nuevo modelo de gestión territorial y atender la región metropolitana de manera integral procurando coordinar acciones entre los actores involucrados.

En ese marco, dicha Subsecretaría aborda la etapa de diagnóstico y solicita asistencia técnica a la Subsecretaría de la Gestión Pública para que colabore en la identificación de los actores que intervienen en la gestión urbano-territorial de la región metropolitana y en el análisis de su marco normativo y competencias, así como elaborar propuestas de organización institucional que permitan revertir el proceso de deterioro de dicho territorio, segmentado y próximo al colapso.

Se toma el concepto de Región Metropolitana comprendida por los municipios ubicados dentro de una línea imaginaria (Ruta Provincial N° 6- RP6) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se amplía la zona metropolitana en torno a la ciudad capital (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) abarcando un espacio territorial más extenso.

En dicha Región se detecta la ausencia de un único actor público metropolitano que se responsabilice por el logro de su desarrollo homogéneo. No existe ninguna organización metropolitana o un nivel de gestión metropolitano (de uno o varios servicios o ámbitos territoriales), lo que influye en el proceso de desarrollo ya que no hay coordinación o compatibilización de políticas locales. No existiendo un actor institucional metropolitano, el desarrollo del territorio es atendido de manera segmentada, parcial o sectorialmente.

El abordaje de la problemática descrita anteriormente se realiza a partir de:

- La identificación y el análisis de los actores estatales ( públicos y privados), supra e intermunicipales que intervienen en la región.
- La descripción de los antecedentes de gestión metropolitana
- La elaboración del diagnóstico de la situación institucional de la región
- El análisis de la construcción institucional metropolitana en el contexto internacional
- Se proponen mecanismos de participación institucional de los actores identificados, contemplando propuestas de organización de los mismos para la atención de los problemas metropolitanos.
- Se formulan consideraciones estableciendo acciones a corto y mediano plazo para la resolución de la problemática analizada.

## **7- REFLEXIONES FINALES**

El gobierno de la Provincia de Buenos Aires con el Plan de modernización formulado a partir del año 2002, inicia un proceso de mejora en el funcionamiento del aparato estatal. Actualmente se pasó a la idea de innovación de la estructura pública provincial, retomando cuestiones de funcionamiento de las organizaciones, pero tomando como punto de partida las normas que hoy están vigentes y que no se cumplen o los sistemas actuales que no están optimizados. Con esto se busca evitar

la generación de nuevas formas o el desarrollo de nuevos sistemas que nuevamente quedarán incumplidos o con deficiencias en su funcionamiento.

El nivel de demandas que la sociedad expresa respecto del estado nos muestra organismos claramente debilitados para afrontarlos. Esta debilidad no solamente se expresa en la cantidad o calidad de prestaciones sino en las pautas de funcionamiento.

Ello ocurrió claramente en las áreas de planificación territorial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo territorial parece oportuno resaltar que el fortalecimiento de las administraciones locales, que orienta la transferencia hacia el ámbito local de la regulación del crecimiento urbano,

parecería ser un posible camino para avanzar en la mejora de la gestión de los problemas urbanos, por ser la organización más cercana a esos problemas. No obstante, ello implica nuevos desafíos gubernamentales que se manifiestan en nuevas prioridades para la actuación pública, en especial el mejoramiento y/o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación.

La posibilidad de que los municipios puedan implementar políticas que atiendan estas cuestiones, tiene ciertos requerimientos desde el punto de vista institucional. Esto significa que la desconcentración de la gestión de políticas hacia los municipios, debe ir acompañada de un fortalecimiento de las capacidades institucionales para cumplir exitosamente su misión.

El Municipio es el Estado que tiene un mayor nivel de interacción con el ciudadano. En la actualidad su rol está pasando de ser una mera administración de servicios y tiende a convertirse en una estructura de coordinación y promoción para el desarrollo económico y social. En ese sentido, la capacidad institucional de los Municipios se refiere a la aptitud organizativa del Municipio requerida para el manejo adecuado de los elementos de la institución tales como objetivos, estrategias, estructuras, recursos humanos y sus interrelaciones, a los fines de:

- alcanzar en tiempo y forma los objetivos socio económicos propuestos;
- garantizar la gestión adecuada para la implementación del desarrollo;
- asegurar que el porcentaje del PBI asignado a los gastos públicos sea utilizado de manera eficiente y eficaz;
- llevar a cabo una mejor rendición de cuentas y una gestión capaz de proveer la infraestructura necesaria y el apoyo necesarios al sector privado;
- y fundamentalmente proveer mejores servicios a la población.

A los efectos de acompañar estos procesos, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Secretaría General y la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, han comenzado a trabajar coordinadamente en la búsqueda de la mejora de la relación Estado, democracia y desarrollo que plantea el presente Congreso.

La Subsecretaría de la Gestión Pública, con el objetivo primario de recuperar un Estado incluyente que lleve adelante el proyecto y el destino de la provincia respondiendo rápida y eficazmente a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales, establece en el Plan trienal como uno de sus ejes el **“Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización”**.



En ese marco, fortalecer a los municipios para que puedan mejorar la gestión pública en general y la gestión urbana en particular, es un objetivo prioritario en ambas jurisdicciones y han comenzado a trabajar conjuntamente para su logro.

Solamente coordinando acciones entre las jurisdicciones que conforman el Poder Ejecutivo Provincial, sumando esfuerzos, aprovechando la capacidad de los trabajadores estatales y fortaleciendo al municipio como el actor estatal más cercano a la comunidad, podremos promover la mejora del conocimiento, organización y gestión de la Administración Pública tanto provincial como municipal, como componente y actor institucional central para la materialización del interés público y de la gobernabilidad democrática del país.

Arq. Marcela Zanzottera

Agente de modernización

La Plata, 10 de mayo de 2005