



INFORME PERIODO 2016 - 2017

1. APELLIDO: MARIÑELARENA

Nombre(s): PATRICIA INES MARIA

Título(s) DOCTOR EN ARTE – ARQUITECTO

Dir.Electrónica:

2. OTROS DATOS

INGRESO: Categoría ADJUNTO Mes Octubre .Año 2005

ACTUAL: Categoría PRINCIPAL Mes Abril Año 2012

3. PROYECTOS DE INVESTIGACION EN LOS CUALES COLABORA

3.1.- Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires.

3.2.- El crecimiento de la brecha urbana frente a la expansión reciente del mercado de suelo. Un dilema de planificación territorial.

3.3.- Corredores culturales turísticos en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

3.4.- Hacia una política urbana más inclusiva en la provincia de Buenos Aires. Un análisis del debate y la implementación de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat

4. DIRECTOR

Apellido y Nombre (s): CONTI, Alfredo Luis

Cargo Institución: Investigador Independiente CIC. Director a/c LINTA

Dirección:

- Tel.: Dirección Electrónica:

5. LUGAR DE TRABAJO

Institución: Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (LINTA)

Dependencia: CIC

Dirección: Camino Centenario y 506 N °s/n

Ciudad: Gonnet, C. P.: 1897 .Prov. Bs. As. Tel: 0221 471 1726

6. INSTITUCION DONDE DESARROLLA TAREAS DOCENTES U OTRAS

Nombre. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Dependencia: Universidad Nacional de La Plata

Dirección: Calle 47 N° 162

Ciudad: La Plata .C. P 1900 Prov. Bs As. Tel.0221 423 6587

Cargo que ocupa. Ayudante Diplomado

7. RESUMEN DE LA LABOR QUE DESARROLLA

Patricia Inés M. Mariñelarena realiza tareas de apoyo a la investigación en la búsqueda de datos documentales, antecedentes históricos y elaboración de evaluación crítica para la identificación de nuevos paradigmas de gestión territorial y para la ponderación de valores y atributos turísticos en los corredores Norte, Oeste y Sur del Área metropolitana. Asimismo, ha aplicado diferentes procedimientos de análisis a fin de identificar las variaciones del déficit habitacional en la Provincia de Buenos Aires, comparando los datos de los censos de población entre 1991, 2001 y 2010. Figura en actas de reuniones científicas nacionales e internacionales en las que ha difundido sus ideas. Se desempeña como Ayudante diplomado en la Cátedra de Teoría de la Arquitectura y colabora en el Centro de Investigaciones Urbano Territoriales de la FAU UNLP.

8. EXPOSICION SINTETICA DE LA LABOR DESARROLLADA EN EL PERIODO

8.1.- DESIGNACION: *Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires.*

Director del Proyecto: Arq. CONTI, Alfredo. (Proyecto institucional acreditado por CIC en el marco del Programa de Fortalecimiento de Centros (2016).

Descripción y objetivos: El proyecto se orienta al análisis de experiencias de gestión territorial en la provincia de Buenos Aires, mediante la evaluación de los instrumentos de gestión utilizado, los resultados obtenidos y el grado de diálogo -asimilación, alineamiento o disidencia-con las distintas recomendaciones internacionales en la materia. Para ello, se tomaron como referencia los últimos documentos internacionales relacionados con la gestión del territorio, en especial la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana Hábitat III (2016), ambas correspondientes a la Organización de Naciones Unidas; y se identificaron instrumentos de gestión territorial de diversos partidos de la provincia de Buenos Aires relacionados con diferentes temática (ordenamiento territorial, planeamiento urbano, hábitat, patrimonio, desarrollo local). Los instrumentos de gestión seleccionados serán analizados a la luz de los paradigmas en juego y del enfoque de políticas públicas, prestando especial atención a los problemas de implementación de los instrumentos de gestión, con el fin de identificar limitaciones y proponer premisas para optimizar recurso en el marco de la gestión democrática del territorio. El Proyecto está planteado para su ejecución en un lapso de dos años, habiéndose desarrollado hasta el momento el 50% del plan de trabajo previsto.

FECHA DE INICIACION Y FINALIZACION: Agosto 2016 / en ejecución

Labor personal realizada: La labor personal en este periodo consistió en la recopilación de información y antecedentes de administración y gestión del Municipio de Tandil y Bahía Blanca, tomados como caso de estudio. En la observación de los lineamientos de los respectivos Instrumentos, se puso el acento en los aspectos relacionados con los parámetros de sustentabilidad.

Resultados obtenidos:

Informe sobre el Municipio de Tandil: origen, situación urbana actual e Instrumentos de Regulación del Territorio. Ver Anexo 1.-

Conti A. et al (2017): *Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia enviada al IV Congreso Científico y Tecnológico CIC, Quilmes, 1° de septiembre de 2017.

8.2. DESIGNACION: *El crecimiento de la brecha urbana frente a la expansión reciente del mercado de suelo. Un dilema de planificación territorial.*

Director del Proyecto: Dr. Juan Pablo del Río.

Descripción y objetivos

El objetivo del estudio es analizar el mercado inmobiliario, en particular los precios de suelo urbano, su evolución intertemporal a nivel del aglomerado del Gran La Plata y su distribución interna en la ciudad en función de las características de la estructura urbana. La dinámica de la formación de los precios del suelo urbano, a su vez, se vinculará con el surgimiento de conflictos por el acceso a la tierra, producto de aumento de la brecha de la relación salario y metro cuadrado urbanizado (o sin urbanizar), e interpelará profundamente el papel del poder público en la planificación del territorio y la gestión de la ciudad. El recorte temporal y espacial del estudio se circunscribe al período post crisis 2001/02 y al recorte territorial del Gran La Plata, integrado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada.

Objetivos particulares:

- Analizar a partir de los cambios macroeconómicos la evolución de la brecha urbana relación, en tanto relación entre el precio del suelo urbano (\$/m²) y el poder adquisitivo del salario medio en el GLP.
- Diseñar un indicador sintético que permita conocer la dinámica del inmobiliario a nivel territorial y elaborar un registro georreferenciado de conflictos urbanos.
- Comparar la dinámica de los precios del suelo urbano desde el 2003 a la actualidad con la década precedente asociada al régimen de convertibilidad (1991-2002), considerando su composición y distribución territorial.
- Identificar los vínculos entre los movimientos de precios del suelo y la transformación de la estructura urbana, las políticas públicas (incluye normativa urbana) y las condiciones de acceso a la ciudad de los sectores populares.
- Seleccionar casos de testigos que permitan un análisis en profundidad de las estrategias de los actores (tanto del sector inmobiliario como de las organizaciones sociales) frente a la toma de posición estatal o la manifestación de la acción pública en torno a los conflictos urbanos.
- Analizar cómo el aumento de la brecha urbana actual es internalizado en el entramado de actores estatales encargados de tomar decisiones en materia de ordenamiento urbano y planificación territorial.

Fechas de inicio y finalización

Agosto 2016 / En ejecución

Labor personal realizada: La labor personal en este periodo consistió. En el levantamiento de datos localizados en La plata, Berisso y Ensenada. Se tomaron como fuentes de información los portales inmobiliarios de la web, con un criterio de selección por localidad y solo aquellos relativos a terrenos anunciados como baldíos o sin construcción o con construcción a demoler. Posteriormente se procedió a procesar la información tal que pueda ser comparable con la relevada por otros Profesionales participantes del proyecto.

Resultado obtenidos

La información fue volcada en una planilla Excel unívocamente asociada a una georreferenciación generada en el Google Earth.

8.3.- DESIGNACION: *Corredores culturales turísticos en el Área Metropolitana de Buenos Aires.*

Director del Proyecto: Arq. Alfredo Conti

Descripción y objetivos: El Área Metropolitana de Buenos Aires (también denominada Gran Buenos Aires) comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y varios partidos de la provincia homónima. Se trata del mayor conglomerado urbano del país, con una población que se aproxima a los trece millones de habitantes, la gran mayoría de los cuales habitan en territorio provincial. El proceso de industrialización que se dio en el país desde la década de 1930 fue una de las causas de importantes migraciones internas hacia los alrededores de la Capital Federal, generando un proceso por el cual, en pocas décadas, se produjo la conurbación entre las localidades preexistentes, generando la megalópolis actual. En su consideración general, el elemento que define la estructura regional son las vías de comunicación, tanto vial como ferroviaria, las que aparecen bajo dos modalidades básicas: por un lado las troncales que integran el abanico que confluye en la Ciudad de Buenos Aires y, por otro, las que actúan en calidad de coronas, vinculando entre ellas a las áreas incluidas en el conglomerado. La primera impresión que causa el denominado “conurbano” es su evidente heterogeneidad, la que se verifica en aspectos sociales, económicos, urbanos, arquitectónicos y de paisaje urbano. Todo eso ha conducido a que el área sea considerada en muchas ocasiones con carácter negativo, tanto para quienes no habitan en ella como para parte de sus propios habitantes. Pero, a poco de se observe con atención, queda claro cómo en esa heterogeneidad se encuentran recursos naturales, culturales, históricos, urbanos y arquitectónicos que son de gran importancia y que pueden actuar tanto para el afianzamiento de la identidad de los habitantes de la región como para fomentar la visita por parte de residentes de otras áreas de la región y del país. En el marco enunciado, este proyecto se orienta a la identificación de posibles corredores culturales turísticos en los partidos provinciales que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires de modo de contribuir al desarrollo integral de las comunidades residentes en la misma.

FECHA DE INICIACION Y FINALIZACION: Marzo 2016 / Marzo 2018

Estado de avance: El proyecto se ha iniciado con una primera etapa consistente en una identificación preliminar de corredores a partir de las vías que integran el esquema vial troncal del área de estudio. A partir de tales corredores, se ha procedido a un estudio referido a la construcción del territorio; etapa que consiste básicamente en un trabajo de investigación histórica que permita, a través de la literatura existente y de documentos gráficos y cartográficos, reconstruir el proceso de formación del área metropolitana, identificando las localidades que han tenido, y conservan, una identidad histórica y urbano-arquitectónica, así como de sitios y conjuntos urbano-arquitectónicos que integran el patrimonio cultural y pueden actuar en calidad de atractivos turísticos. Para esta tarea, se han seleccionado algunos partidos de los sectores oeste, sudoeste y sur del Área Metropolitana.

Labor personal desarrollada: Con el objeto de seleccionar los casos de estudio mas representativos de los parámetros previstos en la investigación previa, la labor personal hasta la fecha consiste en la búsqueda de antecedentes

Resultados obtenidos: Informe sobre caracterización del Partido de Moreno, sobre la base de los parámetros que guían la investigación. Ver Anexo 2.-

8.4.- DESIGNACION: *Hacia una política urbana más inclusiva en la provincia de Buenos Aires? Un análisis del debate y la implementación de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat*

Director del Proyecto: Dr. Juan Pablo del Río. Proyecto acreditado por CONICET/ CIC.

Descripción y objetivos: El objetivo del estudio es analizar la política urbana y de hábitat bonaerense, considerando los debates en torno a la implementación de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) y el devenir de las problemáticas urbano-habitacionales en la provincia de Buenos Aires (ex ante y ex post a la sanción de la ley).

En este marco las actividades previstas, son: 1- Revisar y sistematizar literatura especializada vinculada con la formulación e implementación de políticas públicas y políticas urbanas-habitacionales.

2- Analizar la evolución del déficit habitacional y las restricciones en términos del acceso al suelo urbano producto de la evolución de los precios de los inmuebles.

3- Rastrear y documentar información sobre el contexto y debates relacionados con la legislación urbanística bonaerense.

4- Realizar entrevistas a referentes técnico, político, comunitarios y académicos involucrados en la implementación la LAJH.

5- Participar, observar y documentar los espacios de exposición pública que se están generando en el proceso de implementación de la LAJH (Consejo Provincial de Hábitat y Consejos Locales).

6- Relevar y analizar las resoluciones complementarias emanadas de la Autoridad de Aplicación, junto con los programas diseñados y los instrumentos de regulación puestos en funcionamiento.

7- Procesar, analizar y triangular los distintos registros empíricos con el objeto de generar avances parciales y publicaciones que contribuyan al análisis de esta política pública.

8- Analizar y evaluar los factores políticos, burocráticos, económicos, sociales y territoriales que atraviesan la implementación de Ley 14.449 y obstaculizan (o no) el desarrollo de una política urbana inclusiva en la provincia de Buenos Aires.

9- Sugerir estándares o criterios para la aplicación eficaz de instrumentos de regulación y formular lineamientos para el desarrollo de la política urbana en la provincia de Buenos Aires.

FECHA DE INICIACION Y FINALIZACION: Diciembre 2015 / Diciembre 2019

Labor personal realizada: La labor personal en este periodo consistió en la recopilación de información relativa a los Censos de Población 1991, 2001 y 2010 para la Provincia de Buenos Aires y Región Metropolitana. Con esta información brindada por el INDEC se elaboraron fórmulas para la evaluación de: (1) Hogares en viviendas irrecuperables, (2) Hogares con cohabitación en viviendas buenas, (3) Hogares en viviendas recuperables, (4) Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas buenas sin cohabitación.

Resultados obtenidos:

Del Río, J. - (2017): *"Evolución del déficit habitacional bonaerense (1991-2010)"*. Póster enviado al IV Congreso Científico y Tecnológico CIC, Quilmes, 1° de septiembre de 2017.

9. OTRAS ACTIVIDADES

9.1 PUBLICACIONES, COMUNICACIONES, ETC.

9.1.1.- IV Congreso Científico y Tecnológico CIC

Presentación de Ponencia: *Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires.*

Autores: Conti A. et al. Quilmes, 1° de septiembre de 2017.

9.1.2.- IV Congreso Científico y Tecnológico CIC
Presentación de Poster: "*Evolución del déficit habitacional bonaerense (1991-2010)*"
Autores: Del Río, J.. et al, Quilmes, 1° de septiembre de 2017.

9.2 CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO, VIAJES DE ESTUDIO, ETC.
No se consignan en este periodo

9.3 ASISTENCIA A REUNIONES CIENTIFICAS/TECNOLOGICAS o EVENTOS SIMILARES.

9.3.1.- “III Congreso Internacional Científico y Tecnológico” Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 1 de Septiembre de 2016. Asistente por el LINTA

9.3.2.- Encuentro abierto: **Patrimonio Cultural y Turismo Sostenible.** Instituto de Investigaciones en Turismo Facultad de Ciencia Económicas. UNLP. La Plata 21 de Abril de 2017. Asistente

10. TAREAS DOCENTES DESARROLLADAS EN EL PERIODO.

10.1.- Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP: Ayudante Diplomado.
Cátedra Teoría de la Arquitectura

10.2.- Facultad de Filosofía y Letras UBA. Maestría en patrimonio artístico y cultura en sudamérica colonial. A cargo del Seminario (modalidad virtual): “Diseño y evaluación de programas de intervención patrimonial”

11. OTROS ELEMENTOS DE JUICIO NO CONTEMPLADOS EN LOS TITULOS ANTERIORES.

Colabora en el Proyecto: *Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas Territoriales, Modos de Producción de Suelo, y Transformaciones Socio espaciales en el Área Sur de la RMBA.* Secretaría de Ciencia y Técnica UNLP, Proyecto I + D 163.

A cargo de la Línea de Trabajo: El Patrimonio natural y cultural como factor de arraigo

Los procesos de expansión urbana ponen de manifiesto los cambios más significativos en el proceso de producción, uso y apropiación del suelo. En esta dinámica se forman asentamientos con una organización comunitaria basada fundamentalmente en valores familiares o colectivos. Los habitantes pierden el concepto de identidad, porque emigran de otros contextos y alteran el concepto de patrimonio material, algunos porque no lo poseen; otros porque lo fundamentan en valores ajenos. En este sentido el patrimonio es una construcción que integra hábitos o costumbres de las distintas comunidades (patrimonio inmaterial, lugares / festividades) con el suelo que habitan (territorio / paisaje)

Profesional de apoyo: MARIÑELARENA, PATRICIA INES MARIA

Informe Científico-tecnológico período 2016 / 2017
ANEXOS

Anexo 1.-

Informe sobre el Municipio de Tandil: origen, situación urbana actual e Instrumentos de Regulación del Territorio.

Conti A. et al (2017): *Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia enviada al IV Congreso Científico y Tecnológico CIC, Quilmes, 1° de septiembre de 2017.

Anexo 2.-

Informe sobre caracterización del Partido de Moreno, sobre la base de los parámetros que guían la investigación.

Informe sobre caracterización del Partido de Moreno, sobre la base de los parámetros que guían la investigación.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LOS NUEVOS PARADIGMAS INTERNACIONALES Y SU APLICACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Autores:

Investigadores: Alfredo Conti, Juan Pablo Del Río*. Profesionales de Apoyo: Gisel Andrade, Renaldo Coletti, Arnoldo Oscar Delgado, Patricia Mariñelarena, Mara Pacheco. Becario: Patricio Raymundo. Pasante: Juan Ignacio Gómez Costa.

Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (LINTA)
Camino Centenario y 506 (Campus Tecnológico CIC), (1897) Gonnet
Teléfono 0221 4717126
ciclinta@gba.gov.ar

Resumen

El trabajo forma parte de un proyecto de investigación que se propone el análisis de experiencias de gestión territorial, mediante la evaluación de los instrumentos de gestión utilizados, los resultados obtenidos y el grado de diálogo -asimilación, alineamiento o disidencia-con las distintas recomendaciones internacionales en la materia. Para ello, se tomaron como referencia los últimos documentos internacionales relacionados con la gestión del territorio, en especial las prescripciones de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana de Hábitat III (2016), ambas correspondientes a la Organización de Naciones Unidas; y se identificaron instrumentos de gestión territorial de diversos partidos de la provincia de Buenos Aires relacionados con diferentes temática (ordenamiento territorial, planeamiento urbano, hábitat, patrimonio, desarrollo local); los mismo serán analizados a la luz de los paradigmas en juego y del enfoque de políticas públicas, prestando especial atención a los problemas de implementación de los instrumentos de gestión, con el fin de identificar limitaciones y proponer premisas para optimizar recurso en el marco de la gestión democrática del territorio. Más que conclusiones se presentan como resultados los avances de la sistematización de las recomendaciones internacionales en la materia y la selección de los casos de estudios.

1. Introducción

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación actualmente en desarrollo en el LINTA, en el marco del Programa de fortalecimiento de centros lanzado por CIC en 2016. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) establece un conjunto de pautas para construir un mundo más justo y equitativo, además de velar por el medio ambiente. Por otra parte, las recomendaciones relativas a la protección del patrimonio cultural y natural, al cambio climático o la Agenda Urbana de Hábitat III, están estrechamente vinculadas a los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas e imponen a los Estados miembros del organismo internacional el desafío de implementar nuevas herramientas de gestión territorial.

La planificación territorial en nuestro país se ha caracterizado por alta productividad de planes con baja implementación real, ausencia de una cultura de planificación que trascienda las administraciones gubernamentales, vacíos en el sistema normativo que admiten amplios márgenes de discrecionalidad, baja operacionalización a partir de instrumentos concretos de gestión y escasos niveles de evaluación de las prácticas de gestión territorial. Por todo esto, resulta estratégico identificar las agendas a nivel mundial para innovar en los procesos de gestión territorial y avanzar en la documentación y evaluación de las ventajas u obstáculos de los instrumentos de gestión utilizados a nivel local o provincial a fin de crear un banco de experiencias y una caja de herramientas para la gestión territorial para los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Cabe consignar que se entiende por instrumentos de gestión a los elementos o mecanismos que impulsan los entes gubernamentales para alcanzar metas de política y permiten agrupar acciones puestas en marcha por los decisores. Los instrumentos territoriales, a los fines de este proyecto de investigación, son aquellos que implican una afectación física o materialización en un recorte particular del espacio y, a su vez, se orientan a dar respuestas a demandas o problemáticas

territoriales específicas. Como recorte metodológico se tomaron como referencia instrumentos vinculados al ordenamiento territorial y ambiental, el planeamiento urbano, la redistribución de rentas urbanas, la gestión patrimonial-turística y el desarrollo local, entre otros.

El objetivo general del proyecto consiste en contribuir al desarrollo provincial a través del análisis de experiencias de gestión territorial, evaluando los instrumentos de gestión utilizados, el alcance de los resultados obtenidos y los grados de diálogo-asimilación, alineamiento o disidencia- con las recomendaciones internacionales en la materia. Los documentos internacionales tomados como base de los nuevos enfoques son la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, que incluye los objetivos y metas para el período 2015-2030, y los documentos preparatorios y final de la Agenda de Desarrollo Urbano de Naciones Unidas 2016 (Hábitat III).

2. Marco conceptual: políticas públicas, territorio y desarrollo sostenible

El estudio de las políticas públicas implica una lectura dinámica del Estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado social que se genera alrededor de las cuestiones problematizadas. Según Oszlak y O'Donnell (1981) toda política pública es una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. Al mismo tiempo, la política pública forma parte de un proceso social más amplio que incluye múltiples actores, grupos sociales o clases. En palabras de Torres (2004), la importancia del estudio de las políticas públicas radica en señalar a quiénes se orienta la acción gubernamental (y a quienes no) y expone las razones de dicha orientación, mostrando en cada caso una determinada correlación de fuerzas entre distintos actores sociales. A mismo tiempo, evidencia el grado de control que efectivamente tienen los gobernantes sobre el aparato estatal, el territorio y la sociedad que gobiernan.

Considerar la perspectiva de los actores involucrados en las políticas es clave ya que su participación es estratégica porque las actividades que realizan responden a visiones, valores e intereses específicos y, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en el proceso político depende de los recursos que administran (Repetto, 2009). Diversos autores plantean la necesidad de reconocer las lógicas de los actores (lógica de la ganancia, lógica de la necesidad, lógica política, entre otras) y su contraposición en el proceso de constitución de las políticas públicas (Pirez, 1995). De allí que la literatura sugiere, por un lado, analizar cómo opera ese entramado en el ámbito institucional durante el proceso de formulación e implementación de una política pública. Por otro lado, para evitar el riesgo de caer en la indeterminación social del juego político es importante indagar el proceso social que comprende el surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas. Desde esta perspectiva, se considera que es la cuestión específica la que delimita el proceso y los actores sociales involucrados y, a su vez, ésta se vuelve socialmente significativa a través del proceso político que la constituye como problema social.

Ahora bien, las políticas públicas tienen una impronta territorial variable, dado que no siempre el territorio opera como entidad de intervención de la acción pública, o no siempre es la distribución de recursos en términos espaciales lo que se pone en juego en la intervención estatal. En este sentido, Soja (2010) sostiene que cuando el espacio tiene implicaciones distributivas que van más allá de las relaciones que se estructuran en el ámbito productivo (o de la distribución primaria del ingreso), las políticas requieren ser analizadas como políticas territoriales. Dado que los recursos valorados socialmente y las oportunidades para utilizarlos no se distribuyen de manera justa y equitativa en el espacio.

Por su parte Harvey (2003) afirma que el territorio es receptor y transformador de los procesos de cambio tecnológico, económico, cultural y político que se dan a escala mundial, los cuales se expresan en diferentes escalas locales, regionales y nacionales. Por ello el territorio no opera como simple reflejo del accionar público, sino que debe ser considerado como una construcción social que trae aparejadas ciertas acciones y comportamientos por parte de diversos actores sociales. De allí que para analizar tanto las demandas como la formación, la implementación y los efectos de la política públicas, es necesario considerar no sólo a los actores y sus intereses, sino también el anclaje territorial de los mismos y las condiciones, las regulaciones y los elementos materiales que se ponen en juego en cada lugar. Por este motivo, Rodríguez y De Virgilio (2011) planean que el

encuentro de la política pública con el territorio redefine el curso de la acción e impone una fricción que depende de la configuración particular de relaciones e interacciones sociales que allí acontecen.

El desarrollo de la planificación como disciplina estuvo fuertemente hegemonizado por los enfoques de la administración positivista, de carácter racionalista, burocrático y centralista. Sin embargo, cada vez más la planificación territorial ha incorporado un enfoque de gestión y se ha venido enriqueciendo de los aportes del campo del estudio de las políticas públicas. Los abordajes que ponen el énfasis en la gestión como dimensión de análisis de las políticas públicas (PP), no reduce la mirada de la gestión a cuestión de técnicas de evaluación, gerenciamiento y financiamientos de programas o proyecto, por el contrario, parten del supuesto teórico que no hay PP por encima o por fuera de la dinámica general de la sociedad, y que no hay PP por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación.

Desde esta perspectiva la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de las PP a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebidas, la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y los procesos micro de la reproducción social de los actores. Se incorpora, entonces, los conflictos derivados de la realidad heterogénea y desigual y aquellos derivados del juego de intereses de los actores (dentro y fuera del Estado), se asume la complejidad del proceso a través de la cual se articulan recursos, y se concibe una frontera porosa entre Estado y sociedad en el proceso de constitución de demandas (Chiara y Di Virgilio, 2009). En paralelo, Velasco (2007, siguiendo a Lasswell, 1971) postula que además de considerar metodologías de análisis que se encuentran orientadas a obtener conocimiento del proceso de las políticas públicas, es necesario recuperar la perspectiva de obtener conocimiento útil para el proceso.

En este sentido, los instrumentos son una dimensión de análisis crítica, en tanto son medios, mecanismos o herramientas que impulsan los entes gubernamentales para alcanzar metas y, a su vez, permite agrupar diversas acciones que, en diferentes arenas, se impulsan para lograr los objetivos propuestos por las políticas. Desde el punto de vista metodológico los instrumentos son categorías ideales que permitan ordenar diferentes iniciativas que son puestas en marcha por los decisores. Cada categoría de instrumentos responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, su uso alternativo o simultáneo otorga claves de análisis para conocer estrategias reales de cada política (Velasco, 2007). Por otra parte, existe una estrecha relación entre los instrumentos de política pública y la capacidad estatal de intervención eficaz en la sociedad. Traspasar las meras declaraciones retóricas, requiere de un conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal frente a los problemas sociales. Por ellos, el análisis de las características de los instrumentos, la forma en la que se construyen o seleccionan y el modo en que configuran son una pieza clave de la capacidad de intervención estatal (Isuani, 2012).

En base a la clasificación de instrumentos que sugiere la literatura especializada (Velasco, 2007; Reese, 2011; UN-Hábitat, 2016) los instrumentos pueden agruparse o clasificarse en instrumentos: normativos (pactos internacionales vinculantes, leyes, ordenanzas, resoluciones administrativas, reglamentos, estándares, protocolos, etc.), organizativo (vinculados a formas de división del trabajo dentro de la administración, delimitar competencias, establecer ámbitos de coordinación, cooperación, etc.), pragmáticos o de planificación (planes, programas, proyectos, etc.), financieros (impuestos, subsidios, subvenciones, créditos, asociaciones público-privadas, transferencias intergubernamentales específicas, creación de mercados, fondos concursales, etc.), y otros (como aquellos instrumentos asociados a I+D, promoción y desarrollo, de comunicación o difusión de las acciones de gobierno, participación ciudadana, evaluación y seguimiento de políticas, etc.).

2.1 Antecedentes internacionales, nacionales y provinciales relevantes

La Agenda para el Desarrollo Sostenible (2016), a nivel internacional, indica a través de los diversos objetivos metas que requieren innovaciones estratégicas en términos de la planificación de los estados nacionales y de la gestión territorial a nivel local. A modo de ejemplo, puede citarse en relación al objetivo 11: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, la meta de “aumentar la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”; o en relación al objetivo 13: “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus

efectos”, la meta de “promover mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático...”.

En el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015) Argentina se comprometió a reducir sus emisiones hasta en un 30% al 2030, condicionando la mitad de ese esfuerzo a la implementación de financiamiento internacional. Si bien, estos compromisos dependen en parte de programas nacionales de adaptación, también requieren estrategias de adaptación a través de la planificación municipal, como por ejemplo en la regulación de los usos del suelo y en el diseño constructivo, siendo las ciudades un ámbito privilegiado de la lucha contra el cambio climático. De allí que esta preocupación se vuelve transversal a la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (2016). Al mismo tiempo, los tres factores claves para la implementación de efectiva de un cambio de paradigma urbano son según la ONU: i) la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, ii) la planificación territorial estratégica y gestión integrada-participativa, y iii) un marco de financiación innovadora y eficaz basado en finanzas municipales y sistemas fiscales locales fortalecidos.

A nivel nacional resulta interesante destacar algunos antecedentes como son: la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública (2004), la cual desarrollo avances en la formulación del Plan Estratégico Territorial; y la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN, 2008), el cual tiene entre sus preocupaciones garantizar la continuidad de las políticas frente a los cambios de gobierno, colaborar con el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación de las distintas jurisdicciones y promover nueva legislación en la materia. En el seno del Consejo se elaboró el Proyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (2012), cuyo objeto es el establecimiento de presupuestos mínimos de ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo. Este proyecto muestra los debates en la materia en las últimas décadas de manera solidaria con otras iniciativas, como ser el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (2007), el Proyecto de Ley Desarrollo Urbano Territorial Nacional (2009) y el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional (2011), cada uno con alcances muy diversos.

En esta línea, Habitar Argentina (2009) se constituyó como iniciativa por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat que articula organizaciones diversas, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores nacionales. Desde este espacio multisectorial se trabaja en la generación políticas urbanas inclusivas y la elaboración de proyectos de ley acorde con muchas de las recomendaciones de la nueva Agenda Urbana Hábitat III (ONU), los mismos se encuentran vinculados a temáticas varias, como ser: Ordenamiento Territorial, Vivienda y Producción Social de Hábitat, Regularización Dominial, Regulación del Procedimiento de Desalojo, entre otras.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, el Decreto-Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (1977) constituye un antecedente ineludible para abordar la cuestión de los instrumentos de gestión territorial. Dicha ley regula la responsabilidad de los municipios en la planificación del territorio, incorporando la interrelación de variables morfológicas, funcionales, ambientales para el crecimiento urbano controlado a través de un proceso de planificación en etapas e instrumentos legales como: la delimitación de áreas, la zonificación según usos y los planes municipales (plan de ordenamiento territorial y plan particularizado). La implementación de esta ley supuso cambios estructurales en los procesos de creación de suelo urbano, ocupación del territorio y equipamientos mínimos, dado que exige producir loteos de mayor calidad y como consecuencia impacto vía el encarecimiento de oferta de suelo en las condiciones de acceso a la ciudad de los sectores de menores recursos.

Complementariamente, la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (2012) implica la difusión en el territorio provincial de un nuevo paradigma de política urbana que se orienta a generar encuadres de planificación fundados en la función social de la propiedad y en el derecho a la ciudad; reconocer el problema de los asentamientos informales para situarlos en el centro de la escena de las intervenciones estatales; incorporar a las organizaciones sociales a/en la gestión urbana con el objetivo de democratizar la toma de decisiones; generar subsidios cruzados para financiar formas de desarrollo urbano-ambiental a partir de la recuperación de la valorización inmobiliaria; entre otros aspectos. Particularmente, interesa destacar que esta ley 14.449 exige incorporar el papel que juegan los mercados de suelo en el proceso de crecimiento urbano, plantea el desafío de incorporar la sostenibilidad económica de la urbanización (articulando catastros multi-finalitarios, tributación

inmobiliaria y recuperación pública de plusvalías) y obliga a avanzar en el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Por otra parte, recientemente se ha creado en el ámbito del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública de la provincia la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos e Interjurisdiccionales (2016), la cual tiene a su cargo la coordinación de políticas públicas en el área metropolitana y las que requieren de la intervención de múltiples jurisdicciones (municipios, provincias y Nación), en temáticas como: tratamiento de residuos, ordenamiento territorial, sistemas de información municipal, gestión de riesgo, planes de contingencia para cuencas hídricas, seguimiento de gestión provincial y municipal, desarrollo de un Agenda Provincial Ambientalmente Sustentable, etc.

2.2 Evolución del enfoque de desarrollo sostenible y su agenda

En cuanto a la evolución del concepto de desarrollo sostenible, cabe recordar que, después de la Segunda Guerra Mundial, hubo un acelerado crecimiento económico en los países industrializados, que trajo como consecuencia problemas ambientales que comenzaron a preocupar a la comunidad internacional. Los avances científicos y tecnológicos surgidos durante el conflicto bélico fueron encausados hacia la producción de bienes, generando un cambio en el modo de vida y elevando los estándares de consumo de bienes y servicios. La instalación de un modelo de alto consumo y producción implicó una transformación de recursos naturales renovables y no renovables destinados a abastecer los centros urbano-industriales y el progreso económico trajo como consecuencia la degradación del ambiente, hecho que se verificó en la pérdida creciente de la calidad del aire, aguas y suelos. A esto se sumaron agudas crisis alimentarias, deterioro de los sistemas agrícolas y, en los países más pobres, el crecimiento demográfico explosivo.

El término desarrollo sostenible, en contraposición al concepto de desarrollo basado en la producción sin tener en cuenta el uso racional de los recursos naturales, fue introducido en el año 1987 en el texto “Nuestro futuro común”, también conocido como Informe Brundtland, en el que se plantea la conocida definición que hace referencia a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. En 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Cumbre de la Tierra, de la que surgió el documento Agenda 21, que propone una serie de acciones deseadas para promover el desarrollo sostenible.

En el año 2000, Naciones Unidas adoptó los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, a ser monitoreados en 2015, que se orientan a erradicar la pobreza y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades, garantizar el sustento del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Más adelante volveremos a estos objetivos al tratar cómo se prepara la revisión de 2015. Otro paso importante se dio en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002, en la que se introdujo el concepto de los tres pilares del desarrollo sostenible: ambiental, social y económico, interdependientes y reforzándose entre ellos.

Ya más cerca de nuestros días, en 2011, uno de los informes sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asocia los conceptos de sostenibilidad y equidad y se propone como una definición en la que se afirma que “el desarrollo humano tiene que ver con la expansión de las libertades y las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar. Ambas nociones —libertades y capacidades— son más amplias que la de las necesidades básicas. En otras palabras, se trata de ampliar las opciones”.

En el año 2012 tuvo lugar en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20 en referencia a la que se había realizado en la misma ciudad veinte años antes. El documento final, con el título de “El futuro que queremos”, replantea los tres pilares del desarrollo sostenible a la vez que agrega conceptos que pasan a ser claves como los derechos humanos, la inclusión y la equidad. El informe de seguimiento, con el propósito de realizar ese futuro que queremos para todos y con vistas a la verificación en 2015 de los objetivos del milenio, reconoce que se necesita un cambio transformativo y que, dado que los desafíos son

altamente interdependientes, es necesario un enfoque holístico que tenga en cuenta el desarrollo social inclusivo, el desarrollo económico inclusivo, la sostenibilidad ambiental y la paz y la seguridad.

El rastreo histórico de los problemas ambientales y de los diferentes paradigmas, expresados a través de los documentos producidos en los últimos años, muestra que ha habido una evolución en la manera de entender la relación entre crecimiento económico y preservación del ambiente. En un principio, se veían como términos contradictorios para luego empezar a entenderse como complementarios. Se pone en evidencia, entonces, que el largo camino que llevó a reconocer al ambiente como el factor indispensable a tener en cuenta en la planificación del desarrollo, ha quedado subordinado a las visiones e intereses sectoriales. El crecimiento económico se sigue viendo como el motor indispensable del desarrollo, que ahora se declama sustentable, aun cuando ningún país desarrollado llegó a esa categoría respetando la lógica de la sustentabilidad. Los países desarrollados no han puesto en marcha con suficiente celeridad tecnologías de producción limpia y eficiente, ni se logró su transferencia a los no desarrollados; menos aún se han desalentado o modificado los patrones de consumo contaminantes.

En la actualidad, la inequidad mundial es notoria, mientras que la mayoría de los habitantes de los países desarrollados goza de una buena calidad de vida, en el otro extremo los habitantes de los países más pobres se encuentran bajo la línea de necesidades básicas insatisfechas, sin acceso al agua segura, la energía, el cuidado de la salud, la seguridad alimentaria, etc. Sólo las políticas gubernamentales pueden asegurar el bien común a través de la redistribución del ingreso, destinando lo necesario para evitar el deterioro del ambiente y la pobreza extrema, asegurando que la calidad del ambiente y la protección del capital natural proveedor de bienes y servicios no se degrade, tras un crecimiento económico falso e insostenible por definición.

Por estos motivos, los progresos en la agenda del desarrollo sustentable han sido graduales y limitados, ya que dependen directamente de la voluntad política de los Estados, no solo para hacer acuerdos sobre objetivos, recursos y cronogramas, sino también para su ejecución, evaluación y seguimiento. La comunidad liberal tiene una visión que se basa principalmente en la economía global. Sería importante modificar y extender esta visión, a las condiciones de vida tanto regional como local para poder diseñar y evaluar las políticas públicas en función del desarrollo sostenible.

Asimismo, un proceso de aprendizaje colectivo, la constitución de colaboraciones, una participación sobre un plano de igualdad y un diálogo permanente entre los poderes públicos, las colectividades locales, los medios universitarios, las empresas, los consumidores, las ONGs, los media y otros protagonistas, son indispensables para elevar la conciencia, buscar soluciones de recambio y modificar los comportamientos y modos de vida, incluidos los hábitos de producción y consumo, en el sentido de la sostenibilidad.

La crisis actual por lo que atraviesa el sistema internacional en su conjunto abre la posibilidad de repensar la relación entre Estado y mercado y el paradigma neoliberal que ha predominado. Se debería aspirar a un desarrollo que posibilite la gestión racional y sostenible de los recursos básicos, que garantice la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, etc. La construcción de un futuro sostenible no es algo que pueda posponerse para ocuparse de "lo urgente", es decir, de la crisis económica. Es, por el contrario, la única vía para superar la crisis.

3. Los macro lineamientos de política de la Nueva Agenda Urbana

Tras el análisis de la agenda global de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) se consideró Hábitat III, como un segundo marco de referencia clave para identificar la prescripción de política en el marco de la gestión territorial, en particular para el ámbito urbano en el que se centran la mayoría de los casos de estudio de este proyecto de investigación.

Los documentos básicos que se han tenido en cuenta para la identificación de los nuevos paradigmas es la Agenda Urbana adoptada por Naciones Unidas en 2016 en el marco de la reunión Hábitat III, que tuvo lugar en Quito, Ecuador. Para ello se analizaron la Declaración de Quito y 10 documentos preparatorios de unidad de política (elaborados a partir de los 22 documentos temáticos aportados por los expertos internacionales). Los 10 documentos de policy units se vincularon con las siguientes temáticas (que como se verá luego se articulan con la selección de los casos de estudio):

Derecho a la ciudad; Marco sociocultural, diversidad y patrimonio; Políticas urbanas nacionales; Gobernanza; Creación de capacidad y desarrollo institucional; Financiamiento municipal y sistema fiscal local; Ordenamiento urbano, mercado de suelo y segregación; Desarrollo local y economía informal; Ecología y resiliencia urbana; Servicios urbanos e infraestructura; Políticas de Vivienda. En cada uno de estos documentos se identificó cuál es la visión o la perspectiva desde la cual se construye el mapa de los problemas sobre los cuales se pretende intervenir, qué prescripciones de política sugiere o recomienda la ONU y qué instrumentos se proponen para llevar adelante dichas prescripciones.

Por razones de espacio, a continuación, se presentan tan sólo algunas ideas fuerza de 175 puntos principales de la Declaración de Quito (2016), la cual se basa en tres principios: no dejar a ninguna ciudad atrás en su desarrollo, promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas, y fomentar la sostenibilidad ambiental. Los aspectos fundamentales son los siguientes:

- Proporcionar servicios básicos para todos los ciudadanos. Estos servicios incluyen: acceso a la vivienda, agua potable y saneamiento, alimentos nutritivos, atención de la salud y planificación familiar, educación, cultura y acceso a las tecnologías de comunicación.
- Garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y libre de discriminación. Toda persona tiene derecho a los beneficios que sus ciudades ofrecen. La Nueva Agenda Urbana pide a las autoridades de la ciudad para tener en cuenta las necesidades de las mujeres, las personas con discapacidad, los grupos marginados, los ancianos, las poblaciones indígenas, entre otros grupos.
- Promover medidas en apoyo de ciudades más limpias. La lucha contra la contaminación del aire en las ciudades es buena para la salud de las personas y para el planeta. En la Agenda, los líderes se han comprometido a incrementar el uso de energías renovables, proporcionar un transporte público mejor y ecológico, y gestionar de manera sostenible sus recursos naturales.
- Fortalecer la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de los desastres. Muchas ciudades han sentido el impacto de los desastres naturales y los líderes se han comprometido a poner en práctica las medidas de mitigación y adaptación para minimizar estos impactos. Algunas de estas medidas incluyen: una mejor planificación urbana, infraestructura de calidad y la mejora de las respuestas a nivel local.
- Tomar medidas para hacer frente al cambio climático mediante la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Los líderes se han comprometido a involucrar no sólo al gobierno local, sino a todos los agentes de la sociedad en la acción climática teniendo en cuenta el Acuerdo de París sobre el cambio climático, que busca limitar el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2 grados centígrados.
- Respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria. Los líderes han reconocido que la migración plantea desafíos, pero también ofrece una importante contribución a la vida urbana. Debido a esto, se han comprometido a establecer medidas que ayuden a los migrantes, los refugiados y los desplazados internos hacer contribuciones positivas a las sociedades.
- Mejorar la conectividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas. Esto incluye el establecimiento de asociaciones con empresas y la sociedad civil para encontrar soluciones sostenibles a los problemas urbanos
- Promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos. La interacción humana debe ser facilitada por la planificación urbana, por lo que en la Agenda se pide un aumento de los espacios públicos como aceras, carriles para bicicletas, jardines, plazas y parques.

En relación con estos, se definieron seis conceptos claves para promover en las ciudades: compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible. Como cambio de paradigma, básicamente se plantea que hay que cambiar la forma de hacer urbanización: los principios básicos, la legislación urbanística, el diseño y la planificación urbana, y el diseño financiero de la urbanización.

Cabe destacar que Hábitat III ha generado resistencias. En forma paralela a la conferencia de la ONU se realizaron una serie de eventos en los cuales se debatían los temas tratados en reunión oficial y los contenidos de su producto final, cuyos objetivos fueron complementar o incluso contrarrestar las estrategias diseñadas en dicho documento. Los motivos principales por los cuales se generan acciones y reacciones opositoras o complementarias a esta conferencia y su declaración de contenidos son varios, en primer lugar hay un punto de conflicto con el formato a puertas cerradas, convirtiendo a la reunión en elitista y excluyente y dejando a una parte de los actores involucrados fuera de las diferentes etapas que van conformando la agenda, a otros participando en todo el proceso pero sacándoles la posibilidad de voto en instancias de toma de decisiones.

Por otro lado, los temas que terminan definiendo la agenda no son los generados de forma genuina y natural por los pueblos, los cuales no tienen voz ni voto, quienes tendrían que ser los principales beneficiarios en las decisiones o intenciones que definen los contenidos de los documentos emanados por la conferencia. No se incluyen problemáticas sociales urbanas trascendentales para los pueblos en la actualidad, el derecho a la ciudad y la especulación del suelo urbano son puntos elementales en el desarrollo de la calidad de vida y no fueron atendidos con la importancia que merecían.

En resumen, los críticos de Hábitat III consideran que se deja afuera a los principales actores involucrados y termina generando un producto sin definiciones concretas, con una gran incertidumbre desde la visión operativa de los emanados. Agregan que no se aprovechó esta oportunidad para impulsar políticas públicas que promuevan la urbanización inclusiva y se priorice las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

4. Identificación de casos de estudio en la provincia de Buenos Aires

En este apartado se presentan una selección preliminar de instrumentos de gestión territorial que operan como casos de estudio, en su mayoría a escala de experiencias de gestión municipal. De modo de responder al objetivo particular del Proyecto marco de documentar las experiencias de gestión y los instrumentos analizados a partir de la sistematización de antecedentes, análisis de normativa, documentación pública, observación-participación en espacios de deliberación y la realización de entrevistas a los responsables de la formulación e implementación de las políticas analizadas, se procedió a la búsqueda de información sobre los casos-instrumentos seleccionados.

Esta actividad implicó la búsqueda de información referida a normas, programas, planes, proyectos y otros instrumentos relacionados. Una vez obtenida la información de base, se procedió al su ordenamiento y sistematización preliminar, lo que dio lugar a la identificación de vacíos de información a completar con entrevistas a los actores pertinentes en los gobiernos locales. A continuación, se justifican y presentan muy brevemente los casos-instrumentos seleccionados:

4.1 Protección del patrimonio urbano arquitectónico, en Chascomús.

En el marco del Decreto-Ley 8912/77, de uso y explotación del suelo, el Municipio aprobó la Ordenanza 1272/81 y, casi treinta años más tarde, elaboró el Plan Estratégico Chascomús (PECH), cuyo objetivo central es “definir de manera participativa las principales líneas de actuación futura [...] a partir de un nuevo modelo de desarrollo más equitativo y sostenible”. El PECH dio origen al Plan de Desarrollo Territorial (PDT) que procuró contribuir a una mejor gestión del patrimonio de Chascomús. El PECH tuvo por objetivo central definir en forma consensuada las principales líneas de actuación que permitieran un desarrollo más equitativo y sostenible, a la vez que enfrentar los rápidos cambios que afectaban el escenario nacional e internacional. El PDT pone especial énfasis en los valores identitarios del área urbana de Chascomús y del entorno de la laguna; en tal sentido, la valoración se centra en la morfología urbana, la arquitectura histórica y los aspectos urbano-ambientales que otorgan identidad a la ciudad. Se establecen entonces, dentro de este contexto, condiciones particulares para la Zona Central considerada como “el sector urbano de mayor concentración de actividades, intercambios sociales y variedad de usos que presenta un carácter simbólico y polifuncional de máxima primacía”, explicitando los criterios que habrán de tenerse en cuenta para la valoración de los bienes a proteger, el entorno urbano y los objetivos de planeamiento para la zona en que se encuentra el bien.

4.2 Desarrollo territorial, patrimonio y turismo, las agencias de desarrollo.

En la provincia de Buenos Aires, la figura de la Agencia de Desarrollo Productivo ha tenido amplia expansión formal. Las mismas constituyen un ejemplo de la nueva institucionalidad surgida en las últimas décadas como instrumento para promover y consolidar los procesos de desarrollo territorial. En esta línea de estudio se procura describir y analizar las acciones implementadas por estas entidades con sede en la provincia de Buenos Aires en apoyo del turismo local y/o regional desde una doble perspectiva: por un lado, aquellos planes, programas y proyectos dirigidos al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPYMEs) del sector para dotarlas de un entorno apropiado para un desempeño innovador; por el otro, aquellos centrados en la valoración y activación del patrimonio natural y cultural que refuercen su papel como recursos turístico e identitario. El Ministerio de Producción bonaerense del cual depende la Subsecretaría de la Pequeña, Mediana y Microempresa, que incluye a su vez la Dirección de Desarrollo Productivo Local, consigna tres ejes de intervención para fortalecer a los denominados “actores estratégicos para motorizar el Desarrollo Local”: las Incubadoras de Empresas (10), los Polos Tecnológicos (5) y las Agencias de Desarrollo Local (43 en total, calificadas como “activas”). Avanzada la elaboración del marco de referencia y la metodología de relevamiento y análisis a aplicar, se estableció contacto con la Dirección para solicitar información y asistencia para iniciar indagaciones de mayor detalle sobre constitución, trayectoria y líneas de actuación desarrolladas por las Agencias potencialmente más adecuadas. Lamentablemente, se comunicó que la Dirección ha discontinuado las acciones según los ejes informados desconectándose de las Agencias listadas, varias de las cuales habrían interrumpido sus actividades. En la actualidad se trabaja en un relevamiento de aquellas que viabilicen la aplicación de la metodología de indagación propuesta.

4.3 Convenio urbanístico y contribución por mejoras en Tandil.

En el año 2005 se aprobó por ordenanza 9.865 el Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (PDTT), el que define los principios, estrategias, programas y proyectos de actuación prioritarios; contempla las normativas reglamentarias en materia de clasificación del territorio, zonificación, sistema vial, edificación, usos del suelo, parcelamiento, zonas de regulación general, zonas especiales, urbanizaciones especiales, calidad ambiental, preservación del patrimonio construido; define un sistema de gestión territorial con claro contenido instrumental donde se desarrollan instrumentos complementarios de planificación, instrumentos de promoción y desarrollo, instrumentos de intervención en el mercado de tierras, instrumentos de participación ciudadana, evaluación de impacto urbano-ambiental, entre otros. En el marco del PDTT, se identificaron varios instrumentos de redistribución de rentas urbanas, como, por ejemplo: convenios urbanísticos, consorcios, régimen de movilización de suelo urbano, bancos de tierras, participación municipal en las plusvalías generadas por la acción urbanística, ente otros. Sin embargo, muchos de estos instrumentos no fueron implementados y entre el año 2010 y 2012 se generó un debate a nivel local tras la iniciativa del gobierno local para reglamentar la forma operativa de cobro del tributo de plusvalías urbanas y la contribución por mejoras. Los convenios urbanísticos y la contribución por mejoras fueron los instrumentos que encontró el municipio para lograr los consensos mínimos para avanzar con estas políticas de financiamiento de desarrollo urbano, las cuales desde entonces se han sido implementadas a nivel municipal. El interés por este caso radica en que parte de los instrumentos que fueron vedados por la discusión en el Concejo Deliberante local, luego, en el año 2012, tuvieron reconocimiento provincial en el marco de la Ley 14.449. Sin embargo, estos instrumentos aún no se encuentran difundidos en el resto de los municipios de la provincia de Buenos Aires y existe escaso conocimiento respecto a los procedimientos y las metodologías de cálculo. Aspecto que podría implicar un impacto positivo en las finanzas locales y en el financiamiento del desarrollo urbano en base a principios de equidad social.

4.4 Tributo por plusvalía urbanística en el partido de La Plata.

En el año 2012 se aprobó por la ordenanza 10.870 el Código Tributario que introduce en sus artículos 230-235 y 269 el tributo por plusvalía urbanística entendida como la valorización de los inmuebles producto de las actuaciones administrativas y/o intervenciones municipales, así como inversiones privadas en infraestructura y equipamiento o autorizaciones promovidas por el municipio.

Según los expertos entrevistados esta ordenanza constituye un modelo de referencia para el resto de los municipios de la provincia de Buenos Aires. En paralelo, en 2014 la ordenanza 11.218 crea el Consejo Local de Tierra y Hábitat en el marco de la iniciativa de la Ley 14.449 y, además, crea la cuenta especial de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, la cual recibirá el aporte de tributo por plusvalía urbanística. A pesar del desarrollo normativo y la precisión del procedimiento de cálculo y cobro, el balance presentado en 2016 por la nueva gestión municipal evidenció que luego de cuatro años la recaudación municipal en la materia tan sólo ascendía a \$ 60.000. Aspecto que evidenció el fracaso pleno de esta política de financiamiento del desarrollo urbano. No obstante, a partir del cambio de gestión, la implementación del cobro de dicho tributo volvió a tomar relevancia y es un tema de debate en el ámbito municipal. Por otra parte, el municipio de La Plata presenta también antecedentes relevantes en el uso de los instrumentos de convenios urbanísticos -que se remontan a fines de la década de 1990-, los cuales en caso de existir acceso a la información habilitarían estudios comparativos con los convenios urbanísticos implementados recientemente el partido de Tandil. Todos estos elementos antecedentes abrevan el interés por analizar la relación entre estos instrumentos de redistribución de rentas urbanas y la matriz del financiamiento urbano a escala municipal en la actualidad.

4.5 Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial Rural del Partido de Balcarce.

En este caso, se destaca que entre los años 2010 y 2012 se desarrolló un importante trabajo participativo e interinstitucional. En 2011 se firmó un Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno Municipal de Balcarce, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires (OPDS), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, Estación Experimental Agropecuaria Balcarce) y las Facultades de Ciencias Agrarias y de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Dicho proceso dio lugar a que, en 2014, el gobierno municipal presentara formalmente el plan para su aprobación jurídica por ordenanza. A pesar de los ajustes y correcciones realizadas por el Ejecutivo municipal, su tratamiento en el Concejo Deliberante se vio demorado en el año 2015 por diferentes tensiones. Interesa destacar que este plan es de vital importancia como instrumento estratégico para la planificación del desarrollo territorial rural del partido; tiene por fin promover el desarrollo sustentable y operativamente definió una serie de programas y proyectos que buscaba traccionarse a nivel institucional mediante la creación de una Agencia Ambiental local. En el marco del Decreto Ley 8912/77 y las Ordenanzas Municipales 92/10 y 157/10, el plan propone regular los usos en las áreas Rural y Complementaria, considerando las diferentes características de los ambientes a fin de sostener las diversas actividades, distribución equilibrada en el espacio para garantizar la provisión de los servicios ecosistémicos críticos, como la provisión de agua limpia, la protección del suelo, la calidad del paisaje y la conservación de la biodiversidad. Estos motivos, sumados a la concepción de ordenamiento territorial -como un proceso flexible, gradual y participativo- y a la inexistencia de antecedentes similares en el ámbito provincial, hacen de este Plan una experiencia prácticamente única que requiere ser analizada y documentada. Más allá de los avances y retroceso en la implementación del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial Rural del Partido de Balcarce, este Plan constituye la primera experiencia de ordenamiento ambiental territorial en el ámbito rural en territorio bonaerense con vocación de organizar las actividades socio económicas que allí se desarrollan, en base a articulación y aportes interinstitucionales hasta entonces inéditos en la provincia de Buenos Aires.

4.3 Plan de Desarrollo Territorial del municipio de Chascomús.

En el año 2003, en el partido de Chascomús comenzaron a realizarse diversas actividades en el marco del Plan Estratégico de Chascomús (PECH). Este proceso reinstaló en la agenda local la temática de la planificación e impulsó al Ejecutivo municipal a incorporar a distintos actores locales de cara a generar consensos. Algunas de las acciones que se destacan de PECH son la creación de la Junta Promotora, la difusión de diversas instancias de capacitación, la realización de encuentros y talleres participativos vinculados a construcción de una visión común de desarrollo local, mediante instancias de: diagnósticos de problemáticas, identificación de propuestas y definición de estrategias de acción, entre otras. En este marco, surgió la necesidad de trabajar en el Plan de Desarrollo Territorial - PDT (Ord 4030/09) con el objetivo de actualizar y reemplazar el Plan regulador existente que era del año 1981 (Ord. 1272/1981). En el PDT se definen las estrategias de crecimiento para el partido y la ciudad de Chascomús. Además de la definición clásica de zonas y usos, sistema vial, normas generales de edificación y parcelamiento, se incluyeron líneas de acción vinculadas con la

problemática ambiental y el patrimonio. A su vez, en el PDT se consideran explícitamente varios instrumentos de gestión que serán objeto de indagación de este caso de estudio. Finalmente, cabe mencionar que el PDT sufrió algunas observaciones en el proceso de convalidación a nivel provincial que exige el Decreto-Ley 8.912, tras lo cual en el año 2012 el municipio sancionó la Ordenanza 4561 asimilando las recomendaciones provinciales. Transcurrido más de cinco años, interesa evaluar cuál ha sido las limitaciones y/o la capacidad de respuesta del PDT y sus instrumentos a las demandas urbanas y de ordenamiento territorial en el ámbito municipal.

5. A modo de cierre

El recorrido realizado a nivel exploratorio por algunos de los principales marcos de referencia internacionales que fijan premisas, establecen recomendaciones e identifican instrumentos de actuación -orientados al fortalecimiento de las políticas públicas en el marco del desarrollo sostenible-, no difiere sustantivamente de los discursos y premisas que pueden hallarse en las experiencias e instrumentos de gestión territorial que fueron seleccionados como casos de estudio en la provincia de Buenos Aires. Las razones de ellos serán objeto de próximas comunicaciones; no obstante, interesa destacar que las principales dificultades y obstáculos en términos de la circulación de ciertas ideas y paradigmas de planificación continúan anclándose en el proceso de implementación.

De allí que, en el marco de este estudio, a futuro interesa indagar e interrogarse, en primer lugar, acerca del problema de la circulación del conocimiento y el papel que juegan los encuadres o marcos de referencias internacional en los enfoques de planificación y gestión territorial que operan en el ámbito local. En segundo término, cada uno de los casos de estudio se encuentra atravesado por debates y especificidades de enfoques y herramientas que requieren un tratamiento particularizado. Por ello es necesario reconocer la genealogía específica de los enfoques que se ponen en juego en el diseño de cada uno de los instrumentos de gestión territorial aquí seleccionados como casos de estudio. En tercer lugar, se procura avanzar en una contextualización y sistematización más exhaustiva de cada uno de los casos-instrumentos de gestión, ya no en el plano teórico-conceptual sino en clave de la situacionalidad territorial y de los procesos de gestión a escala local. En cuarto término (y a efectos de dar respuesta al planteo anterior), se avanzará en la reconstrucción de la dimensión política, los entramados de actores e intereses, que modela las trayectorias de los instrumentos de gestión y los efectos de las coyunturas, sin por ello desconocer las restricciones estructurales existentes en todo proceso de política pública. Quinto, se propone analizar -intentando tomar cierta distancia de la cuestión política presente en el punto anterior- las principales potencialidades o limitaciones que tienen determinadas instrumentos de política, en claves de la capacidad de intervención estatal frente a determinados problemas en el proceso de gestión territorial. Por último, aunque resulte obvio, cabe advertir que todas estas dimensiones se encuentran profundamente articuladas entre sí, siendo su delimitación tan sólo analítica.

Bibliografía

Chiara, M y Di Virgilio, M. M. (2009): "Conceptualizando la gestión social"; en Chiara, M y Di Virgilio, M. M. (org.), Gestión de la política social; Ed. Prometeo Libros y UNGS.

De Mattos, C. A. (2004): "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana"; en Revista Paranaense de Desenvolvimento, N° 107; Pp. 9-23; Curitiba.

Di Paola, M. E., 2015: "Objetivos de desarrollo sostenible: ¿oportunidad o desencanto? Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global". Buenos Aires, Informe Ambiental Anual 2015 FARN.

Esquiaga, J. M. (1998): "Cambio de estilo o cambio de paradigma. Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano"; en RevistaUrbanN°2; Pp. 7-33; Madrid.

Greene, R. (2005): "Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno"; en Revista eure; Vol. XXXI, N° 94; Pp. 77-95; Santiago.

Martínez Agut, M. P., 2015. "Objetivos de desarrollo sostenible (ODS, 2015-2030) y Agenda de Desarrollo post 2015 a partir de los objetivos de desarrollo del milenio (2000-2015)". *Quadernsanimacio.net* N° 21, enero 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2012: *Realizing the future we want for all. Report to the Secretary General.* New York, June 2012.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2014: Proyecto de documento final de la Cumbre de Naciones Unidas para la aprobación de la agenda del desarrollo después del 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2015: *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2015.* New York, ONU.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2016). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Recuperado de <file:///C:/Users/UsuarioA41/Desktop/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>

Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1976): "Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación"; CEDES, Documentos G.E. CLACSO N° 4; Buenos Aires.

Ramio Matas, C. (2001): "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional"; en *Rev. CLAD Reforma y Democracia*; N° 21; Caracas.

Reese, E. (2006): "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina"; en *Revista Medio Ambiente y Urbanización* N° 65; IIED-AL; Pp. 3-21; Buenos Aires.

Robirosa, Mario (1986): "Planificación y gestión ambiental del desarrollo: articulación multidisciplinaria de conocimientos en una metodología integrada para la planificación y gestión ambiental del desarrollo"; en Leff, E. (Coord.), *Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo*; Pp. 429-462; Siglo XXI Editores; México DF.

Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP; Madrid.

Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala, Editorial Cara Parens.

Torres, P (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.* Serie CEPAL-ONU. Santiago de Chile.

UNESCO (2011) *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico.*

Velasco González, M (2007) "Distinto instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis". Congreso de Ciencias Política y de la Administración. Madrid.

Sitios web consultados:

- Sitio oficial de Habitat III: <http://habitat3.org/>
- Citiscope: <http://citiscope.org/espanol>
- United Cities and Local Governments: www.uclg.org
- World Urban Campaign: <http://www.worldurbancampaign.org/>
- PENNIur. Penn Institute for Urban Research: <http://penniur.upenn.edu/>
- OLA. Observatory on Latin America: <http://www.observatorylatinamerica.org/>
- URBACT: <http://urbact.eu/>
- Cities Alliance: <http://www.citiesalliance.org/>
- Observatorio H3: <https://observatoriohabitat3.org/>
- Facultad Latinoamericana de Cs Sociales: <https://www.flacso.edu.ec/habitat/>
- HIC. Hábitat Internacional Coalition: <http://www.hic-al.org/>
- Resistencia Popular Hábitat 3: <https://resistenciapopularhabitat3.org/>



INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LOS NUEVOS PARADIGMAS INTERNACIONALES Y SU APLICACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

INTRODUCCIÓN

El proyecto se orienta a la identificación y el análisis de experiencias de gestión territorial en la provincia de Buenos Aires, incluyendo la evaluación de instrumentos utilizados, los resultados obtenidos y la relación con recomendaciones internacionales emanadas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana de Hábitat III, ambas de la Organización de Naciones Unidas.

Autores:

Alfredo Conti *
Juan Pablo Del Río
Gisel Andrade
Renaldo Coletti
Arnoldo Oscar Delgado
Patricia Mariñelarena
Mara Pacheco
Patricio Raymundo
Juan Ignacio Gómez Costa

Institución:

LINTA (Laboratorio de Investigación del Territorio y el Ambiente)

OBJETIVOS

Contribuir al desarrollo provincial a través del análisis de experiencias de gestión territorial (normativa, programas, planes, proyectos) que, por su carácter innovador en el diseño o por los avances en la implementación, requieren difusión y evaluación de los instrumentos utilizados, los resultados obtenidos y los grados de asimilación de las recomendaciones internacionales en la materia.



METODOLOGÍA

En base a un marco conceptual, se identificaron instrumentos de gestión en partidos de la provincia, relacionados con ordenamiento territorial y urbano, ambiente, hábitat, patrimonio y desarrollo local. Se procedió a la recopilación y ordenamiento de la información disponible y al análisis, a la luz de paradigmas internacionales, de los enfoques e instrumentos utilizados y a su implementación.

RESULTADOS

El proyecto permite conocer el estado actual de enfoques e instrumentos de gestión territorial en el ámbito provincial, a la vez que identificar vacíos conceptuales, normativos y operativos. Contribuye a proponer premisas y orientaciones prácticas, dirigidas básicamente a gobiernos locales, para una adecuada gestión del territorio en su calidad de recurso económico, ambiental y sociocultural.



CONCLUSIONES

El recorrido exploratorio por los marcos internacionales no difiere sustantivamente de los objetivos y premisas que sustentan las experiencias e instrumentos de gestión territorial seleccionados en la provincia de Buenos Aires. Por el contrario, los principales obstáculos se vinculan con las dinámicas de gestión y la implementación de los instrumentos de planificación territorial continua.