

Municipios pequeños y medianos en contextos metropolitanos a principios del milenio

Políticas, instrumentos y gestión

Oscar Bragos
Néstor Bono
Carlos Osvaldo Scornik
Editores

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



Néstor Bono
Julio César Borges Nogueira
Oscar Bragos
Juana Caric Petrovic
Susana Margarita Godoy
Isabel López
Alicia Mateos
Mariana Ortale
María Agustina Pereira
Silvina Pontoni
María Julia Rocca
María José Roibón
Marina Scornik
Carlos Osvaldo Scornik
Miguel Seimandi
Omar Vasallo
Autores

ISBN: 978-987-3619-11-3



FAPyU
FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PLANEAMIENTO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



faU
FACULTAD DE
ARQUITECTURA
Y URBANISMO



UNLP

facultad de
arquitectura
y urbanismo

Municipios pequeños y medianos en contextos metropolitano a principios del milenio : políticas, instrumentos y gestión / Nestor Bono ... [et al.] ; compilado por Carlos Osvaldo Scornik ; Nestor Bono ; Oscar Bragos. - 1a ed. - Corrientes : Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2016.

Libro digital, DOC

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-3619-11-3

1. Asociación de Municipios. 2. Gestión. I. Bono, Nestor II. Scornik, Carlos Osvaldo, comp. III. Bono, Nestor, comp. IV. Bragos, Oscar, comp. CDD 353

ISBN 978-987-3619-11-3



9 789873 619113

Municipios pequeños y medianos en contextos metropolitanos a principios del milenio. *Políticas, instrumentos y gestión.*

Editores:

Oscar Bragos, Néstor Bono, Carlos Osvaldo Scornik

Autores:

Néstor Bono , Julio César Borges Nogueira, Oscar Bragos, Juana Caric Petrovic, Inés Carol, Susana Margarita Godoy, Isabel López , Alicia Mateos, Mariana Ortale, María Agustina Pereira, Silvina Pontoni, María Julia Rocca, María José Roibón, Marina Scornik, Carlos Osvaldo Scornik, Miguel Seimandi, Omar Vasallo

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

*Editorial de la Universidad **Nacional del Nordeste***

Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño – Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Arquitectura - Instituto de Planeamiento Urbano y Regional – Brian Alejandro

Thomson

Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional del Nordeste.

Resistencia, Chaco, República Argentina

Junio - 2016

PRÓLOGO

La tradición de los estudios sobre Áreas Metropolitanas (AM) en Argentina, generalmente ha estado focalizada en sus centros principales, dejando en segundo lugar a las localidades menores que forman parte de las mismas y que reciben indirectamente el impacto de sus políticas, y con menores recursos para sobrellevar su gestión. Atento a ello, se ha considerado oportuno abordar un análisis comparativo del rol de los centros medianos y pequeños de tres regiones metropolitanas argentinas.

Un grupo de investigadores preocupados por dicha temática, promovieron la formulación de un proyecto en red denominado: “**Red de Políticas, Estrategias Regionales y Desarrollo Local, las localidades pequeñas y medianas de áreas metropolitanas frente a las nuevas demandas del desarrollo local y regional**”¹.

El Proyecto de Investigación en Red fue financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y coordinado por el Arq. Oscar Bragos (Universidad Nacional de Rosario) y como responsables de las respectivas Universidades el Arq. Néstor Bono (Universidad Nacional de La Plata) y el Arq. Carlos Osvaldo Scornik (Universidad Nacional del Nordeste), con sus correspondientes equipos de investigadores, tomando como casos de estudio a los Municipios de

¹ PICT REDES N° 09, que fuera aprobada y financiada por Resolución N° 086/02 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y las Universidades Nacionales de Rosario (UNR), La Plata (UNLP) y Nordeste (UNNE).

Pérez y Funes del Gran Rosario, Ensenada y Berisso del Gran La Plata y Barranqueras y Fontana del Gran Resistencia..

Cuando se planteó esta iniciativa interuniversitaria se consideraba necesario reconocer -en regiones metropolitanas en el contexto de la globalización- *“una nueva situación territorial que permite, tanto a las autoridades locales como a distintos segmentos de la población, vislumbrar escenarios de desarrollo posibles que supongan una alternativa distinta a la situación actual de deterioro o estancamiento económico que las afecta”*.²

También se hizo hincapié en las experiencias y trabajos preliminares realizados por los equipos de la Red en cada institución universitaria, donde se señaló que *“no resulta simple recorrer el pasaje que va de las expectativas creadas por cada gestión local (municipal) hasta la formulación de cursos de acción concretos”*. Agregando por otra parte, que *“no todas las localidades se encuentran en condiciones de definir con claridad las políticas a seguir; algunas apenas elaboran instrumentos de ordenación en función de las demandas, solicitudes o presiones del sector privado. Instrumentos que, en la mayoría de los casos, no son más que transcripciones de aquellos que fueron pensados para ciudades de otra dimensión y condición. Cuando estas demandas externas no existen, prácticamente no se registra reacción o iniciativa de la autoridad local frente a la nueva situación creada. En otros casos, la formulación de las políticas en modo aislado por parte de las pequeñas y medianas localidades lleva a una competencia estéril con otras localidades y no a una complementariedad entre ellas”*.

Destacando entre otras consideraciones del proyecto que *“no existe una visión integral (o al menos parcial), de carácter regional y metropolitano que dimensione el alcance y el impacto de las transformaciones, que permita identificar roles y, en función de ello, precisar la finalidad y los contenidos de las políticas. Por último se verifica, en la mayoría de los casos analizados por la Red, una cierta debilidad técnica en la formulación de políticas y proyectos”*. Tratando de esta manera de sustentar el trabajo en un *“enfoque interdisciplinario y de amplia cobertura geográfica que vincula la elaboración de políticas de desarrollo*

² Fundamentos del Proyecto, Op. Cit.

*local y regional (modos, formulación, alcances, contenidos) con las estrategias de ordenación territorial”.*³

Como se podrá apreciar en los diferentes capítulos presentados en este libro, las medianas y pequeñas ciudades consideradas tienen mucho para aportar a las zonas metropolitanas para promover un más equitativo y racional funcionamiento de estas zonas, tan complejas y a la vez tan importantes en la generación de modernas e innovadoras actividades y al decir de Manuel Castells (2013), promotoras de “*economías espaciales de sinergia*”, en tanto estas significan estar en un lugar donde hay interacción potencial con socios valiosos, creando la posibilidad de agregar valor como resultado de la innovación generada por dicha interacción.

En primera instancia se presenta con carácter introductorio, un análisis comparativo de las localidades seleccionadas en las zonas metropolitanas del Gran Rosario, Gran La Plata y Gran Resistencia con el título de “*Políticas territoriales y ambientales en seis municipios de tres regiones metropolitanas argentinas. Retrospectivas de gestión*”, elaborado por el equipo de la Universidad Nacional de La Plata.

A continuación el equipo de la Universidad Nacional de Rosario presenta el estudio referente a dos municipios de su Región Metropolitana, con el título de “*Debilidades de la Gestión Territorial en Pequeños Municipios; los casos de Funes y Pérez*”.

Luego se desarrollan dos capítulos relacionados con el Gran La Plata desarrollados por el equipo de la Universidad Nacional de La Plata: “*Estructura Organizacional municipal y Políticas de Ordenamiento, el caso de Berisso y Ensenada*” y “*La Construcción de las Políticas, Ámbitos y Modos de la Formulación en Ensenada y Berisso*”.

Finalmente se presentan dos capítulos elaborados por el equipo de la Universidad Nacional del Nordeste referidos al Gran Resistencia donde se aborda la problemática de dos de sus municipios: “*Una Aproximación a la Situación Urbana y las Demandas Sociales en Municipios Intermedios del Área Metropolitana del Gran Resistencia; el caso de Barranqueras y Fontana*” y “*Marco Jurídico e Instrumentos Necesarios para el Diseño de Políticas Urbanas en los Municipios de Barranqueras y Fontana, Chaco*”.

³ Fundamentos del Proyecto, Op.cit.

Las observaciones realizadas en cada capítulo, las reflexiones que dieron a lugar, y sus correspondientes conclusiones, quedan como registro del momento en que se realizaron. Los cambios sucedidos en el último decenio en el contexto global y principalmente, en el ámbito nacional, dadas la formulación e implementación de políticas públicas territoriales de distinto sello, invitan a revisar, actualizar y replicar aquellos estudios para confrontar políticas y resultados, y abrir un debate sobre los mismos.

ÍNDICE

- PRÓLOGO
- 1- DESARROLLO Y ORDENAMIENTO EN PEQUEÑAS Y MEDIANAS LOCALIDADES METROPOLITANAS. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE ACTORES, VISIONES Y POLÍTICAS
Arqs. Bono, Néstor O., López, Isabel; Rocca M. Juli a; Seimandi, Miguel; Carol, Inés
- 2- DEBILIDADES DE LA GESTIÓN TERRITORIAL EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS. LOS CASOS DE FUNES Y PÉREZ
Arqs. Oscar Bragos - Alicia Mateos - Silvina Pontoni - Omar Vasallo
- 3- ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL Y POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO. EL CASO DE BERISSO Y ENSENADA
Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi, Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira
- 4- LA CONSTRUCCION DE LAS POLITICAS. ÁMBITOS Y MODOS DE LA FORMULACIÓN EN ENSENADA Y BERISSO.
Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi, Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira.

- 5- UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN URBANA Y LAS DEMANDAS SOCIALES EN MUNICIPIOS INTERMEDIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA. EL CASO DE BARRANQUERAS Y FONTANA
Arqs. Carlos Osvaldo Scornik, Juana Caric Petrovic, Julio César Borges Nogueira, María José Roibón, Marina Scornik, Susana Margarita Godoy

- 6- MARCO JURÍDICO E INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS URBANAS EN LOS MUNICIPIOS DE BARRANQUERAS Y FONTANA, CHACO.
Arqs. Carlos Osvaldo Scornik, Juana Caric Petrovic, Julio César Borges Nogueira, María José Roibón, Marina Scornik, Susana Margarita Godoy

Capítulo 1

DESARROLLO Y ORDENAMIENTO EN PEQUEÑAS Y MEDIANAS LOCALIDADES METROPOLITANAS. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE ACTORES, VISIONES Y POLÍTICAS

BONO, Néstor O., LOPEZ, Isabel; ROCCA M. Julia; SEIMANDI, Miguel;
CAROL, Inés ⁴

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte del Proyecto de Investigación denominado *“Políticas Territoriales y Desarrollo. El caso del ordenamiento territorial de áreas vulnerables”*⁵ y la *Red de Políticas Urbanas, Estrategias Regionales y Desarrollo Local. Las localidades pequeñas y medianas de áreas metropolitanas frente a las nuevas demandas del desarrollo local y regional* (PICT REDES N° 09). Su objetivo central es indagar sobre nuevos ámbitos y modalidades para la articulación entre políticas de ordenamiento, desarrollo local y regional,

⁴Colaboraron en la recolección y sistematización de información la Arq. Claudia Seewald y el Lic. Fabricio Porcu; y los alumnos del taller de Planeamiento Físico de la FAU UNLP Rosalía Vicente, M. Rosario Etcheverry, Marisel Pucci, M. Soledad De la Fuente y Marcelo Ríos.

⁵ Proyecto acreditado en el Programa de Incentivos Ministerio de Educación de Nación Código en el cual se desarrolla como estudio de caso los territorios de los partidos de Ensenada y Berisso ubicados en el litoral Sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

que involucren a localidades pequeñas y medianas situadas en contextos metropolitanos de Argentina.

Aquí se aborda uno de los objetivos específicos del proyecto que corresponde *ala percepción e identificación de los problemas de la localidad y la formulación de las políticas*, considerando que la percepción de la realidad local por parte de los *decisores* resulta una condición imprescindible para definir políticas locales.

Se presenta a continuación, algunas consideraciones sobre la confrontación de casos (localidades pertenecientes a distintos contextos metropolitanos del país)⁶, a partir del cual se intentará revisar el conocimiento que los actores de gobierno y de la sociedad civil tienen acerca de las problemáticas y potencialidades locales, y evaluar el grado de correspondencia con las políticas formuladas, ejecutadas o demandadas, según el rol que les corresponda desempeñar.

Con esta visión se intenta reconocer e interpretar aspectos esenciales de los modos de formulación de las políticas territoriales que dan cuenta de la capacidad de los municipios metropolitanos para atender sus problemáticas específicas y articular políticas provenientes de otros niveles de decisión.

2. MARCO METODOLÓGICO Y TEÓRICO

Sobre el método

Los casos a analizar corresponden a localidades de tres Regiones metropolitanas del país: Fontana y Barranqueras de la Región Metropolitana (RM) de Resistencia; Pérez y Roldán de la RM de Rosario (Santa Fe); y Ensenada y Berisso de la RM de La Plata.

El desarrollo se instrumentó en tres fases para cada localidad. La primera corresponde al reconocimiento de los rasgos fundamentales de cada una, basado en la recolección y procesamiento de información

⁶ Se toma como base encuestas realizadas a actores locales correspondientes a los casos estudiados en el proyecto PICT REDES 009 Foncyt-Agencia denominado "Políticas Urbanas, estrategias regionales y Desarrollo Local" Localidades Pequeñas y medianas en contextos metropolitanos. Casos de las Regiones metropolitanas de Buenos Aires, Resistencia y Rosario. El proyecto desarrollado en red por las Universidades Nacionales de La Plata, del Noreste y de Rosario tuvo como propósito indagar e identificar nuevos ámbitos y modos para la definición de políticas de desarrollo por parte de los municipios medianos o pequeños ubicados en áreas metropolitanas.

secundaria en base a indicadores para la comparación entre los casos. La segunda refiere a la visión de los actores respecto a la percepción de las problemáticas y la formulación de las políticas. Esta fase fue elaborada en base al análisis de encuestas realizadas a distintos actores⁷ del mencionado proyecto. La tercera resulta evaluativa, y corresponde al grado de coherencia entre la realidad la percepción de los actores y las políticas que se priorizan en cada localidad.

El reconocimiento de la coherencia entre estas cuestiones se considera fundamental para la formulación de políticas locales y para la articulación de políticas de otros niveles con incidencia territorial, ya que permitirán priorizar soluciones hacia las problemáticas estructurales.

Sobre la construcción de políticas. Estado y Sociedad Civil.

La incorporación de nuevas competencias municipales inicia su marcha en los 80 con acciones de reformas destinadas a redefinir el perfil y el rol del Estado, signadas por la crisis y las políticas de ajuste estructural de la época, alentadas por la creciente tendencia mundial a la descentralización del Estado y la reorganización político-administrativa del territorio.

En ese marco el “deber ser” de los municipios se ha complicado y agrandado, con cada vez más políticas a implementar y más problemas a resolver, lo cual demanda mayor legitimidad democrática, y mayor eficiencia y eficacia; además de capacidad para administrar sus recursos y participación de la sociedad civil en los asuntos municipales.

Por otro lado deben acostumbrarse a desenvolverse en un espacio ampliado, portador de importantes oportunidades y también de poderosas amenazas, y convertirse en verdaderos actores del sistema global, identificando las fortalezas y debilidades de sus comunidades, y articulando políticas estratégicas de mediano y largo plazo (Massolo; 1998:26).

⁷ Corresponden al universo de decidores de gobierno a Concejales y funcionarios de primer rango del Ejecutivo Municipal excluyendo al Intendente. A través de las mismas se buscó información sobre la visión general que tienen estos actores de los problemas y las ventajas de los municipios confrontándolos con sus acciones. Se completó la encuesta a los actores sociales significativos de la Producción y/u otras agrupaciones sociales (Cámaras de Comercio, Empresas, Ongs y Asociaciones ambientalistas).

Frente a ello, Arocena⁸ (1995:60) señala: “Los Municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir las posibilidades de ejercer un nuevo rol frente a los desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos ni las herramientas idóneas capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo.

La identificación y definición del problema público resulta un paso primordial en el diseño de la política. Los distintos actores perciben el problema de diferente manera y exponen intensidades distintas respecto de las problemáticas. Por tanto el primer paso es enumerar los problemas desde el punto de vista de los actores involucrados (con diferentes identidades e intereses), sin dejar de reconocer que la definición del problema es transversal a una actitud política hacia él.

Luego los actores públicos institucionales confeccionan la agenda de políticas públicas que constituyen un elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha los procesos de encadenamientos decisorios, concretados en acciones por parte de los actores locales.

La agenda se define, ya sea en un escenario de crisis donde los problemas se explicitan solos, o en un escenario de planificación donde la detección de problemas resultará en acciones de carácter estratégico y de mediano y largo plazo, en función de posteriores ejes de desarrollo.

La agenda política/gubernamental está compuesta por aquellas cuestiones públicas-problemas a resolver por el Estado, y la agenda sistémica es la que se construye a partir de la interacción entre intereses de acción pública-política partidaria y las necesidades sociales. Por lo tanto, la correspondencia entre las agendas a veces es tal y otras no, por lo que las diferencias y distancias entre “la política” y “la sociedad” son producto, entre otros motivos, de las diferencias de agendas.

La correspondencia entre las prioridades de las agendas se debe a procesos de consolidación de problemas públicos-sistémicos en problemas político-institucionales. Este proceso de consolidación se puede manifestar por el ejercicio de presión y/o influencia de actores sectoriales sobre la organización política, los medios de comunicación, la competencia político-partidaria u otros.

⁸Arocena, J. (1995) Una investigación de procesos de desarrollo local, en EL DESARROLLO LOCAL, UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH. Nueva Sociedad. Bs. As

No se puede dejar de mencionar el débil papel de los ámbitos legislativos en la formulación de las políticas públicas, y en la ejecución y control, no sólo en este caso sino también en los países de América Latina, siendo fundamentalmente el Poder Ejecutivo el promotor y protagonista de esas políticas públicas en términos generales.

La generación de espacios para la búsqueda de consensos y la articulación entre actores ocupa un lugar importante en el proceso de fortalecimiento institucional. Aquí cabe mencionar la dimensión administrativa del Estado en tanto “capacidad de gestión”, que siguiendo a Oszlak⁹ pone énfasis en seis tipos de problemas: i.) derivados de los marcos jurídico-administrativos; ii.) derivados de las relaciones interinstitucionales; iii.) asociados a la asignación de funciones de los responsables dentro del programa de trabajo; iv) de los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y económicos; v.) de los atribuibles a la política de RRHH y vi.) de los derivados de la falta de capacidad individual de los responsables de tareas, en términos de motivación, destrezas, etc.

Sin embargo no sólo los obstáculos a la generación de una institucionalidad pública se deben a los problemas derivados de la capacidad de gestión del Estado, sino a la histórica relación de éste con la Sociedad Civil. La búsqueda de acciones concertadas supone la constitución de una agenda gubernamental y política que involucre a la sistémica, es decir, que se problematicen políticamente aquellas cuestiones intensas socialmente.

Partiendo de considerar a las políticas públicas¹⁰ como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas¹¹ que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario, es un proceso que comienza con la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Se entiende, entonces que, el reconocimiento de este problema lo toma “alguien” y lo explicita como tal. Se sostiene como supuesto importante, que en todas las fases del proceso de la política pública deben intervenir los actores directamente involucrados mediante la participación como mecanismo. Las políticas públicas son expresión de un proceso donde se ponen en juego los recursos con los que cuentan

9Oszlak, O. y O'Donnel, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid

10 Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañon y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Bs. As.

11 Problema propiamente dicho, o situación problematizada en el marco de la planificación de la política pública.

los actores a lo largo del período elaboración-implementación, y se considera relevante la intensidad con la que los actores juegan sus recursos en función de los intereses de partida y los intereses concertados (objetivo de la política pública).

El proceso de políticas públicas comprende las siguientes fases: i). identificación y definición del problema; ii). formulación de las alternativas de solución; iii). adopción de una alternativa; iv). Implantación de la alternativa seleccionada y v). evaluación de los resultados obtenidos.

En esta primera fase se procede a la identificación del problema o situación conflictiva a ser tratado para alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto. Se trata, entonces, de identificar a los actores que detectan el problema y determinar qué tipo de problema es y la forma cómo es percibido e incorporado a la agenda para su tratamiento.

Debiera vincularse la identificación del problema local con un camino de actuación local. Adquieren relevancia las capacidades y recursos de los actores para poder influenciar, participar y decidir sobre la agenda problematizada. Es decir, aparece el juego de intereses y los pesos de los jugadores (sus tácticas y estrategias). Por otro lado se evidencia la capacidad del Estado local para actuar sobre esa agenda o la incorporación o cooptación de otros niveles de gobierno.

3. LAS LOCALIDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS EN SUS CONTEXTOS METROPOLITANOS.

Al norte del país, se analizaron los municipios de Barranqueras y Fontana que forman parte del Área Metropolitana Gran Resistencia con 367.565.000 habitantes, según el Censo Nacional de 2001 localizada en el departamento de San Fernando en la Provincia del Chaco. Esta jurisdicción, está conformada además por los municipios de Resistencia, Puerto Vilelas, Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez (estos tres últimos pertenecen a otros departamentos). Está conectada con la ciudad de Corrientes a través del puente General Belgrano. Ellas se localizan respectivamente sobre las planicies y bañados de los ríos Paraná y Negro sufriendo en ocasiones inundaciones por lluvias, ya que cuentan con un sistema de defensas contra inundaciones provocadas por dichos ríos. También tiene una baja calificación del suelo para la agricultura.

Más de un tercio de la población provincial vive en este aglomerado. Y más de las tres cuartas partes de ella residen en Resistencia; que como

capital concentra las actividades administrativas, comerciales y de servicios de mayor complejidad. La crisis del cultivo de algodón a inicio de los '60 y la fuerte recesión económica de los 90', sumada a los desastres provocados por las inundaciones, impulsaron procesos migratorios hacia la Región Metropolitana. Las ciudades del conglomerado se fueron consolidando y extendiendo, repitiendo patrones del plan original, rellenando lagunas y negando la condición del riesgo hídrico que ofrecía su implantación.

Al centro del país, se eligieron las localidades de Funes y Pérez que forman parte del conglomerado metropolitano de la ciudad de Rosario, en la Provincia de Santa Fe. Este comprende además, los municipios de Capitán Bermúdez, Fray Luís Beltrán, Granadero Baigorria, Puerto San

Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez. Con una población de 1.161.188 habitantes¹²

La región metropolitana ampliada queda delimitada por 47 localidades en un arco de aproximadamente 50 a 60km alrededor de la ciudad de Rosario. Esta es el centro industrial, comercial y financiero de la región productiva agrícola-ganadera más importante del país, conocida como pampa húmeda. Por su ubicación geográfica constituye un centro estratégico en la conexión bioceánica entre los países integrantes del Mercosur. De la configuración territorial se destaca la estrecha relación con el río Paraná; la condición de nudo de transporte carretero, ferroviario y fluviomarítimo; el carácter industrial del tejido social y del patrimonio cultural. La instalación de la red ferroviaria de forma radio concéntrica converge en la ciudad de Rosario y sus puertos.

Al centro del país, se seleccionaron las localidades de Berisso y Ensenada pertenecientes al denominado Gran La Plata, integrante de una región mayor desde lo histórico, lo funcional y lo natural: la Región Metropolitana de Buenos Aires con un total de 13.000.000 habitantes al año 2001. Ésta, se extiende en los territorios de 41 jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 municipios que conforman tres coronas entorno al centro principal.

A unos 60 km al sur de Buenos Aires sobre el río de La Plata, y como parte de la tercera y última corona, se ubican Ensenada y Berisso que, con La Plata, ocupan 1223 km²¹³. A su vez, el 81,38% de sus 678.909 habitantes viven en la cabecera, y sólo el 11,34% en Berisso y el 7,28%

¹²Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda: 2001

¹³ Sólo el 12% corresponde a Ensenada y el 16% a Berisso.

en Ensenada. Estos últimos están sobre la franja litoral del Río de La Plata, su escaso relieve y baja cota, hacen que las frecuentes sudestadas generen inundabilidad y anegabilidad, afectando a las plantas urbanas. Junto con el Puerto, la industria de la carne para exportación y la posterior radicación de la destilería de YPF, impulsaron el crecimiento demográfico en diferentes oleadas inmigratorias, incidiendo en la configuración y consolidación urbana.

Luego surgió el Polo Petroquímico (fuente de contaminación atmosférica), los Astilleros y la Siderurgia -que favorecieron la contaminación de aguas superficiales y subterráneas junto con el relleno sanitario del CEAMSE-; además de las demandas residenciales, de actividades terciarias y recreativas en la costa. Se reconocen también diferentes infraestructuras como: el Ferrocarril, la Autopista La Plata-Bs.As., la Zona Franca, la Planta de Tratamiento de Agua y la Descarga Cloacal en Berisso.

3.1. Escenario real de las localidades.

Todas ellas tienen un altísimo índice de urbanización (entre el 95 y 99% es población urbana). Barranqueras como ciudad portuaria está emplazada en la intersección de dos corredores fundamentales del MERCOSUR: la Hidrovía Paraná Paraguay y el corredor norte bioceánico este-oeste y Fontana es ciudad industrial débilmente recuperada a principios del Siglo XXI. También ambos territorios comparten los problemas de inundabilidad por estar asentadas sobre planicies de inundación (Paraná y Río Negro, respectivamente) que sufren frecuentes desbordes.

Ensenada está asociada a una zona franca de bajo o nulo impacto socio productivo y a un polo industrial de transformación de petróleo y, con Berisso también son ciudades puerto. Pero sus territorios no están directamente asociados con algún corredor bioceánico del MERCOSUR. Sí, al igual que las localidades del Gran Resistencia están asentados sobre ámbitos muy vulnerables a partir de ser parte de la cuenca de inundación del Río de la Plata.

Funes y Pérez, aunque de localización mediterránea, están asociadas a la conexión bioceánica que une Río Grande en Brasil con Valparaíso en Chile ubicadas sobre ruta 9 y el ferrocarril que las une con los puertos de Rosario. Sin embargo y a pesar de pertenecer a la misma región y estar a igual distancia de la ciudad central tienen un desarrollo muy diferente.

La primera es esencialmente una zona residencial de fin de semana con habitantes en buena situación económica y con espacios urbanos públicos de buena calidad ambiental para la vida cotidiana y el esparcimiento; la segunda se desarrolla en dos espacios distantes 5 Km. uno de otro: el casco propiamente dicho y un barrio donde vive la otra mitad de la población con un área industrial ligada a los que fueron los talleres del ferrocarril más importantes de Santa Fe, hoy desactivados. Actualmente solo se desarrolla la industria siderúrgica, confecciones textiles y la actividad florihortícola.

En las localidades de la RM de Rosario el porcentaje de la población de 0 a 14 años (30 %) es el doble del porcentaje regional. Sin embargo los del Gran Resistencia están a la par que el porcentaje de la Región (35%) y en Berisso y Ensenada es aproximadamente igual que la cifra de la región (25%). Esto quiere decir y reafirma el fuerte crecimiento de los dos primeros pares de ciudades con 76, 22, 83 y 85 % respectivamente entre el 1991 y 2001 acompañado además con muy bajos porcentajes de población de 65 años y más. Por el contrario, Berisso y Ensenada han crecido el 7 y 6,5% con más del 10% de la población de más de 65 años.

Completando el panorama de la caracterización poblacional y por supuesto de las problemáticas sociales que emergen como más importantes se puede decir que: Barranqueras y Fontana tienen respectivamente 24 y 27 % de población con NBI y 68 y 67 % de población desocupada, con bajas perspectivas de superación a partir de los altos índices de analfabetismo: 16,5 y 24,3 % respectivamente. Si a esto se suma la instrucción primaria incompleta, supera al 41 y 50 % de la población.

En Ensenada y Berisso la población con NBI es de 15,4 y 16,3 % respectivamente con aproximadamente una desocupación del 30% y muy bajo índice de analfabetismo (1,3%). Reafirmando las características de Funes y Pérez, el NBI llega al 9,3 y 17,5%, y el 13 y 22,30% de desocupación respectivamente, con muy bajo analfabetismo.

Se destaca por último que en las localidades de la región norte y centro la vivienda de tipo B tiene un porcentaje elevado con respecto a la región sur. Sin embargo en esta última la vivienda tipo B y el rancho se igualan en porcentaje con un 7% aproximadamente cada una. Pareciera que la pertenencia a una Región Metropolitana como la de Buenos Aires, surge con mayor envergadura el rancho asociado a la villa de emergencia.

Con respecto a la infraestructura la demás alta provisión – y casi la única – es la red de agua corriente en la siguiente proporción: en Barranqueras

y Fontana solo el 15 % de la población está servida; en Funes y Pérez el 50%, y en Ensenada y Berisso casi el 100%.

El hacinamiento con 2 a 3 personas por cuarto se hace más notable con más del 10% y hasta el 25% de los hogares en todas las localidades y con más de 3 personas por cuarto trepa del 7 al 11% en Pérez, Barranqueras y Fontana.

Se presenta en forma sintética un cuadro comparativo de indicadores de las tres áreas metropolitanas analizadas a fin de facilitar su evaluación a partir de los datos registrados en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001:

DATOS		AREA METROPOLITANA ROSARIO			AREA METROPOLITANA RESISTENCIA			AREA METROPOLITANA LA PLATA			
		FUNES	PEREZ	TOTAL AREA METROPOL.	BARRANQ.	FONTANA	TOTAL AREA METROPOL.	ENSENADA	BERISSO	TOTAL AREA METROPOL.	
DATOS DEMOGRAF.	TAMAÑO POBLACIONAL	14.552	23.578	1.161.188	50.823	26745	359.590	51.448	80.092	705.909	
	DENSIDAD (hab./HA.)	145,52	351,91	1928,88	S/D	S/D	S/D	509,4	593	625,25	
	POBLACION URBANA	98,65%	96%	97,90%	S/D	S/D	S/D	99,75%	99%	98,93%	
	INCREMENTO ABSOLUTO 1991/2001	75,96%	21,38%	3,90%	19,18%	85,26%	23,03%	6,66%	7,13%	6,00%	
DATOS SOCIALES	POBLACION CON NBI	9,30%	17,50%	S/D	23,30%	26,60%	S/D	15,40%	16,30%	S/D	
	NIVEL EDUCACIONAL	PRIM. INCOMPLETO	11,07%	21,53%	14,85%	20,37%	28,83%	4,60%	4,60%	4,50%	4,60%
		ANALFABETISMO	1,32%	3,31%	S/D	16,47%	24,32%	S/D	1,20%	1,30%	1,20%
	EMPLEO	POB. DE 14 Y MAS AÑOS	11,845	16,845	895,728	34,798	16,686	250,173	32,038	50,522	5,32,349
		POB. DESOCUPADA	13,00%	22,32%	19,74%	67,20%	68,80%	62,50%	30,30%	31,10%	S/D
		EMPL. S. PUBLICO	20,98%	13,72%	S/D	34,60%	26,53%	34,60%	36,25%	34,38%	S/D
	POBLACION CON OBRA SOCIAL	34,00%	53,69%	40,94%	41,83%	30,69%	45,70%	44,60%	45,50%	39,10%	
	POB. SIN APORTE JUBILATORIO	36,00%	45,37%	S/D	52,00%	58,00%	S/D	53,53%	53,00%	S/D	
	POB. QUE NO PERCIBE JUBILACION	3,50%	3,52%	64% (Dpto)	S/D	S/D	S/D	24,30%	21,80%	22,40%	
DATOS DEL HABITAT	INFRAEST. DE SERVICIOS	GAS NATURAL	34,08%	24,19%	37% (Dpto)	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	
		AGUA CORRIENTE	43,69%	60,08%	65% (Dpto)	99,80%	99,60%	S/D	98,70%	97,10%	85,10%
		BES. CLOACALES	88,00%	62,00%	22 % (Dpto)	21,30%	6,20%	S/D	42,20%	30,80%	63,40%
	TIPO DE VIVIENDA	TOTAL DE HOGARES	4.132	6.035	343.102	12.374	6.010	S/D	14657	22712	214.373
		SIN DEFICIENCIAS (1)	88,09	67,70	86,18	68,00	61,00	S/D	84,00	81,00	86,00
	CON DEFICIENCIAS (2)	11,62	31,98	9,85	31,50	39,00	S/D	15,40	18,20	13,30	
HACINAMIENTO	2,87%	7,15%	3,65%	8,51%	11,00%	7,43%	3,20%	3,10%	2,50%		
(1) Corresponde a Viviendas Tipo A más Departamentos.											
(2) Corresponde a Viviendas Tipo B, más Rancho y Casilla.											

PLANILLA SINTESIS DE LA CARACTERIZACION REALIZADA.
Elaboración propia.

3.2. La visión de los actores locales.

Se presenta seguidamente una síntesis de la identificación de cuestiones comunes, detectadas en el marco del análisis comparado de las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales, concejales y otros actores sociales de las comunidades involucradas en las áreas de

estudio de los tres casos considerados: regiones metropolitanas de La Plata, de Rosario y de Resistencia. Si bien éstas se realizaron en base a un acuerdo metodológico previo, la implementación de las mismas tuvo que ser adaptada a las posibilidades y limitaciones existentes en cada localidad.

En ese sentido, se reconoce en la estructura de la entrevista la consulta sobre las cuatro temáticas en estudio: de reorganización municipal, de protección ambiental, de desarrollo físico y de producción; como así también, la búsqueda de reconocimiento de parte de los consultados de problemas, ventajas y proyectos.

Los problemas

Las problemáticas detectadas en relación a la reorganización municipal, agrupadas como de gestión u organización del municipio, comprenden desde incapacidad de funcionarios, limitaciones de financiamiento, ausencia o insuficiente capacitación de recursos humanos, escasa convocatoria a la comunidad, corrupción institucional, baja capacidad recaudatoria, etc.

En lo relativo a la protección ambiental, se aprecia la existencia de cierta diversidad, pero con un fuerte rasgo común referido a las carencias e insuficiencias en los sistemas de recolección, traslado y disposición final de residuos; problemas de higiene urbana; y riesgo de inundaciones y carencias de sistemas de saneamiento hídrico, desagües pluviales y cloacales.

Las limitaciones en materia de ordenamiento territorial, resultan las más destacadas por parte de los entrevistados: más allá de los cuestionamientos a la ausencia de planificación urbana en general, y sectorial en particular (principalmente de transporte y tránsito, viviendas, entre otros); son comunes las demandas insatisfechas en materia de infraestructura vial (señalización, pavimentos, apertura de calles, jerarquización de arterias). Se han mencionado también las carencias en materia de saneamiento básico (redes de agua potable, desagües cloacales, plantas de tratamiento y depuración, etc.).

Puede incluirse dentro de estas temáticas, la mención de carencias en materia de equipamientos de salud, educacional o de atención comunitaria en general.

La cuestión ambiental fue valorada en algunos casos en relación a las potencialidades de aprovechamiento recreativo y turístico de los recursos naturales, particularmente en los casos con riberas a ríos o lagunas, o en presencia de humedales. De modo similar, se mencionaron casos de potencialidad productiva relacionada con los mismos recursos. También fueron destacadas situaciones en que se percibió cierta cualificación del paisaje urbano, principalmente en referencia al arbolado público.

En lo que respecta a las temáticas vinculadas al desarrollo físico, una de las cuestiones destacadas en todos los casos correspondió a las ventajas locacionales de las diferentes localidades, lo cual en gran medida se comprende toda vez que resultan centros urbanos metropolitanos vinculadas a una importante ciudad central y sus servicios. Consecuentemente, la disponibilidad de infraestructuras principalmente viales -y en menor número portuarias o energéticas-, fueron consideradas positivamente. En ocasiones se valoró la disponibilidad de tierras –fundamentalmente en áreas urbanas- lo cual ha sido destacado por su potencialidad para localizaciones de actividades y usos diversos. Puntualmente se realizaron menciones en relación al patrimonio histórico, arquitectónico, urbanístico y natural.

Las mayores referencias en relación a las temáticas de producción, correspondieron a la oferta en materia de infraestructuras viales, energéticas y portuarias; o la existencia de instalaciones fabriles hoy desactivadas. Su mención se vincula también con la posible generación de empleo.

Finalmente cabe citar la mención por parte de los entrevistados de cuestiones referidas a la valoración de los recursos humanos y a las condiciones de vida tranquila y pueblerina de algunas de las localidades, lo cual se ha destacado en términos de calidad de vida.

Los proyectos

En lo relativo a la organización municipal, los proyectos mencionados por los entrevistados –en rigor- no remiten en gran medida al mejoramiento del funcionamiento político-administrativo, sino más bien plantean acciones que encausen o bien el desarrollo urbano, el desarrollo productivo y la promoción del empleo, o el encauzamiento de problemáticas sociales. En tal sentido, se han desagregado dos componentes relacionados al tema: asistencia social y capacitación, y formulación de un plan integral.

No se denotan, significativas propuestas en materia de política ambiental, excepto las que refieren a la necesidad de acciones de control preventivo o acciones de mejoramiento de las condiciones ambientales.

Bastante más significativa es la lista de acciones propuestas en la cuestión relativa al desarrollo físico, tanto en lo que respecta a la necesidad de planificación territorial o sectorial, como en la identificación de obras de infraestructura vial, de saneamiento y equipamientos para alojar actividades socio-culturales (salud, educación, recreación, transporte, etc.). Se mencionaron también propuestas de acción en materia de saneamiento hídrico (desagües pluviales y cloacales, defensa contra inundaciones, limpieza de cursos de agua, etc.); notándose también requerimientos en materia de operatorias de viviendas social; y -en menor medida- de resolución de las problemáticas vinculadas a los residuos sólidos urbanos (tanto en lo que respecta a la recolección como a la localización de los sitios de disposición final).

Finalmente cabe mencionar la existencia de distintas propuestas relacionadas con la búsqueda de reactivación productiva y generación de empleo, aprovechamiento de las instalaciones portuarias, movilización de recursos para la promoción del turismo, etc.

4. CONCLUSIONES

En los casos estudiados se pudo constatar que los actores consultados **tienen conocimiento de las problemáticas específicas de sus localidades**, aunque difieren en la jerarquización de las mismas así como en la identificación de las causalidades. Los problemas se plantean tanto en términos de emergentes “déficit de infraestructuras urbana” “falta de recaudación por condición socioeconómica de la población”, así como de cuestiones estructurales “desocupación por falta de actividades económicas productivas” “falta de recursos humanos capacitados para insertarse en la economía local” o “incapacidad de la gestión para promover actividades generadora de empleo”, en gran medida todos dependientes del contexto político, social y económico del país o la provincia y de sus repercusiones en cada territorio analizado.

Con respecto a la visión de los actores de las pequeñas y medianas localidades **acerca de la situación metropolitana** se ha observado que en ningún caso se visualizan problemas vinculados a ello, y que las referencias concretas remiten a dos posiciones diferenciadas. Mientras que en las localidades de las regiones metropolitanas de Rosario y de

Resistencia los actores destacan ventajas emergentes de la inserción metropolitana, fundamentalmente a partir de la inclusión dentro del sistema de vínculos regionales remitido en ambos casos por los actores a oportunidades y ventajas de la relación con los corredores económicos internacionales. Mientras en el caso de Ensenada y Berisso ni se menciona la región, ni se reconoce ventaja alguna con excepción del Consorcio del Puerto que plantea dificultades en la accesibilidad, y de los actores no gubernamentales, que destacan las ventajas de la cercanía a la Universidad de La Plata.

Podría inferirse que en el caso de los gobiernos de de Ensenada y Berisso, la región como tal “desdibuja” a partir de una fuerte presencia la Provincia y la Nación, cuyas sedes de poder se encuentran dentro de la región. También puede ser el resultado de la condición de periferia de estas localidades respecto a la región metropolitana donde los proyectos sectoriales débil y colateralmente generan beneficios en estos territorios. Asimismo, resulta llamativo que frente a problemáticas ambientales como la contaminación o las inundaciones, los actores no la presenten regionalmente, sino que se remiten exclusivamente a territorializar jurisdiccionalmente según la localización de factores de riesgo.

Al respecto en el caso de Rosario la realización del Plan estratégico regional –encarado desde la ciudad central- puede haber contribuido a empezar a pensar desde los gobiernos municipales la región en su conjunto. En el caso del Gran La Plata, los intentos de pensar regionalmente han sido fallidos, y en la actualidad solo a través del Consorcio del Puerto -desde los intereses de ese actor- se articulan distintos actores de la región. En ambos casos lo regional no surge del conjunto de los actores.

Los actores de las localidades de las regiones metropolitanas de Rosario y Resistencia tienen sus expectativas puestas en las **ventajas de su inserción metropolitana**, que vinculadas con los proyectos considerados necesarios remite a dos posiciones distintas: i. expectante de proyectos de inversión o acciones supralocales (Corredores bioceánicos, Proyecto Circunvalar, Reactivación portuaria, etc) que promuevan el cambio y aprovechen “per se “ la disponibilidad de suelo vacante o recursos naturales, ii. con conductas pro activas que potencien o consoliden los recursos ya instalados propiciando acciones de mejoramiento de infraestructuras y equipamientos, y ordenando el territorio.

Con respecto a los **proyectos necesarios asociados con los problemas** que los actores detectaron, refieren fundamentalmente a la promoción de actividades productivas (PYMES, turismo y recreación y en las localidades litorales también la actividad portuaria) como factores de desarrollo. Puede observarse que en general estos proyectos enunciados como necesarios exceden las posibilidades de los municipios, por la falta de recursos de todo tipo, cuestión que también los actores reconocen y remiten a la necesidad de mejoramiento de la gestión municipal a partir de la capacitación de técnicos y funcionarios, y la incorporación de instrumentos de planificación y gestión (planes estratégicos, agenda de proyectos, normativas de uso del suelo, generación de mecanismos de participación, etc.).

En todas las localidades los actores del Ejecutivo y del Consejo mayoritariamente **han propuesto y ejecutado proyectos vinculados con el mejoramiento institucional** (capacitación, control de presupuesto, organización funcional del municipio), en segundo lugar, han desarrollado planes sociales y capacitación de recursos humanos. Puede inferirse aquí, del mismo modo que respecto a algunos de los proyectos ejecutados relativos a algunas infraestructuras y equipamientos destinados a vivienda, el alto grado de correspondencia con la implementación de Programas Nacionales y Provinciales (Fortalecimiento Municipal, RAFAN, Capacitación Pymes, Plan Trabajar, Jefas Y Jefes, Plan Federal, y Otros) que superan la decisión de los gobiernos locales analizados

Puede concluirse que existe una desarticulación entre problema y ventaja destacado por los actores con los proyectos que ellos presentan. Asimismo existe una falta de concordancia entre los proyectos que consideran necesarios de realizar y los que presentan y ejecutan. Ambas cuestiones están fuertemente determinadas, seguramente, por el contexto supralocal y por la escasez de recursos autónomos del municipio.

Si bien el contexto de cambios que en estos últimos años devino en un aumento de compromisos y responsabilidades hacia los gobiernos locales, puede observarse que no se ha detectado una visión superadora del formato convencional de los gobiernos municipales, centrado en la resolución de problemas coyunturales vinculados a salubridad, infraestructuras e higiene urbana; excepto en la incorporación de políticas asistenciales en el marco de la actual emergencia social.

Por lo tanto puede observarse que en general los órganos ejecutivos de los municipios “construyen” las políticas de forma idéntica: reciben programas y planes de la Provincia y de la Nación, los intentan adaptar según los rasgos particulares de sus localidades y los implementan. Los Municipios no poseen recursos para generar políticas propias de carácter local y las escasas acciones que encaran con recursos propios tienen que ver con mínimas infraestructuras y servicios urbanos. De esta forma, los problemas estructurales tienden a resolverse según la política elaborada, proyectada y evaluada desde otras jurisdicciones superiores.

Más que construir políticas, los Municipios desde sus distintas instancias, actúan a modo de “polea” entre las jurisdicciones superiores y los ciudadanos. La conducta en cuanto a las políticas es expectante y no activa.

La radialidad de las relaciones entre Sociedad y Estado se produce tanto en relación al Estado local como al Provincial, ya que se ha evidenciado una marcada centralidad que recae sobre los gobiernos provinciales y el nacional.

Las posibilidades de proponer y consensuar acciones conducentes al desarrollo en sentido integral, se encuentran acotadas según la existencia de una mirada global y estratégica por parte de los gobernantes, la condición orgánico institucional municipal y por la oferta de recursos naturales, infraestructuras -o ventajas en la localización- que resulten de interés para actores del contexto regional pero que a la vez contengan los deseos e intereses del conjunto de los actores locales incorporados a partir de adecuados mecanismos de participación.

La incorporación de la planificación estratégica y de algunas políticas de desarrollo local sustentable ha generado una nueva relación de tipo público-privado con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, mayoritariamente dicha relación se conformó, también, en forma radial con el Estado y a partir de objetivos específicos e individuales. La construcción de una visión estratégica del conjunto de la sociedad sigue siendo una asignatura pendiente en los casos estudiados.

Bibliografía

- Arocena, J. (1995) “Una investigación de procesos de desarrollo local” en El desarrollo local, un desafío contemporáneo. CLAEH. Nueva Sociedad. Buenos Aires
- Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Lancioni. (2004) “Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- Bono, Bragos y Scornik Editores y otros. (2008) “Riberas Bajo Amenaza. Desafíos de la gestión territorial en localidades metropolitanas”. Red Políticas urbanas estrategias regionales y desarrollo local. Editado por la Universidad Nacional de Rosario
- Hernández, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.
- Massolo, A (1998) Introducción en Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue. Serie temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén
- Villar (2006) Informe sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo
- Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañon y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Buenos Aires.

Capítulo 2

DEBILIDADES DE LA GESTIÓN TERRITORIAL EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS. LOS CASOS DE FUNES Y PÉREZ

Oscar Bragos - Alicia Mateos - Silvina Pontoni - Omar Vasallo

1- INTRODUCCIÓN

En este artículo se presentan las indagaciones acerca de las dificultades de pequeñas localidades para gestionar políticas propias considerando su pertenencia a un conglomerado urbano mayor. Se analizan las capacidades disponibles en materia de: el cuerpo de instrumentos normativos, la estructura municipal encargada de la ordenación y actuación sobre el territorio (las áreas municipales involucradas, su tamaño, organización y capacitación) y las iniciativas de las autoridades locales en materia de ordenamiento y desarrollo. Para ello, se realizan entrevistas a funcionarios, personal técnico y concejales.

Se han seleccionado como casos de estudio dos municipios de pequeño tamaño pertenecientes al Área Metropolitana de Rosario, ambos ubicados hacia el oeste de la ciudad central y muy próximos a ella, pero con características netamente diferenciadas. El Municipio de Pérez, de 24.436 habitantes (2001), que está atravesando una profunda crisis respecto de su rol tradicional como sede de talleres ferroviarios de gran envergadura y que contiene problemáticas urbanísticas de difícil resolución y el municipio de Funes, de 14.750 habitantes (2001), tradicional enclave de viviendas finsemanales, que se caracteriza por su

excepcional calidad ambiental y que está experimentando un importante crecimiento como resultado de una transformación de su rol como lugar de residencia permanente, sin perder paralelamente su perfil como centro de fin de semana y turismo veraniego.

2- LA CIUDAD DE PÉREZ Y SU PROBLEMÁTICA

Caracterización socioeconómica

Pérez es la *segunda ciudad más pobre de la provincia* según cifras recientes calculadas a partir de la coparticipación provincial (coparticipación por habitante).

Esta ciudad tuvo por años su base económica en los Talleres Ferroviarios más importantes de la provincia de Santa Fe hoy casi absolutamente desactivados (ocupaban a 4200 personas, hoy trabajan allí 200 obreros). Sufre enormemente los efectos de la desocupación, de la emigración de la mano de obra más calificada y la deserción de los jóvenes. Es una ciudad de gente mayor y de pobres sin ninguna calificación para el trabajo.

La localidad tiene muy bajo nivel de recaudación en concepto de tasas municipales (sólo paga el 33 % de los contribuyentes), aunque este ha mejorado recientemente ya que con anterioridad este porcentaje era del 16 %. Esto se logró a partir de la puesta en marcha de un Programa de Reforma Fiscal para mejorar la recaudación.

Hoy existe la expectativa de que la tradición ferroviaria se pueda reactivar a partir del rol que se le asigna a los Talleres Ferroviarios en el nuevo proyecto Circunvalar. Sin embargo su actividad económica real se basa en una industria siderúrgica (SIPAR) con proyectos de importante expansión, la actividad florihortícola (viveros de flores), cuatro confecciones textiles (con 50 empleos formales y un número indeterminado de empleos informales), una fábrica de pintura, una fábrica de implementos gastronómicos y el Despacho Nacional de Cargas Eléctricas.

La crisis económica y el desempleo determinaron que hoy la ciudad de Pérez sea una de las ciudades del área metropolitana de Rosario con los más elevados porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas: 22,9 % (según Censo Nacional de Población y Vivienda 2001).

Caracterización urbanística

Desde el punto de vista físico y funcional, se caracteriza por la presencia de una planta urbana atravesada por ejes viales y ferroviarios que producen importantes conflictos en el desarrollo y en el funcionamiento de la ciudad, y de una serie de desarrollos atomizados, desconectados del casco principal, algunos de ellos colocados a gran distancia y con inadecuadas condiciones de accesibilidad e infraestructuración. La mitad de la población vive en un barrio totalmente alejado del casco central (a tres kilómetros por camino de tierra y a cinco por camino pavimentado), que se desarrolló como extensión de un barrio periférico de Rosario, que no dispone de infraestructuras de ningún tipo y que no es percibido por el resto de los habitantes de Pérez como parte de la ciudad.

Sólo tiene el 15% de sus calles pavimentadas, un pequeño sector del casco tradicional con cloacas (con poca gente conectada), posee un sistema de agua de pozo distribuida por red a través de una cooperativa (aguas duras y excesivamente cloradas para compensar contaminación producida por napas altas).

Sin embargo, existe toda una serie de proyectos, tanto a escala urbana como metropolitana, que constituyen un escenario auspicioso, siempre y cuando el municipio logre capitalizar los beneficios potenciales que están en juego. Se hace referencia a las siguientes iniciativas:

- el proyecto de Circunvalar Ferroviaria, que contempla la conservación de un ramal de penetración a los Talleres Ferroviarios, lo que posibilitaría su reactivación;
- el proyecto de Segunda Ronda en el interior del Área Metropolitana de Rosario, que articula el Puente Rosario-Victoria, los accesos de las autopistas a Santa Fe y Córdoba, el Aeropuerto, el Municipio de Funes y el de Pérez (al cual circunvala), conectándolo al Puerto Rosario por Av. Uriburu;
- el proyecto de constitución de un sistema de parques metropolitanos (que articularía el bosque colocado al sur del predio de los Talleres Ferroviarios, y que comprende la parquización del borde de la represa y de las riberas del arroyo Ludueña); y
- el ya citado proyecto de expansión de una empresa siderúrgica local (SIPAR), que espera convocar a una importante cantidad de empresas subsidiarias.

2.1- ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE PEREZ

La organización municipal para operar sobre el territorio

La municipalidad de Pérez tiene 145 empleados en planta permanente; 62 empleados más contando los contratados, los funcionarios y el personal del Concejo Municipal y 10 planes jefas y jefes de hogar adscriptos a funciones municipales, lo que hace un total de 217 personas ocupadas por la administración de la ciudad.

El departamento ejecutivo tiene una organización muy elemental ya que sólo cuenta con tres Secretarías: Gobierno; Hacienda y Obras y Servicios Públicos. Todas las responsabilidades relacionadas con el territorio se concentran entonces en una única oficina: la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Esta oficina se hace cargo de obras, servicios, ordenamiento, proyecto y ejecución de todo tipo de obra que tenga subsidio o programa externo, también se encarga de las obras particulares y del catastro.

No hay creadas oficinas específicas para estas distintas funciones, ni están asignadas como tareas bajo responsabilidad a una persona. Sólo el Secretario y el Director de Obras y Servicios Públicos se dividen las responsabilidades (haciéndose cargo el primero de los proyectos y el segundo, de las obras). El resto del equipo técnico de la Secretaría desempeña en forma indiferenciada cualquiera de las funciones. La oficina está integrada por: el Secretario de Obras y Servicios Públicos, el Director de Obras y Servicios Públicos y 9 empleados (7 de planta permanente y dos contratados); es decir: por un total de 11 personas.

La formación profesional de los distintos integrantes es la siguiente:

- Secretario de Obras y Servicios Públicos: Maestro mayor de obras.
- Director de Obras y Servicios Públicos: Maestro mayor de obras.
- Personal:
 - 2 arquitectos
 - 1 Técnico Constructor
 - 2 maestros mayores de obras
 - 2 administrativos (que conocen bien el tema cómputos y presupuestos).

- 1 abogada para manejar pedido crédito del GAU
- 1 dibujante ACAD

El lugar de trabajo está conformado por: una oficina para atención al público, una oficina de trabajo con tableros, una oficina de trabajo con de reuniones y tres computadoras. La oficina tiene 3 computadoras y conexión a Internet desde enero de 2005.

El Concejo Municipal

El Concejo Municipal está conformado por 6 concejales y es en gran medida opositor al actual intendente, perteneciente al Partido Justicialista. En lo formal aparecen dos grandes bloques (el del PJ y el de la Alianza Frepaso - UCR), que en el funcionamiento no se respetan, ya que se producen otras alianzas. Sólo uno de los concejales del PJ responde al actual intendente y ha construido una alianza con concejales del frente teóricamente opositor. El resto de los concejales justicialistas (los opositores más encarnizados) han conformado un bloque opositor con el restante concejal del frente. Como resultado de estos acuerdos la paridad se mantiene pero es necesario construirla permanentemente.

El funcionamiento del Concejo Municipal se organiza -en lo formal- en 5 comisiones de trabajo, con sus respectivos responsables (presidente y vicepresidencia):

- Gobierno, Cultura y Educación;
- Hacienda y Presupuesto;
- Obras y Servicios Públicos, Planeamiento y Urbanismo;
- Ecología y Medio Ambiente; y
- Salud Pública y Asistencia Social.

En la práctica concreta este esquema de trabajo no se verifica, ya que todos los temas se tratan en forma simultánea.

CUADRO N° 1: PERFIL DE LOS INTEGRANTES DEL CONCEJO MUNICIPAL. CIUDAD DE PÉREZ. AÑO 2005

TRAYECTORIA POLÍTICA				FUNCIÓN ACTUAL	CAPACITACIÓN	
Años	Antecedentes Familiares	Procedencia	Cargos	Dedicación	Nivel/Título	Cursos
14	No	Sindical	Sí, ejecut.	Exclusiva	Sec.	No
5	No	Docente	Sí, ejecut.	Exclusiva	Terc./Prof.	No
18	No	Profesional	Sí, ejecut.	Parcial	C.P.N.	Sí
29	No	Militar	Sí, ejecut.	Exclusiva	Sec.	No
23	Sí	Profesional	Sí, ejecut.	Exclusiva	Terc./Psic.S.	Sí
8	No	Empresarial	No	Parcial	Sec.	No

Fuente: Elaboración propia sobre información de entrevistas

El cuerpo de instrumentos para la actuación

La normativa urbanística de la ciudad de Pérez es mínima y se limita a: la división territorial del distrito; la regulación de las urbanizaciones; la regulación de los emprendimientos residenciales privados y de la instalación de grandes centros comerciales. Se regula también la instalación de antenas de telefonía y las condiciones para el volcamiento de líquidos cloacales.

Algunas de estas normas están basadas en el modelo de Rosario. Al respecto vale señalar como particularidad que, en el caso de la normativa que regula los emprendimientos urbanísticos privados (barrios cerrados), se hace referencia a las categorías de suelo tal como están definidas para la ciudad de Rosario, referenciando cada una a la categoría de suelo que le corresponde en Pérez. Así la categoría “*área de integración urbano-rural*” se hace corresponder con “*área rural*”, por ejemplo.

CUADRO N° 2: PRINCIPALES NORMAS URBANÍSTICAS DE LA CIUDAD DE PÉREZ.

ORDENANZA	DENOMINACIÓN	CONTENIDO
N° 1587 (Año 1981)	División Territorial del Distrito Pérez	<p>Divide a la ciudad en tres Zonas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona Urbana (no tiene subdivisiones) ▪ Zona Suburbana (se subdivide en ocho polígonos) ▪ Zona Rural (no tiene subdivisiones)
N° 402 (Año 1988)	Reglamento de Urbanización de Tierras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite urbanizar siempre que esté circundada por otras urbanizaciones. ▪ Establece requisitos generales y especiales respecto de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ El trazado de la vía pública (obligatoriedad de prolongar calles existentes; posibilidad de no respetar el amanzanamiento existente en grandes parcelas –industriales, de fin de semana o de quintas, que posean entre 200m y 400m en uno de sus lados; etc.). ▪ Los espacios a ceder. ▪ Los lotes (ortogonalidad de lotes; medidas y superficies mínimas, tanto en Zona Urbana y Suburbana como en Zona Rural; tolerancia). ▪ Las obras de mejoras o infraestructura mínima requerida (siete tipos, responsabilidad del propietario). ▪ Prohíbe y restringe urbanizaciones en terrenos insalubres o inundables y a terrenos sin servicios o sujetos a expropiación. ▪ Dispone sobre los trámites y normas generales para la presentación de los mismos.
N° 1984 (Año 2003)	Emprendimientos Urbanísticos Privados	<p>Dispone:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las condiciones para su radicación (integración al entorno, respeto al paisaje)

	(Urbanizaciones Cerradas)	<p>natural y retiros, cerramiento perimetral, accesos, forestación, etc.;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La superficie máxima de los predios que fija en 15 Has. ▪ La superficie mínima de las parcelas individuales que fija en 1000 m², con un frente de 20 m ▪ Al menos el 50% de las calles preexistentes en el sector deben respetarse para su prolongación ▪ Los emprendimientos que pretendan localizarse próximos a rutas, ferrocarriles, canales o lagunas, deben dejar libres ciertas franjas de tierra para forestación, caminos o maniobras
N° 1.999 (Año 2003)	Centros Comerciales de Consumo Masivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoriza la radicación de estos usos en Zona Suburbana, en el marco de la legislación provincial referida al tema (Art. 2º, Ley 12.069/02). ▪ Define también, una serie de requisitos para la presentación de los trámites.

Fuente: Elaboración propia sobre información analizada

La percepción de los problemas y las potencialidades para la actuación

La entrevista con funcionarios en la ciudad de Pérez se centró en la figura del Intendente y de los integrantes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Debido al rol protagónico asumido por el Intendente, prácticamente todas las opiniones expresadas le corresponden, si bien el resto de los participantes compartía aparentemente su opinión. En esta ocasión, se está frente a una ciudad de características totalmente distintas a la ciudad de Funes.

La ciudad es caracterizada, con insistencia, como una "*ciudad pobre*", si bien se manifiesta un profundo orgullo de su pasado como ciudad de trabajadores ferroviarios. El problema, para el Intendente, es aceptar esta realidad, ya que no todos perciben o reconocen que se trata de una

ciudad pobre. Como ejemplo, indica el escaso número de calles pavimentadas (500 de las 1.500 cuadras), la inexistencia de desagües cloacales y el proceso de expansión de la planta urbana con una regulación permisiva y sin ningún tipo de orientación.

Los problemas de la ciudad están vinculados a las características demográficas de la población. En ese sentido, como problema se destaca el casco fundacional, donde viven unos 7.000 habitantes, de los cuales se afirma que 5.500 son ancianos. Esto implica que, en la zona más consolidada de la ciudad, viva un porcentaje muy elevado de la población con bajos ingresos, que se encuentre un gran número de viviendas desocupadas y que una cantidad considerable de las viviendas no cuente con infraestructura interna completa.

Cuando se solicita a cada uno de los integrantes del equipo técnico municipal que enuncie los problemas que entienden son los más importantes de la ciudad, se decide responder en forma grupal y se indican las siguientes cuestiones:

- La carencia de desagües cloacales
- La topografía (depresión donde se ubica la ciudad que obstaculiza el libre escurrimiento de las aguas)
- Un reducido número de conexiones viales con Rosario
- La presencia de “barrios islas” (urbanizaciones separadas de la planta urbana).

Los concejales comparten, en general, esta percepción acerca de los problemas. Las carencias infraestructurales, en particular desagües cloacales y el reducido número de calles pavimentadas son destacadas como los problemas más graves de la ciudad. En el siguiente cuadro, los datos censales dan cuenta de la deficiente dotación de servicios infraestructurales en la ciudad de Pérez, donde todos los valores son significativamente inferiores a los de la media provincial y la media del departamento Rosario:

CUADRO N° 3: DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS. POBLACIÓN CON SERVICIO DE AGUA POTABLE, GAS NATURAL Y DESAGÜES CLOACALES. VALORES RELATIVOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE, DEPARTAMENTO ROSARIO Y CIUDAD DE PÉREZ. AÑO 2001

JURISDICCIÓN	GAS NATURAL	AGUA POTABLE	DESAGÜES CLOACALES
Total provincia Santa Fe	34,44 %	72,01 %	38,77 %
Total Departamento Rosario	54,78 %	89,65 %	51,22 %
Total Pérez	24,19 %	60,08 %	0,62 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda – INDEC, 2001

El mismo nivel de importancia se otorga a la situación económica (desempleo); mientras que, en menor medida, se menciona a la inseguridad y situaciones de drogadicción como problemas relevantes.

También desde la mirada de los concejales, la inserción territorial de la ciudad aparece como la situación más ventajosa para destacar, como una potencialidad a partir de la cual pensar una estrategia de desarrollo. En primer lugar, se menciona a la cercanía con la ciudad de Rosario y, en segundo lugar, su pertenencia a un conglomerado urbano que se ubica en el eje del corredor bioceánico. También se mencionan las oportunidades que presenta la ciudad como sitio para el emplazamiento de servicios para el transporte y la localización industrial.

La identificación de proyectos

Los proyectos para la ciudad, tal como lo formulan los concejales, se refieren prácticamente todos a obras públicas, particularmente viales tendientes a solucionar la conectividad regional (nuevos accesos a Rosario, rotondas en el cruce de rutas) y el estado de las calles en el interior de la ciudad (pavimentación). También se menciona la extensión de la red de desagües cloacales. No se plantean grandes proyectos

urbanos y en relación con el rol productivo de la ciudad se propone la creación de un Parque Industrial.

3- LA CIUDAD DE FUNES Y SU PROBLEMATICA

Caracterización socioeconómica

La ciudad de Funes es un enclave residencial donde no se destaca la presencia significativa de establecimientos productivos. Gran parte de su población trabaja en la ciudad de Rosario. Los mayores empleadores de la ciudad son la Municipalidad, el Liceo Aeronáutico, la Cooperativa Telefónica y un supermercado. En la actualidad, la aparición de emprendimientos residenciales determina la creación de nuevos puestos de trabajo vinculados con los servicios a la vivienda y, también, el aumento de los locales comerciales. La población es mayoritariamente de clase media y se registra el más bajo porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (el 9,3 % de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001) entre las otras localidades que conforman el área metropolitana de Rosario.

Caracterización Urbanística

La ciudad de Funes se extiende longitudinalmente a lo largo de la Ruta Nacional N° 9 al oeste de la ciudad de Rosario. El casco fundacional, ubicado a ambos lados de las vías del ferrocarril, comenzó a extenderse hacia el sur con la pavimentación de la ruta y luego a lo largo de esta, cuando en los años sesenta se da inicio a un proceso de aparición de nuevos loteos para satisfacer la demanda de la población rosarina para la construcción de sus viviendas de “fin de semana”. El resultado de este proceso expansivo es un área urbanizada muy extensa, de baja densidad y con bajos niveles de dotación infraestructural, que vuelve a crecer hacia el sur a partir de la reciente construcción de la autopista Rosario - Córdoba (tramo Avenida de Circunvalación – ruta A012) que actuó como un disparador para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos residenciales en esta localidad. Estos nuevos emprendimientos responden a las características de los denominados “clubes de campo” y “barrios cerrados”, se ubican al borde de la misma autopista y sobre el nuevo acceso a la ciudad y son los que presentan los niveles más altos

de ocupación entre emprendimientos similares que se están desarrollando en otras localidades del área metropolitana.

Una extensa forestación y el suelo elevado le otorgan a Funes particulares condiciones ambientales que son altamente valoradas como lugar de recreación finsemanal y veraniega. Por este motivo, la población se incrementa sensiblemente en esos momentos, demandando a la Municipalidad un esfuerzo mayor en la prestación de los servicios públicos. La creciente radicación de población rosarina en forma permanente también provoca un aumento en la demanda de los servicios, que, en muchos casos no tiene aún una respuesta satisfactoria, particularmente en la educación.

3.1- ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE FUNES

La organización municipal para operar sobre el territorio

La Municipalidad de Funes se organiza en tres secretarías: la de Obras y Servicios Públicos, la de Hacienda y la de Gobierno, con una figura de Coordinador General. La Secretaría de Obras y Servicios Públicos está constituida por ocho personas (cuatro de planta permanente y cuatro contratados) incluido el Secretario y el Adjunto del Secretario.

Al igual que en el caso Funes no existen responsabilidades precisas aunque las funciones están más delineadas. En este caso la Oficina de Catastro depende de la Secretaría de Hacienda al igual que la de Obras Particulares.

La formación profesional de los distintos integrantes es la siguiente:

- Secretario Obras y Servicios Públicos: Ingeniero Civil
- Adjunto del Secretario de OySP: arquitecto
- 3 Maestros Mayores de Obra
- 1 Técnico Constructor
- 2 administrativos

La Secretaría cuenta con tres espacios de oficinas, colocadas en un entresuelo del galpón de pañol de mantenimiento, cuenta con 2 PC y tiene conexión a Internet desde 2003.

El Concejo Municipal

El Concejo Municipal está conformado por 6 concejales y -al igual que en la ciudad de Pérez- el sistema de acuerdos que se ha construido en la práctica concreta no se corresponde con los bloques originales. En lo formal el cuerpo está dividido en dos bloques: uno oficialista conformado por la alianza UCR – Partido socialista (fracción a la que pertenece el Intendente) y un bloque opositor constituido por distintas vertientes del Partido Justicialista. En la práctica sólo dos concejales se reconocen como oficialistas mientras que uno de los aliados originales es hoy uno de los opositores más acérrimos. Según una visión hay dos concejales oficialistas, dos opositores encarnizados y un tercer bloque (originalmente opositor) que se ubicaría en una posición moderada; mientras que la visión de los concejales que se consideran auténticamente opositores es que existe un “superbloque oficialista” constituido por cuatro concejales (incluyendo a dos de los originales opositores).

El funcionamiento del Concejo Municipal se organiza en seis comisiones:

- Gobierno, Asuntos Institucionales y Cultura
- Presupuesto
- Obras y Servicios Públicos
- Planeamiento y Urbanismo
- Salud, Acción Social y Deportes
- Derechos Humanos

Al igual que en el caso Pérez esta organización es sólo formal ya que en la práctica esta división del trabajo no se verifica.

CUADRO N° 4: PERFIL DE LOS INTEGRANTES DEL CONCEJO MUNICIPAL. CIUDAD DE FUNES. AÑO 2005

TRAYECTORIA POLÍTICA				FUNCIÓN ACTUAL	CAPACITACIÓN	
Años	Antecedentes Familiares	Procedencia	Cargos	Dedicación	Título	Cursos
14	No	Sindical	Sí, ej. y conc.	Parcial	Sec.	Sí
15	No	Salud públ.	No	Exclusiva	Univ. inc.	Sí
3	No	Docente	No	Parcial	Terc./Prof.	Sí
10	No	Profesional	Sí, conc.	Parcial	Veterinario	Sí
10	No	Sindical	Sí, ejec.	Parcial	Sec.	No
18	Sí	Sindical	No	Exclusiva	Lic. Educ.	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre información de entrevistas

El cuerpo de instrumentos para la actuación

La ciudad de Funes dispone de un Plan Urbano, aprobado como “*Reglamento de parcelamiento, uso e intensidad de ocupación del suelo y normas de tejido y edificación*”, a través de la Ordenanza N° 288/85. Además de esta ordenanza, aparecen como normas urbanísticas de relevancia las referidas a emprendimientos urbanísticos de carácter privado (Barrios Cerrados y Clubes de Campo).

CUADRO N° 5: PRINCIPALES NORMAS URBANÍSTICAS DE LA CIUDAD DE FUNES

N° DE ORD.	TEMA	CONTENIDO
288/85	Reglamento de parcelamiento, uso e intensidad de ocupación del suelo y normas de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delimita el área urbana (sólo urbano y rural) ▪ Define loteo y subdivisión simple ▪ Regula urbanizaciones integrales (comprenden proyecto y edificación y pueden estar destinadas a uso residencial, industrial, comercial, etc. Establece:

	tejido y edificación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superficies a ceder como espacio público, características y proporciones. ▪ FOS y FOT ▪ Exigencias de forestación ▪ Define condiciones para la aprobación de nuevos loteos (ubicación, altitud y disponibilidad de infraestructura) ▪ Establece exigencias al loteador (obras de infraestructura, forma y dimensión de lotes) y trámite de aprobación ▪ Divide la ciudad en áreas homogéneas y establece: dimensiones mínimas de lotes, FOS, FOT, alturas de edificación, retiros, etc. Para tres áreas diferenciadas en la ciudad: Área central, Área Norte y Área residencial.
144/98	Clubes de campo y complejos recreativos residenciales	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Condiciones de localización (en área no urbana) ▪ Condiciones de la subdivisión y responsabilidades sobre espacios comunes ▪ Pavimentación de la vía de acceso. Ancho de calles primarias (20 m) y secundarias (15 m) ▪ Cerramiento y cesión de una franja de 10 metros alrededor del emprendimiento para futuro camino público

		<ul style="list-style-type: none">▪ Condiciones para obtener la factibilidad (2 etapas: prefactibilidad y factibilidad)▪ Para factibilidad preliminar:<ul style="list-style-type: none">▪ Aprobación de localización por el municipio▪ Certificado de aptitud del predio otorgado por organismo provincial Respeto por la topografía, el paisaje y hechos naturales▪ Certificado de prefactibilidad de agua▪ Plano de anteproyecto urbanístico (definición de accesos, calles internas, áreas comunes y residenciales▪ Parcelamiento▪ Densidad bruta y neta▪ Superficie mínima a construir, FOS, alturas de edificación▪ Régimen de subdivisión y dominio▪ Redes de infraestructura▪ Forestación▪ Equipamientos▪ Documentación para factibilidad (se agregan a la versión definitiva de lo anterior: el reglamento urbanístico, el de edificación, el reglamento de co-propiedad y la donación de superficies.
--	--	--

<p>181/00 (modificada por Ord. 190/2000)</p>	<p>Barrios Cerrados</p>	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Condiciones de localización (en áreas urbanas o urbanizables, tierras no inundables con todos los servicios) ▪ Superficie mínima: 2 ha - Superficie máxima 35 ha. ▪ Deben tener cercos perimetrales transparente y forestado ▪ Deben tener como mínimo dos accesos ▪ Áreas comunes = 33 % ▪ Ancho mínimo red vial = 10 metros ▪ Tamaño mínimo de parcela 1000 m² ▪ FOT mín. 0.1 - FOT máx. 0.5 ▪ FOS mín. 0.1 - FOS máx. 0.3 ▪ Anchos de fajas libres sobre rutas, vías férreas, canales y cursos de agua ▪ Porcentajes de espacios libres a donar dentro del emprendimiento y fuera de él. ▪ Deberá respetar trazas regionales y arterias primarias urbanas.
--	-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia sobre información analizada

La percepción de los problemas y las potencialidades para la actuación

De las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales (intendente, secretarios y coordinadores de área) y a todos los integrantes del

Concejo Municipal de Funes, surgen visiones particulares de la ciudad, de acuerdo con la posición que cada grupo ocupa dentro del gobierno de la ciudad. Estas visiones particulares aparecen, fundamentalmente, cuando de identificar problemas se trata. Así, los concejales harán énfasis en fallas e incapacidades que se encuentran en la gestión al responder acerca de los aspectos más negativos que presenta la ciudad. A su vez, los funcionarios del departamento ejecutivo van a centrar su atención en aquellos aspectos que hacen a la organización interna y funcionamiento de la ciudad.

Por el contrario, existe una visión común acerca de las ventajas que presenta Funes y que definen su perfil como ciudad dentro del área metropolitana. En efecto, tanto funcionarios como concejales rescatan su carácter de suburbio jardín, si bien nadie lo menciona en estos términos. En particular, se señala como aspectos altamente positivos la presencia de espacios verdes, el paisaje (la forestación) y el contacto con la naturaleza. Todo ello, siempre en relación con la ciudad de Rosario: un estilo de vida diferente, más espacios verdes, etc. .. No obstante, como más adelante se verá, también existen interpretaciones diferentes acerca de las ventajas o aspectos positivos que distinguen a la ciudad. Otra de las ventajas o aspectos positivos que sirven para caracterizar a Funes que se desprende de las entrevistas realizadas a los funcionarios son las condiciones de seguridad, que se entiende son mejores que en la ciudad de Rosario.

Esta recurrencia a remitirse a Rosario es una constante entre los integrantes del departamento ejecutivo municipal. Funes se define siempre a partir de sus diferencias con Rosario, a partir de lo que la distingue de la gran ciudad y de sus ventajas respecto de ella. Quizás por esta particular percepción de la ciudad, el aspecto positivo o ventaja de la localidad más destacado es su cercanía con Rosario, el contar con nuevas vías de circulación que mejoran las conexiones interurbanas y disminuyen los tiempos de recorridos entre ambas ciudades. Mejoras en la conectividad que van convirtiendo a Funes en “ciudad dormitorio”. Una situación que algunos interpretan como una pérdida de identidad de la ciudad: “*ya no es más una ciudad de recreación finsemanal*”, o ya no es más sólo eso; ahora se trata, también, de “*una ciudad dormitorio*”, donde vive gente que vino de Rosario y que pasa la mayor parte del día en esa ciudad.

La composición social de la población de Funes es otra de las características positivas que se entiende distinguen a la ciudad. Se rescata la presencia mayoritaria de sectores de clase media, con niveles

de pobreza bajos o, por lo menos, más bajos que en Rosario y en otras localidades del área metropolitana. Esta situación sería un atractivo para impulsar más la radicación de población rosarina en la ciudad. La pertenencia mayoritaria a la clase media se expresa en que se cuenta con un número muy elevado de vivienda propia, además de buena calidad. La vivienda propia es interpretada por algunos entrevistados como una condición necesaria para arraigar el habitante a su ciudad. Por ello, también se rescata como positivo que la ciudad haya sido poblada en sus orígenes por trabajadores ferroviarios, un sector de la población con ingresos suficientes para construir su propia vivienda en la ciudad y arraigarse definitivamente a ella. Los datos del Censo 2001 indican que la cantidad de habitantes que son propietarios de la vivienda donde viven es significativamente elevada en la ciudad de Funes, tal como se expone en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 6: RÉGIMEN DE TENENCIA EN PROPIEDAD DE LA VIVIENDA. PROVINCIA DE SANTA FE, DEPARTAMENTO ROSARIO Y CIUDADES DE FUNES Y PÉREZ. VALORES RELATIVOS SOBRE EL TOTAL DE HABITANTES. AÑO 2001

JURISDICCIÓN	PROPIETARIOS
Total provincia Santa Fe	71,65 %
Total Rosario	71,62 %
Total Funes	80,33 %
Total Pérez	75,84 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda – INDEC, 2001

La información referida a la calidad de la vivienda que surge del censo realizado en el año 2001 también corrobora la percepción de los funcionarios municipales al respecto. En efecto, el 57,1 % de las viviendas existentes en todo el distrito (área urbana y área rural) pertenece al grupo CALMAT 1, un valor apenas por debajo de las medias correspondientes al departamento Rosario (57,6 %) y a la provincia de Santa Fe (58,4 %), pero muy superior al que se registra en la ciudad de Pérez, donde sólo el 37,4 % de las viviendas se ubican en el grupo CALMAT 1 (viviendas construidas con materiales sólidos y resistentes en

todos sus parámetros (pisos, techos o paredes) y que cuentan con todos los elementos de aislamiento y terminación).

Por su lado, los registros referidos a condiciones de hacinamiento también reflejan esa apreciación referida a la calidad de las viviendas en Funes. Al respecto se tiene que en este distrito se registran valores de hacinamiento muy bajos (sólo en el 2,9 % de los hogares se registran situaciones de tres o más personas por cuarto), un valor que se encuentra por debajo de la media provincial (4,1 %) y de la del departamento Rosario (3,7 %); y muy por debajo cuando se la compara con Pérez, donde el número de hogares con estos niveles de hacinamiento asciende al 7,3 %. Por su lado, cuando de mejores condiciones se trata, se tiene que los valores referidos a situaciones de hogares con hasta una persona por cuarto (42,7 %) indican que Funes se encuentra apenas por encima de la media correspondiente al departamento Rosario (42,0 %), si bien por debajo de la media provincial (44,4 %). Respecto de Pérez, la situación es más ventajosa, ya que en esta localidad, sólo el 30,9 % de los hogares albergan hasta una persona por cuarto.

CUADRO N° 7: CONDICIONES DE HACINAMIENTO MODERADO Y CRÍTICO. PROVINCIA DE SANTA FE, DEPARTAMENTO ROSARIO Y CIUDADES DE FUNES Y PÉREZ. VALORES RELATIVOS SOBRE EL TOTAL DE HOGARES. AÑO 2001

JURISDICCIÓN	MODERADO (2 a 3 personas por cuarto)	CRÍTICO (más de 3 personas por cuarto)
Total provincia Santa Fe	12,81 %	4,13 %
Total Rosario	12,69 %	3,67 %
Total Funes	11,99 %	2,92 %
Total Pérez	20,93 %	7,25 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda – INDEC, 2001

Por su parte, de las entrevistas realizadas a los concejales surge otra visión de la ciudad, de sus problemas y de sus potencialidades. Se rescata mayoritariamente, y como principal ventaja, su posición estratégica dentro del área metropolitana en relación con las vías de comunicación regionales. En cambio, la proximidad a Rosario no aparece como una cuestión digna de tanta consideración como sí la tiene entre los funcionarios municipales. En consonancia con la opinión de los funcionarios, se mencionan como aspectos positivos, la calidad del medio ambiente, la forestación, la posibilidad de desarrollar una vida más tranquila que en la ciudad de Rosario y la seguridad, si bien se reconoce que la situación al respecto ha empeorado.

La condición social de la población no es tan reivindicada por los concejales, si bien uno de ellos destaca que la predominancia de sectores de ingresos medios y altos permite que el municipio se libere de las tareas de asistencialismo y pueda destinar más recursos a obras de desarrollo urbano. No obstante, la situación social es interpretada por otros integrantes del Concejo Municipal como una profunda fractura social que, entre otras cuestiones, derivan en "choques culturales" que generan inseguridad y discriminación, si bien esta afirmación no ha podido ser verificada aún. Situación que, precisamente, demanda a la Municipalidad el desarrollo de planes sociales específicos.

A diferencia de los funcionarios, las posibilidades de desarrollar emprendimientos inmobiliarios aparecen como una ventaja destacada, si bien se señala que esta situación requiere de un mayor desarrollo de los servicios para continuar atrayendo inversiones. Al respecto, se destaca el incremento registrado en los precios de la tierra, ya que en los lugares de la ciudad más requeridos es escasa la disponibilidad de parcelas aún vacantes. Por su lado, el desarrollo de estos nuevos emprendimientos residenciales –barrios cerrados, clubes de campo– aumenta la oferta de nuevos empleos para la población de escasos recursos.

CUADRO N° 8: IDENTIFICACIÓN DE ASPECTOS POSITIVOS DE LA CIUDAD POR PARTE DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y CONCEJALES. CIUDAD DE FUNES. AÑO 2005

ASPECTOS POSITIVOS / VENTAJAS	FUNCIONARIOS DEPARTAMENTO EJECUTIVO	CONCEJALES
ubicación territorial y ordenamiento		
Posición estratégica (conexiones y vías de circulación)		4
Cercanía con Rosario y vías de comunicación	6	1
Crecimiento armónico de la ciudad	1	
condiciones ambientales		
Espacios verdes	3	
Aire libre / naturaleza	3	1
condiciones sociales		
Entorno social y estilo de vida barrial / pueblerina	4	1
Mejor calidad de vida que en Rosario	1	
Estilo de vida distinto al de Rosario	1	
Bajo nivel de pobreza	1	
Origen de la población	1	
Vecinos visionarios (los que forestaron la ciudad)	1	
Arraigo de la población		1
condiciones económicas		

Posibilidades de desarrollar emprendimientos inmobiliarios		2
Seguridad		2
Mejores condiciones de seguridad que en Rosario	1	
Salud		1

Fuente: Elaboración propia sobre información de entrevistas

En cuanto a los aspectos negativos, los funcionarios municipales señalan las carencias en la dotación de infraestructuras como el problema más importante que demanda una rápida solución. Los datos que surgen del Censo 2001 dan cuenta de las serias deficiencias en la materia, en particular el bajísimo número de viviendas con conexión a la red de desagües cloacales:

CUADRO N° 9: DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS. POBLACIÓN CON SERVICIO DE AGUA POTABLE, GAS NATURAL Y DESAGÜES CLOCALES. VALORES RELATIVOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE, DEPARTAMENTO ROSARIO Y CIUDAD DE FUNES. AÑO 2001

JURISDICCIÓN	GAS NATURAL	AGUA POTABLE	DESAGÜES CLOCALES
Total provincia Santa Fe	34,44 %	72,01 %	38,77 %
Total Departamento Rosario	54,78 %	89,65 %	51,22 %
Total Funes	34,08 %	43,69 %	0,88 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda – INDEC, 2001

En la identificación de los problemas, las opiniones de los concejales difieren bastante de la de los funcionarios. Los problemas más importantes que identifican los concejales tienen que ver más con la gestión que con la ciudad propiamente dicha. Así, es opinión mayoritaria entre los concejales que el principal problema es la desactualización del plan regulador. Aquí corresponde aclarar que, si bien los funcionarios del ejecutivo no mencionan al plan regulador, existe en la actual administración el propósito de reformular el plan vigente, precisamente por entender que está desactualizado. Otro problema identificado por los concejales es la falta de formación técnica del personal municipal (se asevera que en la planta municipal hay 40 analfabetos), como así también las carencias edilicias de la sede municipal. Además está decir que estas últimas opiniones corresponden todas a concejales de la oposición.

Dentro de los problemas de la ciudad, luego de los antes mencionados, las carencias en dotación infraestructural aparecen como las más importantes tanto para los funcionarios como para los concejales. El tendido de redes de distribución domiciliar de agua potable y gas natural y la conexión a la red cloacal aparecen como las asignaturas pendientes en la ciudad. A ello se suma un alumbrado público deficiente, fundamentalmente por fuera de la zona más central de la ciudad y el alto número de calles de tierra que aún se encuentran en los distintos barrios. La extensión de la ciudad (aproximadamente 11 km de longitud y la baja densidad demográfica y edilicia –distintiva de un suburbio jardín– atentan contra las posibilidades de extender las infraestructuras a toda la ciudad.

CUADRO N° 10: IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE LA CIUDAD POR PARTE DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y CONCEJALES. CIUDAD DE FUNES.2005

PROBLEMAS	FUNCIONARIOS DEPARTAMENTO EJECUTIVO	CONCEJALES
Gestión		
Plan regulador desactualizado		4
Escasa capacitación del personal municipal		3

Falta de organización interna en la Municipalidad	1	
infraestructuras y servicios públicos		
Falta de infraestructuras (agua potable, gas natural, cloacas)	4	2
Estado de las calles (calles sin mejorado ni pavimento)	3	
Alumbrado público deficiente	1	
Recolección y disposición final residuos		1
estructura y organización urbana		
Extensión del área urbanizada	2	
Carencia de espacios para localización industrial	1	1
Cercanía con Rosario		1
servicios a la comunidad		
Falta de lugares de contención para la juventud	1	1
Salud (problema potencial)	1	
Salud	1	1
Educación (falta de aulas y escuelas)	1	1
Seguridad	1	

Fuente: Elaboración propia sobre información de entrevistas

La identificación de proyectos

Para los funcionarios municipales, los proyectos más urgentes a ejecutar para solucionar los problemas de la ciudad son las obras de extensión de las redes de infraestructuras (su carencia, precisamente, fue indicada

como el problema más importante) y la definición de instrumentos de ordenamiento territorial. Entre estos últimos se propone modificar el actual plan regulador, en consonancia con el rol de la ciudad. Para ello, uno de los funcionarios entrevistados entiende que, en primer lugar, habría que definir con precisión del rol de la ciudad y, en función de ello adecuar la reglamentación urbanística (la normativa vigente permite la instalación de industrias dentro de la planta urbana, situación que hoy crea conflicto con el desarrollo de la ciudad como centro residencial y de recreación finsemanal). Por ello se propone definir un área industrial en el extremo oeste del distrito sobre la ruta A012, alejada de la planta urbana. *“Desarrollar lo pre-existente, convertir aún más a Funes en una ciudad de fin de semana y mini turismo”* es la sugerencia de otro de los entrevistados. En consonancia con este perfil, el Intendente propone ampliar el espejo de agua que se está formando aguas abajo de la represa del arroyo Ludueña, de modo tal de contar con un nuevo atractivo paisajístico en la ciudad.

Entre los concejales, la ejecución de obras de infraestructura también se señala como uno de los proyectos más importantes a impulsar. El resto de los proyectos identificados tiene que ver con obras de equipamientos para la comunidad (hospital, polideportivo, playones de deportes inspirados en los recientemente inaugurados en la ciudad de Rosario) y con grandes proyectos urbanos: creación de una reserva recreativo-deportiva y jardín botánico. También se mencionan la regulación de ruidos y la puesta en marcha de planes sociales para atenuar los efectos de la “fractura social” profunda que algunos concejales perciben, como ya se ha visto antes.

4- CONCLUSIONES

El Cuadro N° 11 presenta algunas cifras que ponen en evidencia los rasgos distintivos entre ambos municipios.

CUADRO N° 11: INDICADORES COMPARTIVOS DE LAS CIUDADES DE FUNES Y PÉREZ

INDICADOR	PEREZ	FUNES	ROSARIO
Población (CNPYV 2001)	24.436	14.750	909.397
Presupuesto total 2004	7.891.950	11.642.500	481.781.048 (2005) 295.841.347 (2003)
Presupuesto / habitante (al año 2004)	332.9 \$/hab	789.3 \$/hab	325,31 \$/hab (s/ pres. 2003) 589.78 \$/hab (s/ pres. 2005)
Planta municipal permanente	145	420	8000 (*)
Planta municipal total	217	800 (*)	9000 (*)
Habitantes / Personal Municipal permanente	168,5 h/ empl.	35,1 h/ empl.	113,6 h/ empl.
Habitantes / Personal Municipal total	112,6 h/ empl.	18,4 h/ empl.	101 h/ empl.
Personal afectado a la actuación sobre el territorio (personal técnico y administrativo)	Una única oficina Total: 11	Una única oficina Total: 8	Plan.y Urb.: 99 O. Públicas: 151 O. Particulares 59 S. Públicos: 442 SPV: 36 Catastro: 37

			Arq. Hosp. 4 Total 828
% de personal afectado a actuación sobre el territorio sobre planta total	5,06%	1%	9,2
Valor base tomado como insumo para el cálculo de la coparticipación provincial (2004)	1.387.700 \$	4.546.814 \$	175.097.823 \$
Recaudación / habitante (cifra calculada a partir del valor base para el cálculo de la coparticipación prov.)	56,78 \$/hab	308,25 \$/hab	192,96 \$/hab
% de la coparticipación provincial	1,15	1,25	30,05
% de la población provincial	0,82	0,49	37,68
Población con NBI	22,9 %	9,3 %	13,5 %
Hogares con NBI	18,8 %	7,6 %	10,7 %

(*) Valores aproximados - Fuente: Elaboración propia sobre información analizada

- La Municipalidad de Funes está en situación de franca ventaja respecto de la de Pérez en lo que hace a la disponibilidad de presupuesto (siendo la relación de presupuesto por habitante casi 2 veces y media mayor), de partidas de coparticipación (cuyo valor por habitante es más de 5 veces el de Pérez y 1 vez y media el de Rosario).

- La dramática situación de Pérez se refleja, por supuesto, en el porcentaje de población con NBI, que es más del doble del de Funes y 1,7 veces el de Rosario.
- El Municipio de Funes, a pesar de contar con una planta de empleados municipales sobredimensionada, que en términos proporcionales (relación empleados / habitante) es tres veces mayor que la Rosario o Pérez; sólo destina a funciones relacionadas con la actuación sobre el territorio un 1% del personal, mientras que Pérez asigna el 5,06% y Rosario el 9,2%.
- Aparentemente, los mayores recursos económicos de Funes estarían siendo utilizados para mantener niveles aceptables de ocupación, ya que la ciudad presenta importantes niveles de déficit infraestructurales y que no se están realizando mayores inversiones en obra pública. Por otra parte la amplísima disponibilidad de empleados municipales no está siendo aplicada a la actuación sobre el territorio.

A pesar de estas marcadas diferencias es posible identificar, a partir del análisis realizado, las siguientes recurrencias:

Respecto de la organización de la gestión municipal

- Las oficinas técnicas están organizadas sólo para cumplir con las tareas tradicionales de obras y servicios públicos.
- Los equipos técnicos son muy reducidos y con escasa presencia de profesionales universitarios (sólo el 30 % del personal de las oficinas técnicas, que se distribuye de la siguiente manera: arquitectos (18 %), ingenieros (6 %) y abogados (6 %).
- No hay técnicos abocados específicamente a las tareas del ordenamiento territorial (el ordenamiento territorial es una dimensión nueva que aparece dentro de las tareas a desarrollar por las administraciones locales).
- En ninguno de los dos casos hay división clara de responsabilidades, aunque en el caso de Funes se delimitan con mayor claridad las tareas.

- La mayoría del personal técnico no ha participado en cursos de capacitación, ninguno ha participado en cursos específicos vinculados con el desarrollo local y el ordenamiento territorial.
- El equipamiento técnico es mínimo y el acceso a Internet es muy reciente.

Respecto de los Concejos Municipales

- No existe un tratamiento particularizado de los temas a nivel legislativo y, aun cuando ambos Concejos Municipales tienen definidas sus comisiones en lo formal, esto no tiene correlato con lo real. Por lo tanto no hay un tratamiento específico de los temas urbanísticos.
- No se registra la existencia de concejales con formación en temas asociados con el territorio. Ninguno de ellos se ha adjudicado la autoría de las ordenanzas urbanísticas por lo que se desprende que los proyectos han surgido de los respectivos departamentos ejecutivos.

Respecto de los instrumentos normativos

- En ambas ciudades el cuerpo de instrumentos normativos es mínimo y tiende a regular sobre las mismas cuestiones. Ninguna de las dos ciudades dispone de una regulación general de los usos para la planta urbana (zonificación). En el caso de Funes se diferencian dos tipos de zonas residenciales y se identifica el área industrial.
- Las normas urbanísticas más recientes aparecen, en ambos casos, para resolver problemas particulares y muy actuales (clubes de campo, barrios cerrados, grandes emprendimientos comerciales).
- Muchas normas urbanísticas se toman directamente de las de Rosario sin adaptarlas al caso específico de las pequeñas localidades. En Pérez remiten a categorías de suelo que sólo existen en Rosario y que no han sido definidas para la localidad.
- Existe una importante conciencia acerca de la necesidad de contar con un plan de ordenamiento territorial. Al respecto, cabe señalar que

los gobiernos de ambas ciudades están preocupadas por encarar la formulación de un Plan de Ordenamiento Urbano (que ellos denominan “Plan Regulador”), en el caso de Funes, como actualización.

- En ambos casos el disparador es la necesidad de contar con un instrumento que permita regular los usos, fundamentalmente el uso industrial y existe poca preocupación acerca del aporte que un instrumento de esta naturaleza pudiera significar para la calidad del espacio urbano, por ejemplo. Esto último es más claro en el Municipio de Pérez donde el intendente afirma que *“no le puede dar de comer a la población con bellas avenidas... lo que la ciudad necesita son fábricas que generen puestos de trabajo”*.
- Existe poca experiencia de articulación con otros municipios para el desarrollo de proyectos o la formulación de políticas. La mayor vinculación al respecto se da con la ciudad de Rosario y siempre en respuesta a demandas formuladas desde Rosario. Ambos Municipios han participado en forma sistemática en los talleres intermunicipales organizados recientemente por el gobierno provincial, y de los foros de intendentes convocados por la Municipalidad de Rosario.

Capítulo 3

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL Y POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO.

EL CASO DE BERISSO Y ENSENADA

Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi,
Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira

1- INTRODUCCIÓN

En este artículo se indaga acerca de la organización administrativa y de gestión de dos municipios litorales del Río de la Plata, Berisso y Ensenada¹⁴ que forman parte del Gran La Plata y el límite sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ellos revisten características particulares dada la complejidad del sistema ambiental y regional en el que se encuentran.

En las últimas décadas las transformaciones ocurridas en el aparato público argentino han sido bastante heterogéneas y difusas, más aún luego de la llamada “Reforma del Estado” de los ´90. Por ellos las reformas han sido incompletas, prevaleciendo los cambios periféricos sobre los estructurales reflejando una mayor heterogeneidad de resultados en las estructuras organizacionales del nivel local.

¹⁴ (80.000 y 51.500 habitantes aproximadamente en 2001)

Se observa que la encrucijada actual está ligada a las constantes y discontinuas transformaciones del aparato público que ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y política, en una tensión entre la construcción de nuevas capacidades gerenciales de los municipios ligadas a las nuevas concepciones que se supone debiera sustentar el nuevo paradigma de gestión pública.

Para los casos de estudio la intención es evaluar, las competencias y funciones, así como las articulaciones necesarias que se debieran complementar dentro de la organización del estado municipal para implementar la gestión de las políticas de desarrollo local y regional. Así mismo se distinguirá entre gestión y administración de políticas, ya que en el proceso de reforma del estado, la descentralización como una de las estrategias planteadas, ha quedado en muchos casos en “descongestión” o “desconcentración” del estado nacional y provincial en detrimento de la eficiencia de gestión y decisión del nivel local.

2- OBJETIVO

El objetivo del trabajo consiste en identificar, describir y evaluar los espacios formales de gestión de tres políticas que en conjunto se consideran centrales para el desarrollo local. Para ello, a partir del análisis de la estructura organizacional de los municipios de Berisso y Ensenada, se profundizan en las áreas referidas a la gestión y administración de políticas ambientales, de producción y de desarrollo físico.

Específicamente en este trabajo se analizan las transformaciones en la organización de los Municipios tendientes a lograr una mayor eficiencia en las estructuras municipales para obtener un mejor desarrollo y facilitar la formulación e implementación de las tres políticas enunciadas.

3- MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

En los últimos años ha aumentado la producción bibliográfica tanto teórica como empírica sobre casos municipales desde varios ejes de análisis: el desarrollo y la economía local, los recursos naturales, el empoderamiento¹⁵ de la sociedad civil, etc. Algunos de estos trabajos

¹⁵ Se entiende “empoderamiento” como aquel proceso de involucramiento incremental de los actores en la esfera de lo público, a través del cual van

surgieron por la antinomia aparente de lo global y lo local, que hizo pie en el auge del discurso de la globalización con las ventajas que se avecinaban para los espacios locales y las opiniones contrarias sobre los efectos e impactos negativos.

Algunos de los enfoques privilegian la dimensión económica, otros la social o humana; están los que concentran su análisis en el marco institucional, y también las corrientes que se orientan al componente tecnológico del desarrollo.

Dentro del enfoque que resalta el contexto “institucional” específico de cada ámbito jurisdiccional, algunos conciben que éste condiciona la conducta económica de los agentes, y por lo tanto es un determinante crítico del desarrollo. En este trabajo, y dentro de este enfoque se toma como objeto de estudio la posible interacción entre la política-institucional y la lógica de los agentes socio económico. Esta interacción da lugar a otra esfera pública de “lo público” donde actores colectivos e individuales configuran un modo de interacción diferente a la lógica del Estado de Bienestar o del Estado Moderno en crisis, generando caminos de participación no formal de acuerdo a los alcances de la cultura local.

En general, se entiende que, para llevar adelante procesos de desarrollo local, la estructura administrativa burocrática del gobierno debe ser competente, es decir, contar con las capacidades de gestionar las políticas de desarrollo tanto locales como con otros niveles de gobierno, y estrechar vínculos con el sector privado, estructura que debiera racionalizarse y reflejarse en la organización municipal.

Con este marco se han analizado las políticas de acuerdo al enfoque relacional, y desde la perspectiva neoinstitucionalista de la tensión entre Políticas públicas y política-gestión, encuadre en el cual no se busca revisar el óptimo económico sino el máximo posible en cuanto a la formulación – implementación de políticas públicas. En este sentido se hará referencia a la transición todavía no alcanzada entre descentralización y desconcentración en la provisión y producción de servicios y bienes públicos.

adquiriendo capacidades y protagonismo en la definición y búsqueda de sus intereses, practicando mecanismos de construcción de consensos y negociación.

Sobre la base de información obrante en los municipios¹⁶ se han identificado, analizado y comparado los organigramas funcionales en su estructura general observando los cambios operados entre la década del 90 y la de 2000. Particularmente se analizaron las áreas vinculadas a las políticas de interés para el estudio: ambientales, productivas y de ordenamiento territorial contemplando misiones y funciones del órgano, posicionamiento y relaciones dentro de la estructura, recursos humanos y la participación en programas y/o proyectos.

Municipios y competencias

Se reconocen como "competencias tradicionales" del gobierno local a: I). la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; II). el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles y III). la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria.

A la hora de definir las "nuevas competencias", se insiste en el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea política de construir el desarrollo local, que implica: I). el diseño e implementación de estrategias para la puesta en valor de sus sociedades y territorios; II). la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo y III). la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.

Por otro lado, le compete al gobierno local vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes,

¹⁶ En el caso de Berisso recién en el año 2002 el Municipio "formaliza" su estructura administrativa-municipal con una ordenanza donde figuran las dependencias con sus misiones y funciones, Documentación obrante en la Secretaría Privada, sin antecedentes normativos previos ya que en Municipios no cuenta con oficina de Digesto.

En Ensenada, en el Digesto la información se encuentra ordenada, clasificada y disponible la totalidad de Ordenanzas que establecen cambios en los organigramas agrupados incluso por dependencia.

apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. También, el papel del Estado municipal debe facilitar oportunidades, a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extra comunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva.

Estas últimas competencias, no coinciden con los grados de discrecionalidad requeridos para poder ser explayadas en su integridad, ya que en nuestro caso las superposiciones tanto de ingerencias como imposibilidades fiscales hacen que entre los municipios y las provincias existan tensiones en cuanto a la implementación de acciones¹⁷. Puntualmente, en los casos de Berisso y Ensenada, las competencias tradicionales y de carácter burocrático se ponen de manifiesto en las áreas de planeamiento y medio ambiente, siendo en este último caso copia fiel uno del otro de las misiones y funciones del área. La transición hacia una nueva manera de gestionar lo público y puntualmente el “desarrollo económico” podemos evidenciarlo sobre el área de producción, con bastantes dificultades y resistencias a la implementación y puesta en marcha efectiva, pero en términos organizativos están orientada la estructura al rol de “promotor del desarrollo”.

Descentralización, reorganización municipal y desarrollo local

La incorporación de nuevas competencias municipales inicia su marcha en los 80' con acciones de reformas destinadas a redefinir el perfil y el rol del Estado, signadas por la crisis y las políticas de ajuste estructural de la época, alentadas por la creciente tendencia mundial a la descentralización del Estado y la reorganización político-administrativa del territorio.

En estos procesos, los Municipios constituyen el ámbito institucional depositario del traspaso de funciones, competencias y consecuentes recursos públicos que, desde los gobiernos centrales, se redistribuyeron hacia los restantes niveles territoriales. Fundada sobre la legitimidad y

¹⁷ Cabe resaltar que en la Provincia de Buenos Aires la Ley Orgánica de Municipios rige para los 134 distritos de manera idéntica.

capacidad de autogobierno de las colectividades locales y en reglas claras de coordinación-cooperación para las relaciones intergubernamentales, se comienza a destrabar y reestructurar el armazón centralista vertical del Estado.

La descentralización, por un lado, equivale a desestatización y privatización, y por otro, tiene un sentido democratizante. En el primer caso, los ejes son administrativos y económicos, y se orientan por la racionalidad del mercado que resulta una vía expedita para descargar al gobierno central de la responsabilidad de prestar servicios públicos y manejar conflictos locales y regionales. Asume un carácter instrumental tecnocrático donde los gobiernos deben ser administradores y los ciudadanos pasan de ser usuarios a ser “clientes”. En el segundo caso, se le otorga otro sentido, a través de un proyecto democratizador centrado en el eje político y la participación de las mayorías desde la concertación entre el Estado y los agentes sociales y económicos para lograr consensos estratégicos sobre el desarrollo y bienestar.

Ciertamente el “deber ser” de los municipios se ha complicado y agrandado, tal vez demasiado rápido considerando sus antecedentes. De “pobre administrador de servicios” en el eslabón más débil del Estado, parecería que está modificando su perfil hacia un gobierno local que cada vez necesita implementar más políticas y, por lo tanto, resolver más problemas, lo cual implica no solo mayor legitimidad basada en la elección democrática, sino también mayor eficiencia y eficacia además de su capacidad de administrar y de contar con mayores recursos y participación de la sociedad civil en los asuntos municipales. Esta nueva responsabilidad, en la mayoría de los casos, no se acompaña con un incremento en los recursos económicos, tampoco en los técnicos y organizacionales.

Por otro lado, los municipios deben acostumbrarse a desenvolverse en un espacio ampliado, portador de importantes oportunidades y también de poderosas amenazas, y convertirse en verdaderos actores del sistema global, identificando las fortalezas y debilidades de sus comunidades, y articulando políticas estratégicas de mediano y largo plazo (Massolo; 1998). La clave reside en la innovación de la gestión para facilitar el desarrollo integral de sus comunidades.

Frente a ello, aún sigue en vigencia mayoritariamente el modelo “prestador de servicios” y de perfil “tradicional pasivo” de los municipios. Esto indica la lentitud, renuencia y dificultades de los gobiernos locales a asumir y desempeñar el nuevo rol esperado. Reconvertir a los

municipios, supone entonces la ampliación de los roles y competencias al campo de las actividades económico-productivas, campo poco conocido y experimentado por los Municipios latinoamericanos.

Sin embargo, Arocena¹⁸ (1995) señala: “Los Municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir las posibilidades de ejercer un nuevo rol frente a los desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo. Frecuentemente, suelen estar entre los principales empleadores de la localidad, pero no desarrollan políticas tendientes a la creación de fuentes de empleo”.

El gran viraje está dado por la nueva posición de visibilidad y fuerza de los distintos actores y organismos, incluyendo a los propios Municipios, que convergen a favor del propósito de revalorizar y fortalecer el nivel local de gobierno y desarrollo.

Los municipios en la Provincia de Buenos Aires

El art. 5 de la Constitución Nacional prescribe que las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal, por lo que cada provincia establece en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias, han conferido a los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas, como La Rioja y Santa Cruz entre otras. Además establece que las provincias deben asegurar en sus constituciones la “autonomía municipal” (art. 123), de esta manera, esta facultad-obligación de los Estados provinciales, implica el reconocimiento de la autonomía de sus municipios, fijando las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía. Sin embargo la Provincia de Buenos Aires en 1994 no se adaptó a las reformas jurídicas que pudieran viabilizar este mandato a pesar de haber sido reformada su Constitución.

En la Provincia de Buenos Aires el sistema de organización municipal se ha estructurado sobre la base jurisdiccional del Partido. El territorio provincial se divide en Partidos donde existe una ciudad principal o cabecera en la que tienen su asiento las autoridades municipales, y otros

¹⁸ Arocena, J. (1995) Una investigación de procesos de desarrollo local, en EL DESARROLLO LOCAL, UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH. Nueva Sociedad. Bs. As

centros de población donde funcionan Delegaciones. Estas son desconcentraciones administrativas y sus autoridades son elegidas por el Intendente. El sistema territorial de organización municipal resulta un dato importante a la hora de analizar las capacidades y facultades de los Municipios. Bajo el sistema de partido, todo el territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, está bajo la jurisdicción de algún municipio –tanto áreas urbanizadas como abiertas-, no hay espacios de jurisdicción provincial única, sino que ambas jurisdicciones –provincial y municipal- coinciden o confluyen sobre el territorio en el marco de sus respectivas competencias, con todas las consecuencias que eso conlleva.

Resulta una excepción las áreas o jurisdicciones portuarias que de la nación han sido transferidos a las provincias creando muchas veces la figura de gestión por consorcio para su gobierno y administración. En él participan la provincia, los municipios y las sociedades civiles de la región. El puerto de La Plata que se ubica entre Ensenada y Berisso, es el caso en la región de estudio.

La personalidad jurídica de los municipios nace de la Constitución Provincial y su competencia emana de la voluntad del Legislador. Son, por lo tanto, instituciones político administrativas de competencia delegada para la atención de intereses y servicios locales. En la sección del Régimen Municipal, en la Constitución Provincial, el art. 190 establece: “que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo”, resultando ambos órganos de base electiva.

Por lo tanto, la Ley Orgánica Municipal, en su Art. 25 define el alcance de las competencias municipales, expresando que “las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales...”

La potestad reglamentaria reconocida por el Artículo 27¹⁹ de la Ley Orgánica Municipal en sus distintos incisos, constituye una de las

¹⁹ ARTICULO 27°: (Texto según Decreto ley 9117/78) Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar:

-
1. La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.
 2. El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial.
 3. La conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico.
 4. La imposición de nombres a las calles y a los sitios públicos.
 5. Las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la Municipalidad y de los escribanos con relación al pago de los tributos municipales en ocasión de los actos notariales de transmisión o gravamen de bienes.
 6. La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.
 7. La protección y cuidado de los animales.
 8. Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos.
 9. La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia.
 10. La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación, así como también el certificado de buena salud de las personas que intervengan en dichos procesos.
 11. La inspección y contraste de pesas y medidas.
 12. La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados.
 13. El registro de expedición de documentación relativa a la existencia, transferencia y traslado de ganado.
 14. La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial.
 15. La publicidad en sitios públicos o de acceso público.

atribuciones más importantes del municipio, ya que explicita de manera detallada cuáles son las incumbencias del poder deliberativo local. Se evidencia mediante este detalle, tanto los alcances como los límites a las

16. La habilitación y el funcionamiento de los espectáculos públicos: como asimismo la prevención y prohibición del acceso para el público, por cualquier medio, a espectáculos, imágenes y objetos que afecten la moral pública, las buenas costumbres y los sentimientos de humanidad, particularmente cuando creen riesgos para la seguridad psíquica y física de los concurrentes o de los participantes.

17. La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.

18. El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia.

19. La ubicación, habilitación y funcionamiento de guardacoches, playas de maniobras y de estacionamiento. 20. La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial.

21. El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales.

22. El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial.

23. Los servicios de vehículos de alquiler y sus tarifas.

24. La construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificios públicos y privados, así como también sus partes accesorias.

25. Lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos.

26. Los servicios fúnebres y casas de velatorios.

27. El funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento.

28. Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidas en el artículo 25º. b) Sobre creación de establecimientos, delegaciones y divisiones del municipio

competencias del Concejo Deliberante, que resultan mucho más atractivas en la letra que las del ejecutivo.

Por su parte, en el Artículo 26, establece el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las Ordenanzas.²⁰

CUADRO N°1. COMPETENCIAS SEGÚN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

Departamento Ejecutivo	Departamento Deliberativo
<ul style="list-style-type: none"> -Convocar a elecciones - Promulgar y publicar las ordenanzas -Convocar al HCD a sesiones extraordinarias. -Representar a la Municipalidad. -Celebrar contratos. -Proyectar ordenanzas impositivas y el presupuesto -Realizar la prestación de servicios públicos. -Ejecución de obras públicas -Decidir sobre adjudicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Sanción de ordenanzas y disposiciones del municipio, ordenanzas impositivas y el presupuesto -Legislar sobre: ornato, asistencia social, seguridad, moralidad, educación, cultura, fomento, conservación. -Establecer delegaciones. -Autorizar la contratación de empréstitos, compra, venta, arriendo o gravamen sobre bienes municipales, convenios, consorcios o cooperativas para la prestación de servicios y realización de obra pública, solicitar expropiación -Organizar la carrera administrativa

Fuente: Elaboración propia sobre información analizada

Sin embargo y aunque el cuadro n° 1 no describe en términos de competencias el desarrollo local, se debe reconocer que en la mayor

²⁰ Art 26: “Las Ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales”.

parte de la literatura sobre el tema²¹ se hace referencia de manera implícita a la “responsabilidad” del líder local (Intendente) en la promoción de la gestión del desarrollo. Por lo tanto este proceso, por demás complejo, queda en manos de una gestión liderada por el Ejecutivo. Sin reconocer esta competencia en el cuerpo Deliberativo.

Pareciera que la relación entre los principales órganos es de colaboración, no hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo, aunque la Ley Orgánica le reconoce cierta jerarquización del Legislativo sobre el Ejecutivo, por ejemplo el control de la legalidad financiera (Arts. 65 y 66 LOM) y el control de gestión (Art. 108 inc.7 LOM).

El Intendente ejerce la Jefatura del Departamento Ejecutivo, cuya función esencial es la administrativa. Por ello, es el administrador legal y único del Municipio, excepto del Honorable Concejo Deliberante y de los organismos descentralizados que tienen su propia administración.

Además y como un sistema embrionario del órgano jurídico, algunos Municipios tienen un Tribunal de Faltas, cuyos integrantes son designados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. Su competencia consiste en la resolución de las controversias entre los administrados y la administración municipal por faltas y contravenciones, sin perjuicio de su posible revisión judicial, en los tribunales nacionales o provinciales, según corresponda.

La Ley Orgánica Municipal se refiere además a los colaboradores políticos de la gestión del Intendente: Secretarios (de Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, etc.), Contaduría, Tesorería, y Oficina de Compras, Por debajo de ello, y estructurados en forma jerárquica se encuentran la burocracia municipal con personal de carrera ocupando direcciones, departamentos, etc., lo que conforma la Estructura orgánico funcional del Departamento Ejecutivo. Dicha estructura contempla también los organismos descentralizados, que se han ido ampliando en los últimos años.

Por lo tanto, de acuerdo a los alcances y competencias que se le atribuyen normativamente al Departamento Ejecutivo y al Deliberativo, se observa una marcada distancia entre lo instituido y lo que se verifica en la práctica.

Asimismo quedan evidenciadas las limitaciones a las competencias que desde la Constitución Provincial se establecen a los gobiernos locales.

²¹ Básicamente de autores españoles y latinoamericanos.

4- LA ORGANIZACIÓN FORMAL DE LOS MUNICIPIOS DE BERISSO Y ENSENADA

Para estudiar el carácter y el rol de las instituciones específicas del gobierno local correspondiente al Ejecutivo Municipal se analizaron en una primera instancia las transformaciones del organigrama municipal y las misiones y funciones de las Secretarías o espacios políticos con mayor responsabilidad en la gestión tomando como referencia los años 1994 y 2005.

Esto surge como necesidad de comprender el contexto del desarrollo de las políticas objeto de análisis: la productiva, ambiental y de ordenamiento.

Del diagrama de los organigramas vigentes en ambos municipios, resulta interesante observar que a medida que se desplazan los niveles hacia abajo del intendente la cantidad de unidades/oficinas municipales se incrementa y multiplica. El análisis se efectiviza desde el nivel superior hasta el nivel de Dirección, considerando que en éstos niveles se toman las decisiones estratégicas y operativas del gobierno municipal.

La cantidad de secretarías en ambos municipios es similar, Berisso seis (6) y Ensenada siete (7), la diferencia interesante es que para Berisso el área de Producción tiene rango de Subsecretaría y depende de la Privada (secretaría), mientras que en el caso de Ensenada es Secretaría, si bien aún está a cargo de la Privada según decreto 362/04. Pues aquí se puede observar que no siempre la racionalidad instrumental de la corriente “modernizadora” en términos formales, se corresponde con la particular manera de gestionar lo público que le imprime una gestión política a una estructura municipal.

En el nivel de Subsecretarías Berisso tiene dos (2) Economía y Producción, y Ensenada una (1) la Privada.

El rango de Dirección General es un nivel que se presenta solo en Ensenada, de la que dependen cinco (5) Direcciones: Recaudación, Derechos Humanos, Coordinación de políticas Sociales, Obras y Servicios públicos, y Servicios y Delegaciones.

Similar cantidad de Direcciones se verifican en ambos municipios, Berisso veinticuatro (24) y Ensenada veintisiete (27).

En el Municipio de Ensenada de la comparación de organigramas se observa que:

- Se produjeron varios cambios tanto en las Secretarías como Subsecretarías: se crearon Producción, Desarrollo Social, y Salud y Medio Ambiente; se dividieron Hacienda por un lado y Gobierno por otro y se mantuvieron Gestión Pública y Obras y Servicios Públicos.
- En cuanto a la vinculación de las políticas en estudio con las misiones y funciones de las respectivas Secretarías, se identifica: el fortalecimiento de la cuestión ambiental y se crea la de producción. Políticas que se potencian con relevancia dentro de las Secretarías específicas. Aparecen débilmente las de modernización municipal y desarrollo físico, aún estando bajo la órbita de la Secretaría que las representa.
- Como síntesis surge que la importancia de cada área según la ubicación en el organigrama es mayor para Producción y Medio Ambiente²² y menor para Planeamiento cuyo rango es administrativo.

Queda evidenciado que desde el diseño institucional se cuenta con los espacios y competencias necesarias para que la gestión de gobierno local impulse, promueva y gestione proyectos y programas de desarrollo integral; sin embargo, la deficiente articulación vertical e inexistente relación horizontal entre las áreas de gobierno, forma parte de los esfuerzos pendientes, ya que hasta el momento se ha visto un desempeño “tradicional” como “partes separadas.”

En el Municipio de Berisso se observa que:

- Sólo se han producido modificaciones en la estructura superior con la creación de la Secretaría Privada aunque sí se cambiaron una serie de rangos inferiores. Se destaca una escasa adaptación de la estructura general al nuevo rol municipal.
- Es la Secretaría de Gobierno quien tiene entre sus misiones modernizar y adaptar la estructura municipal aunque no la lleve adelante. Las políticas ambientales recaen en las funciones de

²² Producción: Secretaría y Dirección de Producción; Medio ambiente: Secretaría compartida con Salud que cuenta con una Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente.

Promoción Social, por lo cual se mantiene la tradicional visión del medio ambiente como una cuestión no problematizada. Sólo las políticas de producción se establecen claramente bajo la órbita de la respectiva Secretaría, esto es, la de Producción. Con respecto a las políticas de Desarrollo Físico y Planeamiento se ubica como una sola función en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Esto evidencia una clara desarticulación entre las políticas y las Secretarías en la mayoría de los casos.

- Dentro del organigrama municipal, el área de Medio Ambiente tiene rango de Departamento y está bajo el área de Salud; Producción no posee una estructura propia ejecutiva y Planeamiento conserva su ubicación como Dirección en la Secretaría de Obras Públicas.

Se puede concluir que en ambos Municipios las dependencias correspondientes a las políticas de estudio se encuentran bajo otra Área o se mantienen estáticas a pesar del paso de los años. Planeamiento sigue abocado al desarrollo físico y no se incorpora en la visión integral que significa el Desarrollo Local. Tampoco Producción toma iniciativas desde su lugar privilegiado dentro de la estructura municipal.

Desde el reconocimiento de los procesos de reforma administrativa y de “modernización municipal” en curso, en los dos Municipios aparece el programa RAFAM²³. En el caso de Ensenada, se creó una figura de Coordinador del “Proyecto de Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el Desarrollo Institucional de la Municipalidad de Ensenada” que de hecho funciona dentro de la Secretaría de Gobierno pero aún no se han realizado cambios en el área de gestión pública de acuerdo a la vinculación con el mismo. Los resultados del trabajo de consultoría que estaban previstos no se han puesto en práctica en la institución ya sea el de perfeccionamiento de la organización y de los recursos humanos en la Administración Pública Municipal, como los de capacitación.

²³ Programa de Reforma de la Administración Financiera en el ámbito Municipal de la provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo es el modernizar el sistema de información económica, contable y financiera de los municipios bonaerenses. Permite un mejor output de los sistemas de información y, además, mejora las cualidades de la información para la toma de decisiones: precisión, rapidez, objetividad, oportunidad, sencillez y claridad.

Tampoco se han publicado los informes y resultados a la fecha, aunque el staff de trabajo forma parte de la Secretaría de Gobierno.

Sin embargo se puede inferir y esperar que mediante las acciones encaminadas por la actual gestión, que cuenta con un respaldo jurídico-administrativo amplio en misiones y funciones, se produzcan cambios incrementales de mejora en la gestión de gobierno.

En las áreas de Planeamiento y de Medio Ambiente, no hay planes de origen municipal. Las tareas que concretamente se realizan son las de adaptación de los prototipos, preparación de legajos y formularios que les delegan la Nación y la Provincia en el marco de la implementación de los programas. Con respecto al personal, cuentan en su mayoría con profesionales que, entre los años 1994 y 2005, mantiene su cantidad y rango.

Producción, en Ensenada, cuenta con una estructura disponible pero bajo la órbita de la Secretaría Privada. También gestiona e implementa programas de Nación y Provincia. En Berisso esta área se vio reforzada fuertemente en personal.

5- CARACTERIZACIÓN Y EVALUACIÓN POR ÁREA RELEVANTE AL OBJETO DEL PROYECTO.

Sobre la base del análisis del organigrama vigente en cada Municipio, y las misiones y funciones establecidas por ordenanzas se describe a continuación la organización formal de las áreas involucradas en la formulación de las políticas de interés para el estudio.

Complementariamente y como resultado de entrevistas realizadas se elabora una aproximación al conocimiento del funcionamiento real de cada una de las áreas y, las relaciones con otras áreas de gobierno, abordando aspectos que hacen a los recursos humanos, sus capacidades y responsabilidades en las tareas desarrolladas a través de Programas y/o Proyectos de iniciativa propia o de otros organismos del estado provincial y/o nacional.

Se pretende con ello identificar la jerarquía que se otorga a las áreas de interés dentro de la organización municipal y sus capacidades decisionales y técnicas para gestionar políticas (en las instancias de formulación, implementación y control).

5.1 - ÁREA DE PRODUCCIÓN

En el municipio de Berisso la Subsecretaría de Producción depende directamente del Intendente sin tener a cargo ningún órgano. Como funciones y misiones se enuncian según la ordenanza correspondiente, la promoción de iniciativas (previas y novedosas) económicas y productivas locales, la articulación de oferta y demanda de sectores vulnerables, la vinculación entre cámaras comerciales y productivas y la coordinación con Nación y Provincia de políticas de empleo, es decir, el abanico es amplio pero los esfuerzos se encaminan al desarrollo económico.

Acompañando estos ejes, los planes y programas que se ejecutan son “Manos a la Obra”, “Más y mejor Trabajo”, “Jefas y Jefes de Hogar” y “Distritos Productivos”, entre otros. Como en el resto de las áreas, aquí tampoco se observan iniciativas de promoción de carácter local sino que se aplican programas provenientes de Nación y de Provincia. Existe una concordancia entre las misiones y funciones, los planes y programas ejecutados y las ideas fuerza que definen el área de Producción. Esta situación se fortalece cuando vemos que tienen un alto número de empleados (11) en relación a otras áreas municipales y que además son en su mayoría Técnicos (6) y Administrativos (4). La capacitación que cumplen es escasa y se observa que no está íntimamente relacionada con los ejes del área: Ley de Riesgos del Trabajo, por ejemplo.

En Ensenada el área de producción esta asignada a una Secretaria que depende directamente del Intendente y que tiene a su cargo la Dirección de Producción, la cual se mantiene bajo la orbita de la Secretaría Privada según decreto 362/04. El área maneja una iniciativa conjunta entre la Cámara de Comercio de Ensenada, algunas empresas y el municipio a través del Plan Más y Mejor Trabajo para institucionalizar la Mesa de Desarrollo Territorial prevista en el marco de este programa nacional del Ministerio de Trabajo y la Agencia de Desarrollo. Aún no se han formalizado las relaciones institucionales ni distribuido roles y funciones del sector público y privado en función de una estrategia de desarrollo conjunto.

5.2 - ÁREA DE MEDIO AMBIENTE

En Berisso el Departamento de Recursos naturales y Medio Ambiente, se encuentra bajo la Secretaría de Bienestar Social, es decir, posee un rango reducido en relación a las diferentes instancias en que se

establece el organigrama municipal y bajo una Secretaría dedicada a cuestiones relacionadas con la gestión y atención de los planes y programas sociales. La División de Saneamiento Ambiental, ubicada bajo ésta dependencia, cumple específicas funciones de inspección. Se destaca que las funciones y misiones son amplias en el sentido de contemplar tanto la difusión, como el control, la información y la promoción de todo aquello relativo a lo exclusivamente ambiental. Dentro de las funciones se encuentra una que debería coordinarse con Planeamiento puesto que postula la necesidad de la intervención en el planeamiento del uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el ambiente humano, cuestión ésta de carácter proyectivo y prospectivo. Los planes y programas que ejecutan no son de iniciativa municipal sino que provienen de Nación e incluso de carácter internacional (Urbal de la UE).

Sobre el Personal con que cuenta este Departamento se observa una importante cantidad (6), sobre todo si se compara con el que existe en el mismo municipio para Planeamiento y que su composición es de alto carácter profesional: hay un Profesional, 3 Técnicos y un Técnico Auxiliar. Además hay un Administrativo. Las capacitaciones que han realizado siempre se han producido cuando han ejecutado algún plan o programa, siendo éstos los que preveían una instancia de capacitación al personal municipal para la correcta implementación local.

Cuando se analiza el área de Medio Ambiente en Ensenada se observa que se halla bajo la dependencia de la Secretaría de Salud y Medio Ambiente, es decir, está vinculada al área de Salud. Esto se interpreta como la necesidad de actuar en el ambiente para proteger y mejorar la salud de la población y no solamente proteger el medio natural. Otra particularidad, y a diferencia de Berisso, es que su rango es superior puesto que es una Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente. Se relaciona con la mayor degradación ambiental existente en Ensenada tanto en el escenario real como en el imaginario popular. Sin embargo, tanto las misiones y funciones como los planes y programas del área son iguales en Berisso y Ensenada. En este último municipio y en esta Dirección particularmente, a diferencia del resto de las dependencias donde se buscó información, se presentó la dificultad del retaceo de información. Esta temática en un municipio con una alta concentración de industrias contaminantes sugiere inevitablemente una situación problemática no resuelta.

5.3 - ÁREA DE PLANEAMIENTO

En el Municipio de Berisso esta área tiene rango de Dirección y depende directamente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, teniendo bajo su control la Subdirección de Obras Particulares y la de Catastro²⁴.

Sus funciones y misiones se relacionan estrechamente con cuestiones ligadas a la recopilación y divulgación de la información en lo relativo al ordenamiento y a la promoción de programas de desarrollo, actuando de nexo entre los programas generados desde la Provincia y la Nación y los actores locales (Programas de Fortalecimiento Institucional, entre otros). Por estar centrados en la gestión de políticas de otro nivel de gobierno, no generan proyectos de tipo municipal, pero uno de sus pilares es la disponibilidad de información de cuestiones municipales.

El personal con que cuentan es, en su mayoría, Arquitectos (5 profesionales- incluido el Director- y dos estudiantes de dicha disciplina), contando únicamente con un administrativo. Los cursos de capacitación que han realizado no se relacionan directamente con las funciones y misiones a que deben atenderse ya que estuvieron ligadas a cursos de tomas de decisión y gestión pública, dejando de lado cuestiones más vinculadas con la evaluación de proyectos de desarrollo y de aplicación de normas y promoción de desarrollo del Partido.

Como se mencionó, este sector del municipio se centra principalmente en la recopilación de información, dejando de lado cuestiones ligadas al desarrollo del ordenamiento territorial y a la gestión de programas de evaluación productiva.

En Ensenada, el área de Planeamiento se ubica también bajo la Secretaría de Obras Públicas pero tiene un rango inferior en relación con Berisso, puesto que aquí se trata de una Subdirección situada a su vez bajo la Dirección General de Obras y Servicios Públicos y la Dirección de Obras y Servicios Municipales.

Sus misiones y funciones se vinculan centralmente con el ordenamiento urbano, con el control y la planificación de los asentamientos en la ciudad. Los planes y programas que ejecutan se ajustan a sus funciones puesto que llevan adelante el "Plan Federal de Viviendas" y el "Programa de Emergencia Habitacional", ambos de Nación. Aquí, como en Berisso,

²⁴ Esta dependencia no surge del organigrama, ya que no es información disponible en Berisso como se ha mencionado, sino de una entrevista realizada al Director de Planeamiento.

no hay planes de origen municipal y también operan de correa de transmisión entre (en este caso) la Nación y los beneficiarios de los planes y programas. Las tareas que concretamente realizan son las de adaptación de los prototipos y la preparación de legajos y formularios que le deben transmitir a Nación por estos programas que aplican.

Con respecto al personal, en esta Sub-dirección tenemos más de la mitad son Arquitectos (4 de 6) y el resto son Técnicos y un Administrativo. Aquí tenemos menos cantidad de personal que en Berisso pero más diversificado por existir un Técnico entre los empleados. También el personal ha realizado cursos de capacitación que no se corresponden con las funciones y misiones de la Sub-dirección (Análisis de problemas y tomas de decisiones, Ley Orgánica Municipal).

Se presentan a continuación los cuadros que sintetizan la caracterización realizada para las tres áreas tomadas como relevantes en la gestión del desarrollo local: políticas ambientales, producción y ordenamiento territorial.

CUADRO N°2. CARACTERIZACIÓN DE LAS AREAS DE GESTION AMBIENTAL, PRODUCTIVA Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PLANEAMIENTO	BERISSO (Decreto 458/02)	ENSENADA (Ord. 1840/95)
Rango	Dirección	Subdirección
Depende de:	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Dirección General de Obras Públicas y Dirección de Obras y Servicios Municipales.
De este órgano dependen	Obras Particulares y Catastro	
Funciones y Misiones	<ul style="list-style-type: none"> - Reunir y evaluar la información de las actividades socio-económicas del Partido. - Elaborar la base de los planes generales y sectoriales de desarrollo. - Efectuar la evaluación técnico-económico-financiera de los programas y proyectos de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entender en el desarrollo de los objetivos, políticas y estrategias del municipio en materia de desarrollo y ordenamiento urbano y territorial. - Planificar y formular planes de desarrollo del espacio urbano. - Control de la expansión urbana y asentamientos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar a la comunidad sobre la aplicación de normas de promoción y ordenamiento del Partido. - Recopilar, analizar, coordinar y supervisar las tareas de tipo estadística que se llevan a cabo en la comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar reglamentaciones que promuevan un desarrollo ordenado de la ciudad. - Realizar convenios para establecer vínculos para implementar planes urbanísticos. - Control del transporte público.
<p>Cursos de Capacitación a los que asistieron</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación estratégica (IPAP). - Laboratorio de Planificación Estratégica.(IPAP) - Análisis de Problemas y tomas de decisiones. (IPAP). - Comunicación Institucional. (IPAP). - Gestión de la capacitación en las organizaciones públicas (IPAP) - Formulación de proyectos. (IPAP) - Gerencia Pública (UNLP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de problemas y tomas de decisiones. - Ley Orgánica municipal. - Planificación estratégica para el desarrollo local. - Comunicación en las organizaciones públicas.
<p>Planes y Programas que ejecutan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Fortalecimiento de municipios (Secretaría de Asuntos Municipales de la Pcia.). - Sistema de Información Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Fortalecimiento de municipios (Secretaría de Asuntos Municipales de la Pcia.) - Plan Federal de Viviendas (Nación) - Programa de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo" (Nación) - CIC, Centro Integrador Comunitario (Convenio con Nación)
<p>Iniciativas Locales</p>		
<p>Cantidad de Personal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Director (Arquitecto) - 4 Arquitectos 	<ul style="list-style-type: none"> -1 Subdirectora (Arquitecta) -3 Arquitectos

	<ul style="list-style-type: none"> - 2 Estudiantes de Arquitectura - 1 Administrativa - 2 Personas a préstamo en Producción (1 Arquitecto y 1 administrativo) 	<ul style="list-style-type: none"> -1 Técnico -1 Administrativo.
Disponibilidad de la información	Si	Si
Ideas-fuerza ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Información - Desarrollo - Ordenamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo urbano - Control
MEDIO AMBIENTE	BERISSO (Decreto 458/02)	ENSENADA (Ord. 1840/95)
Rango	Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente	Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente.
Depende de:	Secretaría de Bienestar Social	Secretaría Salud y Medio Ambiente
De este órgano dependen:	División Saneamiento Ambiental (funciones de inspección)	
Funciones y Misiones	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir y promover una conciencia pública ambiental para la conservación y mejoramiento del medio en que se habita. - Relevar información del ambiente y recursos naturales para la planificación ambiental. - Intervenir en el planeamiento del uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente humano. - Planificar y controlar el arbolado y espacios verdes del Partido. - Favorecer el intercambio de experiencias con organizaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir y promover una conciencia pública ambiental para la conservación y mejoramiento del medio en que se Habita. - Relevar información del ambiente y recursos naturales para la planificación ambiental. - Intervenir en el planeamiento del uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente humano.

²⁵ La síntesis de IDEAS FUERZA corresponde al análisis de las Misiones y Funciones de cada área según la normativa vigente.

	<p>estatales y privadas de todos los niveles.</p> <p>- Controlar e inspeccionar aquellas situaciones relativas a situaciones contaminantes.</p>	<p>- Planificar y controlar el arbolado y espacios verdes del Partido.</p> <p>- Favorecer el intercambio de experiencias con organizaciones estatales y privadas de todos los niveles.</p> <p>- Controlar e inspeccionar aquellas situaciones relativas a situaciones contaminantes.</p>
<p>Curso de Capacitación a los que asistieron.</p>	<p>- Relativos a la cuestión técnica y legal de lo ambiental (de Nación y de Provincia, datos sin especificar)</p>	<p>Sin información</p>
<p>Planes y Programas que ejecutan</p>	<p>- Freplata (Nación)</p> <p>- Urbal (UE)</p>	<p>- Freplata (Nación)</p> <p>- Urbal (UE)</p>
<p>Iniciativas Locales</p>		
<p>Cantidad de Personal</p>	<p>-1 Jefe Departamento (Ingeniero)</p> <p>-3 Técnicos</p> <p>-1 Técnico Auxiliar</p> <p>-1 Administrativo</p>	<p>Sin información</p>
<p>Disponibilidad de la información.</p>	<p>Si</p>	<p>A diferencia del resto de las dependencias, la información sólo es brindada por presentación de nota. En trámite.</p>

Ideas-fuerza	<ul style="list-style-type: none"> - Información sobre los recursos. - Control de factores contaminantes. - Planificación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Información sobre los recursos. - Control de factores contaminantes. - Planificación ambiental.
PRODUCCION	BERISSO (Decreto 458/02)	ENSENADA (Decreto 362/04)
Rango	Subsecretaría	Secretaría de Producción
Depende de:	Intendente	Secretaría Privada del Intendente (interinamente).
De este órgano dependen:	-	Dirección de Producción
Funciones y Misiones	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar, promover y asesorar las iniciativas de sectores productivos que permitan un desarrollo económico y sustentable. - Promover la generación de nuevas actividades económicas - Articular la oferta y demanda laboral e impulsar acciones de capacitación para los sectores más vulnerables. - Coordinar con Nación y Provincia la implementación de políticas de empleo en el sector privado. - Formular e implementar un Programa de Microempresas. - Junto con las cámaras comerciales y productivas, participar en eventos. - Fomentar el desarrollo turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos vinculados con el fomento de la producción. - Promover la radicación de nuevos emprendimientos. - Propiciar la integración de los sectores productivos del municipio. - Promover estudios sobre posibilidades de desarrollo productivo. - Promover la incorporación de nuevas tecnologías. - Promover una política de desarrollo regional. - Coordinar con Nación y Provincia la articulación de políticas de capacitación. - Supervisar la gestión de la Dirección de Producción y de la Dirección de Comercio.

Curso de Capacitación a los que asistieron.	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de proyectos (IPAP) - Gestión de la capacitación en las organizaciones públicas.(IPAP) - Ley de Riesgos del Trabajo n°24.557 (IPAP) 	- Ley de Riesgos del Trabajo n°24.557 (IPAP)
Planes y Programas que ejecutan	<ul style="list-style-type: none"> - Manos a la obra.(Nación) - Más y Mejor Trabajo. (Nación) - Jefas y Jefes de hogar. (Nación) - Distritos Productivos (Mtrio. de la Producción, Pcia.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Manos a la obra.(Nación) - Más y Mejor Trabajo. (Nación) - Jefas y Jefes de hogar. (Nación) - Distritos Productivos (Mtrio. de la Producción, Pcia.)
Iniciativas Locales		Conjuntamente con la Mesa Territorial del MTSS están en proceso de creación de la Agencia de Desarrollo Local, con dificultades de institucionalización en el gobierno local
Cantidad de Personal	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Subsecretario (no profesional) - 6 Técnicos - 4 Administrativos. 	
Disponibilidad de la información.	Si	
Ideas-fuerza	-Fomento a la producción.	-Fomento a la producción.

	-Implementar políticas de empleo. -Vinculos con el sector privado.	-Radicación de nuevas empresas.
--	---	---------------------------------

Fuente: Elaboración propia sobre información analizada

6- CONCLUSIONES

(Ideas para agregar al principio. Conclusiones referidas a la organización general).

- Aparición de nuevos temas/problemas que se ponen en evidencia en la organización (Producción/ Ambiente).
- La organización no refleja la incorporación de nuevas competencias (hacia la promoción del desarrollo).
- Mantienen perfil vinculado a la gestión administrativa y ala prestación de servicios públicos, con escaso accionar en el desarrollo urbano.
- Se percibe alto grado de concentración decisional. Se insinúan desconcentración territorial en Berisso, delegaciones municipales vinculadas directamente con el intendente, en Ensenada las divisiones territoriales se dan dentro de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos para la prestación de servicios.
- En los municipios las tres áreas en los dos municipios tienen como actividad central el funcionar como correa de transmisión entre los programas y planes de Nación y Provincia y los municipios en sí. Funcionan de “traductores” entre las instancias externas y las municipales.
- En los dos municipios ninguna de las áreas se relaciona con otras. No se producen relaciones horizontales entre dependencias municipales. Se puede mencionar que en el caso de Berisso existe una instancia de distribución de información “oficial” acerca de la gestión (Sistema de Información Municipal) que funciona como emisora de dicha información sin reconocer instancia de articulación. Citamos esta instancia ya que existe desde 1997.

- El área de Producción en Berisso asiste a un momento de crecimiento por la importante cantidad de empleados con que cuenta (en relación con las otras áreas) y al igual que en Ensenada, se ubica dentro de la estructura municipal en una posición privilegiada por su rango y su cercanía al Intendente. Es aquí donde observamos acciones encaminadas al desarrollo económico, como aquella “nueva competencia” de los municipios.
- El área de Medio Ambiente surgió a partir de iniciativas de agentes no municipales (Nación y Provincia). Descentralización “forzosa” evidenciada, entre otras cuestiones, por tener ambos municipios, idénticas misiones y funciones. En Berisso se “pierde” más por su escaso rango y por estar bajo la Secretaría de Bienestar Social mientras que en Ensenada tiene mayor rango y está junto con Salud. Esta última situación pareciera tener más que ver con la atención de los efectos de la alta contaminación del municipio que con una política preventiva y de control.
- El área de Planeamiento sigue manteniendo la línea tradicional de encargarse de la organización urbana y funcional del territorio con escaso control y monitoreo, y bajo la dirección de la Secretaría de Obras Públicas, en ambos municipios. Se siguen dedicando al desarrollo físico tradicional y no encaminan sus acciones y recursos hacia el desarrollo local. En ninguno de los municipios se establecen vínculos con Medio Ambiente y el área de la Producción como debiera establecerse.
- En relación a la cantidad de empleados municipales, Berisso tiene mayor parte que Ensenada, manteniendo las magnitudes en ambos períodos, resaltando que en el caso de Ensenada el único cambio significativo fue la disminución de empleados municipales se debió a la “provincialización” del Hospital, y en Berisso se evidencia un traspaso de personal de la finalidad 3 a la 1 en 2005.
- Sin embargo, para terminar, la entre la cantidad de empleados municipales del Poder Ejecutivo Municipal y la población, es prácticamente la misma. Se da la relación de un empleado cada 79,5 habitantes en Berisso y en Ensenada un empleado cada 80,6 habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. (1995) Una investigación de procesos de desarrollo local, en EL DESARROLLO LOCAL, UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH. Nueva Sociedad. Bs. As
- BONO, LÓPEZ, ROCCA, SEIMANDI, ETULAIN Y LANCIANI. (2000) “Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- BONO, LÓPEZ, ROCCA, SEIMANDI, ETULAIN Y LANCIANI. (2004) “Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- DÍAZ C. El ciclo de las políticas públicas, en Arroyo y otros (1998) Políticas Públicas y Desarrollo Local.
- HERNÁNDEZ, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.
- MASSOLO, A. (1998). Introducción en MUNICIPIO Y DESARROLLO LOCAL, en la región del Comahue. Serie Temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén. Argentina.
- RAMÍREZ Alujas, A. (2002) Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena, IIGOV. España.
- ROSSI, D. (2003) Aportes hacia una regionalización posible y necesaria para los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza.
- SABSAY,D, GARCÍA,M, NAPOLI,A Y RYAN,D (1999) “Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN. Buenos Aires.
- TAMAYO SÁENZ, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Buenos Aires.

ANEXOS

CUADRO PERSONAL TOTAL Y POR FINALIDAD. 1994-2005.

Municipio Año	Personal Total (permanente + contratado)	Finalidad 1 Administración General	Finalidad 2 Salud	Finalidad 3 Servicios Especiales urbanos	Finalidad 4 Infraestructura vial	Finalidad 5 Bienestar social
Ensenada 1994	923	331	348	92	23	140
Ensenada 2005	638	337	82	178	-	41

Berisso 1994	1004	289	106	412	20	177
Berisso 2005	1007	449	91	271	-	196

Fuente: Elaboración propia. Información provista por la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad de Ensenada y el Departamento de Personal de la Municipalidad de Berisso.

ORGANIGRAMA VIGENTE EN ENSENADA

Intendente									
Secretaría	Hacienda		Gobierno	Salud y Medio Ambiente	Desarrollo Social	Gestión Pública	Producción	Obras y Servicios Públicos	
Subsecretaría		Secretaría Privada							
Dirección General	Recaudación		Derechos Humanos.		Coordinación Políticas sociales			Obras y Servicios Públicos ,	
Dirección	Fiscalización Tributaria, Contaduría, Tesorería, Compras y suministros, Comercio.		Juzgado de Faltas, Asesoría Letrada, Personal, Despacho y Mesa de entradas.	Salud y atención primaria, Promoción y defensa del Medio Ambiente.	Coordinación y seguimiento de políticas de Empleo, Juventud, Acción social, y Tercera edad.	Cultura, Turismo, prensa, ceremonial , Ente Parque Ecológico.	Producción	Obras y Servicios Municipales, Dique 1, Punta Lara, Automotor.	
Subdirección.								Planeamiento	

ORGANIGRAMA VIGENTE EN BERISSO

Intendente							
Secretaría	Gobierno	Economía	Privada	Juez de Faltas	Bienestar Social	Obras y Servicios Públicos	
Subsecretaría		Economía	Producción				
Dirección	Tránsito, Inspección General, Cultura, Personal, Control de Gestión Administrativa, Sistema de Capacitación	Contaduría, Tesorería, Ingresos Públicos, Cementerio.		Asesoría Municipal, Comunicaciones institucionales, Delegación Municipal Zona I y II, Sistema de información Municipal.	Secretaría de Faltas.	Salud, Deporte, Turismo, Acción Social, Coordinación de Instrumentos Municipales, Consejo de la Tercera Edad	Obras hidráulicas, Servicios Públicos, Planeamiento.
Departamento					Medio Ambiente y RRNN.		

Capítulo 4

LA CONSTRUCCION DE LAS POLITICAS. ÁMBITOS Y MODOS DE LA FORMULACIÓN EN ENSENADA Y BERISSO.

Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi,
Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira.

1- INTRODUCCIÓN

Este trabajo artículo tiene el propósito de indagar e identificar nuevos ámbitos y modos para la definición de políticas de desarrollo por parte de los municipios medianos o pequeños ubicados en áreas metropolitanas. Los casos de estudio desde la UNLP son los municipios de Ensenada y Berisso, ubicados en el Litoral Sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El objetivo general del trabajo consiste en el reconocimiento de la capacidad de gestión de los municipios de Ensenada y Berisso para la formulación de políticas urbanas para el desarrollo local y contribuir a la definición de políticas regionales contemplando la articulación con sectores de la producción y con otras jurisdicciones del área metropolitana.

Las políticas objeto de estudio son: i). políticas de reorganización municipal, entendidas como aquellas tendientes a lograr una eficientización de las estructuras existentes para contribuir a un mejor desarrollo, en sentido amplio; ii). políticas de protección ambiental,

relacionadas específicamente con las problemáticas hídricas y de residuos; iii). políticas de desarrollo físico, es decir, aquellas vinculadas al Ordenamiento Territorial y/o específicamente a las políticas sectoriales de Vivienda, Tierra e Infraestructura y vi). políticas de producción, contemplando aquellas destinadas a la promoción industrial, del puerto, del turismo y de las agencias de desarrollo.

Los objetivos específicos son: la percepción e identificación de los problemas de la ciudad y la formulación de las políticas a partir de analizar: i). el rol de los departamentos ejecutivos y de los concejos deliberantes en la formulación de las políticas; ii). la “construcción” de los problemas por parte de los integrantes de los gobiernos locales y iii). la percepción de situaciones que se consideran problemáticas por parte de distintos sectores en la sociedad.

Las articulaciones políticas entre autoridades locales y actores sociales a partir de indagar: i). la convocatoria a organizaciones de la sociedad y las respuestas a las iniciativas de las autoridades locales; ii). la vinculación intercomunal en la formulación de las políticas y iii). los obstáculos para la cooperación pública-pública y pública-privada.

El proceso metodológico que guía el trabajo se apoya en dos técnicas de recolección de la información, encuestas de respuesta abierta y entrevistas. Las primeras a todo el universo de decisores: a Concejales y Secretarios del Ejecutivo excluyendo al Intendente. Se buscó información sobre la visión general que tienen estos actores de los problemas y las ventajas de los municipios confrontándolos con sus acciones. Se completó la encuesta a los actores sociales significativos de la Producción y/u otras agrupaciones sociales (Cámaras de Comercio, Empresas, Ongs. y Asociaciones ambientalistas). Las entrevistas previstas para los organismos provinciales se realizaron al Secretario de Producción, Personal Técnico de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente, puntualizando sobre la relación que desde las áreas se establecen con los Municipios. Para el procesamiento de la información, se utilizó el programa de computación SPSS²⁶. Para ello fue necesario construir a partir de las respuestas sub categorías de las variables relacionadas con las políticas objeto de estudio. Ellas son, para:

²⁶ SPSS: Base de datos y programa de análisis de datos cuantitativos.

- La organización municipal: presupuesto, creación de espacios municipales.
- Política ambiental: inundaciones, residuos sólidos y contaminación ambiental.
- Desarrollo físico: ordenamiento territorial, infraestructura (pavimentación, conexión cloacal, construcción de viviendas) y accesibilidad (construcción de vías de comunicación, acceso al Puerto, ubicación estratégica).
- Producción: Puerto, industria – parque industrial, turismo, agropecuaria y desocupación (considerando “desocupación” y “falta de empleo”).

Municipios y competencias²⁷

Según Hernández, “los Municipios constituyen una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local”²⁸. No es una mera delegación administrativa del orden provincial, pues tiene una jerarquía institucional demarcada por la Constitución que le ha conferido las facultades necesarias para atender los intereses o servicios locales²⁹.

²⁷ Las competencias municipales son aquellas que el marco legal (la Constitución, la Ley Orgánica Municipal o la Carta Orgánica Municipal) le reconocen al municipio como entidad jurídica pública. Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas, pero, que por otro lado, rara vez las prohíben. Ver: VILLAR, A. (2002); “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales”. En: CRAVACUORE, D. (comp.) Innovación en la gestión municipal. Federación Argentina de Municipios - Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires (Argentina). Pág. 94. En cuanto a la definición de rol del gobierno municipal, se entiende son los desafíos que debe asumir en el marco de las transformaciones del entorno global tal se explicitan el desarrollo teórico de desarrollo local.

²⁸ Hernández, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.

²⁹ En base a Cala, L. IPAP.

La autonomía municipal, "consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material"³⁰

Se reconocen como las "competencias tradicionales" del gobierno local a: i). la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; ii). el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles y iii). la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria.

A la hora de definir las "nuevas competencias", se insiste en el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea política de construir el desarrollo local, que implica: i). el diseño e implementación de estrategias para la puesta en valor de sus sociedades y territorios; ii). la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo y iii). la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.

Por otro lado, le compete al gobierno local vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. También, el papel del Estado municipal debe facilitar oportunidades, a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva.

Sin embargo, estas últimas competencias, no cuentan en nuestro contexto con los grados de discrecionalidad requeridos para poder ser explayadas en su integridad, ya que las superposiciones tanto de competencias como imposibilidades fiscales hacen que entre los

³⁰ Sabsay,D, García,M, Napoli,A y Ryan,D (1999) "Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable" Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN. Buenos Aires.

Municipios y las provincias existan tensiones en cuanto a la implementación de acciones.

Dentro del marco descripto, al tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio del ámbito local (tránsito, obras civiles, seguridad e higiene de los comercios e industrias), se incorporan también nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados - particularmente los pagados con recursos públicos - y la policía del trabajo. A todo esto debe sumarse el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental que se asumen como nuevas competencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio.

Descentralización, reorganización municipal y desarrollo local

La incorporación de nuevas competencias municipales inicia su marcha en los 80 con acciones de reformas destinadas a redefinir el perfil y el rol del Estado, signadas por la crisis y las políticas de ajuste estructural de la época, alentadas por la creciente tendencia mundial a la descentralización del Estado y la reorganización político-administrativa del territorio.

En estos procesos, los Municipios constituyen el ámbito institucional depositario del traspaso de funciones, competencias y consecuentes recursos públicos que desde los gobiernos centrales se redistribuyeron hacia los restantes niveles territoriales donde los Municipios fueron el escenario en el que se jugó la suerte de la descentralización. Fundada sobre la legitimidad y capacidad de autogobierno de las colectividades locales y en reglas claras de coordinación-cooperación para las relaciones intergubernamentales, se comienza a destrabar y reestructurar el armazón centralista vertical del Estado.

La descentralización, por un lado, equivale a desestatización y privatización, y por otro, tiene un sentido democratizante. En el primer caso, los ejes son administrativos y económicos, y se orienta por la racionalidad del mercado que resulta una vía expedita para descargar al gobierno central de la responsabilidad de prestar servicios públicos y manejar conflictos locales y regionales. Asume un carácter instrumental tecnocrático donde los gobiernos deben ser administradores y los ciudadanos pasan de ser usuarios a ser "clientes". En el segundo caso, se le otorga otro sentido, a través de un proyecto democratizante centrado en el eje político y la participación de las mayorías desde la

concertación entre el Estado y los agentes sociales y económicos para lograr consensos estratégicos sobre el desarrollo y bienestar.

Por otro lado, en los últimos años ha aumentado la producción bibliográfica tanto teórica como sobre experiencias de casos de “desarrollo local”, y desde varios ejes de análisis: la economía local, los recursos naturales, el empoderamiento³¹ de la sociedad civil, etc. Algunos de estos trabajos surgieron por la antinomia aparente de lo global y lo local, que hizo pie en el auge del discurso de la globalización con las ventajas que se avecinaban para los espacios locales y las opiniones contrarias sobre los efectos e impactos negativos.

Si bien no es el tema central de análisis, se asume a la tendencia globalizante como el contexto en el cual los espacios locales se mueven, y la oportunidad que significa contar con la discrecionalidad pertinente y adecuada para hacerlo con tranquilidad, o sea, ni un extremo ni el otro, sino reconocer el contexto y actuar en lo posible dentro de él. Es decir, no hay fórmulas universales en la globalización y éste es el desafío. Las particularidades culturales locales son las que definen los modos de actuar en ella y permiten “leer” su historia para proyectar el desarrollo. Esta es la condición de autenticidad cultural que refuerza al enfoque del desarrollo local.

Otras visiones privilegian la dimensión económica, la social o humana, otras concentran su análisis en el marco institucional, y están las que se orientan al componente tecnológico del desarrollo.

Dentro del enfoque que resalta el contexto “institucional” específico de cada ámbito jurisdiccional, algunos conciben que éste condiciona la conducta económica de los agentes, y por lo tanto es un determinante crítico del desarrollo. En este trabajo, y dentro de este enfoque se toma como objeto de estudio la posible interacción entre la política-institucional y la lógica de los agentes socio económicos. Esta interacción da lugar a otra esfera pública de “lo público” donde actores colectivos e individuales configuran un modo de interacción diferente a la lógica del Estado de Bienestar o del Estado Moderno en crisis, generando caminos de participación no formal de acuerdo a los alcances de la cultura local.

³¹ Se entiende “empoderamiento” como aquel proceso de involucramiento incremental de los actores en la esfera de lo público, a través del cual van adquiriendo capacidades y protagonismo en la definición y búsqueda de sus intereses, practicando mecanismos de construcción de consensos y negociación.

En general, se entiende que, para llevar adelante procesos de desarrollo local, la estructura administrativa burocrática del gobierno debe ser competente, es decir, contar con las capacidades de gestionar las políticas de desarrollo tanto locales como con otros niveles de gobierno, y estrechar vínculos con el sector privado, estructura que debiera racionalizarse y reflejarse en la organización municipal.

Ciertamente el “deber ser” de los municipios se ha complicado y agrandado, tal vez demasiado rápido considerando sus antecedentes. De “pobre administrador de servicios” en el eslabón más débil del Estado, parecería que está modificando su perfil hacia un gobierno local que cada vez implementa más políticas y por lo tanto más problemas a resolver, lo cual implica no solo mayor legitimidad basada en la elección democrática, sino también mayor eficiencia y eficacia además de capacidad de administrar sus recursos y participación de la sociedad civil en los asuntos municipales. Esta nueva responsabilidad, en la mayoría de los casos, no se acompaña con un incremento en los recursos económicos.

Por otro lado deben acostumbrarse a desenvolverse en un espacio ampliado, portador de importantes oportunidades y también de poderosas amenazas, y convertirse en verdaderos actores del sistema global, identificando las fortalezas y debilidades de sus comunidades, y articulando políticas estratégicas de mediano y largo plazo (Massolo;1998:26). La clave reside en la innovación de la gestión, que faciliten el desarrollo integral de sus comunidades.

Frente a ello, aún sigue en vigencia mayoritariamente el modelo “prestador de servicios” y de perfil “tradicional pasivo” de los municipios. Esto indica la lentitud, renuencia y dificultades de los gobiernos locales a asumir y desempeñar el nuevo rol esperado. Reconvertir a los municipios, supone entonces la ampliación de los roles y competencias al campo de las actividades económico-productivas, campo poco conocido y experimentado por los Municipios latinoamericanos.

Sin embargo, Arocena³² (1995:60) señala: “Los Municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir las posibilidades de ejercer un nuevo rol frente a los desafíos del desarrollo. Salvo

³² Arocena, J. (1995) Una investigación de procesos de desarrollo local, en EL DESARROLLO LOCAL, UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH. Nueva Sociedad. Bs. As

excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo.

Frecuentemente, suelen estar entre los principales empleadores de la localidad, pero no desarrollan políticas tendientes a la creación de fuentes de empleo”.

El gran viraje está dado por la nueva posición de visibilidad y fuerza de los distintos actores y organismos, incluyendo a los propios Municipios, que convergen a favor del propósito de revalorizar y fortalecer el nivel local de gobierno y desarrollo.

La construcción de políticas y las articulaciones entre el Estado y la Sociedad Civil

La identificación y definición del problema público resulta un paso primordial en el diseño de la política. Los distintos actores perciben al problema de diferente manera y exponen intensidades distintas respecto de las problemáticas. Por tanto el primer paso es enumerar los problemas desde el punto de vista de los actores involucrados con algún tipo de interés, sin dejar de reconocer que la definición del problema es transversal a una actitud política hacia él.

Luego los actores públicos institucionales confeccionan la agenda de políticas públicas que constituyen un elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha los procesos de encadenamientos decisorios, concretados en acciones por parte de los actores locales. Como programa de acción pública la agenda puede desagregarse en³³: i). sistémica (de todos los actores); ii). gubernamental (de los órganos estatales de decisión) y iii). política (la que será objeto de decisión real).

La agenda se define, ya sea en un escenario de crisis donde los problemas se explicitan solos, o en un escenario de planificación donde la detección de problemas resultará en acciones de carácter estratégico y de mediano y largo plazo, en función de posteriores ejes de desarrollo.

La agenda política/gubernamental está compuesta por aquellas cuestiones públicas-problemas a resolver por el Estado, y la agenda sistémica es la que se construye a partir de la interacción entre intereses

³³ Se ha tomado la clasificación de Draibe S., tomado por Díaz C. El ciclo de las políticas públicas, en Arroyo y otros (1998) Políticas Públicas y Desarrollo Local

de acción pública-política partidaria y las necesidades sociales. Por lo tanto, la correspondencia entre las agendas a veces es tal y otras no, por lo que las diferencias y distancias entre “la política” y “la sociedad” son producto³⁴ de las diferencias de agendas.

La correspondencia entre las prioridades de las agendas se debe a procesos de consolidación de problemas públicos-sistémicos en problemas político-institucionales. Este proceso de consolidación se puede manifestar por el ejercicio de presión y/o influencia de actores sectoriales sobre la organización política, los medios de comunicación, la competencia político-partidaria u otros.

Hay que resaltar que las políticas públicas no son una respuesta aleatoria a los emergentes problemas sociales, sino que se dirigen a fines vinculados con la autoridad política, entre los que se puede citar genéricamente mantener cierta armonía social, crear condiciones propensas para el proceso de acumulación local y obtener apoyo político. Estos fines buscarán generar impactos combinados de efectos explícitos e implícitos por las políticas. No se puede dejar de mencionar el débil papel de los ámbitos legislativos en la formulación de las políticas públicas, y en la ejecución y control, no sólo en este caso sino también en los países de América Latina, siendo fundamentalmente el Poder Ejecutivo el promotor y protagonista de las políticas públicas en términos generales.

La construcción de la política pública se puede realizar desde diversos enfoques, en este caso se remite al enfoque relacional³⁵ de políticas públicas que intenta describir la interacción dialéctica entre “políticas” y “política”, jerarquizando el concepto de capacidad estatal como expresión de relaciones institucionalizadas (y conflictivas) entre el Estado y la sociedad. Una vez identificado el problema, se construye socialmente a través de las miradas de los actores involucrados sobre él. ¿Para quién?, ¿para cuántos?, y ¿cuánto importan estos cuántos? Los beneficios que obtendrán estos actores involucrados de estas respuestas dependerán de sus capacidades, estrategias y poderes y las racionalidades con las que se involucren en los espacios de participación planteados, explícita o implícitamente, por el Estado en la gestión de lo público.

³⁴ Entre otros motivos.

³⁵ Este enfoque pretender ser superador de los anteriores socio-céntrico y estado-céntrico.

En general cuando se analiza esta relación “políticas-política” se toma como variable independiente a esta última y el caso contrario. En este sentido el enfoque relacional problematiza la antagonía de estos criterios y pone énfasis en la interacción mutua e influyente del par mencionado.

El concepto de institucionalidad pública permite delinear las interacciones entre los actores sociales y estatales que operan dentro de marcos institucionales de la vinculación Estado-Sociedad Civil, dar cuenta de los límites y alcances de las interacciones en marcos institucionales formales e informales y ver las reglas y modos de interacción (que no son estáticas sino dinámicas). Esta trama y la combinación de estos elementos en términos de red aglutina la esfera de lo político, lo económico, lo cultural, lo organizacional, lo jurídico que refleja la manera en que se vincula el Estado con la Sociedad Civil, dada su historia particular. Dentro de esta institucionalidad se ven las intensidades con las que los actores involucrados juegan sus recursos, de acuerdo a los límites y alcances de sus capacidades en interacción mutua, a la percepción de los costos y beneficios de participar en la fase de la política pública y en base al resultado esperado.

La generación de espacios para la búsqueda de consensos y la articulación entre actores ocupa un lugar importante en el proceso de fortalecimiento institucional. Aquí cabe mencionar la dimensión administrativa del Estado en tanto “capacidad de gestión”, que siguiendo a Oszlak³⁶ pone énfasis en seis tipos de problemas por los cuales la capacidad de gestión del Estado no mantiene una combinación estable entre su coherencia interna y su conectividad externa (en términos sistémicos): i.) derivados de los marcos jurídico-administrativos; ii.) derivados de las relaciones inter institucionales; iii.) asociados a la asignación de funciones de los responsables dentro del programa de trabajo; iv) de los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y económicos; v.) de los atribuibles a la política de RRHH y vi.) de los derivados de la falta de capacidad individual de los responsables de tareas, en términos de motivación, destrezas, etc. Sin embargo no sólo los obstáculos a la generación de una institucionalidad pública se deben a los problemas derivados de la capacidad de gestión del Estado, sino a la histórica relación de éste con la Sociedad Civil. Así se puede extender el concepto a la capacidad del Estado de mixturarse realmente con la Sociedad Civil, expresando una relación muy estrecha entre ambas esferas. Esto lleva a la noción de horizontalidad entre las relaciones,

³⁶ Oszlak, O. y O'Donnel, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid

redes³⁷, como cooperación entre distintos actores que confluyen en un asunto. Estos asuntos problematizados socialmente son las cuestiones (problemas) que logran priorizarse en la agenda sistémica y /o no en la política.

La búsqueda de acciones concertadas supone la constitución de una agenda gubernamental y política que involucre a la sistémica, es decir, que se problematicen políticamente aquellas cuestiones intensas socialmente.

Partiendo de considerar a las políticas públicas³⁸ como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas³⁹ que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario, es un proceso que comienza con la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Se entiende, entonces que, el reconocimiento de este problema lo toma “alguien” y lo explicita como tal. Se sostiene como supuesto importante, que en todas las fases del proceso de la política pública deben intervenir los actores directamente involucrados mediante la participación como mecanismo. Las políticas públicas son expresión de un proceso donde se ponen en juego los recursos con los que cuentan los actores a lo largo del período elaboración-implementación, y se considera relevante la intensidad con la que los actores juegan sus recursos en función de los intereses de partida y los intereses concertados (objetivo de la política pública).

El proceso de políticas públicas comprende las siguientes fases: i). identificación y definición del problema; ii). formulación de las alternativas de solución; iii). adopción de una alternativa; iv). implantación de la alternativa seleccionada y v). evaluación de los resultados obtenidos.

Como es comúnmente aceptado el proceso de las políticas públicas es sumamente complejo y dista de conformar un conjunto de actividades linealmente producidas y concatenadas. En efecto, se trata de un proceso en el que las etapas o momentos, lejos de seguir un ordenamiento lógico preestablecido, constituyen una compleja trama en

³⁷ Lechner, N (1996) Tres formas de coordinación social. Mimeo. México.

³⁸ Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Bs. As.

³⁹ Problema propiamente dicho, o situación problematizada en el marco de la planificación de la política pública.

donde la toma de decisiones es atravesada por un conjunto de actores sociales, estatales y políticos.

En esta primera fase se procede a la identificación del problema o situación conflictiva a ser tratado para alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto. Se trata, entonces, de identificar a los actores que detectan el problema y determinar qué tipo de problema es y la forma cómo es percibido e incorporado a la agenda para su tratamiento.

Debiera vincularse la identificación del problema local con un camino de actuación local, es decir, que se puedan utilizar medios y recursos endógenos para abordarlo, sin embargo se reconoce que las capacidades de los actores intervinientes no siempre están a este alcance. Es por ello que además de contar con información primaria respecto a la identificación de problemas se ha relevado al sector público y privado de los casos de estudio, y a algunos referentes provinciales en relación a las áreas de investigación: Producción, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Pues en este punto adquieren relevancia las capacidades y recursos de los actores para poder influenciar, participar y decidir sobre la agenda problematizada. Es decir, aparece el juego de intereses y los pesos de los jugadores (sus tácticas y estrategias). Por otro lado se evidencia la capacidad del Estado local para actuar sobre esa agenda o la incorporación o cooptación de otros niveles de gobierno.

Ahora bien, la forma en que un problema se incorpora a la agenda local para su tratamiento también tiene diferencias entre los diversos casos. En términos generales, se encuentran dos grandes tipos de conductas: una activa y otra expectante. En la primera, se incorpora el problema en la agenda y a partir de esta decisión se trazan las políticas y se buscan los apoyos y recursos necesarios para llevarla adelante. En la segunda, el problema se incorpora en la agenda a partir de la detección de una oportunidad para poder tratarlo. Es decir que, una vez detectado el problema, se actúa recién a partir de la identificación de una oportunidad.

Los municipios en la Provincia de Buenos Aires

El art. 5 de la Constitución Nacional prescribe que las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal, por lo que cada provincia establece en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas

provincias, han conferido a los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas, como La Rioja y Santa Cruz entre otras. Además establece que las provincias deben asegurar en sus constituciones la “autonomía municipal” (art. 123), de esta manera, esta facultad-obligación de los Estados provinciales, implica el reconocimiento de la autonomía de sus municipios, fijando las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía. Si bien la Constitución Nacional reformada en 1994 estableció taxativamente la autonomía, la Provincia de Buenos Aires aún no se adaptó realizando las reformas jurídicas que puedan viabilizar este mandato a pesar de haber sido reformada su Constitución.

En la Provincia de Buenos Aires el sistema de organización municipal se ha estructurado sobre la base del Partido: el territorio provincial se divide en Partidos donde existe una ciudad principal o cabecera en la que tienen su asiento las autoridades municipales, y otros centros de población donde funcionan Delegaciones. Estas son descentralizaciones administrativas y sus autoridades son elegidas por el Intendente. El sistema territorial de organización municipal resulta un dato importante a la hora de analizar las capacidades y facultades de los Municipios. Bajo el sistema de partido, todo el territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, está bajo la jurisdicción de algún municipio –tanto áreas urbanizadas como espacios abiertos-, no hay espacios de jurisdicción provincial única, sino que ambas jurisdicciones –provincial y municipal- coinciden o confluyen sobre el territorio en el marco de sus respectivas competencias, con todas las consecuencias que eso conlleva. Además, sobre las costas del Río de la Plata y el Puerto se superponen otras jurisdicciones de nivel nacional en los casos de Berisso y Ensenada.

La personalidad jurídica de los municipios en nuestra Provincia nace de la Constitución Provincial y su competencia emana de la voluntad del Legislador. Son, por lo tanto, instituciones político administrativas de competencia delegada para la atención de intereses y servicios locales. En la sección del Régimen Municipal, en la Constitución Provincial, el art. 190 establece: “que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo”, resultando ambos órganos de base electiva.

Por lo tanto, la Ley Orgánica Municipal, en su Art. 25 define el alcance de las competencias municipales, expresando que “las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social,

seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales...”

La potestad reglamentaria reconocida por el Art. 27 de la Ley Orgánica Municipal en sus distintos incisos, constituye una de las atribuciones más importantes del municipio, ya que explicita de manera detallada cuáles son las incumbencias del poder deliberativo local. Se evidencia mediante este detalle, tanto los alcances como los límites a las competencias del deliberante, que resultan mucho más atractivas en la letra que las del ejecutivo.

Por su parte, en el Art. 26, establece el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las Ordenanzas.⁴⁰

CUADRO N°1. POTESTADES SEGÚN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

Departamento Ejecutivo	Departamento Deliberativo
<ul style="list-style-type: none"> -Convocar a elecciones - Promulgar y publicar las ordenanzas -Convocar al HCD a sesiones extraordinarias. -Representar a la Municipalidad. -Celebrar contratos. -Proyectar ordenanzas impositivas y el presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> -Sanción de ordenanzas y disposiciones del municipio, ordenanzas impositivas y el presupuesto -Legislar sobre: ornato, asistencia social, seguridad, moralidad, educación, cultura, fomento, conservación. -Establecer delegaciones. -Autorizar la contratación de empréstitos, compra, venta,

⁴⁰ Art. 26: “Las Ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales”.

<ul style="list-style-type: none"> -Realizar la prestación de servicios públicos. -Ejecución de obras públicas -Decidir sobre adjudicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> arriendo o gravamen sobre bienes municipales, convenios, consorcios o cooperativas para la prestación de servicios y realización de obra pública, solicitar expropiación -Organizar la carrera administrativa
---	--

En términos de competencias de gestión que requiere un gobierno local para gestionar políticas de desarrollo local, se debe reconocer que en la mayor parte de la literatura sobre el tema⁴¹ se hace referencia de manera implícita a la “responsabilidad” del líder local (Intendente) en la promoción de la gestión del desarrollo. Este proceso, por demás complejo, queda entonces en manos de una gestión liderada por el Ejecutivo, no reconociendo las competencias del cuerpo Deliberativo, aunque sí en coordinación y cooperación con el sector público y privado.

La relación entre los principales órganos es de colaboración, no hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo, aunque la Ley Orgánica le reconoce cierta jerarquización del Legislativo sobre el Ejecutivo, por ejemplo el control de la legalidad financiera (Arts. 65 y 66 LOM), el control de gestión (Art. 108 inc.7 LOM) etc.

El Intendente ejerce la Jefatura del Departamento Ejecutivo, cuya función esencial es la administrativa. Por ello, es el administrador legal y único del Municipio, excepto del Honorable Concejo Deliberante y de los organismos descentralizados que tienen su propia administración.

Algunos Municipios tienen un sistema embrionario de órgano jurídico, denominado

Tribunal de Faltas, cuyos integrantes son designados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. Su competencia consiste en la resolución de las controversias entre los administrados y la administración municipal por faltas y contravenciones, sin perjuicio de su posible revisión judicial, en los tribunales nacionales o provinciales, según corresponda.

⁴¹ Básicamente de autores españoles y latinoamericanos.

La Ley Orgánica Municipal se refiere además a los colaboradores políticos de la gestión del Intendente: Secretarios (de Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, etc), Contaduría, Tesorería, y Oficina de Compras, Por debajo de ello, y estructurados en forma jerárquica se encuentran la burocracia municipal con personal de carrera en direcciones, departamentos, etc., lo que conforma la Estructura orgánico funcional del Departamento Ejecutivo. Dicha estructura contempla también los organismos descentralizados, que se han ido ampliando en los últimos años.

Por lo tanto, de acuerdo a los alcances y competencias que se le atribuyen normativamente al Departamento Ejecutivo y Deliberativo, se observa una marcada distancia entre lo instituido y lo que se verifica en la práctica.

Asimismo quedan evidenciadas las limitaciones a las competencias que desde la Constitución Provincial se establecen a los gobiernos locales.

Berisso y Ensenada. Organización Municipal

Para estudiar el carácter y el rol de las instituciones específicas del gobierno local correspondiente al Ejecutivo Municipal se analizó, en una primera instancia, el organigrama municipal y las misiones y funciones de las Secretarías, tomando como referencia los años 1994 y 2005.

En el Municipio de Ensenada, y de la comparación de organigramas se observa que:

- Se produjeron varios cambios tanto en las Secretarías como Subsecretarías: se dividieron Hacienda por un lado y Gobierno por otro, se crearon Desarrollo Social, Salud y Medio Ambiente y Producción y se mantuvieron Gestión Pública y Obras y Servicios Públicos.
- En cuanto a la vinculación de las políticas en estudio con las misiones y funciones de las respectivas Secretarías, se identifica: el fortalecimiento de la cuestión ambiental y de la producción, políticas que figuran con mayor relevancia dentro de las Secretarías específicas y, aparecen débilmente las de modernización municipal y desarrollo físico, aun estando bajo la órbita de la Secretaría que las representa.

- La importancia de cada área según la ubicación en el organigrama es mayor para Producción y Medio Ambiente⁴² y menor para Planeamiento cuyo rango es administrativo.

Queda evidenciado que desde el diseño institucional se cuenta con los espacios y competencias necesarias para que la gestión de gobierno local impulse, promueva y gestione proyectos y programas de desarrollo integral; sin embargo, la deficiente articulación vertical e inexistente relación horizontal entre las áreas de gobierno, forma parte de los esfuerzos pendientes, ya que hasta el momento se ha visto un desempeño “tradicional” como “partes separadas.”

En el Municipio de Berisso se observa que:

- Sólo se han producido modificaciones en la estructura superior con la creación de la Secretaría Privada aunque sí se cambiaron una serie de rangos inferiores. Se destaca una escasa adaptación de la estructura general al nuevo rol municipal.
- Es la Secretaría de Gobierno quien tiene entre sus misiones modernizar y adaptar la estructura municipal aunque no la lleve adelante. Las políticas ambientales recaen en las funciones de Promoción Social, por lo cual se mantiene la tradicional visión del medio ambiente como una cuestión no problematizada. Sólo las políticas de producción se establecen claramente bajo la órbita de la respectiva Secretaría, esto es, la de Producción. Con respecto a las políticas de Desarrollo Físico y Planeamiento se ubica como una sola función de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Esto evidencia una clara desarticulación entre las políticas y las Secretarías en la mayoría de los casos.
- Dentro del organigrama municipal, el área de Medio Ambiente tiene rango de Departamento y está bajo el área de Salud; Producción no posee una estructura propia ejecutiva y Planeamiento conserva su ubicación como Dirección en la Secretaría de Obras Públicas.

⁴² Producción: Secretaría y Dirección de Producción; Medio ambiente: Secretaría compartida con Salud que cuenta con una Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente.

Se puede concluir que en ambos Municipios las dependencias correspondientes a las políticas de estudio se encuentran bajo otra Área o se mantienen estáticas a pesar del paso de los años. Planeamiento sigue abocado al desarrollo físico y no se incorpora en la visión integral que significa el Desarrollo Local. Tampoco Producción toma iniciativas desde su lugar privilegiado dentro de la estructura municipal.

Desde el reconocimiento de los procesos de reforma administrativa y de “modernización municipal” en curso, en los dos Municipios aparece el programa RAFAM⁴³. En el caso de Ensenada, se creó una figura de Coordinador del “Proyecto de Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el Desarrollo Institucional de la Municipalidad de Ensenada” que de hecho funciona dentro de la Secretaría de Gobierno pero aún no se han realizado cambios en el área de gestión pública de acuerdo a la vinculación con el mismo. Los resultados del trabajo de consultoría que estaban previstos no se han puesto en práctica en la institución ya sea el de perfeccionamiento de la organización y de los recursos humanos en la Administración Pública Municipal, como los de capacitación. Tampoco se han publicado los informes y resultados a la fecha, aunque el staff de trabajo forma parte de la Secretaría de Gobierno.

Sin embargo se puede inferir y esperar que mediante las acciones encaminadas por la actual gestión, que cuenta con un respaldo jurídico-administrativo amplio en misiones y funciones, se produzcan cambios incrementales de mejora en la gestión de gobierno.

En las áreas de Planeamiento y de Medio Ambiente, no hay planes de origen municipal. Las tareas que concretamente se realizan son las de adaptación de los prototipos, preparación de legajos y formularios que les delegan la Nación y la Provincia en el marco de la implementación de los programas. Con respecto al personal, cuentan en su mayoría con profesionales que, entre los años 1994 y 2005, mantiene su cantidad y rango.

Producción, en Ensenada, cuenta con una estructura disponible pero bajo la órbita de la Secretaría Privada. También gestiona e implementa

⁴³ Programa de Reforma de la Administración Financiera en el ámbito Municipal de la provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo es el modernizar el sistema de información económica, contable y financiera de los municipios bonaerenses. Permite un mejor output de los sistemas de información y, además, mejora las cualidades de la información para la toma de decisiones: precisión, rapidez, objetividad, oportunidad, sencillez y claridad.

programas de Nación y Provincia. En Berisso esta área se vio reforzada fuertemente en personal.

En cuanto a la evaluación de la capacidad técnica de los Concejos Deliberantes y la caracterización socio-profesional de sus integrantes, en los dos casos los resultados de la investigación señalan que los Concejales participan mayoritariamente de la vida política municipal a partir de 2001 y 2003 con una escasa asistencia a cursos de capacitación. La diferencia central entre ambos Concejos es que en Ensenada tienen un nivel educativo mínimo mientras que en Berisso alcanzan el nivel secundario y universitario. Además no cuentan con cuerpos técnicos que puedan elaborar acciones tendientes a resolver aquellas cuestiones problemáticas o diseñar políticas de fomento para el desarrollo.

Estos datos permiten afirmar que:

- La capacidad técnica de los Ejecutivos se caracteriza por la presencia de profesionales que se actualizan escasamente y que están focalizados a implementar las políticas que provienen de Nación y de Provincia sin generar políticas locales
- La conformación de los Concejos Deliberantes no presentan una calificación o preparación adecuada para abordar las problemáticas ni tampoco para formular políticas alternativas.
- La construcción de los problemas y la formulación de políticas

Actores locales

-Poder Ejecutivo municipal

Secretarías de Obras Públicas:

En el Municipio de Ensenada los problemas enunciados por el Secretario corresponden a cuestiones sectoriales relacionadas con la recolección de residuos, infraestructura vial, desagües cloacales, mientras que las ventajas y los proyectos necesarios tienen que ver con la Producción en lo relativo al desarrollo industrial y al turismo. Los proyectos manejados son el Plan Federal de Viviendas y de Obras Públicas y los proyectos

presentados por esa Secretaría al Concejo se relacionan con fondos asignados por Provincia y Nación, cuyo destino ya está determinado, señalando la escasez del presupuesto municipal para proyectos locales.

En el caso de Berisso, los problemas se asocian al Ordenamiento Territorial y a la falta de trabajo, mientras que las ventajas se refieren a los recursos humanos y naturales y al compromiso político. Tanto en los proyectos necesarios para llevar adelante una estrategia de desarrollo local como en los proyectos manejados por el funcionario en los últimos tiempos, se hace referencia al Ordenamiento Territorial⁴⁴. Frente a ello, los proyectos presentados al Concejo desde la Secretaría tienen que ver con la Organización Municipal⁴⁵.

En ambos municipios se destaca que los problemas están estrechamente vinculados con la gestión de esta Secretaría, las ventajas se asociarían con el desarrollo Productivo y los proyectos que ejecutan, se realizan con recursos extra-municipales.

Secretaría de Hacienda:

En Ensenada, los problemas señalados tienen que ver con el Ordenamiento Territorial y la disposición de los residuos sólidos (CEAMSE) y las ventajas tienen que ver con la Producción industrial y turística. Los proyectos necesarios se relacionan con la Producción y el Ordenamiento Territorial y los manejados por el funcionario y presentados en el Concejo tienen que ver con la Organización Municipal (saneamiento de la administración municipal, Rafam)

Desde la Secretaría de Hacienda de Berisso, la identificación de los problemas tiene que ver con la desocupación, la Producción y el Ordenamiento Territorial; las ventajas también se relacionan con la Producción⁴⁶ y con el Ordenamiento Territorial. Los proyectos necesarios se vinculan con la Producción y el turismo, y los manejados por la Secretaría son de Ordenamiento Territorial⁴⁷.

⁴⁴ borde costero, construcción de viviendas

⁴⁵ elección de delegados municipales y aprobación de ordenanzas para la modificación de la normativa municipal

⁴⁶ Puerto y Polo Petroquímico

⁴⁷ infraestructura vial, planes de bacheo, construcción de centro municipal, etc

Los proyectos elevados al Concejo son relativos a la Organización Municipal⁴⁸ y con incidencia sectorial en el Ordenamiento Territorial (Plan Federal de viviendas). Tanto en Ensenada como en Berisso, desde las Secretarías de Hacienda se encuentran problemas en el Ordenamiento Territorial, mientras que las ventajas y los proyectos necesarios se asocian con la Producción y el Turismo. Se asemejan además en los proyectos manejados y elevados al Concejo puesto que tienen que ver con la Organización Municipal en los dos casos. Se puede deducir que relacionan las cuestiones económicas/productivas del sector PYME y MIPYME con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local. Sin embargo los proyectos manejados y elevados al Concejo tienen que ver con la Organización Municipal, es decir, con el funcionamiento interno de la estructura de gobierno. No se evidencia un interés explícito por mejorar la cuestión fiscal o de flujo de capitales y de inversión en los responsables de Hacienda

Secretaría de Bienestar Social:

La Secretaría de Bienestar Social de Ensenada considera que los problemas giran en torno a la misma cuestión: el problema de las inundaciones. Las tres ventajas están relacionadas con la Producción asociada al turismo. Los proyectos necesarios tienen que ver con fortalecer la infraestructura de la ciudad para evitar las inundaciones. Frente a lo expuesto los proyectos manejados por la Secretaría se inscriben en el Programa Adolescentes⁴⁹, sin haber presentado ningún proyecto al Concejo, solamente se está elaborando uno sobre discapacidad. Se destaca, a través de esta Secretaría, tanto el problema como la necesidad de resolución de las inundaciones periódicas, estando esta situación por fuera de sus atribuciones y capacidades, siendo altamente afectada por las mismas debido a la asistencia que se debe brindar a la población.

Secretaría de Gobierno:

En la enumeración de los problemas, desde esta Secretaría en Ensenada figura en primer lugar la desocupación; en las ventajas que presenta la ciudad para su desarrollo aparece la Producción en relación

⁴⁸ presupuesto, compra de Casa de la Cultura

⁴⁹ Programa Provincial destinado a Adolescentes en riesgo. El Municipio desde esta Secretaría concentra 38.

con las Industrias, el Puerto y el Turismo. Los proyectos necesarios también tienen que ver con la Producción industrial y el Turismo, y con la realización de un Plan Estratégico Local. Respecto de los proyectos manejados por el funcionario, figuran políticas de Ordenamiento Territorial y de Organización Municipal⁵⁰, y coincidentemente con los proyectos presentados en el Concejo se suma uno asociado al tratamiento de residuos sólidos.

En este caso se observa una coordinación en la construcción de la política puesto que la problemática local, las ventajas presentes y los proyectos manejados y presentados al Concejo giran en torno a las mismas cuestiones: la Producción, el Ordenamiento Territorial y la Organización Municipal. Al visualizar este contexto, estas se encuadran en las misiones y funciones propias de esta Secretaría que sugiere una mirada global del municipio con el objetivo de encarar políticas estructurales en el Partido.

Secretaría de Producción:

En la enumeración de los problemas más graves de la ciudad que se realiza desde la Secretaría de Producción de Berisso, sobresalen aquellos que tienen que ver con la Producción, el Ordenamiento Territorial y la Contaminación ambiental, mientras que las ventajas que presenta la ciudad para su desarrollo son más específicas, puesto que tienen que ver con la participación del Municipio en la Microregión, la posible explotación turística y productiva de la zona costera y el desarrollo del Puerto. Los proyectos nombrados en la encuesta están estrechamente vinculados con estas ventajas puesto que se potenciarían estas oportunidades con: la construcción del terraplén costero y el desarrollo parque industrial y portuario. Los proyectos manejados por el funcionario están también relacionados con estos puntos, e incluye la Modernización Municipal con el Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Aquí se observa, una vez más, una fuerte relación entre los elementos que permiten la “construcción” de una política.

-Concejos Deliberantes

Considerando las respuestas que emanan de la encuesta realizada, en el caso de Ensenada, los problemas manifestados se asocian a la

⁵⁰ Plan de Reforma y Fortalecimiento institucional

contaminación ambiental y a la falta de trabajo, mientras que las ventajas se vinculan con la centralidad del Parque Industrial y del Polo Petroquímico como oportunidades para el desarrollo. Por otro lado, los proyectos necesarios están relacionados con estas ventajas mientras que los proyectos presentados están predominantemente vinculados con el Ordenamiento Territorial (fundamentalmente de infraestructura vial para el transporte). Sobre la presentación de proyectos, las respuestas se asocian a otras categorías⁵¹ y no se ha contestado sobre la aprobación (o no aprobación) de los proyectos.

Se destaca, analizando las respuestas, que los problemas identificados se relacionan estrechamente con las supuestas ventajas (tal es el caso del Polo Industrial-Petroquímico como generadora de contaminación y de empleo) y que los proyectos necesarios se redireccionan hacia otra cuestión que no tiene que ver ni con la resolución de las problemáticas ni con el fomento de las ventajas. Cabe señalar la poca relación que se establece entre las problemáticas identificadas y los proyectos presentados, que conforma en su mayoría otras categorías. Un dato interesante es la no respuesta sobre la aprobación de las propuestas presentadas, dejando lugar a pensar en la escasa actividad de los Concejales.

En Berisso, el mayor problema identificado es la falta de trabajo, la principal ventaja es la existencia del Puerto y los proyectos necesarios para llevar adelante una estrategia de desarrollo local se vinculan con la creación del Parque industrial y el desarrollo del Turismo. Con respecto a los proyectos manejados por los Concejales, las respuestas centralmente tienen que ver con el Ordenamiento Territorial, específicamente con la infraestructura, y los proyectos presentados son también de Ordenamiento Territorial y mejoramiento de la Organización Municipal. Al igual que en Ensenada, la pregunta sobre la aprobación o no de los proyectos no ha sido contestada en la mayoría de los casos, salvo algunos que especificaban que no habían sido aprobado.

Se observa, a partir de las respuestas vertidas, que la problemática se asociaría con la ventaja destacada, mientras que tanto los proyectos manejados como aquellos presentados por los Concejales, se refieren a cuestiones por fuera de esta vinculación⁵².

⁵¹ “boleto mínimo para jubilados”, “pasantías educativas” “drogadicción”

⁵² Reflejo de esta situación es una encuesta donde se ubica el problema de la desocupación, se enuncia como ventaja la existencia del Puerto y de las Petroquímicas pero los proyectos manejados tuvieron que ver con la compra de edificios públicos y los

Se puede afirmar que en ambos Municipios existe una desarticulación entre problema-ventaja y proyecto presentado y que, en este último punto, los Concejales no dirigen su accionar vinculando las necesidades de sus municipios con las oportunidades para la resolución de problemas identificados por ellos.

Podría argumentarse que, tanto los problemas o cuestiones ponderadas como pendientes y las ventajas, no son plausibles de abordar desde la estructura del gobierno local ya que corren por niveles de decisión superiores (presupuesto, nación, provincia) mientras que los proyectos presentados por los concejales se corresponden a un nivel decisorio auténticamente local. Sin embargo ello no indica que sean los temas intensamente sentidos por los ciudadanos.

Ambos Concejos Deliberantes, según las encuestas, encuentran que el problema central de sus Municipios es la falta de trabajo. Ensenada le suma a esta cuestión el problema de la contaminación. Asociado a esos problemas se visualiza la industria Petroquímica y el Puerto como posibles fuentes de trabajo asociado al desarrollo en Ensenada y Berisso, respectivamente.

Actores Provinciales

Ministerio de la Producción. Dirección de Producción

Desde ésta Dirección se implementa un programa de Distritos Industriales en determinadas regiones de la Provincia. A pesar de reconocer que tanto Berisso como Ensenada integran un Consejo Consultivo Regional junto con Brandsen, La Plata, Magdalena y Punta Indio, el programa de Distritos Industriales no se implementa en esas dos localidades (a pesar de la existencia y relevancia del Polígono). Hay identificados algunos potenciales, pero como se trabaja desde la demanda y no ha habido todavía ninguna solicitud desde el Municipio, no se ha avanzado ni intervenido.

proyectos presentados son "sala velatoria municipal, creación de la subdirección de tránsito y del cementerio de Héroes de Malvinas"

Secretaría de Política Ambiental

Desde esta Secretaría se identifican como problemas más graves de la región La Plata, Berisso y Ensenada los impactos ambientales derivados de los procesos productivos y actividades del Polo Industrial, la contaminación de la franja costera del Río de la Plata por el aporte de efluentes cloacales sin adecuado tratamiento depurativo, la presencia del centro de disposición final de residuos sólidos (CEAMSE) y la falta de una adecuada planificación urbana – territorial. Como ventajas de la región, se enumeran la presencia de Casas de Altos estudios, la presencia de todos los organismos del Poder Ejecutivo Provincial y el patrimonio histórico, social, cultural y arquitectónico. Los proyectos más importantes que el organismo manejó son las guardias ambientales periódicas en el polo petroquímico, la elaboración de un convenio Marco con la Prefectura Naval Argentina para el monitoreo de la calidad de agua en zona de puerto y zona costera y en particular la coordinación y ejecución de Talleres.

La visión expuesta por la Secretaría engloba a los municipios pertenecientes a una misma región y las respuestas que proporciona se dan desde una mirada específicamente ambiental.

Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial

Esta Dirección propicia la realización de Planes Urbanos y Territoriales, con gestión interjurisdiccional, aunque las prácticas de planificación desde la Provincia se han desarticulado hace unos años.

En relación a la región, se planteó la falta de Planificación integral. Asimismo se resalta la debilidad institucional de los municipios de Berisso y Ensenada para la resolución de los problemas sobre su territorio. Esta cuestión se ve agravada por la superposición de competencias y jurisdicciones en la zona costera y portuaria.

Consorcio de Gestión del Puerto La Plata

Los problemas identificados tienen que ver con la desocupación y con el Ordenamiento territorial especialmente relacionados con la falta de infraestructura. Las ventajas se asocian al Puerto y su pertenencia a la RMBA. Los proyectos necesarios tienen que ver con el Ordenamiento Territorial (accesos al Puerto) y la Producción. También aquellos realizados se vinculan con Infraestructura.

Otros Actores no gubernamentales⁵³

Los problemas identificados por los actores sociales encuestados de Ensenada y de Berisso coinciden en sus respuestas. Ellos son: el desempleo, la contaminación y la falta de infraestructura. En cuanto a las ventajas están relacionadas con la Producción, el Turismo y con aquellas que se derivan de su pertenencia al RMBA (por ejemplo, la cercanía de las Universidades). Los proyectos o acciones más relevantes en los últimos años se asocian con el Puerto, el Turismo y la producción vitivinícola. Se destaca entonces que existe una relación entre las ventajas y las políticas recientes identificadas.

- **Las articulaciones políticas y las vinculaciones entre actores.**

Tanto en Ensenada como en Berisso se ha relevado la percepción de los actores de la sociedad civil en cuanto a los modos y causas por los cuales son convocados por el Municipio, desde el departamento Ejecutivo y/o desde el Concejo Deliberante. Entre las convocatorias se destacan la cooperación en eventos de exposición de valores locales (ferias, etc.) y eventos de carácter público organizados por el Ejecutivo. En el caso de la convocatoria eventual del Ejecutivo están motivados por actos y/o reuniones de carácter público, no habiéndose registrado convocatoria por parte del Concejo Deliberante a las organizaciones. Se infiere que la manera de vincularse de los Municipios con los actores de la sociedad civil no son de carácter permanente, ni continuo, ni vinculante. Por lo tanto, no son interacciones tendientes al logro de consensos, excepto en el caso de la convocatoria para ferias y eventos entre las que se destacan actividades socio productivas locales.

Respecto a las vinculaciones institucionales permanentes o esporádicas con otros actores de la sociedad civil, se manifiestan relaciones con organizaciones de acuerdo al alcance de sus intereses: local, microregional y extraregional; entrelazando las temáticas de interés

⁵³ Cooperativa de La Costa, ONG Ala Plástica, Asociación Abruzzese y centro Vecinal de Punta Lara, Asamblea Barrial, Sindicato de trabajadores Municipales de Ensenada, Productor Individual. Familia Mugia, Centro de Educación Agrícola de Berisso.

puntual y particular con las problemáticas de carácter regional, entre las cuales se destacan contaminación y desempleo.

En el caso de los entrevistados pertenecientes al gobierno provincial, no destacaron vinculaciones ni demandas específicas de los Municipios en estudio. Solo en el caso de la Secretaría de Política Ambiental se refirieron a los temas o problemas que convocan a organizaciones sociales de la región La Plata Berisso y Ensenada son: i.) Coordinación de Talleres sobre Floraciones de algas potencialmente tóxicas – establecimiento de un Sistema de Avisos y Alertas; ii.) Coordinación de tareas con la Prefectura Naval Argentina en episodios de mortandad masiva de peces en la zona costera del Río de la Plata; iii) Coordinación de tareas con el Consorcio de Gestión Puerto La Plata y la Prefectura Naval Argentina en episodios de derrames de Hidrocarburos y líquidos de depósitos de sentina en la zona de puerto y zona costera.

Puede concluirse que el nivel de gobierno provincial y local no establece vinculaciones con los actores de la sociedad civil en torno a las políticas en estudio. Las convocatorias en los casos que se han señalado se realizan al parecer sólo para cumplir formalidades y estas organizaciones no muestran mayores desacuerdos o propuestas en su modo de vincularse con el Municipio, ya que asumen su “formalidad”.

2- CONCLUSIONES

Desde lo jurídico- legal y de acuerdo a los alcances y competencias que se le atribuyen normativamente al Departamento Ejecutivo y Deliberativo a partir de la Ley Orgánica Municipal, se observa una marcada distancia entre lo instituido y lo que se verifica en la práctica. Asimismo quedan evidenciadas las limitaciones a las competencias que desde la Constitución Provincial se establecen a los gobiernos locales.

En cuanto a las Estructuras Organizativas, sólo en el caso de Ensenada se presentan algunas transformaciones. Cabe destacar que las áreas cuyas misiones y funciones se corresponden con las políticas objeto de estudio tampoco se han adaptado a las transformaciones⁵⁴ pero han mantenido su personal calificado profesionalmente que actúa

⁵⁴ En ambos Municipios las áreas correspondiente a las políticas de estudio se encuentran bajo otra Área (Medio ambiente junto con Salud), o se mantienen estáticas a pesar del paso de los años (Planeamiento sigue abocado al desarrollo físico y no se incorpora en la visión integral que significa el Desarrollo Local). Tampoco Producción toma iniciativas desde su lugar privilegiado dentro de la estructura municipal.

centralmente para adaptar las políticas que recaen en sus Secretarías. Dominan las relaciones verticales y están ausentes las horizontales.

En lo relativo a la construcción de políticas, esto es, en la relación que presentan los Concejales, los Secretarios y los actores sociales y Provinciales respecto de la identificación de los problemas, las ventajas que presentan los Municipios y las políticas implementadas, se puede afirmar que:

- En cuanto al Poder Ejecutivo, desde la Secretaría de Obras Públicas se destaca que los problemas identificados están estrechamente vinculados con su gestión pero las ventajas se asociarían con el desarrollo Productivo y los proyectos que ejecutan, se realizan con recursos extra-municipales. Tanto en Ensenada como en Berisso, desde las Secretarías de Hacienda destacan problemas vinculados al Ordenamiento Territorial, mientras que las ventajas y los proyectos considerados necesarios se asocian con la Producción y el Turismo. Los proyectos manejados y elevados al Concejo, en ambos Municipios, tienen que ver con la Organización Municipal. Con respecto a la Secretaría de Bienestar social la problemática de las inundaciones periódicas constituye la cuestión central a pesar de estar por fuera de sus atribuciones pero siendo altamente afectada por las mismas debido a la asistencia que se debe brindar a la población. Tanto la Secretaría de Gobierno de Ensenada como la de Producción de Berisso plantean una coordinación en la construcción de la política puesto que la problemática local, las ventajas presentes y los proyectos manejados y presentados al Concejo giran en torno a las mismas cuestiones.
- En el Ejecutivo de ambos Municipios “construyen” las políticas de forma idéntica: reciben programas y planes de la Provincia y de la Nación, los adaptan según los rasgos particulares de sus localidades y los implementan. Los Municipios no poseen recursos para generar políticas propias de carácter local y las escasas acciones que encaran tienen que ver con infraestructura y servicios urbanos. De esta forma, los problemas se resuelven según la política elaborada, proyectada y evaluada desde otras jurisdicciones superiores.
- Más que construir políticas, los Municipios desde sus distintas instancias, actúan a modo de “polea” entre las jurisdicciones superiores y los ciudadanos. La conducta en cuanto a las políticas es expectante y no activa.

- En los Concejos Deliberantes existe una desarticulación entre problema y ventaja destacado por los actores con los proyectos que ellos presentan. En este último punto, los Concejales no dirigen su accionar vinculando las necesidades de sus Municipios con las oportunidades que se presentan. A pesar de tener un margen de acción importante para la elaboración de las normativas municipales, no poseen personal de apoyo técnico para resolverlo adecuadamente, por lo que su visión y actividad legislativa es coyuntural, sesgada, muy específica y de corte puramente local.
- Las cuestiones identificadas como problemáticas por los distintos actores por lo general no se relacionan con las ventajas reconocidas en cada Municipio ni con las políticas que se debieran implementar para resolverla. El problema central enunciado por todos los actores es la desocupación, cuya resolución excede la capacidad de gestión del gobierno local. Otra se asocia con las inundaciones pero se enuncia sólo desde las Ongs. y la Secretaría de Bienestar Social de Ensenada y no desde el Concejo Deliberante o el resto del Departamento Ejecutivo.
- Los actores provinciales tienen una visión de las problemáticas y de la construcción de políticas considerando los Municipios no desde su particularidad sino como parte de una región. En términos generales el sector público provincial diseña y ofrece servicios por medio de políticas y programas que a demanda de los municipios colabora en su implementación. Esta demanda puede ser en función de la planificación local, o bien se requiere la asistencia para cubrir los déficit de personal, recursos, etc.
- El Estado provincial presenta deficiencias en sus estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio y tampoco tiene la capacidad de incorporar en sus prácticas de gestión las instancias supramunicipales. Esto explica, entonces, por qué los gobiernos provinciales continúan aplicando territorialmente sus políticas de forma sectorial y radial, soslayando a los entes de cooperación intermunicipal en el caso de que existan y/o desconociendo a otros actores del territorio. En el caso de Ensenada y Berisso, la implementación de políticas provinciales corre por caminos diversos, incluso burocráticos, que no se imbrican con la realidad local.

- En cuanto a la relación que se establece entre actores de la sociedad civil y Municipios, se puede concluir, siguiendo a Villar⁵⁵, que actúan por la radialidad⁵⁶ que establecen los primeros, constituyéndose en términos de lobby e influencia a partir de lo cual la articulación horizontal entre los actores sociales es escasa. Además el objetivo de los actores sociales es que se atiendan sus reclamos u obtener ciertas ventajas, o también, a veces aspiran a lograr apoyo político e institucional en las negociaciones con otros niveles de gobierno. Por otro lado, los actores nacionales e internacionales con poder reconocido, como las grandes empresas localizadas en los municipios estudiados, REPSOL-YPF, por ejemplo, tienden a utilizar su influencia para orientar o limitar, según los casos, las iniciativas gubernamentales pero rara vez tienen el poder de vetarlas, con lo cual el Estado mantiene una cierta independencia para la toma de decisiones.

Esta radialidad de las relaciones entre Sociedad y Estado⁵⁵ en los casos de Ensenada y Berisso se produce tanto en relación al Estado local como al Provincial, ya que en las áreas de investigación, se ha evidenciado que la centralidad recae sobre el gobierno provincial para el caso de Medio Ambiente, siendo el actor estatal de mayor capacidad de acción y omisión en la temática.

La incorporación de la planificación estratégica y de algunas políticas de desarrollo local ha generado una nueva relación de tipo público-privado con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, mayoritariamente dicha relación se conformó, también, en forma radial con el Estado y a partir de objetivos específicos e individuales. La construcción de una visión estratégica del conjunto de la sociedad sigue siendo una asignatura pendiente.

Si bien la regionalización de políticas y de recursos resulta una herramienta imprescindible para superar los problemas del inframunicipalismo en algunas zonas rurales de la Provincia de Buenos Aires, también en las áreas metropolitanas en general, y especialmente

⁵⁵ Villar (2006) Trabajo de consultoría sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo

⁵⁶ La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones. En efecto, los distintos actores interactúan directamente con el municipio y escasamente entre ellos.

en el Conurbano, las soluciones intermunicipales resultan impostergables como en el caso que nos ocupa⁵⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. (1995) “Una investigación de procesos de desarrollo local” en El desarrollo local, un desafío contemporáneo. CLAEH. Nueva Sociedad. Buenos Aires.
- BONO, LÓPEZ, ROCCA, SEIMANDI, ETULAIN Y LANCIANI. (2000) “Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- BONO, LÓPEZ, ROCCA, SEIMANDI, ETULAIN Y LANCIANI. (2004) “Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- DÍAZ C. El ciclo de las políticas públicas, en Arroyo y otros (1998) Políticas Públicas y Desarrollo Local.
- HERNÁNDEZ, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.
- LECHNER, N (1996) Tres formas de coordinación social. Mimeo. México.
- OSZLAK, O. Y O’DONNELL, G. (1984) Estado y Políticas Estatales en América Latina. Inap. Madrid.
- ROSSI, D. (2003) Aportes hacia una regionalización posible y necesaria para los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza.
- SABSAY, D, GARCÍA, M, NAPOLI, A Y RYAN, D (1999) “Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN. Buenos Aires.

⁵⁷ Rossi, D. (2003) Aportes Hacia Una Regionalización Posible Y Necesaria Para Los Municipios De La Provincia De Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza.

- VILLAR (2006) Informe sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo.
- TAMAYO SÁENZ, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Buenos Aires.
- MASSOLO, A (1998) Introducción en Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue. Serie temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén.

Capítulo 5

UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN URBANA Y LAS DEMANDAS SOCIALES EN MUNICIPIOS INTERMEDIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA. EL CASO DE BARRANQUERAS Y FONTANA

Carlos Osvaldo Scornik, Juana Caric Petrovic, Julio César Borges Nogueira, María José Roibón, Marina Scornik, Susana Margarita Godoy

1 - INTRODUCCIÓN

El acelerado proceso de urbanización que está afectando a las principales ciudades del Nordeste Argentino (NEA) como Corrientes, Formosa, Posadas y Resistencia, en los últimos años impacta directamente en la estructura urbana, los servicios, la movilidad, las condiciones de habitabilidad, la gobernabilidad y especialmente en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Si revisamos los resultados de los últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda cuyas cifras oficiales publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación (INDEC) en coordinación con las oficinas de estadísticas provinciales, podemos apreciar algunos de los efectos que afloran en este continuo proceso de expansión urbana en forma complementaria a la pérdida de población rural de cada jurisdicción:

- Todas las capitales provinciales de la Región NEA crecieron arriba del promedio provincial respectivo.
- Todos los conglomerados que las incluyen también superaron el mismo promedio provincial, con porcentajes generales del 34,17% en el Gran Formosa, el 31,02 % en el Gran Posadas, el 23,03 % en el Gran Resistencia y el 22,74 % en el Gran Corrientes.
- Algunas localidades menores, con fuertes relaciones con la Capital, dieron saltos demográficos muy significativos: Garupá (124,41%) y Candelaria (69,97%) en Misiones; Colonia Benítez (168.15%), Margarita Belén (92%) y Fontana (85,27 %) en el Chaco; Santa Ana (198%), Riachuelo (125,59%) y Laguna Brava (44,46%) en Corrientes.
- Se han generado nuevas localidades vinculadas a las respectivas capitales donde no es posible comparar con registros anteriores: Nemesio Pampa (Misiones), Barrio Esperanza y San Cayetano (Corrientes), Villa del Carmen, Mariano Boedo y Villa Trinidad (Formosa), Barrio de los Pescadores (Chaco).
- Contrastando con el crecimiento urbano se presenta la generalizada situación de pérdida de población rural dispersa: -20,31% en el Chaco, -16,55% en Formosa, -7,80% en Corrientes y -3,32% en Misiones, entre los años 1991 y 2001.

En este marco general, la expansión de la ciudades capitales de provincia y sus *áreas de accesibilidad diaria*⁵⁸ que encabezan este marcado proceso evolutivo, ha motorizado un crecimiento policéntrico que involucra a los municipios cuya población aumenta en gran medida en relación con el mayor o menor grado de vinculación funcional, la aptitud de su territorio para la localización de actividades urbanas (especialmente las residenciales), el incremento de conectividad y el bajo costo relativo del suelo urbanizable, entre otros aspectos.

⁵⁸ Zona de accesibilidad diaria o área "conmuter" definida por el Plan de Desarrollo Físico de Resistencia y su Área de Influencia, realizado por el Departamento de Planeamiento de la Facultad de Ingeniería, Vivienda y Planeamiento de la Universidad Nacional del Nordeste en 1973, donde el criterio aplicado en este tipo de análisis se refiere especialmente a los viajes diarios de las personas que lo hacen por motivos laborales, de servicios personales, educación, salud, etc.

Ante este preocupante proceso de crecimiento cuyo impacto no termina de ser encauzado, controlado o administrado eficientemente por las instituciones públicas y privadas que conducen legal, administrativa, económica y socialmente la expansión y ocupación del territorio, hemos considerado oportuno abordar los casos de las Municipalidades de Barranqueras y Fontana que conforman el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) junto a los Municipios de Resistencia, Puerto Vilelas, Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez, para tratar de ahondar el conocimiento sobre su rol dentro de este conglomerado, próximo a alcanzar el medio millón de habitantes.

La Red de Políticas Urbanas que conformamos, permitió avanzar en el análisis de antecedentes de información, estadísticas, cartografía, etc, complementadas por interesantes encuestas y entrevistas dirigidas a funcionarios locales en pleno ejercicio de sus funciones ejecutivas y legislativas, así como a actores sociales representativos de diferentes sectores de los municipios bajo estudio: Barranqueras y Fontana. Esta red fue diseñada en base a los objetivos generales de: *a) proponer y diseñar nuevos ámbitos y modalidades para la definición de políticas de desarrollo regional y local que involucren a localidades pequeñas y medianas de un área metropolitana y b) definir estrategias para el diseño de una política de ordenamiento territorial de consenso entre las localidades de las mismas áreas.*

Los antecedentes registrados, la información primaria obtenida así como los diferentes intercambios realizados, a través de los cuales pudimos confrontar experiencias y metodologías entre los equipos participantes, nos han permitido establecer un claro panorama de la situación general de cada municipio, la legislación vigente, los patrones de asentamiento resultantes y otra serie de valiosos aspectos que posibilitan construir un conjunto de reflexiones interesantes sobre las políticas urbanas en curso, las falencias que pueden ser superadas y en especial, los instrumentos que disponen los niveles decisorios para abordar con mayor eficiencia y celeridad el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, promoviendo un desarrollo urbano sustentable, equitativo, democrático y duradero.

2- LA PROVINCIA DEL CHACO Y EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA (AMGR)

La Provincia del Chaco, que ocupa una superficie de 99.000Km², se encuentra dividida en 25 Departamentos que albergan 68 Municipios,

intercalados por una gran cantidad de tierras administradas por el nivel provincial.

La población total, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, era de 983.000 habitantes, de los cuales 780.440 corresponden a la población urbana. El 40% del total de habitantes se encuentra en el Departamento San Fernando donde se asienta su capital, Resistencia y las localidades de menor tamaño integradas a ésta. Según estimaciones del INDEC para junio de 2007 la población de la jurisdicción sería de 1.042.881 de habitantes, con notable incremento de población urbana y un consecuente aumento también en la población del AMGR.

En términos generales, la Provincia del Chaco mantiene los índices del Censo Nacional Económico de 1994 referidos a su participación en el Valor Agregado Nacional, del 0,4% y su distribución interna por sectores: 15% Primario, 31% Secundario y 54% Servicios, financieros, de transporte y comunicaciones, comercio y gobierno⁵⁹.

El Departamento San Fernando también concentra el mayor porcentaje de las actividades económicas de la provincia, donde se destaca la importante influencia del Sector Servicios, en desmedro de las restantes actividades productivas.

La tasa de actividad del 34,9 para el Gran Resistencia, refleja un relativo retraso, iguala a la tasa provincial; es levemente inferior a la de la Región NEA, del 35,1 y se posiciona 5 puntos por debajo del 42,2 que representa la media del país.

Por otra parte, la estructura de empleo del AMGR ratifica la fuerte participación de las actividades de servicios por sobre el resto: el empleo del sector público alcanzaba al 28% del total, mientras el empleo industrial sólo el 6,9%. La construcción perdió presencia en el último período intercensal, disminuyendo del 11,7% al 5,3% en octubre de 2001. El empleo informal, con el 52,4%, superaba en seis puntos a la media nacional, aumentando notablemente hasta el 80% en los hogares de menores recursos. La tasa de desocupación se ubicaba en el 15,9%, incluyendo como empleados a los 100.000 beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

⁵⁹ La presente información se basa en el informe desarrollado por la C.P.N. Diana Caric Petrovic en el año 2005.

Con el paso del tiempo, las sucesivas crisis económicas nacionales y provinciales, las propias del sector primario, la globalización de la economía y la tecnificación del agro, el perfeccionamiento y abaratamiento de los medios de transportes, la falta de políticas adecuadas y de planificación a mediano y largo plazo para las actividades primarias y secundarias del Chaco, entre otros factores, han determinado la erradicación de gran cantidad de industrias del AMGR.

La decadencia de la industria en la Provincia del Chaco producida paulatinamente en las últimas tres décadas, sin duda se constituye en un factor destacable de la caída de la producción y el empleo. Los establecimientos industriales han descendido de 2.317 a 1.513, entre los años 1985 y 1994⁶⁰. A esta situación se le adiciona un contexto en el que el gasto del sector público ha sido superior al de los ingresos –por cada \$100 que gastaba la provincia en el año 1993, recaudaba \$15 -, déficit que fue financiado con endeudamiento interno o externo y mayor dependencia de los ingresos provenientes de la coparticipación federal impositiva. En este aspecto, las jurisdicciones administrativas municipales se ven, a su vez, directamente condicionadas y afectadas en los porcentajes de la coparticipación provincial.

Con referencia al nivel de ingreso en el AMGR, se evidencia una disminución del 14%, con un correlato en el poder adquisitivo que manifestó una baja del 13,5%. La caída de los ingresos laborales afectó de manera desigual a los diferentes estratos: el 10% de la población de menores ingresos registró una disminución del 34,5%, el 10% superior sufrió una merma del 4,8%⁶¹.

La precaria situación del sistema productivo y de empleo se ve reflejada también en otros aspectos más generales, contextuales y vinculados al tema a abordarse. Por un lado la globalización, entendida como *“la expansión, multiplicación y profundización de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio y tiempo, de modo que las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que ocurren en otras partes del globo, así como las decisiones y acciones de grupos y comunidades locales pueden alcanzar*

⁶⁰ Fuente: CNE/74-Censo industrial Censo de la Industrias Manufacturera 1985.

⁶¹ Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica Regional de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

importantes repercusiones globales"⁶² y por otra parte la política de descentralización encarada por el Estado argentino desde la década de los 90', acompañada de profundas reformas en lo político, económico y social entre otras, con impacto en las más diversas cuestiones y ámbitos en que interactúan las capacidades de regulación y soberanía del Estado nacional, provincial y municipal.

Uno de los impactos de la descentralización, al margen de producir algún tipo de ponderación sobre la factibilidad y condiciones que hubieran resultado necesarios para lograr una mayor y mejor transferencia de competencias, se detecta en las dificultades que en general presentan actualmente los municipios, principalmente los de escala intermedia, en disponer en tiempo y forma de los recursos financieros necesarios para fijar sus propias políticas, planes y proyectos de incidencia directa en el desarrollo local.

La posibilidad de contribuir en la promoción, construcción y fortalecimiento de la escala local o municipal, requiere de conocimientos actualizados en torno a los aspectos más relevantes que caracterizan a las comunas y la vinculación de éstos aspectos con las capacidades, dimensionamiento y eficiencia de las actividades del gobierno municipal en los diferentes planos de actuación política, social y económica, de modo que resulte posible particularizar tanto las dificultades como las potencialidades estructurales que presentan.

3 – SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE BARRANQUERAS Y FONTANA

Dentro de los siete municipios que conforman el Área Metropolitana del Gran Resistencia, se seleccionaron a las localidades de Barranqueras y Fontana como casos de estudio, considerando que en las mismas es favorable el desarrollo de estrategias tendientes a superar los conflictos urbanos registrados precedentemente. A partir de la propuesta de gestión del territorio con herramientas específicas, se pretende satisfacer la necesidad de resolución a corto y mediano plazo, en el marco de nuevas estrategias de planificación holística.

Ambos casos presentan situaciones político administrativas similares pero condiciones físicas y sociales diferentes, por lo tanto, la respuesta

⁶² Machado, Jorge A. S. (2001), *Concepto de Globalización*, http://www.forum-global.de/bm/articulos/inv_concglob.htm

propositiva también es diferenciada atendiendo específicamente a cada una, según la problemática particular. Se considera que la gestión de políticas de desarrollo que contemplen de manera integrada al AMGR, es una apuesta al equilibrio y sostenibilidad futuros, priorizando el mejoramiento de la situación de riesgo ambiental; definiendo y orientando los usos del suelo urbano hacia las áreas menos conflictivas; protegiendo áreas vulnerables y contemplando en todo momento los tres objetivos universales del *Desarrollo Sustentable*: el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

Las investigaciones realizadas en la mencionada Red de Políticas Urbanas, permitieron plantear lineamientos y recomendaciones de intervención para ser puestos en práctica a través de distintos mecanismos de gestión. Como un primer avance en la concreción de lo planteado, fueron propuestas medidas no estructurales, presentadas ante las autoridades locales correspondientes para su consideración, aprobadas y adoptadas por cada una de ellas. Actualmente se encuentran en diferentes etapas de los procesos de implementación, pero están muy condicionadas por las políticas activas encaradas por sus respectivos gobiernos.

Como comentaremos en el próximo capítulo, para Barranqueras se formuló el proyecto a la Ordenanza de Protección de Humedales Urbanos -hoy Ordenanza N° 3538-, ya que la normativa existente no contemplaba este aspecto. Para Fontana, el equipo de investigación propuso el proyecto de Código de Planificación Urbano Ambiental, herramienta indispensable para la ordenación de dicha localidad que se encuentra en estado legislativo en el Concejo Deliberante Municipal.

Además del crecimiento demográfico hay que reconocer que afloraron otros aspectos que, por no tener impacto social diario, no siempre adquieren el carácter de prioritarios en la agenda oficial local: la vulnerabilidad hídrica y ambiental de importantes territorios urbanos, la limitada dotación de infraestructura básica (especialmente desagües cloacales y pluviales), la ineficiencia del tránsito y sus correspondientes altos índices de accidentología, así como la escasez de tierras aptas para urbanizar, especialmente destinadas a promover y localizar actividades productivas y de servicios que generen nuevas fuentes de trabajo.

Sobre la problemática urbana en la jurisdicción, queda claro que el tipo de constricciones que deben afrontar los gobiernos locales en el acelerado proceso de expansión urbana reclama la in mediata definición

de estrategias territoriales de mediano y largo alcance, que orienten las decisiones y que contribuyan a racionalizar y optimizar el uso de los recursos disponibles y en especial el desarrollo sustentable del conjunto de asentamientos que componen la “*región metropolitana*”⁶³

Para completar, nos preocupa que nuestras ciudades, insertas en un mundo globalizado, se encuentren sometidas a impactos externos de gran magnitud que generan incertidumbres y obligan a revisar continuamente sus estrategias, objetivos y metas. La velocidad con que se suceden las innovaciones tecnológicas, la rápida evolución de los modelos de comportamiento, la extrema movilidad de la información, capitales, mercaderías y personas, los súbitos vaivenes macroeconómicos, las nuevas demandas de la ciudadanía y las empresas, contrastan con los tradicionales modelos burocráticos, administrativos y políticos, de lenta evolución y modifican forzosamente la función de la acción pública de gobierno, pero les cuesta sobremanera “*crear un clima adecuado para los negocios, con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general*” (Prats Catalá, 2006).

3.1 - SITUACIÓN GENERAL DE LOS MUNICIPIOS DE BARRANQUERAS Y FONTANA

Las sucesivas crisis afrontadas por los municipios analizados que llegaron a la paralización total de sus actividades y de la prestación de servicios a su cargo, los conflictos gremiales, sociales y sectoriales y otros efectos relacionados, han generado la realización de algunos estudios específicos que demuestran las serias dificultades que tienen las estructuras organizacionales existentes para el cumplimiento de sus responsabilidades políticas y constitucionales, la limitada disponibilidad de recursos financieros, la escasa dotación de personal idóneo y equipos técnico-profesionales capacitados para adecuarse a la cambiante y crítica situación que presentan los distintos sectores de la comunidad involucrada.

⁶³ En los últimos análisis que se vienen realizando se ha adoptado la denominación de Región Metropolitana Gran Corrientes-Gran Resistencia al sistema de asentamientos urbanos que forman las conurbaciones de ambas capitales de provincia, lo que ha dado lugar a la generación de un sistema policéntrico funcionalmente integrado y administrado por diversas jurisdicciones y cuya incipiente coordinación dista mucho de dar resultados concretos y visibles a la sociedad.

Analizando específicamente el Municipio de Barranqueras, aunque Fontana presentaría peores condiciones, el estudio del año 2005 de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste destacó que *la dimensión de la estructura municipal no estaba acorde con los objetivos fijados para la institución, que la rigidez de dicha estructura no permite adaptarse a los cambios y otros requerimientos de contexto, que no existe sistema formal de control (sólo se realizan reuniones formales de planeamiento y coordinación ante la convocatoria de la Intendencia), que el sistema de comunicación e información no funciona a través de canales formales para el seguimiento de líneas de autoridad establecidas, que el sistema de información contable está siendo impactado por los cambios y a la vez necesita mecanismos de coordinación ante los requerimientos de fiscalización interna y externa, entre otros aspectos*⁶⁴. También recomendaba diseñar un nuevo *Manual de Misiones y Funciones comunes a los Directores Generales, Directores, Jefes de Departamento y Jefes de División, así como la constitución de una Comisión de Planeamiento y Control de Gestión, de asesoramiento a la Intendencia que promueva la coordinación y cooperación en la ejecución de planes municipales, a través del trabajo en equipo, con un enfoque interdisciplinario, unificando criterios para la puesta en marcha de tales planes, su seguimiento y posterior evaluación, contribuyendo asimismo a facilitar la toma de decisiones estratégicas y el control de gestión.*

En los diferentes ciclos, los gobiernos municipales han tenido oportunidades de abordar programas de modernización de sus estructuras, pero soportaron algunos inconvenientes para lograr una efectiva implementación de sus propuestas, por razones que merecerían un estudio más detallado y específico.

Estas limitaciones en la gestión se ven afectadas por otra parte, con la crítica situación social de un alto porcentaje de población beneficiaria y los cambios producidos por los ciclos electorales. En este sentido ha logrado un mayor grado de estabilidad al prolongarse el ciclo de gobierno municipal a cuatro años con la reforma de la Constitución Provincial, sin que ello fuera suficiente para superar los vaivenes políticos que los afectan, así como los altos índices en necesidades básicas insatisfechas,

⁶⁴ Informe del estudio realizado para el Municipio de Barranqueras por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, 2005 y cuyas características y vigencia se asemejan a los restantes gobiernos locales de las localidades menores del AMGR (sin publicar).

los frecuentes problemas derivados de la aplicación de planes y programas sociales nacionales y provinciales, entre otras cuestiones.

3.2 - ASPECTOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS

Ambas ciudades -Fontana y Barranqueras- fueron fundadas próximas a la ciudad de Resistencia potenciando un principio de complementariedad productiva con el municipio capitalino. Surgen como pujantes polos industriales que aprovechan las vías de comunicación (ferrocarril, rutas y puertos) para recibir las materias primas del interior, procesarlas y enviar la producción a los centros de consumo.⁶⁵

Luego de haber sufrido un proceso de desindustrialización en paralelo a la densificación del territorio perteneciente al AMGR, se fue materializando la ocupación y densificación del Municipio de Barranqueras, en función de su puerto y el progresivo crecimiento de la circulación entre las ciudades de Resistencia y Corrientes. La etapa siguiente afecta marcadamente a la expansión de Fontana que se ve impactada directamente por la absorción de población de Resistencia y de migrantes rurales.

La actividad productiva que dio origen a estas pujantes localidades se va transformando en una creciente complementariedad residencial y de servicios, no necesariamente con fines productivos. Ese incremento poblacional se expresa en la siguiente tabla, con una elevada tasa de crecimiento entre 1980 y 2001, para el caso de los municipios considerados en este trabajo.

⁶⁵ El origen de ambas ciudades está muy ligado al de Resistencia. Cuando el agrimensor Juan Dillón realizó la mensura de Resistencia, en 1878, designó como zona apta para la llegada de productos para la colonia, a la actual Barranqueras, extendiendo la traza inicial de Resistencia hasta el puerto, donde se habían instalado algunos colonos. Debido a ciertas ventajas de localización, los lotes que hoy ocupa Fontana fueron repartidos entre los inmigrantes que habitaron esa colonia en 1878. Se construyó un embarcadero sobre el río Negro, para el transporte de mercancías y personas y, en 1901, se instalaron un ingenio azucarero y una fábrica de tanino, alrededor de las cuales se conformó un poblado conocido como Puerto Vicentini.

CUADRO Nº 1- CRECIMIENTO DE POBLACIÓN INTERCENSAL DE LOS MUNICIPIOS DEL AMGR

	1947	1960		1970		1980		1991		2001	
	Hab.	Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%
FONTANA	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	7.303	S/D	14.436	97,67	26.745	85,27
RESISTENCIA	52.385	84.036	60,42	117.806	40,19	174.419	48,06	229.212	31,41	275.962	20,40
BARRANQUERAS	12.315	S/D	S/D	20.913	S/D	33.778	61,52%	42.572	26,03	50.823	19,38
PUERTO VILELAS	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	4.604	S/D	6.067	31,78	8.455	39,36
TOTAL	64.700	105.552	63,14	142.848	35,33	220.104	54,08	292.287	32,79	361.985	23,85

Fuente: Censos de Población del INDEC y Boletín Demográfico. Edición especial. Urbanización y Evolución de... Informe de Población censada y tasas de crecimiento medio anual, según ciudades. Período 1950 – 1990 de la CEPAL - ONU.

Se puede comprobar que Fontana ha tenido un incremento superior en el crecimiento poblacional de las últimas dos décadas, en comparación al de la localidad de Barranqueras. Si bien no fueron analizadas en este trabajo las razones o causas generadoras de dicho incremento, es decir la relación entre crecimiento vegetativo de la población con el fenómeno de las migraciones internas, puede vincularse esta situación con el empobrecimiento económico a nivel nacional y provincial de impacto

directo en las escalas sociales más bajas, teniendo en cuenta los indicadores de pobreza e indigencia que se registran oficialmente.

A pesar del proceso de desindustrialización sufrido, la población del AMGR que ha crecido sostenidamente desde la década del '60⁶⁶, ha quedado principalmente dedicada a la actividad terciaria, comercial, financiera, administrativa y de servicios.⁶⁷

Así, vemos como el crecimiento poblacional que al manifestarse en el territorio con la conurbación de los municipios de Fontana y Barranqueras en busca de tierras aptas, combinados con el cambio de actividad de sus habitantes, ha incrementado notablemente las actuales relaciones de interdependencia. Hoy día es difícil concebir a alguno de ellos separados de la capital y viceversa, puesto que gran cantidad de personas que vive en ellos trabaja y/o estudia en las zonas centrales.

Las relaciones entre municipios menores con el principal, no lo son en un solo sentido de dependencia. Por el contrario, al quedar conurbadas pasaron a incorporar tierras para el uso de suelo residencial del área metropolitana en su conjunto sin discriminar los límites administrativos. La disponibilidad de terrenos baratos, con escasa infraestructura y accesibilidad, se convirtió en un significativo negocio de especulación inmobiliaria y lugar de emplazamiento de muchos conjuntos habitacionales financiados por el Estado, para los habitantes de la ciudad de Resistencia.⁶⁸

Con el fin de comprender la realidad de las localidades estudiadas desde el punto de vista de su población, ampliamos en el siguiente cuadro información acerca de las mismas para su breve comparación:

⁶⁶ Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2001, la provincia del Chaco posee alrededor de un millón de habitantes de los cuales el 80% se concentra en ciudades y el 40% tan solo en el AMGR

⁶⁷ Entre 1983 y 2003 los empleados públicos provinciales pasaron de 24.000 a 45.500, mientras que el Chaco pujante que empleaba en la actividad privada más de 50.000 obreros a lo que debemos sumarle los miles de agentes dependientes de empresas nacionales (YPF, Gas del Estado, OSN, Ferrocarril General Belgrano, ENTEL, etc.) ha decaído fruto de la salvaje apertura de la economía y las privatizaciones de la década del '90. En el 2003 existían 114.000 jefes de hogar, 97.000 desocupados y subocupados, 57.500 empleados públicos provinciales y municipales y tan solo 32.000 puestos de trabajo privado en relación de dependencia. [Diario Norte, 9/11/03]

⁶⁸ Según palabras de la Intendente de la ciudad de Barranqueras "la gente comenzó a poblar Barranqueras como si fuera un barrio de Resistencia".

CUADRO Nº 2 - CUADRO COMPARATIVO: MUNICIPIOS DE BARRANQUERAS Y FONTANA

1- ASPECTOS SOCIALES		BARRANQUERAS		FONTANA	
En relación al tamaño poblacional ⁶⁹		Mediano	40 a 80 mil hab.	Pequeño	20 a 40 Mil habit.
Nivel educativo	Analfabetos	24	%	32	%
Situación laboral	Desocupados	18	%	19	%
Aportes jubilatorios	No les descuentan ni aportan	44	%	55	%
Obra social	No poseen	60	%	71	%
2- ASPECTOS HABITACIONALES					
Situación habitacional	Casa tipo "A"	67	%	56	%
	Casa tipo "B"	27	%	36	%
	Rancho	3	%	5	%
Régimen de tenencia de la vivienda	Propietario de vivienda y terreno	69	%	72	%
	Propietario de vivienda	13	%	11	%
Servicio Sanitario	Inodoro con descarga y desagüe a cámara séptica	46	%	49	%
	Con inodoro sin descarga o sin inodoro	27	%	38	%
Hacinamiento Crítico	Más de 3 personas por cuarto	8	%	11	%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

⁶⁹ Fuente: INDEC a través del Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios PRINEM. "Indicadores Municipales, Los municipios del Chaco". Agosto 2003 Sitio Web: http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/18/chaco_08_03.pdf

Los altos porcentajes de analfabetismo son indicativos de los índices de marginalidad y pobreza y las grandes limitaciones para su inclusión o fortalecimiento del deteriorado tejido social, de mayor relevancia para el caso de la localidad de Fontana con un 32%, sobre la de Barranqueras con un 24% de su población que no sabe leer ni escribir.

En relación al mercado laboral y considerando las estimaciones oficiales, gran parte de los nuevos empleados son beneficiarios de programas de empleo precarios y transitorios, con lo cual puede advertirse la primacía del trabajo informal por sobre el formal; situación que se corrobora con las cifras que indican los porcentajes de analfabetismo en la provincia como en las localidades de estudio.

En lo que respecta a la situación habitacional puede apreciarse que la localidad de Barranqueras participa de una situación levemente favorable a la de Fontana, y en ambas se supera porcentualmente las viviendas de tipo "A" (de mejor calidad constructiva) por sobre las de tipo "B". No sucede lo mismo con respecto al régimen de tenencia de la vivienda, aspecto en el cual Barranqueras se encuentra por debajo de la situación de Fontana. Esto podría verse relacionado con las sucesivas crisis de tipo político-administrativo por la que atravesó el municipio de Barranqueras a mediados de los años 90, hasta comienzo del nuevo milenio, en que la administración municipal y por ende su repartición catastral, pudieron verse influenciadas por inestabilidad y precarización laboral del empleado municipal.

Por otra parte, también debe considerarse que la toma de datos sobre el aspecto del régimen de tenencia a cargo del organismo oficial INDEC, deja librado a lo que informa el entrevistado la respuesta sobre este indicador, sin considerar los registros catastrales provinciales como los municipales, hecho que de acuerdo a algunas experiencias investigadas en el tema, han demostrado la distancia entre la información estadística oficial, con la realidad catastral. Así, se evidencia la debilidad del dato, especialmente cuando la población censada forma parte del sector de mayor vulnerabilidad social.

La situación de pobreza por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en lo referido al hacimiento crítico, presenta una situación más desfavorable en el municipio de Fontana en relación a Barranqueras. Sobre el total, casi el 11% de los hogares en Fontana presentan esta particularidad y el 8% en Barranqueras.

Otro aspecto de considerable criticidad se vincula con la población sin cobertura de salud, es decir que no se encuentra protegida por obras

sociales y/o planes de salud privados o públicos, resultando más crítico para el caso de Fontana, donde más del 70% de la población no posee dicha cobertura. Es sabido que el AMGR cuenta con un Hospital Regional público de alta complejidad, pero con importantes restricciones en cuanto a la capacidad de dar solución a las campañas de prevención y concientización sanitaria.

En términos generales puede decirse que, en base a los datos recientes de fuentes oficiales de estadísticas sanitarias, el panorama social general de los municipios en estudio presenta una situación de considerable complejidad por la multidimensionalidad de variables que participan de los diversos problemas sociales, complejidad que requiere ser enfocada de distintos ángulos cultural, político, social, económico, jurídico, ambiental, además del sanitario, para garantizar la reversión de la situación.

Los resultados actuales indican que en la última década la instrumentación de la política social ha contribuido desde los cuantiosos programas puestos en marcha, a una atención de tipo transitoria, desarticulada y clientelar, con lo cual el proceso de integración se ha visto fuertemente condicionado por el de creciente desarrollo de mecanismos de fragmentación social.

3.3 – MOVILIDAD FÍSICA

Basados en un trabajo de investigación de encuestas con origen y destino en el AMGR⁷⁰, podemos explicar parte de las relaciones de interdependencia entre las localidades de Barranqueras y Fontana con Resistencia, sobre todo las que tienen que ver con la población y la movilidad diaria de la misma. Para este trabajo se seleccionaron cinco unidades de análisis, entre 150 y 200 viviendas, en sectores diferenciados del área: en la zona sudoeste de Fontana; en el casco céntrico y en el borde sudoeste de Resistencia; en el centro y en el borde sudoeste de Barranqueras.

⁷⁰ Formas de Movilidad y Accesibilidad en el Área Metropolitana del Gran Resistencia: Borges, Julio César. Resistencia, diciembre de 2004.

Los datos y las zonas útiles a nuestro análisis se ilustran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 3 – MOVILIDAD EN FONTANA. ORIGEN Y DESTINO DE LOS VIAJES

Sector Analizado	Valor Medio Generación de Viajes por Viviendas	Destinos de los Viajes					Valor Medio del tiempo utilizado en los Viajes
		Centro de Resistencia	Resto de la Ciudad de Resistencia	Entorno Barrio	Ciudad de origen	Otros	
1- Zona sudoeste de Fontana	2,92	26%	20%	30%	23%	1%	01:16
4- Centro de Barranqueras	3,08	21%	15%	31%	28%	5%	00:39
5- Borde sudoeste de Barranqueras	2,56	20%	24%	32%	17%	7%	01:19

Fuente: Formas de Movilidad y Accesibilidad en el Área Metropolitana del Gran Resistencia. Borges, Julio César. Resistencia, diciembre 2004.

Las unidades tienen un promedio de generación de viajes de frecuencia diaria cercano a 3, lo que significan entre 450 y 600 viajes por cada unidad de análisis. De esos valores, entre el 36% y el 46% de los viajes desde Barranqueras y Fontana son hacia la ciudad de Resistencia, por motivos de trabajo, servicios o estudios, siendo un valor diferenciadamente superior en las unidades más periféricas. Cabe recalcar que sólo se consideran los viajes de frecuencia diaria, por lo que los porcentajes resultan muy elevados, haciendo evidente la “dependencia” de la población de los municipios menores del principal.

La atracción que genera el municipio capitalino, más allá de los viajes diarios, se basa en la oferta variada y en la fuerte concentración de actividades administrativas, institucionales, financieras, comerciales minorista y mayorista, educativas, sanitarias públicas y privadas, culturales y de servicios más especializados que los demás municipios

carecen.⁷¹ Como la mayoría de éstas actividades se concentran en las 64 hectáreas que conforman el casco céntrico, entre un 20 y un 26% de los viajes diarios que se producen desde otros municipios, accede al mismo.

En cuanto a la accesibilidad, podemos decir que los sectores periféricos del área metropolitana, los más alejados, tienen mejor vinculación con la ciudad de Resistencia que con el propio municipio donde están emplazados, hecho que se refuerza si observamos las trazas de transporte público de pasajeros y las infraestructuras.

El sector de Fontana tenía al momento de realizarse el estudio, la única vía pavimentada de la ciudad a 250 metros de distancia de los barrios más densos, ofreciendo una conexión directa con Resistencia.

En el caso de la unidad de análisis ubicada en la periferia de Barranqueras, si bien existen calles pavimentadas, tanto hacia el propio municipio como hacia Resistencia, las dos líneas de transporte colectivo que operan en el área van directo a la capital provincial.

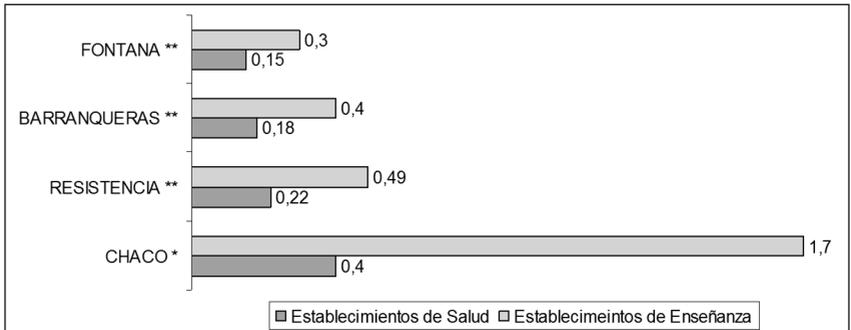
3.4 – EQUIPAMIENTO COMUNITARIO E INFRAESTRUCTURAS

Corroborando lo registrado en estudios anteriores, podemos señalar que la relación entre equipamientos de salud y enseñanza con la cantidad de población en la jurisdicción, están muy por debajo del nivel provincial. Además, se establecen claramente las diferencias entre Barranqueras, Fontana y Resistencia, asumiendo que la primera, al haber alcanzado una meseta en el crecimiento poblacional, se encuentra en una etapa de expansión y consolidación de este tipo de equipamiento y que en la segunda, a pesar del gran aumento de población registrado en el último censo, no se construyeron suficientes escuelas ni servicios de salud pública, motivo por el cual los existentes se encuentran saturados, acentuando la dependencia respecto de la capital chaqueña.⁷²

⁷¹ Para la Intendente de la Ciudad de Barranqueras, Alicia Azula, no hay dudas que Barranqueras depende institucional e inconscientemente de Resistencia; no sólo porque la mayoría de las personas trabaja, estudia y se mueve en la capital chaqueña, sino también porque se contribuye a ello al no dar respuestas en actividades culturales y deportivas, y menos aún en lo que atañe a fuentes de empleo.

⁷² Fontana es una ciudad dormitorio, donde un alto porcentaje de su población trabaja en Resistencia y debe trasladarse todos los días para cumplir con sus obligaciones, encontrándose en el mismo plano las madres con hijos enfermos, los abuelos que requieren

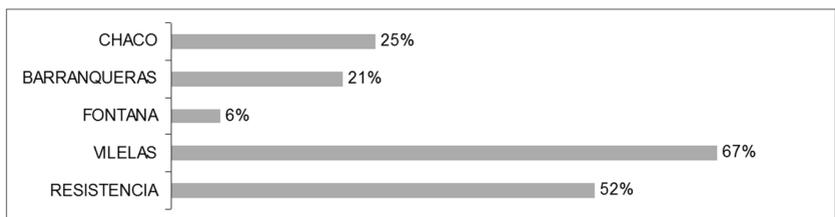
CUADRO N° 4 - PROPORCIÓN DE EQUIPAMIENTOS DE SALUD Y ENSEÑANZA POR CADA MIL HABITANTES PARA LA PROVINCIA DEL CHACO, RESISTENCIA, BARRANQUERAS Y FONTANA



Fuente:* Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina. Grupo de Estudio y Desarrollo Institucional y Social (GADIS), PNUD – BID, 2004.
 **Propia en base a relación equipamiento – población

Los índices del Cuadro N° 4 hacen referencia a cantidad de establecimientos por miles de habitantes, no a población servida por los mismos, lo que explica cómo Resistencia, a pesar de tener un valor por debajo de la media provincial, absorbe parte de la población de ambas localidades. Solamente el casco céntrico concentra cerca de 50 establecimientos educativos, públicos y privados, además de hospitales, centros asistenciales, sanatorios y clínicas de diversa complejidad, etc.

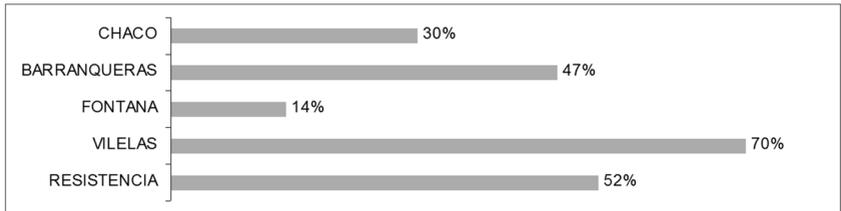
CUADRO N° 5 - PROPORCIÓN DE POBLACIÓN SERVIDA POR CLOACAS PARA LA PROVINCIA DEL CHACO Y LOS MUNICIPIOS DEL AMGR



Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Censo de Población 2001

atención médica y todos quienes, de una u otra manera, necesitan tramitar, pagar cuentas y buscar soluciones en Resistencia. [Diario Norte, 26/10/03]

CUADRO N° 6 - PROPORCIÓN DE POBLACIÓN CON ACCESO PAVIMENTADO PARA LA PROVINCIA DEL CHACO Y LOS MUNICIPIOS DEL AMGR



Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Censo de Población 2001

En cuanto a las infraestructuras, las más deficitarias son, fundamentalmente, aquellas que requieren de mayor inversión –cloacas y pavimento-, como vemos en los Cuadros N° 5 y N° 6. En este sentido el municipio de Fontana refleja los atrasos más considerables con respecto a otras ciudades de la conurbación.

3.5 – USOS DEL SUELO

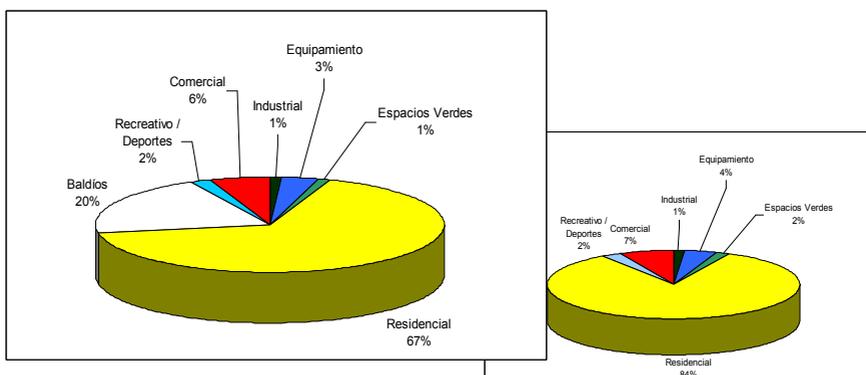
Ha resultado sumamente interesante el relevamiento de usos del suelo realizado por la Red de Políticas Urbanas en las ciudades de Barranqueras y Fontana en el año 2005, ya que permitió cuantificar algunas observaciones que generalmente se ven distorsionadas por ciertos intereses existentes entre sectores políticos y económicos tradicionales.

Barranqueras cuenta con aproximadamente cinco millones de metros cuadrados (500 ha) de tierras urbanizadas aptas⁷³ de las cuales un 20% (100 ha) son terrenos baldíos y un 67% (328 ha) son de uso residencial. El escaso 13% restante es utilizado para los usos recreativos, plazas, equipamiento, industrial y comercial destacándose este último por sobre los demás.

⁷³ Cálculos realizados en base a planos catastrales y al relevamiento de Usos de Suelos realizado por el equipo de la Red de Políticas Urbanas. Cabe aclarar que hemos registrado loteos en lagunas y terrenos bajos que no han sido incluidos en el cálculo al estar afectados por las restricciones al uso establecidas por APA a través de la Resolución N° 1111/98.

Fontana tiene cerca de tres millones trescientos mil metros cuadrados de terrenos aptos (330 ha de uso no vial)⁷⁴ y si bien tiene menos uso de suelo residencial que Barranqueras, la diferencia es absorbida por terrenos baldíos aptos para su utilización, alcanzando en sumatoria el 86% del territorio (Residencial 170 ha – Baldíos 110 ha). Los demás usos se distribuyen casi de manera uniforme en el restante 14%, en donde cabe señalar la nula incidencia de áreas destinadas a espacios verdes y de recreación (0,3% - 1 ha)

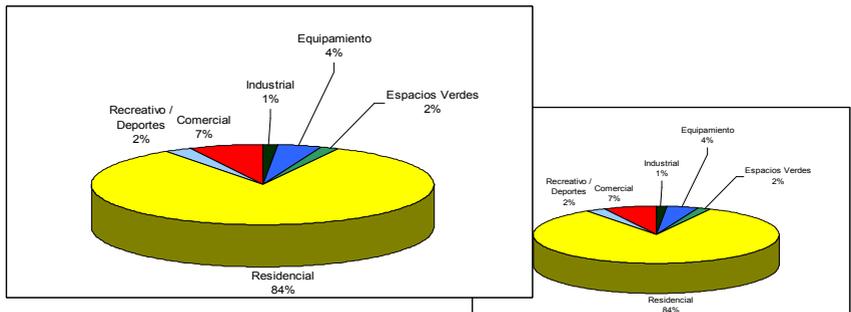
CUADRO N° 7 - PROPORCIÓN DE USOS DE SUELO DE LA CIUDAD DE BARRANQUERAS CON Y SIN BALDÍOS



Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos de usos del suelo efectuados en Agosto de 2005 por el Equipo Resistencia de la “Red de Políticas Urbanas, Estrategias Regionales y Desarrollo Local, las pequeñas localidades de áreas metropolitanas frente a las nuevas demandas de desarrollo local y regional”

⁷⁴ Op. Cit. 9

CUADRO N° 8 - PROPORCIÓN DE USOS DE SUELO DE LA CIUDAD DE BARRANQUERAS CON Y SIN BALDÍOS



Fuente: Elaboración Propia en base a relevamientos de usos del suelo efectuados en Agosto de 2005 por el Equipo Resistencia de la “Red de Políticas Urbanas, Estrategias Regionales y Desarrollo Local, las pequeñas localidades de áreas metropolitanas frente a las nuevas demandas de desarrollo local y regional”

Se corrobora de esta forma, la marcada vocación residencial de ambas localidades. También se afirma la idea de que la escasa proporción de equipamiento y de servicios no son suficientes para atender las necesidades de trabajo, salud, educación y recreación de la población dentro de cada municipio, hechos que deben ser valorados y promovidos intensamente por las autoridades locales a efectos de iniciar un proceso de reconstrucción de la equidad social transformando la inercia que presentan las ciudades menores del AMGR en factores de desarrollo local.

Por otra parte, si observamos los planos catastrales y de usos del suelo de ambas localidades analizadas, veremos que existen algunas diferencias:

- La ciudad de Barranqueras fue inicialmente estructurada alrededor del puerto, en forma relativamente concéntrica, con industrias, equipamientos y residencias, en ese orden. Luego, la importancia de la comunicación con Resistencia y Corrientes, determinó la concentración de las actividades comerciales más importantes sobre las avenidas Diagonal Eva Perón y General San Martín, a la par que se desactivaban las industrias y reducía su actividad el puerto.

- Su territorio presenta una zonificación más definida y una incipiente organización de las diferentes áreas urbanas que lo conforman.
- Fontana, en cambio, al haber crecido en torno a industrias que con el tiempo fueron desapareciendo, donde además de ciertas constricciones topográficas por la presencia de gran cantidad de lagunas y meandros de los Ríos Negro y Arazá, cuenta con restricciones por la cercanía al aeropuerto internacional, presenta un uso del territorio más heterogéneo y desordenado, con extensiones de territorio ociosas tanto en el centro, como en la periferia, con gran cantidad de terrenos bajos, paleocauces y lagunas. La falta de control y la propiedad indefinida sobre estos vacíos urbanos ha favorecido su ocupación y la generación de asentamientos informales, condicionando la localización de actividades productivas o de servicios.

A pesar de la estructura de la ciudad de Resistencia y de su trama continua en damero, el proceso de expansión urbana se fue dando de manera desequilibrada. Sin embargo, las diferencias en cuanto a niveles de infraestructuras, equipamientos y servicios no fueron suficientes para impedir la ocupación del territorio de áreas que requieren urgentes inversiones públicas y privadas.

Las características destacadas demuestran que para resolver estos desequilibrios se hace necesario contar con un órgano de control y planificación metropolitano, supramunicipal, que oriente la ejecución de acciones interinstitucionales complementarias entre los organismos actuantes y que a su vez garantice y preserve las autonomías locales.

3.6 - PATRONES TERRITORIALES

De las 2503 hectáreas del ejido de la localidad de Fontana, aproximadamente 900 se hallan urbanizadas, 50 afectadas al Parque Industrial Provincial y el resto forman parte de la zona rural, con distintas actividades productivas. En este contexto territorial, la ocupación del suelo presenta un tejido muy abierto, predominando espacios vacíos sobre los llenos, destacándose ofertas de tierras con cotas elevadas, sin problemas de inundabilidad. Esta situación ubica a Fontana con las mejores potencialidades para establecer asentamientos, máxime teniendo en cuenta las características topográficas y la forma en que

impactan en el resto del territorio metropolitano los cursos de agua, lagunas y humedales.

En el entendimiento de que resultaba importante realizar una caracterización especial de las dos ciudades analizadas, se trataron de graficar los rasgos dominantes de la organización territorial en relación a las zonas que presentan mayor grado de vulnerabilidad ambiental. Los patrones territoriales de Barranqueras y Fontana fueron delimitando los sectores urbanos a partir de la combinación de atributos comunes que se refieren a variables que involucran la ocupación física o funcional del espacio, uso del suelo dominante (residenciales, comerciales, productivas o industriales, de equipamientos, de servicios, etc.), grado de urbanización (cobertura de servicios e infraestructura), características demográficas (densidad⁷⁵ y NBI), y a partir de ello las condiciones del medio natural a través de variables denominadas como zonas inundables o humedales.

Como resultado de la evaluación realizada⁷⁶ se logró la caracterización del territorio a través del reconocimiento de unidades espaciales con cierto grado de homogeneidad.

Se identificaron catorce patrones territoriales. En cinco de ellos, el factor dominante es el uso residencial (*I: Residencial consolidada de media densidad, II: Residencial consolidada de baja densidad, III: Residencial de baja consolidación de media densidad, IV: Residencial en transición y V: Asentamientos en condiciones marginales en territorios vulnerables*); en otros destaca la existencia de actividades terciarias (*VI: Áreas Centrales y VII: Corredores Circulatorios Comerciales*). El uso productivo, tanto industrial como agrícola, caracteriza a los patrones *VIII: Área Industrial y Productiva* y *IX: Área de Producción Agrícola*; los patrones *X: Grandes Equipamiento* y *XI: Usos Específicos de Servicio Público* identifican a los equipamientos sociales y de servicios, tanto públicos como privados; mientras que los tres últimos corresponden a grandes espacios abiertos prácticamente no ocupados (*XII: Espacios*

⁷⁵ Se toman como densidades poblacional relativa, las siguientes: baja de 0 a 50 hab/ha; media baja de 51 a 100 hab/ha; media alta 101 a 150 hab/ha; y alta más de 151 hab/ha.

⁷⁶ Tareas de foto interpretación, lectura de imágenes satelitales, información procedente de municipios y organismos provinciales; ajustados a partir de relevamiento de uso de suelo in situ.

Abiertos, XIII: Humedales o Bajos Inundables y XIV: Bosque en Galería)⁷⁷.

El caso Fontana presenta una mayor concentración de las actividades industriales, al disponer de un Parque Industrial en funcionamiento desde hace más de 30 años, un incipiente desarrollo lineal de las actividades comerciales y de servicio, así como de los equipamientos gubernamentales y administrativos, con una baja densidad residencial y un marcado déficit de infraestructura básica agravado por la reciente localización de conjuntos habitacionales promovidos por el Estado.

Si bien Fontana presenta problemas ambientales relacionados con las condiciones naturales del entorno (Río Negro, Riacho Arazá y Humedales vinculados a ambas cuencas) y a otras actividades antrópicas como las ladrillerías y el balastro, se ve poco afectada por las restricciones al uso del suelo derivados de los problemas hídricos establecidas por la Administración Provincial del Agua a través de la Resolución N° 1111/98, que sí afectan a un alto porcentaje del ejido municipal de Barranqueras. Quedando claro que las diferencias principales se relacionan con las cotas de nivel que hacen más vulnerable y riesgosa esta última localidad.

En el contexto urbano la vulnerabilidad se relaciona tanto con la estructura, forma y función de la ciudad, como con las características de los diversos grupos humanos que ocupan el espacio, y en sus estilos o modalidades de vida. Existen diferentes contextos particulares a cada una de las localidades de estudio que permiten comprender las amenazas y los riesgos del medio urbano.

En **Fontana** podemos encontrar amenazas que provienen de la naturaleza, otras tecnológicas, contaminantes y hasta las relacionadas con la propia sociedad. Las vulnerabilidades tienen que ver con los anegamientos producidos en épocas de grandes lluvias en las inmediaciones de lagunas y otras zonas bajas de la ciudad, que poseen asentamientos marginales irregulares y situaciones ambientales críticas. Las tecnológicas tienen que ver con la cercanía del Aeropuerto Internacional, las restricciones de su área de influencia y la

⁷⁷ La cartografía correspondiente al Municipio de Fontana se puede apreciar en el Plano N° 2 del presente capítulo y la del Municipio de Barranqueras en el libro de los mismos autores editado por la Universidad de Rosario: "Riberas Bajo Amenaza, desafíos de la gestión territorial en localidades metropolitanas", Rosario, 2008.

contaminación sonora; del Parque Industrial y las Lagunas de Tratamiento de Líquidos Cloacales a sectores urbanizados en la zona sur. El Balastro II es una zona de gran deterioro ambiental, con grandes cavas producto de la extracción de suelo para riellos ferroviarios y la fabricación de ladrillos, con asentamientos irregulares en sus bordes, conviviendo con dicha actividad.

En **Barranqueras**, las vulnerabilidades son similares, aunque con distinto impacto. Las más importantes tienen que ver con los asentamientos localizados en los bordes de lagunas, riachos y zonas bajas, provocando anegamientos y contribuyendo a aumentar la contaminación en épocas de grandes lluvias o inundaciones fluviales.

Existe una gran cantidad de barrios en situación de dominio irregular, marginales, que datan de largo tiempo atrás, los que van aumentando su población y organización social, prácticamente sin intervención significativa por parte del Estado. Son las denominadas Villas Forestación y Paraguay y el borde de un antiguo terraplén de ferrocarril, actualmente en desuso.

También presenta amenazas tecnológicas y los riesgos por contaminantes que provienen de algunas industrias, especialmente de los depósitos de combustible de YPF, y de la usina eléctrica ubicada en el centro de la ciudad, de la cual se extienden todas las redes de alta tensión, atravesando varios barrios importantes.

4 - REQUERIMIENTOS SOCIALES REGISTRADOS⁷⁸

En marzo del año 2005, se realizó una interesante encuesta a funcionarios del ejecutivo y legislativo municipal así como a destacados

⁷⁸ Este capítulo se basa en la ponencia presentada en el VI Coloquio de Transformaciones Territoriales, Escenarios prospectivos acerca del Desarrollo del Territorio, Una visión Estratégica, Santa Fe – 2006, con el nombre Requerimientos Sociales y Gobierno Local: algunas observaciones sobre las Limitantes Institucionales: Scornik, Carlos o, Caric Petrovic Juana y Godoy Susana M.

actores sociales de Barranqueras (35 encuestas) y Fontana (25 encuestas), dentro de la Red de Políticas Urbanas⁷⁹.

Si bien el universo consultado puede parecer limitado, el procedimiento utilizado avanzó en cantidad y tipo de informantes hasta llegar a un cierto grado de “saturación de la muestra” y en definitiva se obtuvo un rico abanico de opiniones, demandas, iniciativas e incógnitas que marcan las preocupaciones más significativas de los ciudadanos de ambas localidades.

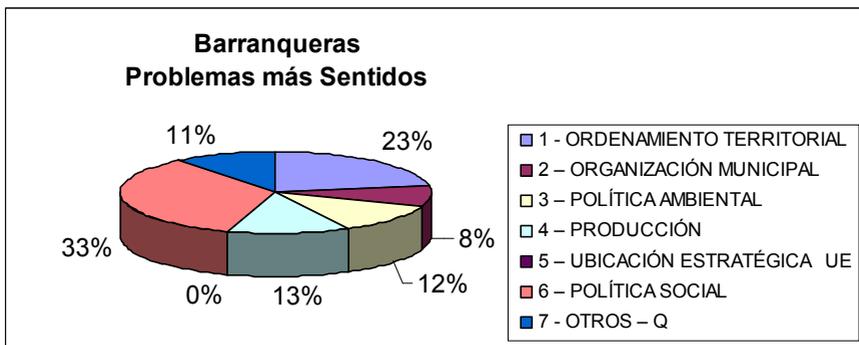
Dada la cantidad y diversidad de opiniones recibidas, se ha considerado oportuno realizar una síntesis de los resultados obtenidos en la consulta a la sociedad civil, donde constan los aspectos que con más frecuencia fueran planteados por los actores locales, quedando por otra parte la información completa y sus resultados a disposición de cada autoridad municipal.

En **Barranqueras** se destaca la *falta de seguridad*, seguida de los problemas de *desocupación* y la *falta de fuentes genuinas de trabajo*, así como la *falta de pavimentación y arreglo de calles*, luego aparecen los problemas *delictivos*, de *adicción de los jóvenes* y sus consecuencias, siguiendo en importancia *la pobreza estructural*, *la falta de higiene urbana*, *vecinos desconsiderados con la limpieza*, *el ambiente degradado* y *la falta de red cloacal*, para completar con una serie de diversas cuestiones relacionadas con problemas de *infraestructura y servicios*, *de limitaciones económicas*, *marginalidad*, *educación y políticas sociales*, entre otros aspectos.

A efectos ilustrativos, en el cuadro N° 7 donde se puede reconocer la frecuencia con que se citan los problemas de la ciudad de Barranqueras, agrupada en siete capítulos, donde se destacan los déficits en materia de política social (34,24 %), el ordenamiento territorial, infraestructura y servicios (22,52%), los problemas económicos (12,61 %) y las cuestiones ambientales (11, 71 %).

⁷⁹ La elaboración y aplicación de la encuesta a los actores sociales de ambas localidades fue realizada por las Licenciadas. María Emilia Fernández, María Leonor Santa Cruz y la Arquitecta Dina De Paoli.

CUADRO N° 9 – PROBLEMAS BARRANQUERAS

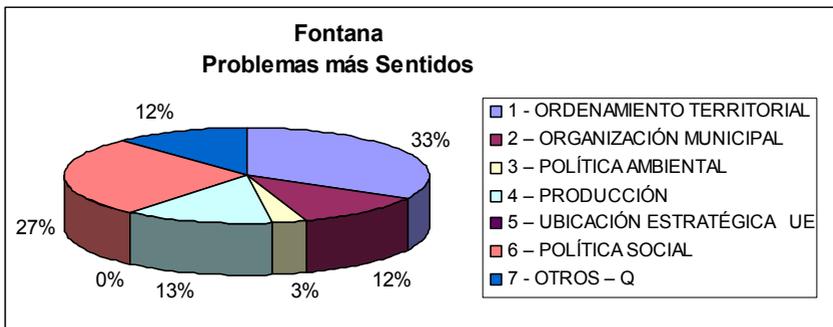


Fuente: Red de Políticas Urbanas. Elaboración propia.

De la misma forma se procedió en el caso del Municipio de **Fontana**, donde resultaron prioritarios tanto los problemas *de seguridad* como la *desocupación*, siguiendo en importancia *la falta de calles pavimentadas* y el *transporte público insuficiente o deficiente*, los problemas *de salud, educación y drogadicción*, para completar con distintas cuestiones relacionadas también con *obras de infraestructura y servicios, limitaciones económicas, marginalidad, educación y políticas sociales*, entre otros aspectos.

En el siguiente Cuadro N° 8 fueron agrupados en siete capítulos las frecuencias en las respuestas de actores consultados en Fontana. Se puede apreciar la preocupación existente en materia de ordenamiento territorial, infraestructura y servicios (32,84 %), los inconvenientes en la política social (26,87 %), en problemas económicos (13,43 %) y la organización municipal (11,94 %).

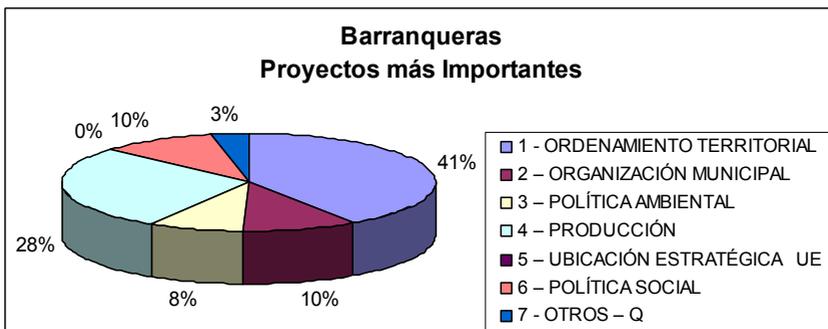
CUADRO N° 10 – PROBLEMAS FONTANA



Fuente: Red de Políticas Urbanas. Elaboración propia.

Por otra parte, cuando se analizan en **Barranqueras** los proyectos más importantes para la ciudad, necesarios de llevar a cabo para una estrategia de desarrollo local, agrupados todos los temas de interés de la sociedad, aparecen con más fuerza las preocupaciones sobre las *incumbencias del gobierno municipal*. Pasan a ser prioritarios los aspectos relacionados con el *ordenamiento territorial*, la *infraestructura* y los *servicios públicos* (40,50%), seguido de los *proyectos productivos* (28,10 %), de la necesidad de la *organización municipal* (9,92 %), la *política social* (9,92 %) y los *proyectos ambientales* (8,25 %), tal como ilustra el Cuadro N° 9.

CUADRO N° 11 – PROYECTOS BARRANQUERAS



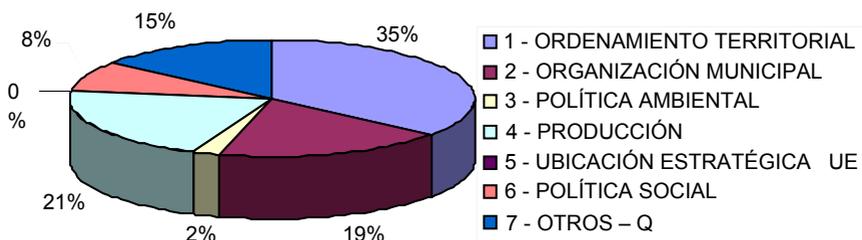
Fuente: Red de Políticas Urbanas. Elaboración propia.

Consultados también sobre los proyectos importantes para la ciudad de **Fontana**, las cuestiones planteadas asumen características similares en términos generales. Es así que los informantes de la localidad priorizan también los temas relacionados con el *ordenamiento territorial*, *infraestructura* y los *servicios públicos* (35,42 %), a continuación se destacan los *proyectos productivos* (20, 83 %), la *organización municipal* (18,75 %), *iniciativas para reforzar la actividad educativa* (14, 58 %) y la *promoción de proyectos sociales* (8, 33 %), información que grafica el Cuadro N° 10.

CUADRO N° 12 – PROYECTOS FONTANA

Fontana

Proyectos más Importantes



Fuente: Red de Políticas Urbanas. Elaboración propia.

Como aclaráramos anteriormente, la síntesis que presentamos se refiere solamente a algunos de los aspectos abordados en la encuesta, señalándose los más sentidos por los actores consultados; quedando para una revisión más exhaustiva y práctica, una gran cantidad de temas de interés señalados, los que en conjunto constituyen un verdadero diagnóstico de los problemas destacados por la comunidad, de manera que sirvan para evaluar la posibilidad de ir encontrando soluciones progresivas a dichos requerimientos sociales.

Corresponde reiterar aquí que existe un alto porcentaje de necesidades y problemas planteados por la ciudadanía que escapan a las incumbencias constitucionalmente otorgadas al gobierno local. Son, por ejemplo, los problemas de seguridad, de salud, de educación, de empleo y otros que, aun pudiendo constituir responsabilidades municipales, se

vuelven muy difíciles de encarar a este nivel dado los limitados recursos que disponen, tales como las demandas de sistemas cloacales, de reducción del riesgo hídrico, la financiación de proyectos productivos, la generación de empleos y las inversiones en infraestructura básica, entre otras.

Capítulo 6

MARCO JURÍDICO E INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS URBANAS EN LOS MUNICIPIOS DE BARRANQUERAS Y FONTANA, CHACO.

Carlos Osvaldo Scornik, Juana Caric Petrovic, Julio César Borges
Nogueira, María José Roibón, Marina Scornik, Susana Margarita Godoy

1 - INTRODUCCIÓN

Las localidades de Barranqueras y Fontana, que forman parte del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) en la Provincia del Chaco, constituyen municipios con autonomía de gobierno ejercida con la independencia que expresa la propia comunidad en la elección de sus autoridades locales, tal como lo establece el Artículo N° 182 de la Constitución Provincial. Los antecedentes que consagraron las autonomías municipales, tal el caso de los contenidos en la reforma de 1994, orientan el rumbo del accionar de los gobiernos locales hacia un paulatino aumento en su capacidad de decisión y poder.

Si bien esto puede apreciarse positivamente, merece considerar la necesidad de combinarla con el desarrollo de otros factores que permitan capitalizar y optimizar el beneficio de la autonomía institucional, como ser la previsión y atención de nuevas y mayores demandas sociales con la posibilidad de financiar los gastos e inversiones con recursos propios, de

manera que su autonomía no se vea debilitada respecto a los gobiernos provincial y el nacional.

La división administrativa y territorial interna de cada provincia argentina se basa en el concepto de *municipio*, o también en el *partido* o *departamento*. Los esquemas o competencias municipales varían ampliamente según cada provincia.

La forma más frecuente de organización del gobierno municipal es la de un *departamento ejecutivo* (a cargo de un Intendente, otros funcionarios por él designados y empleados permanentes) y un *departamento legislativo* (*Concejo Deliberante*) con el apoyo administrativo y técnico correspondiente. Sin embargo, esta clásica estructuración legal plantea un importante vacío en lo referente a normativas nacionales y provinciales que sustenten con mayor fuerza y contundencia los instrumentos legales que potencien, regulen y amparen la capacidad limitada de los respectivos gobiernos locales que, a pesar de haber recibido, asumido y generado una cantidad significativa de nuevas responsabilidades ante su propia comunidad, no encuentran las condiciones ni los medios apropiados para hacerlo.

Es por ello que consideramos conveniente analizar la situación de dos Municipios integrados plenamente al AMGR tanto social, económica como funcionalmente pero con características que desde su origen los diferencian del conglomerado central y dominante del área: la ciudad de Resistencia. Con tal motivo nos hemos basado en estudios y antecedentes realizados en el ámbito de los gobiernos locales, provinciales y nacional, así como en trabajos de la Universidad Nacional del Nordeste, de larga trayectoria en investigación, extensión y consultoría específica, cuyas metodologías, iniciativas y propuestas no han sido suficientemente aprovechadas por los niveles decisorios, tanto públicos como privados.

A raíz de las últimas reformas impulsadas en el sistema institucional argentino con objetivos de descentralización y revalorización de la institucionalidad municipal (Decreto N° 143/98), era esperable que los municipios asumieran el rol de agente de promoción y desarrollo de su propia comuna.

Por otra parte, resultan muy oportunas las disposiciones de la Constitución Provincial en el Artículo N° 202, atribuye competencia a los municipios para la "*participación en la elaboración de planes y programas de desarrollo regional*", sin precisar los distintos aspectos que intervienen en las políticas de desarrollo local, como ser el aspecto

económico, social, cultural, educacional, ni cómo se realizaría el monitoreo de los diferentes planes y programas encajados. En el Artículo 201 asigna también la competencia de celebrar convenios intermunicipales para la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común.

Especial atención merece la problemática hídrica, urbana y ambiental en el AMGR, que trasciende a las distintas localidades en forma autónoma para convertirse en un problema complejo de carácter regional o metropolitano que debe ser abordado de manera conjunta y coordinada. De allí la importancia de las normas vigentes relacionadas con el uso y ocupación del suelo, que deben ser estudiadas y analizadas desde sus distintas escalas de gobierno, ya que todas se encuentran vinculadas a las localidades en estudio.

Con relación a las normas provinciales, merecen destacarse el *Código de Aguas de la Provincia* (Ley N° 3230), la *Ley Orgánica de Municipios* (Ley N° 4233) que establece las competencias municipales, las que determinan los ejidos municipales de las localidades del AMGR, las Áreas de Influencia de todos los municipios de la provincia, así como la *Ley de Catastro* N° 4851 y aquellas Resoluciones que tienen influencia sobre los temas que aborda el presente trabajo: Resoluciones de la Administración Provincial del Agua (APA) N° 059/ 94, que fija la cota de demarcación de la Línea de Ribera del Río Negro y N° 1.111/ 98 que modifica la regulación del uso de la tierra en las áreas inundables en jurisdicción del Gran Resistencia⁸⁰. Esta última adquiere gran importancia ya que mediante la determinación de los usos permitidos según niveles de cada zona, se pretende orientar el crecimiento de la ciudad hacia áreas altas, y minimizar los costos económicos y sociales que las inundaciones de origen pluvial y fluvial, provocan en el AMGR.

En el ámbito metropolitano la normativa más significativa en el diseño e implementación de estrategias urbanas ha sido el Código de Planeamiento Urbano Ambiental de la Ciudad de Resistencia (Ley N° 2406 de 1979), que representa la pieza necesaria para poner en práctica todo lo referente a la configuración del asentamiento, el control de uso y ocupación del suelo y permite orientar el desarrollo de la ciudad dentro de definidos tejidos y estructuras urbanas. Su dificultosa aplicación en

⁸⁰ Establece: "zonas prohibidas, zonas de restricción severa, zonas de restricción leve y zonas de advertencia, y el detalle de cotas de Línea de Ribera de ríos y humedales ubicados dentro del área defendida del AMGR, completan las restricciones relacionadas con los recurrentes problemas hídricos de la zona.

función de diferentes situaciones específicas, como la de no haber sido implementado con carácter metropolitano, sino solamente en la ciudad de Resistencia, no haber contemplado oportunamente las notables transformaciones territoriales ocurridas y la falta de acompañamiento con políticas activas que compatibilicen y potencien sus normas, lo han llevado a un cierto grado de conflictividad e incoherencia en su aplicación y vigencia.

1.1 - CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO

Las disposiciones generales sobre los municipios establecidas por la Constitución Provincial⁸¹ del año 1957 y su reforma de 1994, en la Sección VII, permiten identificar las oportunidades y restricciones que estos presentan en relación a sus gobiernos, competencias, accionar y modalidades, como será explicitado más adelante.

“El conjunto de disposiciones que enmarcan las competencias asignadas a los municipios de la provincia del Chaco corresponde al sistema de competencia mixto (Hernández, 1984), por el cual la Constitución Provincial orienta el rumbo general a seguir mediante el establecimiento de atribuciones y obligaciones de los diferentes cuerpos de gobierno municipal (ejecutivo y legislativo), no restringiendo la posibilidad de implementar reformas (adicionar la potestad de ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal) conforme necesidades y requerimientos propios de evolución y desarrollo de la vida institucional”.

Interesan en este caso competencias tales como las atribuciones y deberes referidos a la promoción y participación de políticas de desarrollo económico, social y cultural; a dictar normas de urbanismo, planes de desarrollo, urbanización y ordenamiento así como sobre servicios y asistencia social, cultura, deporte; al medio ambiente y la calidad ambiental; a la participación ciudadana semidirecta y directa; a la vinculación con otros organismos gubernamentales así como a sus atribuciones en cuanto la administración, conducción y gestión de los municipios que se amplían con la sanción de la siguiente legislación:

⁸¹ Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994 en su SECCION VII - Régimen municipal en el CAPITULO I, II y III - establece un conjunto de disposiciones, que permiten particularizar a los municipios de estudios desde el aspecto normativo-administrativo institucional

1.2 - LEY N° 4233. ORGÁNICA DE MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO

Esta norma, fruto de la reforma constitucional del año 1994, es de aplicación en todos los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica y en aquellos en los que, aun estando facultados a ello, no lo hubieran hecho.

Considera Municipios a los centros de población con más de 800 habitantes y 100 electores y que cumplan requisitos tales como la existencia de bienes inmuebles de propiedad privada, el desarrollo de actividades económicas acordes con la escala del asentamiento y el contar con recursos que le permitan su funcionamiento continuado.

La Ley clasifica a los Municipios en tres categorías y ratifica la *autonomía municipal* establecida por la Constitución Provincial, de carácter técnico – administrativo - funcional que convierte a los gobiernos locales en importantes factores de descentralización territorial.

Para la creación y delimitación territorial se toma en cuenta el área urbana en la que se deben prestar los servicios en forma permanente y una zona aledaña para su posible expansión, conformando ambas el Ejido Municipal. Estos últimos no son necesariamente colindantes en toda la Provincia del Chaco. Prevé también, la posibilidad de ampliar estas jurisdicciones territoriales a efectos de brindar servicios o administrar intereses, creando *Áreas de Influencia Municipal*, previa consulta con los municipios contiguos. Plantea la factibilidad de anexión o fusión entre municipios, por decisión de los concejos municipales involucrados y posterior aprobación por la población mediante plebiscito y por ley.

Con relación a la *hacienda municipal*, refiere a aspectos del *patrimonio* y los *recursos municipales*, definiendo aquellos bienes que son de dominio público municipal, su condición de inajenables e inembargables, así como aquellos de dominio privado, para los cuales establece las formas posibles de enajenación. La adjudicación y transferencia de la tierra fiscal constituye una excepción, hecho que debería ser motivo de otro análisis específico. Estos procedimientos se rigen por lo establecido en el Art. 198 de la Constitución Provincial y en la Ley Provincial N° 269 y sus modificatorias.

Los recursos municipales, derivados del *poder tributario* municipal, se constituyen a partir de los impuestos, derechos, patentes, tasas, contribuciones de mejoras, multas, intereses y recargos por

incumplimiento o violación de obligaciones fiscales y ecotasas para la preservación y mejora del ambiente; los derivados del *poder de policía* municipal son percibidos por aplicación de sanciones pecuniarias ante contravenciones municipales. También constituyen recursos propios otros ingresos originados en la modificación del patrimonio municipal, los asignados por otros organismos estatales y los registros de conductor y patentes automotores.

Aunque estos recursos genuinos parezcan numerosos, es reconocido en todos los ámbitos gubernamentales, políticos, corporativos, etc. que resultan absolutamente insuficientes en relación a las acuciantes necesidades de sus comunidades, actividades y el funcionamiento de los asentamientos concentrados.

Del conjunto de competencias asignadas a los municipios, se detallan a continuación las relevantes al momento de la realización de este trabajo, las que merecen algunas consideraciones:

a) Aspectos que hacen al rol de promotor del desarrollo de los municipios, vinculados al medio ambiente y el ordenamiento territorial:

En lo que respecta al *desarrollo regional*, se ratifica lo dispuesto en la Constitución Provincial disponiendo que el departamento ejecutivo tiene atribuciones y deberes referidos a la promoción y participación de políticas de desarrollo económico, social y cultural (Art. 206, inc. 7). En cuanto al *desarrollo urbanístico* es el departamento legislativo el que está facultado a dictar ordenanzas y reglamentaciones que aseguren *planes de urbanización, ordenamiento y desarrollo* (Art. 205, inc. 5), la *protección del ambiente* y de los *intereses colectivos* (Art. 205, inc. 9, ap. 3). Asimismo, establece *competencia provincial con inclusión municipal*, facultando a los poderes públicos a dictar normas que garanticen políticas de *reordenamiento territorial, desarrollo urbano y salud ambiental* con la participación de municipios y entidades intermedias (Art. 38, inc. 7) y a participar en la elaboración y ejecución de *planes de desarrollo regional* (Art. 202).

b) Aspectos que hacen a la integración social y comunitaria y a la relación con la sociedad civil:

Compete al Concejo Municipal dictar ordenanzas y reglamentaciones referentes a moralidad, espectáculos públicos, servicios y asistencias sociales, turismo, cultura, deportes, elección y funcionamiento de comisiones vecinales garantizando la inclusión ciudadana (Art. 205, inc., ap. f,j,i,n), fortaleciendo la participación desde el departamento ejecutivo a través de las comisiones vecinales y organizaciones intermedias (Art. 206, inc. 13). Es interesante destacar cómo, a través de la Ley Orgánica de Municipios o Carta Orgánica respectiva, se garantiza la participación ciudadana incorporando los institutos de democracia semidirecta que resultan cada vez más necesarios si son aplicados con idoneidad y en forma equitativa, mediante la *Iniciativa Popular*, la *Consulta Popular*, la *Revocatoria* (Art. 204) el *Presupuesto Participativo*, así como la *Participación Vecinal* y las *Audiencias Públicas*.

c) Aspectos que hacen a la vinculación con otros organismos gubernamentales:

La Ley sancionada especifica que los municipios pueden constituir organismos supramunicipales, cuyas resoluciones tendrán carácter vinculante entre quienes lo componen y se integrarán con un representante del poder ejecutivo provincial y por el intendente y un concejal de cada municipio que lo integra, como mínimo. También están habilitados para celebrar convenios intermunicipales para la ejecución de obras de interés común. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que les compete (Art. 201) y en la formulación y ejecución de planes de desarrollo regional, realización de obras y prestaciones de servicios que los afecten (Art. 202).

Esta competencia se constituye en una valiosa herramienta para la integración y fortalecimiento de los gobiernos municipales, en cuanto habilita la posibilidad de generar nuevas alternativas de mayor viabilidad e impacto en la gestión, en la economía de las inversiones y en la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común.

Frente a las debilidades de ambos municipios en los aspectos financieros- tributarios y de prestación de servicios, la asociación intermunicipal, por ejemplo para la prestación de servicios entre otras funciones, podría constituirse en una herramienta política estratégica adecuada para hacer frente a las paupérrimas condiciones de las actuales prestaciones municipales.

d) A la conducción, gestión y administración:

Son atribuciones y deberes del Intendente el control de gestión y evaluación de resultados de la administración municipal en todos los niveles (Art. 206, inc. 12) y del Concejo Municipal sancionar el presupuesto de gastos, el cálculo de recursos y la ordenanza general impositiva y tributaria, antes del inicio de cada ejercicio (Art. 205, inc. 3) así como autorizar al Intendente a contraer empréstitos, realizar otras operaciones de crédito para la atención de obras y servicios públicos siempre que no se afecte más del 20% de los recursos ordinarios (Art. 205, inc. 4).

Los municipios podrán convenir con el Estado Provincial su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que se ejecuten o presten en su ejido o área de influencia. Las transferencias de servicios deberán ser aprobadas por ley (Art. 202).

e) La autonomía municipal y la descentralización:

Asignadas jurídicamente, la autonomía y la descentralización constituyen una importante herramienta a favor de la construcción y consolidación de procesos de crecimiento, afianzamiento y desarrollo de la vida institucional municipal. Sin embargo, la simple delegación de atribuciones no resulta suficiente. Se requieren nuevas prácticas y mayores responsabilidades institucionales, de manera que las autonomías reflejen mayor homogeneidad y alcance en los distintos ámbitos en los que puede manifestarse a favor del desarrollo local.

Debería revisarse profundamente la tendencia de las autoridades locales de asumir mayores responsabilidades y protagonismo en la gestión, articulación y concertación de políticas, programas y proyectos con otras

institucionalidades públicas y privadas para evitar el incremento ilimitado de deudas, con compromisos imposibles de cumplir si los medios con que se cuenta no son incrementados en la misma proporción. De igual modo, en la administración y financiamiento de los gastos, subsidios e inversiones, mediante una mayor participación de los recursos propios y asignación priorizada de dichos recursos a las demandas comunitarias.

La descentralización de las decisiones y actuaciones debería vincularse con la descentralización del financiamiento, administración y control, lo que requeriría definir nuevas reglas que encuadren y disciplinen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal en la ecuación gastos-inversiones y recursos públicos. El establecimiento de acuerdos sobre las restricciones presupuestarias y responsabilidades en la administración y control, como también la fijación de políticas que utilicen procedimientos basados en la planificación estratégica comunal, sectorial y regional, permitirían seguramente, hacer frente de manera más adecuada y eficiente a las situaciones y exigencias actuales de sus comunas.

f) Educación y salud;

Los gobiernos locales cuentan con serias restricciones en cuanto al rol asignado en estas materias. El gobierno provincial asume funciones hegemónicas ya que están reservadas bajo esta competencia el diseño de políticas y prestaciones por niveles educativos primaria y secundaria, como en la distribución de las prestaciones de la salud según niveles de atención primaria y hospitales de mayor complejidad y especialización. Solamente se señalan de manera muy generalizada potestades a los concejos deliberantes para el dictado de ordenanzas y reglamentaciones en educación, cultura.

g) Integración social y comunitaria;

Esta competencia presenta una variedad de fortalezas que los gobiernos municipales poseen para su vinculación con la comunidad. Por un lado en cuanto al poder de los Concejos Deliberantes para la reglamentación y control del funcionamiento de las comisiones vecinales. Por otro, a las oportunidades para instaurar un mejor posicionamiento y protagonismo

de los gobiernos municipales en instancias de negociación de mayor peso, con otros poderes superiores de gobierno provincial, nacional y supranacional

Se refiere, en este tema, a una potestad que en beneficio de las expectativas sociales podría convertirse en una herramienta propicia para el incremento de la participación y concertación organizada de los vecinos en las distintas acciones que el municipio establezca en el marco de las políticas y programas que diseñe. Con tal motivo, resultaría necesario que los municipios asuman mayor protagonismo en la elaboración de planes y proyectos, en la coordinación de los estudios técnicos, en la dirección de la ejecución de los mismos y en el control de resultados.

h) Medio ambiente y mejoramiento de la calidad ambiental;

Los roles en esta materia tienen limitaciones propias de las generalidades con que fueron asignados, atribuyendo poder a los concejos deliberantes para la protección y contralor del medio ambiente a favor de los intereses colectivos. Dichas generalidades suelen presentarse con imprecisiones tales que aplazan o dilatan las proyecciones a mediano y largo plazo de la agenda diseñada para el tratamiento y accionar en los temas afines, lo cual lleva, la mayoría de las veces, a operar sobre las urgencias dando respuestas de tipo coyuntural e inadecuada a las circunstancias del caso.

i) A la emergencia ambiental;

El Art. 38, inc. 12, posibilita a la provincia y los municipios establecer la emergencia ambiental ante la existencia o peligro inminente de daños producidos por fenómenos naturales o provocados.

Este aspecto referido a la emergencia ambiental producida por fenómenos naturales o provocados, se encuentra débilmente incluido dentro de las potestades asignadas a los municipios de la provincia, máxime teniendo en cuenta el permanente estado de vulnerabilidad hídrica en que se encuentra la región sureste de la provincia y la región afectada por ciclos de sequía e inundación que afectan total o

parcialmente a los asentamientos. Se estima de vital importancia asignar competencias y atribuciones claras y precisas en cuanto a la fijación de políticas preventivas tendiente a orientar intervenciones integradas entre los gobiernos nacional, provincial y municipal.

j) Conducción, gestión y administración;

En relación a la gestión presupuestaria los municipios poseen atribuciones de fijar el presupuesto del gasto, el cálculo de recursos y la ordenanza general impositiva y tributaria anual al inicio de cada ejercicio, con la salvedad de que en caso de ser imposible fijarlo, se considerarán prorrogados los últimos presupuestos vigentes.

El procedimiento que utilicen las comunas en la formulación de sus presupuestos podrá contribuir a la desburocratización de la toma de decisiones, en tanto el contenido presupuestario sea establecido conforme a metas cuantificadas y priorizadas. La salvedad de prórroga del presupuesto anterior, de ser utilizada de manera consuetudinaria podría constituirse en un recurso inhibitor del esfuerzo de las autoridades locales para instaurar el compromiso permanente de fijar los objetivos, metas y actuaciones y conforme a ellas los recursos necesarios, disponibles y a gerenciar a favor del plan que se establezca para la comuna. Una de las condiciones necesarias para lograr un adecuado gerenciamiento se verá asociada a las capacidades que presenten los municipios en relación a la diversidad de conocimientos y especialización de sus recursos humanos.

1.3 - LEY Nº 4851. DEL CATASTRO PROVINCIAL

Reestructura la Dirección de Catastro y Cartografía, definiendo su dependencia, localización, finalidades esenciales, poder de policía catastral, estados parcelarios, registros gráficos y cartas, régimen catastral y valuatorio, entre otros importantes aspectos.

Define la “parcela” (Art. 9) como *la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindada por un polígono de límites creados por un título jurídico, representada en un documento cartográfico de un acto de levantamiento parcelario, inscripto en el organismo catastral y sus elementos esenciales: el límite, la ubicación y sus linderos; las medidas lineales, angulares y de superficies del respectivo polígono de límites en*

relación a las causas jurídicas que les dan origen y su contenido económico; y el “estado parcelario” (Art. 10), constituido por los elementos mencionados. Este debe ser determinado mediante un acto de levantamiento parcelario practicado conforme a esta Ley y representado en un documento cartográfico inscripto en el organismo al tiempo de su registro.

Se entiende que la claridad conceptual de esta norma contribuirá a agilizar la gestión de trámites catastrales entre el municipio y el organismo provincial, ya que son frecuentes los reclamos relacionados con la ineficiencia existente en esa relación técnico-administrativa.

1.4 - LEY N° 5174. SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS (SPPER)

Fue sancionada en el año 2002 con objetivos tales como mejorar la calidad de vida de los habitantes de la provincia, favorecer la competitividad y el fortalecimiento sostenido y territorialmente equilibrado de la economía; asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación ambiental; potenciar el protagonismo de la provincia en la región y el país; entre otros.

Asigna al SPPER funciones y responsabilidades referentes a la definición de políticas y planes globales y sectoriales y de gobierno; lineamientos políticos y estratégicos de la acción de gobierno; orientación la actividad privada; evaluación los resultados obtenidos y compatibilizando su accionar con los sistemas de administración financiera, de inversiones públicas, recursos humanos, de administración de programas y proyectos, etc.

Promueve la conformación de *Consejos Regionales*, entre ellos el del AMGR, que deberán aprobar sus respectivos estatutos y formular y articular la ejecución de *Programas de desarrollo local*; prever la articulación de objetivos, metas, acciones y proyectos en el territorio al que correspondan; identificar y cuantificar el financiamiento de los proyectos y actividades y determinar la participación que le cabrá en su ejecución.

Los Consejos Regionales se integran con representantes de los gobiernos municipales a través de la correspondiente unión regional de municipios; organizaciones representativas o personas destacadas de la población residente: de conformidad con lo que establezca el estatuto; delegaciones o agencias de organismos o dependencias provinciales;

delegaciones o agencias de organismos o dependencias nacionales y un representante de la UCC, designado por su director.

Si bien el AMGR forma parte de la ZONA 1, con la presencia de Resistencia, Barranqueras, Colonia Benítez, Margarita Belén, Puerto Vilelas, Fontana, Puerto Tirol, Colonia Popular, Laguna Blanca, Basail, Cote Lai, Charadai, este significativo instrumento de coordinación y complementación intermunicipal no ha sido aprovechado por los municipios metropolitanos, no dando resultados palpables para las comunidades locales.

Tan importante gama de incumbencias, instrumentos y posibles fuentes de generación de recursos financieros genuinos, no garantiza a las autoridades locales contar automáticamente con las condiciones básicas para hacerse cargo de todos los derechos sociales de los ciudadanos ni a generar mecanismos para canalizar el abordaje de las necesidades reclamadas por la comunidad y que corresponden generalmente a los niveles provincial o nacional y que resultan vulnerables a los vaivenes políticos, por no disponer de una legislación nacional que fije un marco de regulación, supervisión y control de las acciones en materia de Planificación Territorial.

2 - NORMATIVA EN APLICACIÓN EN AMBAS MUNICIPALIDADES

Municipalidad de Barranqueras

La norma más importante relacionada con el Ordenamiento Urbano, es la *Ordenanza N° 2478 del año 2001*, que actualiza el Código de Planeamiento Urbano Ambiental del Gran Resistencia, formulado en el año 1979. Reglamenta los usos urbanos y las formas de ocupación del suelo, estableciendo áreas de localización según tipología de distritos: centrales, residenciales, industriales, de equipamientos especiales, rurales estableciendo áreas de localización basadas sustancialmente en mejorar las condiciones de habitabilidad y funcionamiento.

“Sin embargo estos usos propuestos deberían complementarse con lo establecido en la Resolución N° 1111/98 de la Administración Provincial del Agua (APA) y con el estudio sobre Línea de Ribera de Lagunas ubicadas en el Sistema Hídrico del Río Negro, realizado por Convenio entre APA y la Asociación de Apoyo a la Facultad de Ingeniería de la UNNE en el 2001, teniendo en cuenta los cursos de agua y sus zonas

de influencia, para poder preservar las de alto riesgo hídrico con usos que no perjudiquen al mismo” (Godoy, Scornik, Trabalón, 2005).

Municipalidad de Fontana

Las normas locales más importantes que regulan el uso y la ocupación del suelo de la localidad abordan aspectos específicos, como por ejemplo:

Ordenanza N° 025/75: Regula la subdivisión del suelo, orientada fundamentalmente a controlar las Urbanizaciones. *Ordenanza N° 148/85:* Regula las urbanizaciones integrales, exigiendo la aprobación de loteo, amezanamiento, trazado vial, viviendas y equipamientos. *Reglamento de Tierras Municipales:* Establece las condiciones para acceder a la ocupación de tierras fiscales. *Ordenanza N° 338/94:* Reglamenta el uso y ocupación de los espacios verdes en los barrios. *Ordenanza N° 500/98:* Prohíbe la instalación de establecimientos insalubres y define zonas para la localización de criaderos, corrales, etc. *Conservación del Patrimonio – Ordenanza N° 554/00:* Aprueba el Proyecto de Revalorización del Casco Histórico. Reserva zona de predios municipales para Equipamiento Urbano. *Bordes de lagunas y cursos de agua – Resolución Municipal N° 26/02:* Dispone la obligatoriedad de ceder una franja de 15 metros para espacio público en terrenos que bordeen cursos de agua. Se aplica en todas las subdivisiones que incluyan cursos de agua.

Si bien estas Ordenanzas resuelven problemas sectoriales, en su aplicación distan mucho de resultar eficientes y de utilidad ante la inexistencia de Planes de Ordenamiento Territorial que den sustento a las decisiones estructurales, se encuentran generalmente desactualizadas y resultan muy vulnerables a los vaivenes políticos locales.

3 – ALGUNOS AVANCES NORMATIVOS RELACIONADOS CON LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN REALIZADOS

En función de las limitaciones normativas que se han podido reconocer en estos breves relevamientos realizados, se ha considerado importante contribuir a la materialización de ciertos avances en los Municipios de Barranqueras y Fontana, participando en la revisión, evaluación y ajuste de las normas de uso del suelo, equipamiento e infraestructura de las

localidades en función de sus patrones territoriales y la capacidad de gestión y control de los respectivos organismos municipales.

Presentamos a continuación las experiencias realizadas por ambos gobiernos locales:

a) Normativa complementaria para el Código de Planeamiento Urbano de Barranqueras

Basado en la autonomía del municipio para formular disposiciones particulares correspondientes a su ejido municipal y uso del suelo, adoptando las disposiciones generales del Código de Planeamiento Urbano Ambiental del Gran Resistencia y en forma conjunta con el equipo técnico de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad, se plantearon una serie de medidas no estructurales tendientes a generar el marco apropiado para el desarrollo posterior de estrategias particulares por sectores urbanos o barrios de Barranqueras.

Se propuso limitar el asentamiento de actividades en zonas bajas, a partir de la creación de un distrito referente a los humedales insertos en el ejido urbano. El nuevo Distrito HUMEDALES (H), contempla por un lado el artículo 28 del *Código de Aguas de la Provincia del Chaco (Ley N° 3230 / 86)* que define que las aguas acumuladas naturalmente o por efectos de obras públicas, en concavidades o depresiones topográficas, forman lagos, lagunas o embalses y que dichas aguas y sus lechos pertenecen al dominio público de la provincia, los que se extienden hasta sus márgenes; y por otra la Resolución N° 1.111/98, de la A.P.A., que *"...surge por la necesidad de modificar la regulación del uso de la tierra en las áreas inundables en jurisdicción del Gran Resistencia y las zonas de riesgo hídrico del valle aluvial de los ríos Paraguay y Paraná"*, considerando que la línea de ribera no se limita sólo al desborde de los ríos Negro y Paraná, sino también al sistema lacustre de espejos de agua que quedaron *insertos en el ejido urbano*.

Se define a los humedales a partir de los criterios de la Convención Internacional de Humedales Ramsar, como: *"Las extensiones o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas"*.

A partir de esta primera zonificación, se proponen dos categorías: H1- Humedales de aguas permanentes (lagunas) y H2- Humedales de aguas temporales (zonas bajas), con pautas específicas vinculadas al carácter, la delimitación, la subdivisión, el tejido urbano, otras disposiciones particulares (suelo no urbanizable, destino, prohibiciones y autorizaciones, limitaciones de construcción) y observaciones específicas, con la obligatoriedad de demarcarse en planos de localización.

Es oportuno resaltar la importancia de que toda norma, al ser aprobada, sea efectivamente aplicada, puesto que su objetivo principal es servir a los habitantes del lugar y mejorar sus condiciones de vida. Cualquier esfuerzo que se realice sin la pertinente divulgación, concientización y educación de la población al respecto, tiende a generar conflictos en áreas para las cuales se propicia una solución.

También dentro del marco de los trabajos desarrollados en la Red de Políticas Urbanas, se plantearon lineamientos y recomendaciones de intervención para ser implementadas a través de distintos mecanismos de gestión, siendo uno de los más importantes logros que el Concejo Municipal aprobara el Proyecto: Ordenanza Municipal de Protección de Humedales Urbanos, hoy Ordenanza Humedales Urbanos N° 3538, que en la actualidad se está implementando con diferentes grados de dificultad.

b) Propuesta de Código de Planeamiento Urbano de Fontana: Zonificación de los Distritos

El proyecto de ordenanza que vamos a comentar, es fruto de un Proyecto de Extensión Universitaria⁸² que fuera requerido por autoridades y técnicos municipales y que fuera abordado a través de un proceso participativo que demostró que, la posibilidad de encarar programas urbanos ambiciosos con la búsqueda de consensos en comunidades con alto grado de marginalidad, no es una meta imposible de lograr.

⁸² Proyecto aprobado por el Programa la Universidad en el Medio por Resolución N°523/05-CS. de la Universidad Nacional del Nordeste, denominado "Pautas para la Elaboración del Código de Planeamiento Urbano Ambiental de la Ciudad de Fontana – Chaco".

Dado que, como expresáramos anteriormente, el Código de Planeamiento Urbano Ambiental del Gran Resistencia sólo se aplicó en el Municipio de Resistencia, fue necesario diseñar una norma complementaria, de aplicación en el Municipio de Fontana.

Luego de los estudios de Usos del Suelo y la definición de Patrones Territoriales más significativos, se adoptó la tipología de Distritos, basándose en el mencionado Código y en el antecedente la Ordenanza N° 2478/2001 de la ciudad de Barranqueras, de manera de determinar los usos permitidos en ellos. En cada uno se detallaron condiciones referentes a subdivisión, tejido urbano, usos y formas de ocupación del suelo.

La propuesta prevé distritos destinados a albergar un Centro Principal y Corredores Comerciales; Áreas Residenciales de densidad media, baja y tipo quinta; Áreas de Urbanización Especial, para el saneamiento dominial habitacional, el saneamiento y ordenamiento productivo, el Equipamiento Especial y de Usos Específicos para los servicios públicos; Áreas Industriales, con zona, parque Industrial y reserva industrial; Áreas de Equipamiento Recreativo y de Equipamiento y Servicios de ruta. También se proponen Áreas de Reserva Urbana; Zonas Rurales, de Restricción y para Verde Público.

Consideramos que las obras de infraestructura, el equipamiento o cualquier otro tipo de intervención aislada que pueda incorporarse al territorio, no resultarán suficientes si no se encarar medidas “*no estructurales*” aunque algunos las consideramos en prospectiva como las más estructurantes del sistema urbano, fundamentalmente la normativa urbana, la educación ambiental, la concientización ciudadana, etc. de acuerdo a las características del área. Es importante que este conjunto de normas caracterizadas por la “*fragmentación administrativa, de gestión e implementación*” logren llegar a un grado mínimo de integración y complementación interna y con los ejidos vecinos.

En tal sentido resulta indispensable continuar con los estudios y proyectos de ajuste y actualización en las normas que hoy están vigentes, como por ejemplo los Códigos de Planeamiento Urbano de las Ciudades de Resistencia y Barranqueras, para poder aplicarlos a todos los Municipios del AMGR, a efectos de minimizar las contradicciones e ineficiencias, así como brindar soluciones equitativas al conjunto del Departamento San Fernando y colindantes, permitiendo desarrollar una estrategia clara de sustentabilidad ambiental en todo el territorio.

4 - CONTRIBUYENDO A ORIENTAR LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Como consecuencia de la serie de variables que se fueron analizando en el término de los estudios de la Red de Políticas Urbanas, hemos tenido la oportunidad de visualizar un conjunto de problemas estructurales y coyunturales, inconvenientes, reclamos sociales, etc, que junto a las nuevas responsabilidades legales, al ineludible proceso de modernización de las instituciones locales y a los compromisos de los gobiernos municipales, que han incrementado significativamente el espectro de temas asumidos, consideramos un verdadero desafío el aportar ideas que orienten a mejorar las políticas urbanas en los municipios intermedios de áreas metropolitanas en pleno desarrollo.

Como hemos comentado, aparecen nuevas demandas respecto a acciones que gravitan fuertemente en la actividad local pero que generalmente no son de su incumbencia legal, sino de otros niveles de gobierno como en la jurisdicción del Chaco, en la que la educación, la salud y la seguridad son de exclusiva responsabilidad provincial, donde los actores locales deben liderar las crecientes demandas sociales, facilitar las relaciones interinstitucionales, promover la actividad económica a diferentes escalas y liderar la promoción de grandes obras (gas natural, segundo puente, reactivación de ferrocarril y puerto, autopistas, sistema cloacal integrado, etc.) de manera de promover y sustentar las principales acciones transformadoras que las sucesivas crisis se encargaron de demostrar como demandas explícitas reclamadas por la sociedad.

En el contexto de incremento de los niveles de pobreza y desempleo, de políticas nacionales de privatización y la decadencia de la "*cultura del trabajo*", entre otros aspectos, es que el gobierno local se va convirtiendo en depositario de expectativas sociales que en el pasado estaban orientadas hacia los otros niveles, generando nuevos escenarios que requieren cambios significativos en las misiones y funciones de los municipios, lo que implica el debilitamiento de algunas tareas tradicionales y la asunción de nuevas competencias emergentes (Arroyo, 1998) que, por otra parte, reclaman el incremento de recursos y otros medios que estén en condiciones de ser utilizados oportunamente.

A la hora de definir las "*nuevas competencias*", se menciona fundamentalmente el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende importantes desafíos a asumir una política

del desarrollo local, que implica el diseño e implementación de estrategias acordes a la demanda, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores⁸³ capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.

Para Jordi Borja⁸⁴, entre las acciones emergentes se encuentra la participación de los ciudadanos, que sólo resulta efectiva cuando éstos tienen ante sí a poderes locales capaces de decidir o incidir eficazmente en los otros poderes políticos, económicos o culturales, dotados de competencia legal y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito; o sea, poderes locales con autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del Estado de Derecho y con medios para ejercerla.

En este sentido, son de aplicación para los municipios de Barranqueras y Fontana los temas que plantea el mismo autor cuando apunta a la revalorización del nivel local, para lo cual reflexiona acerca del proceso contradictorio que los poderes locales han sufrido: por un lado, los Estados Centrales han ido invadiendo su territorio, por vías legales, administrativas y financieras, limitando así sus competencias y por otro, asumiendo nuevas funciones (en infraestructuras de transporte y comunicaciones, seguridad ciudadana o desarrollo económico) que los cambios sociales, económicos y tecnológicos hicieron necesarias. Por ello sostiene que éstos deben asumir nuevas responsabilidades e impulsar políticas novedosas, como ser:

- *“La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continua de recursos humanos, la calidad de la educación.*
- *La formulación de planes integrales para zonas obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas, tanto en áreas centrales como periféricas, la creación de nuevas centralidades.*

⁸³ Temas profusamente tratados en el “41st ISoCaRP World Congress – Making Spaces for the Creative Economy”, organizado por la Asociación Internacional de Urbanistas. Bilbao, España octubre de 2005.

⁸⁴ Borja, J. y Castells, M., Global y Local. Gestión de las Ciudades en la era de la información. Grupo Santillana de Ediciones, SA. España, 1997.

- *El desarrollo de programas de sustentabilidad y calidad ambiental (como la Agenda 21) y de salud pública (así como educación ambiental y vial).*
- *La aplicación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas (en forma democrática y participativa).*
- *El desarrollo de infraestructura de medios de comunicación local (radio, TV, cableado), la animación de los mismos y la facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las nuevas tecnologías.*
- *El desarrollo de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social –en especial, de carácter preventivo- así como el establecimiento de una ágil justicia local.*
- *La concertación y coordinación con el Estado (provincial y nacional) y, en algunos casos con entidades económicas, de las grandes infraestructuras comunicacionales, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tengan fuerte impacto sobre el territorio.*
- *La constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común”.*

Por otra parte, consideramos conveniente destacar que pasan a constituirse en condiciones básicas para la priorización e implementación de estrategias suficientemente consensuadas en la decisión y conducción política al más alto nivel institucional local que aseguren al municipio la asunción del rol de mediador entre los distintos intereses sectoriales que afloran en estos procesos, y la conformación de cuerpos técnico-políticos interdisciplinarios “*trabajando en sociedad*”⁸⁵ con la actividad privada en la conducción de los planes, programas y proyectos priorizados y convertidos en política de estado a nivel local.

Otro desafío necesario de asumir al mismo nivel de gobierno constituye la aplicación en forma franca y concreta de las incumbencias definidas por la Constitución Provincial, la Ley de Municipios, los estatutos y ordenanzas municipales, comenzando por el ejercicio pleno del poder de

⁸⁵ Planning in Partnership, a guide for Planners: ECOTEC Research and Consulting Ltd. Ed. The Royal Town Planning Institute. London 1998.

policía que se visualiza como debilitado entre un sinnúmero de acciones coyunturales. Completarían estas nuevas tendencias los requerimientos de mayor información periódica de los actos de gobierno, activa participación ciudadana, descentralización operativa pública y privada, reforma administrativa tendiente a la flexibilización de procedimientos, acciones y estrategias, entre otros.

Consideramos apropiado que para actuar de manera más eficiente y equitativa en los municipios menores del AMGR es imprescindible visualizar el área mencionada como un sistema abierto, integrado funcional y socioeconómicamente, en un creciente proceso de *clasterización*⁸⁶ que exige un afianzamiento de los mecanismos que provee la legislación vigente, especialmente en lo que se refiere a la Ley 5174 que crea la Microrregión Metropolitana dentro del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados.

4.1 - APLICACIÓN DE LA AGENDA LOCAL 21 EN NUESTRO MEDIO

Si bien en Argentina resulta escasa la asunción concreta del reconocimiento de la importancia de Agenda 21 como instrumento de acción y salvo casos aislados, como por ejemplo la *Asociación Agenda 21 Nordeste Argentino*, cuya misión fue definir la dirección hacia un desarrollo sustentable a través de su implementación, consideramos factible y recomendable la aplicación de esta conocida metodología en los municipios de Barranqueras y Fontana.

La *Agenda 21 Local* es un mecanismo apropiado a las condiciones evaluadas, un instrumento idóneo de gestión territorial para llevar a cabo el desarrollo sustentable a nivel local, tal como se desprende de sus objetivos acordados internacionalmente⁸⁷, como entre otros, el de *impulsar la democracia participativa en los procesos de toma de decisiones locales; garantizar que la sostenibilidad sea un eje vertebrador de las decisiones urbanas; promover la biodiversidad y cuidar y extender las áreas protegidas y las zonas verdes; regenerar las*

⁸⁶ Edward W. Soja desarrolla entre otros aspectos interesantes, en su libro "*Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*" los "*seis discursos sobre la Postmetrópolis*" que los denomina "*Metrópolis industrial posfordista, Cosmópolis, Exópolis, Ciudad fractal, Archipiélago carcelario y Simcities*" donde la Ciudad Fractal constituye un análisis muy actualizado sobre las desigualdades, la diversidad y la convivencia que subsisten en el mosaico étnico de las metrópolis modernas.

⁸⁷ Extraídos del documento de la Conferencia de Aalborg + 10: "Nuestro Futuro común", del 2004.

áreas degradadas y evitar desarrollos urbanos desestructurados; conservar, renovar y poner en valor el patrimonio cultural urbano; promover el uso del transporte público y facilitar alternativas de movilidad; promover planes de desarrollo de ciudades saludables; reducir las desigualdades y la marginalidad; procurar viviendas y condiciones de vida de calidad y socialmente integradas.

A modo de ejemplo nos interesa destacar la experiencia llevada a cabo en la ciudad de Barranqueras, donde se implementaron algunos ejemplos de gestión territorial a través de esta metodología: en el año 2002 en el *Barrio Nuevo Amanecer*, al sur de la localidad, aunque el proyecto fracasó por razones políticas y posteriormente, en el año 2004, en la *laguna Rossi de Fazio*, único reservorio donde no existen asentamientos irregulares, con un importante espacio verde de uso público en su borde y viviendas consolidadas, factor decisivo para el equipo técnico de la Administración Provincial del Agua a la hora de optar por una laguna de esa localidad donde comenzar a realizar las gestiones tendientes a la recuperación del sistema (Roibón, 2007).

Estas experiencias dentro del AMGR, como otras que se están desarrollando con similares objetivos en forma puntual en la región, son un primer paso hacia la promoción y difusión inicial de una herramienta como Agenda 21. Mecanismo que resultaría de gran utilidad en la medida que se logre introducir la “*visión de los vecinos*”⁸⁸ de manera generalizada, equitativa y continua.

4.2 - LIMITACIONES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL METROPOLITANA

Las gestiones municipales de las ciudades pequeñas o intermedias relacionadas funcional, económica y culturalmente con un centro urbano mayor que centraliza recursos, decisiones y medios, se encuentran profundamente debilitadas en el manejo de las principales demandas de sus respectivos sectores sociales por factores que se fueran detallando, dependiendo además, de la prestación de servicios de infraestructura básica y otros, que generalmente se encuentran bajo la órbita provincial, nacional o de empresas cuyo poder económico, decisión y estrategias no pueden ser incididas desde los propios municipios.

⁸⁸ Scornik Carlos O. y Schneider Valeria: Planning with Community Vision of Fontana (Argentina), presentado en 43th Congress ISOCARP, Amberes, septiembre, 2007.

Sus debilidades se ven acrecentadas por el hecho de no disponer de normativas locales apropiadas, ya sea por las limitaciones de sus propios cuerpos legislativos o por no contar con legislación provincial o nacional que genere un marco de estabilidad y credibilidad jurídica a las indefensas estructuras municipales. Falencias que tampoco han permitido conformar una verdadera doctrina urbanística que defina, ordene y ampare el bien común sobre los intereses particulares, brindando los medios legales, técnicos, económicos y administrativos para un mejor funcionamiento de estas instituciones que reciben crecientes demandas del sistema metropolitano sin contar con condiciones mínimas para dar respuestas oportunas a sus respectivas comunidades.

Ejemplo de ello son las innumerables situaciones sociales, ambientales e hidrológicas críticas del AMGR, como ha quedado demostrado en las consultas públicas, en las encuestas y en las diferentes crisis que han debido afrontar los Municipios de Barranqueras y Fontana.

Como hemos señalado en diversas oportunidades, es sorprendente que habiendo casi un 90 % de la población radicada en áreas urbanas a nivel nacional y otro 80 % en la Provincia del Chaco, no se materialicen clara y contundentemente estrategias, políticas o procesos que apunten a focalizar y resolver a corto y mediano plazo los problemas urbanos que afectan con diferente grado de criticidad a todos los municipios de la región metropolitana.

4.3 - NECESIDAD DE DISPONER NORMATIVAS APROPIADAS

No obstante lo apuntado, la normativa sancionada en la provincia constituye una contribución para la superación del rol tradicional de prestadores de servicios de los Municipios, fortaleciéndolos para que actúen como promotores de un desarrollo más equitativo y asuman la articulación de este proceso y la coordinación de la acción de todos los agentes sociales en torno a objetivos comunes. Esta concepción tiene en cuenta que las acciones de gobierno no pueden abordarse al margen de la relación existente entre las entidades territoriales regionales donde las estructuras productivas, administrativas y de infraestructura se deben complementar ineludiblemente⁸⁹.

⁸⁹ Scornik Carlos O. y Caric Petrovic Juana: Instrumentos de Gestión para una Planificación Territorial Efectiva, Provincia del Chaco, Argentina. VII Bienal – Coloquio de Transformações

En este contexto, el espacio local - regional aparece como el más idóneo para asegurar la participación de todos los actores involucrados y orientar estrategias que permitan apoyar las actividades económicas existentes, atraer nuevas inversiones y generar empleo y mejorar las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos. Proceso que implicaría también la *reorganización del sistema de distribución del poder político* en respuesta a las exigencias de la reconversión y modernización del aparato estatal, orientándolo hacia el logro de una mayor equidad en la asignación de recursos y en la distribución del gasto, asegurando la participación en el sistema decisorio a través de nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el Estado⁹⁰.

La diversidad de instrumentos modernos, innovadores y específicos accesibles (Scornik, 2007) para la conformación de una verdadera *plataforma tecnológica y legal* permitirá motorizar la gestión urbana orientada a resultados. Sin embargo, es cierto que los gobiernos locales del AMGR se encuentran limitados a la utilización de mecanismos administrativos y legales que incrementan la burocracia, generalmente ineficiente y limitan la creatividad tan necesaria para abordar el desafiante “*urbanismo globalizado*” (Borja, 1997) que está impactando fuertemente en las ciudades intermedias de nuestra región.

El SPEER ofrece una interesante oportunidad para encarar las incertidumbres en el funcionamiento metropolitano que afloran en la actualidad, presentando mecanismos concretos de articulación interinstitucional flexibles o en todo caso, factibles de ser ajustados en su desarrollo para posibilitar su adaptación a los cambios que se plantean en la organización y funcionamiento de la ciudad con una *nueva base económica metropolitana terciarizada, la reestructuración de los mercados metropolitanos de trabajo o la financierización de la economía mundial y los cambios en la morfología urbana* (De Mattos, 2002), entre otros aspectos.

Por otra parte, la posibilidad de que cada *Consejo Regional de Planificación* fije sus propias reglas de juego y cuente con decidido apoyo provincial, permitirá que la evaluación periódica y sistemática de los procesos de gestión, los resultados obtenidos y los tiempos empleados, contribuyan a realizar los ajustes que oportunamente requiera el proceso

Territoriais, Desenvolvimento, Integração Regional e Território: marco conceituais e de integração”, Curitiba, 2008.

⁹⁰ Patroni, A. Desarrollo local. Tendencias y perspectivas. Resistencia, Septiembre de 2000.

de gestión para hacerlo más eficaz y eficiente en el logro de una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Lo cierto es que, aun disponiendo de excelentes instrumentos de gestión urbana, consideramos imprescindible basar su mejor aplicación en la clara definición de las *Políticas Urbanas de Estado* que sean prioritarias de ejecutar, las que deberán ser ratificadas o ajustadas al cumplirse los ciclos políticos regulares en los cambios de conducción jurisdiccional, hechos que hasta la fecha no fueron asumidos plenamente en la jurisdicción por los diferentes niveles de gobierno.

4.4 - ALGUNOS LINEAMIENTOS NECESARIOS DE PROPONER

La grave situación que padecen los municipios intermedios que configuran el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) requiere un urgente proceso de revisión de los diferentes mecanismos de gestión que apunten a una mejor y más eficiente utilización de los recursos disponibles.

Es por ello que se considera de gran importancia la profundización del análisis y evaluación de los actuales procedimientos administrativos, la ejecución de los presupuestos por programa, la elaboración, gestión y aplicación de planes, programas y proyectos que tienen financiación por una gran diversidad de canales de origen públicos y privados, nacionales e internacionales, los que en muchas oportunidades, no son aprovechados a nivel local por desconocimiento, falta de iniciativas, falta de recursos humanos que los materialicen y gestionen, falta de actuaciones interinstitucionales o falta de participación pública en apoyo de las estrategias oficiales más necesarias.

1 - Resulta recomendable el abordaje de una verdadera *reforma del Estado a nivel local* en los Municipios de Barranqueras y Fontana que contemple, entre otros aspectos:

- Cursos de capacitación y actualización postelectoral para funcionarios electos y designados para la nueva gestión. El ingreso por concurso del personal técnico, administrativo y de obra, así como su permanente actualización.

- Ascenso escalafonario interno con sistemas efectivos de valuación de los recursos humanos (puntajes calificativos permanentes, concursos, capacitación, dedicación y eficiencia, productividad, etc.).
- Conformación de dos o más tipos complementarios de unidades administrativas: fijas o estables y a término.
- Presupuestos por programas o su combinación con presupuestos tradicionales, con mecanismos formales de evaluación periódica y de difusión pública.
- Estructura general que permita cierto grado de flexibilidad, coordinación y complementación de acuerdo a los programas aplicados.
- Formación de cuadros orientados al trabajo en sociedad público-privado a nivel comunitario, productivo, de servicios y de nuevas iniciativas participativas.
- Definición de indicadores de sustentabilidad ambiental urbana que faciliten el monitoreo de las acciones desarrolladas.
- Auditorías ambientales, sociales, económicas, etc. periódicas y de libre difusión.

2 - Otras de las líneas de abordaje para la *transformación de los procesos de gestión*, requerirán también importantes decisiones a nivel de la conducción de ambos municipios, encuadradas en los aspectos legales ineludibles como lo fueran en la reforma de la Carta Orgánica Municipal de Resistencia donde se incluyeron conceptos, estrategias y políticas de gran actualidad y necesidad, para ser complementadas con la operatividad requerida a los Municipios de Barra nqueras o Fontana.

3 - La *utilización apropiada de nuevas tecnologías* significativas para generar una verdadera innovación en el abordaje de la gestión local:

- Resulta oportuno orientar las decisiones políticas hacia la transformación de los procesos de gestión local. Pueden mencionarse experiencias en otras jurisdicciones del MERCOSUR, posibles de adaptarse a las condiciones de nuestro medio, tal como los “Presupuestos Participativos” ejecutados en Brasil y algunas

ciudades argentinas; las “Corporaciones de Desarrollo Urbano” y “Chile Barrio” llevados a cabo en el país trasandino; la “Gestión Integrada de Cuencas” o las Unidades....⁹¹; la “Complementación Operativa Municipalidad-Sistema Educativo” entre otros valiosos ejemplos de buenas prácticas.

- La utilización generalizada de los sistemas computarizados a nivel administrativo, de gestión y monitoreo del municipio y su relación con los vecinos y contribuyentes (*e-government*⁹²) pasa a ser imprescindible, así como los mecanismos de comunicación masiva, Internet, tarjetas magnéticas, etc.
- La utilización de los “Sistemas de Información Geográfica” (SIG) que se vienen generalizando a nivel nacional por el Instituto Geográfico Nacional y diversos organismos provinciales (Dirección de Catastro, Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial, Vialidad Provincial, Equipo Técnico Interdisciplinario de Sistemas de Información Geográfica (ETISIG) y la actividad privada. En estas técnicas la Universidad Nacional del Nordeste cuenta con equipos técnicos con importante trayectoria, que constituyen un recurso disponible para el apoyo técnico y capacitación de recursos humanos en los municipios de la región, como lo es el Laboratorio de Geografía, Centro de Gestión Ambiental y Ecología, Instituto de Planeamiento Urbano y Regional-Brian Alejandro Thompson, entre otros;
- Información permanente a los contribuyentes con procedimientos de “*ida y vuelta*”, consultas públicas, encuestas o censos periódicos que posibiliten auscultar objetiva y cualitativamente los requerimientos originados en los distintos grupos sociales;
- Generalización de los procesos de concientización y capacitación en materia de gestión ambiental sobre las problemáticas locales más acuciantes: residuos sólidos y líquidos urbanos, contaminación del aire, suelo y agua, contaminación visual, seguridad y vulnerabilidad, tránsito, degradación de los humedales, bordes costeros, flora y fauna regionales, entre otros aspectos sentidos por la ciudadanía.

⁹¹ Franchini Teresa y Scornik Carlos O.: Urban Settlements in Areas of Natural Risk - The Case of the Greater Resistencia Metropolitan Area, Argentina. Working Paper en Risk Assessment and Management: Planning for an Uncertain Future. Ed. International Society of City and Regional Planners, Ogaki, Japan, septiembre de 1997.

⁹² Haldenwng, Christian: e-government for poor countries too. Development and Cooperation Vol 30, Nº 6. Frankfurt, 2003.

- La *Planificación Territorial* se presenta como otro de los instrumentos de gestión de mayor posibilidad de aplicación para contribuir a resolver los principales problemas en ambos municipios: la normativa vigente haría factible la conformación de un mecanismo de planificación integral y participativa que haga compatibles las necesidades coyunturales con las demandas a mediano y largo plazo en toda la región metropolitana.

Hemos podido verificar que cuando la escala de la ciudad supera ciertas dimensiones o límites que deberían ser estudiados y precisados oportunamente, ya no podemos considerar la presencia de un centro urbano único como el “foco de la vida social que se ve eclipsado”⁹³ (Sennett, 2000). Es aquí donde se comienza a reconocer la importancia que adquieren los municipios intermedios en las descontroladas áreas metropolitanas policéntricas para permitir su estratégica estructuración, así como su óptimo funcionamiento.

Para las comunidades que integran un área metropolitana muy compleja, como lo es el Área Metropolitana del Gran Resistencia, resulta relativamente difícil encontrar los medios apropiados para planificar su propio desarrollo sustentable, especialmente cuando sus dirigentes locales no toman conciencia, la clase media preparada no se involucra y los profesionales capacitados resultan escasos, poco valorados o insuficientes para combatir la marginalidad territorial, el desempleo, la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida en general.

Si no se generan normas que obliguen y supervisen a los gobiernos municipales a racionalizar la toma de decisiones, programar sus actividades centrales para el mediano plazo, regular la ocupación del territorio reduciendo la vulnerabilidad social y ambiental, entre otros aspectos, resulta poco menos que imposible que los municipios lo hagan por sus propios medios, con eficiencia y continuidad en beneficio de sus propias comunidades.

⁹³ Senté, Richard: Entrevista de Claudio Benzecry. Revista Ñ, Buenos Aires, 24/12/05.

BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL DEL AGUA, Provincia del Chaco: Resolución N° 1.111 / 98 y Resolución N° 365 / 97.
- BONO Néstor, BRAGOS Oscar y SCORNIK Carlos, compiladores: Riberas Bajo Amenaza, Desafíos de la Gestión Territorial en Localidades Metropolitanas: editores, UNR Editora, Rosario, 2008.
- BORGES NOGUEIRA Julio César: Formas de Movilidad y Accesibilidad en el Área Metropolitana del Gran Resistencia. Resistencia, diciembre de 2004.
- BORJA, Jordi y CASTELLS: Global y Local. Manuel. Gestión de las Ciudades en la era de la Información. Grupo Santillana de Ediciones, SA. España, 1997.
- CARIC PETROVIC Juana: Gestión Ambiental de un Área Urbana Vulnerable. Tesis de Postgrado. Maestría en Gestión Ambiental. Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNNE, Resistencia, 2004.
- C.F.I. – A.F.I.N. “Estudio para la Determinación de la Línea de Ribera del Río Negro”, Provincia del Chaco. Diciembre de 1993.
- CÓDIGO DE AGUAS DE LA PROVINCIA DEL CHACO. LEY N° 3.230. Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Sancionada el 2/12/86 y promulgada el 30/12/86.
- CÓDIGO DE PLANEAMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA. Municipalidad de la Ciudad de Resistencia. Sancionado por Decreto de Ley N° 107. Gobierno de la Provincia del Chaco. Tomos 1y 2.
- DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO de la Facultad de Ingeniería, Vivienda y Planeamiento de la Universidad Nacional del Nordeste: Plan de Desarrollo Físico de Resistencia y su Área de Influencia. Ed. FAU-UNNE, Resistencia, 1973.
- ECOTEC Research and Consulting Ltd.: Planning in Partnership, a guide for Planners: Ed. The Royal Town Planning Institute. London 1998.
- ESTATUTO DA CIDADE. Ley Federal N° 10.257. Brasilia, julio de 2001.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. “Planificación Estratégica de Ciudades”. Editorial Gustavo Gilli, S.A. Barcelona, 1997.

- FRANCHINI Teresa y SCORNIK Carlos O.: Urban Settlements in Areas of Natural Risk - The Case of the Greater Resistencia Metropolitan Area, Argentina. Working Paper en Risk Assessment and Management: Planning for an Uncertain Future. Ed. International Society of City and Regional Planners (ISOCARP), Ogaki, Japan, septiembre de 1997.
- HALDENWNG Christian: e-government for poor countries too. Development and Cooperation Vol 30, N° 6. Frankfurt, 2003.
- LAVELL, Alan. "Vulnerabilidad Urbana y Desastres". LA ERA URBANA, La revista de la ciudad global, Otoño 2000 / vol. 7 N° 1. Suplemento para América Latina y el Caribe.
- QUEIROZ RIBERO Luiz C. y BRAGOS Oscar editores: Territorios en Transformación. Políticas públicas y transformaciones metropolitanas. Ed. UNR, Rosario, 2003.
- ROIBÓN, María José. "Planificación del sistema de espacios públicos en la localidad de Barranqueras (Chaco) para su recuperación urbano paisajística" – Secretaría General de Ciencia y Técnica (SGCyT), UNNE. 2007.
- ROIBÓN, María José. "Gestión de ambientes lacustres en espacios públicos para su recuperación ambiental - paisajística. Propuesta de intervención en Barranqueras, Chaco" Tesis de Maestría (en curso) MAGAPP – Maestría en Gestión del Ambiente el Paisaje y el Patrimonio. FAU, UNNE. 2007.
- SASSEN DE OLIVEIRA Lisete y PESCE DO AMARAL E SILVA Gilcéia: Nuevos instrumentos urbanísticos para la ciudad brasileña. Revista Ciudades N° 66. Puebla, junio 2005.
- SCORNIK Carlos Osvaldo: Diagnóstico Urbano Expeditivo del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Sub-Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia del Chaco y Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial del Ministerio del Interior de la Nación: Programa de Protección Contra las Inundaciones, Resistencia, diciembre de 1998;
- SCORNIK Carlos O., CARIC PETROVIC Juana y GODOY Susana M.: Requerimientos Sociales y Gobierno Local: algunas observaciones sobre las Limitantes Institucionales. VI Coloquio de Transformaciones Territoriales, Escenarios prospectivos acerca del Desarrollo del Territorio, Una visión Estratégica, Santa Fe – 2006,

con el nombre: Scornik, Carlos o, Caric Petrovic Juana y Godoy Susana M.

SCORNIK, Carlos O. y SCHNEIDER Valeria: Planning with Community Vision of Fontana (Argentina), 43th Congress ISOCARP, Ambers, septiembre, 2007.

SCORNIK Carlos O. y CARIC PETROVIC Juana: Instrumentos de Gestión para una Planificación Territorial Efectiva, Provincia del Chaco, Argentina. VII Bienal – Coloquio de Transformações Territoriais, Desenvolvimento, Integração Regional e Território: marco conceituais e de integração”, Curitiba, 2008.

SCORNIK, Marina. “La Problemática de los Asentamientos en las Diferentes Zonas de Vulnerabilidad Hídrica del Gran Resistencia y su Encuadre Legal-Normativo”. Secretaría General de Ciencia y Técnica (SGCyT), UNNE. 2001/2003.

SCORNIK, Marina; GODOY, Susana; TRABALÓN, José. “Ordenamiento y Gestión de territorios vulnerables. El caso de las localidades de Barranqueras y Fontana (Área Metropolitana del Gran Resistencia)”. III Seminario Internacional “La Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial”. Mendoza, septiembre de 2005.

SCORNIK, Marina; GODOY, Susana. “Amenazas y Vulnerabilidad. Lineamientos para el Ordenamiento de Barranqueras- AMGR-Chaco”. “Red de Políticas Urbanas, Estrategias Regionales y Desarrollo Local. Las Pequeñas Localidades de Áreas Metropolitanas frente a las nuevas demandas de Desarrollo Local y Regional – PICT REDES 009”. Fundación Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Santa Fe. 2006.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS, PROVINCIA DEL CHACO. Región Metropolitana, Diagnóstico Preliminar Cualitativo 2005. Proceso de Regionalización y Desarrollo Local, Gobierno del Chaco, 2005.

SENNETT Richard: Entrevista de Claudio Benzecry. Revista Ñ, Buenos Aires, 24/12/05.

SOJA Edward W.: Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones

URANGA Washington, FONTDEVILA Eva y ROMÁN Marina: Espacios Asociativos y Desarrollo Local: la experiencia de los consejos

consultivos. Revista Medio Ambiente y Urbanización N° 64. Ed.
IDEAL, Buenos Aires, 2006.