

Mesa Temática:	1. Lo Político – Administrativo y Jurídico – Institucional del territorio.
Título:	Criterios de Políticas para el Espacio Público Litoral e Instrumentos para su Implementación y Evaluación. El caso del Borde Costero de Ensenada
Autores:	Arqs. Licia Verónica Ríos, Néstor Bono y María Julia Rocca
Unidad Académica:	Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de La Plata
E-mail:	<u>liciarios@arqa.com</u>, <u>mrocca@netverk.com</u>, <u>nbono@arqui.farulp.unlp.edu.ar</u>

Resumen:

El trabajo que se presenta indaga en la formulación de criterios de políticas e instrumentos para mitigar la degradación del sistema de espacios públicos del borde costero de Ensenada. Se pretende contribuir con el aporte de herramientas teóricas /metodológicas para el análisis e interpretación de las problemáticas del espacio público y de las políticas territoriales con incidencia en el mismo, y con ello al mejoramiento de las condiciones ambientales del espacio litoral.

Se analizan las características fundamentales de la degradación ambiental de los espacios públicos del borde costero del partido y consecuentemente se presentan los criterios de políticas y en una preselección de instrumentos factibles de ser utilizados en la implementación y evaluación de la política.

Los resultados revelan que es necesario un cambio en los modos de actuación y tal vez una reforma en la gestión tanto en términos organizativos locales como en lo relativo a las capacidades del municipio.

Presentación

Esta ponencia es un resultado del trabajo que se viene desarrollando en el marco de una beca de formación en investigación denominado “Degradación de los Espacios Públicos en el Borde Costero de Ensenada: Criterios para el Diseño de Políticas”¹. Este estudio es la segunda fase de un proceso de indagación mayor desarrollado en torno a la temática del Espacio Público Litoral que fue iniciado en un período de formación anterior².

Ambas investigaciones llevaron a cabo estudios de caso en Ensenada, partido litoral del Área Metropolitana de Buenos Aires. Este territorio se caracteriza por la extendida degradación ambiental que incluye impactos negativos en lo social, económico, político y en lo físico. Esta degradación como efecto de la ocupación y uso desordenado del territorio ha llevado a la

¹ Se trata de una Beca de Perfeccionamiento en la Investigación (Abril 2005-Marzo '07) otorgada por la Sec. de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata que está siendo dirigida por el Arq. Néstor Omar Bono y codirigida por la Arq. María Julia Rocca.

² En la fase de Iniciación en la investigación (Abril '03-'05) se desarrolló el trabajo denominado “Regulación de los Espacios Públicos y Apropriación diferenciada en el Litoral Sur Metropolitano de Bs.As.” con la dirección y codirección de los mismos investigadores.

sobreexplotación de los recursos naturales, a la localización de actividades industriales nocivas, de asentamientos humanos en áreas con riesgo de inundación, y a la subestimación del recurso litoral en el desarrollo territorial.

El trabajo en curso tiene por objeto indagar en la formulación de criterios de políticas para mitigar la degradación del sistema de espacios públicos del borde costero, y así poder contribuir con el aporte de **herramientas teóricas /metodológicas** para el análisis e interpretación de las **problemáticas del espacio público y de las políticas territoriales** con incidencia en el mismo, y al **mejoramiento de las condiciones ambientales del espacio litoral**.

Con estos objetivos como guías del proceso de la investigación se ha indagado en la identificación de variables que definen a la **degradación ambiental** del sistema de espacios públicos; se han estudiado **casos en contextos con similares**, se ha reconocido la actual **configuración Territorial del borde costero** y las **Políticas Publicas** implementadas en el proceso histórico, y se han analizado las **políticas públicas en curso** que tienen como objetivo el mejoramiento de los espacios públicos del borde costero.

Con esta presentación se pretende avanzar en la definición de los criterios, y en una primera selección de los posibles instrumentos que hagan operativas dichas pautas. Esta exploración se justifica en el valor de la recuperación del rol del Estado en el desarrollo territorial y sobre la cuestión ambiental, ambos como campos que articulan lo físico natural y construido, lo social, lo económico y político. En este marco, el espacio público aparece como un instrumento de la política pública de ordenamiento territorial para el mejoramiento social y territorial; y el municipio como el nivel del Estado responsable directo del ordenamiento del territorio

La indagación comienza analizando en el primer apartado las **características fundamentales de la degradación ambiental de los espacios públicos del borde costero del partido**. Se hace mención a las variables principales que definen al espacio público degradado, a su relación en el proceso de conformación con las políticas públicas. Para finalizar el análisis de la degradación se profundiza en la relación existente entre las políticas que actualmente se están desarrollando y la continuidad del proceso de degradación.

En el segundo apartado se avanza en la **formulación de criterios de políticas y de instrumentos** para su efectiva operatividad. Los criterios fueron elaborados en dos dimensiones, por una parte se presentan aquellos referidos al proceso administrativo y de Gestión, y por otra parte los directamente vinculados al Ordenamiento del Territorio. Con respecto a los instrumentos, se plantea la discusión sobre las pautas que debieran considerarse en la definición de instrumentos para hacer operativos dichos criterios en el marco de un plan integral que incluya la definición de programas y proyectos.

Finalmente, a modo de conclusiones, se evalúan las **dificultades que pudieran encontrarse en el proceso de la política** o expresarse para negar una intervención integral.

DEGRADACIÓN AMBIENTAL DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DEL BORDE COSTERO DE ENSENADA

Degradación ambiental y Políticas Públicas

La “degradación ambiental supone una valoración de una transformación negativa, que en el caso del ambiente urbano es producto de una compleja relación entre los elementos de soporte ofrecidos por la naturaleza y el ambiente construido socialmente”. Hace referencia a la totalidad ambiental: lo natural, lo físico, lo social, y lo político”³ (Herzer y Gurevich, 1996)

En este marco las políticas públicas -como programas de acción que una autoridad formal, en el marco de sus competencias decide hacer o no hacer - son factores determinantes en el proceso de conformación territorial de Ensenada y en la degradación de su borde costero.

Estas políticas públicas implementadas por el Estado han condicionado a su vez a las políticas territoriales, tanto en sus contenidos y direcciones, como en sus instrumentos operativos. Es decir la organización espacial del territorio aparece como una resultante del estilo de desarrollo social y económico.

Un conjunto de causas político administrativas y de gestión llevaron a la localización disfuncional de actividades, y entre éstas y el espacio litoral metropolitano que contribuyeron a la degradación. Entre ellas, los efectos de la estratégica concentración industrial-portuaria, el impacto del relleno sanitario de CEAMSE, y la contaminación del río de la Plata y sus Costas por el vertido de efluentes, modifican las características ecológicas del litoral y dificultan el desarrollo de otras actividades económicas, e inciden negativamente en lo social.

En tanto que distintas determinaciones, por acción o inacción de las administraciones municipales, se articulan con los procesos anteriores para acentuar la degradación ambiental. Las consecuencias de la ocupación de áreas con riesgo de inundación, explosión e incendio, el avance urbano sobre áreas de trascendencia ambiental y su modificación mediante rellenos y deforestación se enlazan con las problemáticas anteriores, sobre una compleja trama jurisdiccional para complejizar aún más la situación. (Ver figura 1: Estructura del Borde Costero de Ensenada)

Como se ha visto estas políticas públicas han sido originadas en distintos contextos del desarrollo y generalmente exceden la escala municipal, aunque la acción o inacción local también ha contribuido a la degradación. Debe sumarse también las consecuencias de la descoordinación entre organismos públicos, tanto por sectores como entre los distintos niveles del Estado y la tardía incorporación de la preocupación ambiental en las políticas públicas, su

3 HERZER Y GUREVICH: Capítulo: Degradación y Desastres: Parecidos y Diferentes: Tres casos para pensar y algunas dudas para plantear. En FERNANDEZ, María Augusta (1996: Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y Oficina para América del Sur de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID). <http://www.desenredando.org>

repercusión en la región y la disponibilidad de recursos para poder implementar programas adecuados a dichos marcos teóricos.

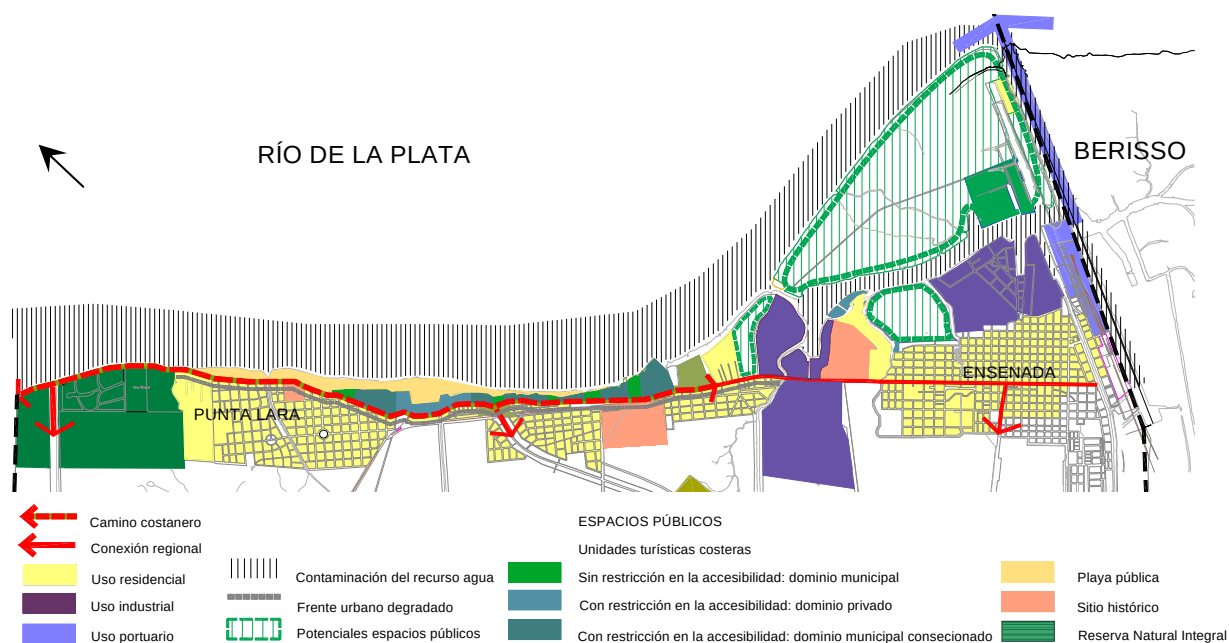


Figura 1: ESTRUCTURA DEL BORDE COSTERO DEL RÍO DEL LA PLATA EN EL PARTIDO DE ENSENADA

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, las políticas públicas han incidido en el territorio de Ensenada contribuyendo a la degradación ambiental del borde costero porque han favorecido o permitido cambios en los usos del suelo; la emisión y vertido de contaminantes al aire, agua y suelo; la sobreexplotación de los recursos naturales, de esparcimiento y recreo; la sub-explotación de los recursos naturales arquitectónicos; y la ocupación de áreas con riesgos naturales. Como resultado, las dimensiones de la degradación ambiental de los espacios públicos del borde costero, expresan:

- En la dispar apropiación del recurso litoral, tanto por ocupaciones diferenciales según sectores sociales como por actividad económica.
- En la segregación espacial según clases sociales.
- En el aumento de la vulnerabilidad de la totalidad de la población, y aún más de los sectores de bajos recursos.
- La disminución de algunas actividades económicas, principalmente las vinculadas al ocio, la recreación y el turismo.
- La contaminación, deterioro y desaparición de los recursos naturales.
- La ocupación de áreas con valor ecológico y riesgo ambiental.

- El deterioro del asentamiento urbano, de los equipamientos e infraestructuras construídas por el hombre.
- La desvalorización del suelo en amplios sectores del partido.
- El déficit de servicios y equipamientos sociales.

El análisis de la degradación del sistema de espacios públicos ha sido efectuado reconociendo áreas con características homogéneas (unidades territoriales) según: el tipo de espacios públicos, existentes y potenciales; su estado de conservación; aspectos ecológicos particulares; científicos culturales, paisajísticos; y a las características estructurales construídas por el hombre. También se han definido unidades territoriales en el frente urbano, considerando que las acciones a implementar deben intervenir conjuntamente en el mismo.

Las mismas son presentadas en las figuras siguientes con sus denominaciones de referencia que apelan a la descripción de principales características, potencialidades y al carácter de la degradación de cada unidad de análisis.

SECTOR NORTE



Unidades de Espacio Público

- 1: Reserva natural Punta Lara de alto valor paisajístico, científico y educativo.
- 2: Paseo costero estrecho con vistas abiertas al río, degradado por ocupación del espacio público y deterioro de la infraestructura vial y de defensa costera.
- 3: Paseo costero amplio con equipamiento recreativo sobre el río concesionado en su mayoría.

- 4: Pase costero amplio con equipamiento recreativo sobre el río recuperado para el acceso irrestricto en su mayoría.

Unidades del Frente Urbano

- 1: Área residencial degradada de ocupación reciente de Punta Lara.
- 2: Área residencial degradada del casco de Punta Lara.
- 3: Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.

SECTOR SUR



Unidades de Espacio Público

- 5: Monte costero inaccesible al uso público de alto valor ecológico, paisajístico y cultural.
- 6: Isla Santiago y Monte de Zona Franca de alto valor ecológico, paisajístico y cultural.

Unidades del Frente Urbano

- 4a: Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.
- 4b: Área residencial dispersa en monte costero de difícil accesibilidad con riesgo de inundación alto.
- 5: Puerto de Siderar
- 6: Zona Franca La Plata y Astilleros Río Santiago

Políticas Públicas Actuales y Continuidad del proceso de degradación

Si bien no es el objeto de este trabajo profundizar en las acciones que se están desarrollando actualmente, es importante subrayarlas como factor significativo en la continuidad del proceso de degradación del sistema de espacios públicos del borde costero.

Por ello se resumen en el cuadro siguiente las acciones en curso emprendidas tanto las de origen municipal como por la provincial, con mayor incidencia en los espacios públicos del borde costero del Partido.

Nivel de Gobierno	Acciones	Instrumento	Organismo
Municipal	Recuperación para el uso público de unidades recreativas concesionadas vencidas o en infracción. (Acciones judiciales).	Ordenanza municipal de concesiones.	Dirección de turismo.
	Dotación de equipamiento y mantenimiento.	Ley Orgánica de Municipios Ord. Municipal Misiones y Funciones	Dirección de turismo. Delegación de Punta Lara
	Mantenimiento del arbolado de Avenida Costanera y Frente Urbano.	Servicio público	Delegación de Punta Lara
	Regulación de usos de suelo.	Ordenanza de usos de suelo	Dcción. de planeamiento
	Zonificación de unidades recreativas	Ordenanza municipal.	Dirección de turismo
	Participación del Proyecto Freplata		Departamento de medio ambiente
	Gestión del Fuerte de Barragán		
	Control de la polución de la empresa Copetro	Indicadores	Secretaría de Obras Públicas
Provincial	Control de contaminación por efluentes en acuíferos.	Indicadores de contaminación	Secretaría de Obras Públicas
	Control de inundaciones	Obra pública	Secretaría de Obras Públicas
	Extensión y protección de la reserva natural Punta Lara	Ley Provincial	Dcción. de Adm. de Áreas Protegidas
	Protección como área de valor eco turística (Isla Santiago y Paulino)	Ley Provincial	

De lo expuesto se evidencia que hay un conjunto de acciones que tienen como objetivo principal “abrir la costa a la sociedad”⁴, otras iniciadas por la “urgencia”, otras que se limitan a la prestación de los “servicios municipales”, o en la intervención urbana a partir de la regulación de usos.

4 La gestión municipal actual ha difundido en diversos medios periodísticos sus intenciones de devolver el espacio público ocupado por concesiones y recuperarlo como unidades recreativas sin restricción en el acceso. Efectivamente se ha recuperado un porcentaje menor al treinta por ciento de unidades balnearias hasta la fecha.

Sin embargo no puede decirse que se trate de una política con objetivos confluyentes, sino que se trata de un conjunto de acciones originadas en espacios temporales diferentes y con objetivos sectoriales en las que se evidencian:

- Aún no se asume una visión integral del borde costero como espacio público, y las acciones sólo consideran a los espacios públicos existentes.
- La estructura organizativa tradicional del municipio no reconoce particularidades del litoral. (principalmente en lo ambiental, industrial y turístico recreativo)
- Se expresan discordancias entre distintas racionalidades: la del político, la técnica y la administrativa que desvirtúan y debilitan los objetivos planteados inicialmente. La falta de recursos técnicos, profesionales, y económicos; la superposición o indefinición de competencias, las gestiones entre diferentes niveles del Estado, conflictos jurídicos y penales dificultan la concreción de los objetivos.
- Es deficiente la regulación y control de las actividades económicas y sociales, evidenciándose en la continuidad del desarrollo de actividades degradantes, y en la ocupación sin criterios de áreas valiosas como recursos ecológicos, paisajísticos y urbanos.
- Confusión o desconocimiento de algunos funcionarios sobre la utilidad de ciertos instrumentos de ordenamiento territorial como la “delimitación de usos de suelo” incluso de la “Ley de Municipios”.
- No se generan ni se cuenta con recursos económicos destinados a la política propuesta. Las acciones emprendidas (mantenimiento, dotación de equipamiento, seguridad) son solventadas con recursos económicos, técnicos y profesionales de las secretarías y delegaciones.
- No es coherente la normativa de usos de suelo vigente con los objetivos de la política de “abrir la costa” ya que la misma establece el destino industrial para una porción importante del borde costero.
- No hay un programa de seguimiento y control (indicadores, difusión, etc.) para monitorear la materialización de la política y difundir en la población su evolución.

Sin embargo también debe mencionarse que esta serie de acciones sectoriales dejan áreas sin intervención que resultan indispensables incluir en una política integral para el borde costero. Entre ellas la recuperación y rehabilitación de las instalaciones y áreas abiertas del edificio y predio del Automóvil Club Argentino, la ampliación del sistema de espacios públicos, la recuperación y rehabilitación de las instalaciones y áreas abiertas del Palacio Piria, y la jerarquización de la Avenida costanera y rutas de acceso (RP N° 11, 15, 19 y calle 5)

Hasta aquí se presentó en términos generales la relación entre degradación del borde costero y las políticas públicas implementadas, sus objetivos, instrumentos y falencias.

Se ha visto que las formas de intervenir actualmente implementadas para mitigar la degradación ambiental poco han cambiado de las que acompañaron la conformación de la degradación actual.

Con ello puede inferirse que las mismas resultan insuficientes para concretar una transformación positiva y real del borde costero. Cabe entonces preguntarse ¿es necesario un cambio con los modos tradicionales de planificación gestión urbana municipal? para efectivamente impactar positivamente.

Con lo expuesto a continuación se pretende contribuir a la discusión de dichos cambios, entendiendo a la política pública como un proceso que tiene al Estado como principal actor (Subirats, 1986 y Tamayo Saez, 1997), y en el pueden reconocerse distintas fases que se dan de manera entrelazada: 1) la formulación, que incluye el momento de la entrada en agenda de los problemas, la definición de la política y la toma de decisión respecto del curso de acción a seguir; 2) la implementación y 3) la evaluación.

PROPUESTA PARA LAS POLÍTICAS PUBLICAS MUNICIPALES

Es el municipio el responsable del ordenamiento dentro de su territorio, y de la articulación de las diversas políticas sectoriales⁶. Consecuentemente lo es de la formulación e implementación de la política pública para el borde costero que apunte al mejoramiento de la calidad de vida de la población, del recurso natural litoral, y de las oportunidades territoriales del municipio.

Para conseguir estos objetivos generales el municipio debe valerse de la formulación de un plan integral para el sector que defina las orientaciones generales de los espacios públicos, y que se constituya en el marco de los programas y proyectos que lo instrumenten. Debe considerarse al borde costero como un distrito integral que incluya al sistema de espacios públicos existentes, los susceptibles de crear, y el frente urbano; esta visión de conjunto asegurará la coherencia de los distintos proyectos y la mejoría integral.

Para esta finalidad la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial establece como instrumento técnico jurídico al “Plan Particularizado” cuyo objeto es el ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, sub-áreas o distritos, pudiendo abarcar también a partidos linderos⁷.

No es el objetivo de este trabajo ahondar en mayores definiciones sobre las características de este plan de sector sino el **planteamiento de los criterios de referencia** que debieran orientar a la

⁵ Subirats, Joan (1986): Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP, Madrid, citado en “Reforma y Cambios en el Estado y la Administración Pública”, Araujo, Doménech y Roffler en II Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, 2003.

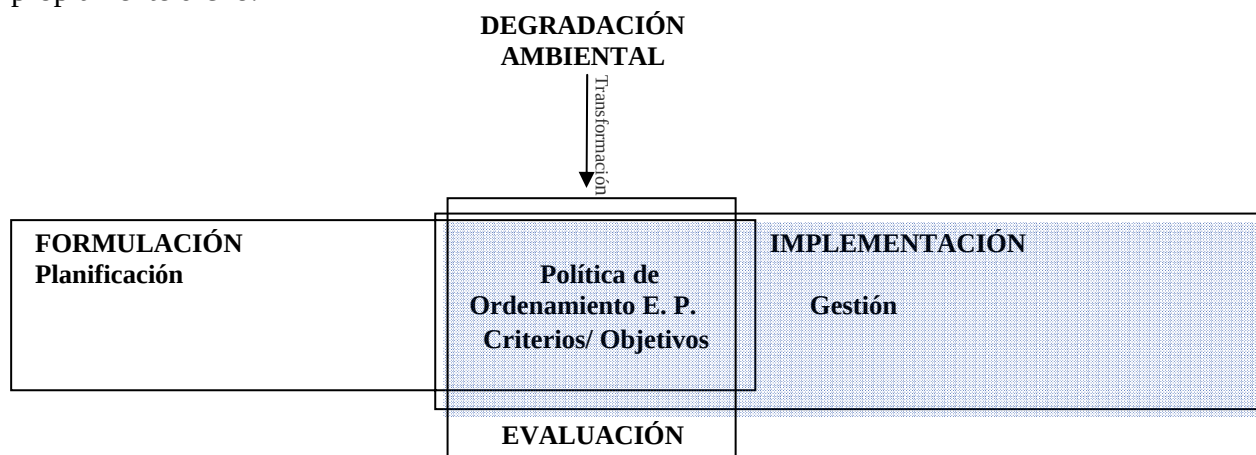
⁶ La ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (8912/1977) establece que en la Provincia de Buenos Aires la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial; y que intervendrán en el proceso de ordenamiento territorial a nivel municipal sus oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales, y a nivel provincial el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales.

⁷ La ley establece para el proceso de planeamiento la elaboración de distintos instrumentos, como etapas sucesivas del plan de ordenamiento: 1) Delimitación preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal; y 4) Planes particularizados. El municipio de Ensenada cuenta sólo con una Delimitación Preliminar de Áreas, establecida por Ordenanza Municipal N° 977/1983 y con una zonificación según usos.

política pública de ordenamiento según los objetivos generales planteados anteriormente para mitigar la degradación ambiental de los espacios públicos del borde costero de Ensenada.

Posteriormente se indaga en una primera selección de instrumentos que hagan operativas dichas pautas en la implementación de la política efectivizada a través de los planes, programas y proyectos que incluyan al espacio público del borde costero.

Por ello los criterios planteados se referirán al ámbito del municipio, y se plantean en dos grupos, uno que hace referencia al proceso de planificación y de gestión, y el otro al ordenamiento propiamente dicho.



Criterios en relación al proceso de Planificación y de Gestión

Se debe construir el **liderazgo público en la planificación y la gestión del ordenamiento** tanto en las áreas de dominio público como privadas.

Debe considerar a todo el **borde costero como un distrito integral** que incluya a los espacios públicos existentes y a crear y en todas sus dimensiones ambientales, económica, social, física y política.

Definición de los **instrumentos mas apropiados** (políticos, administrativos, tecnológicos, económicos) para garantizar la implementación de la política.

Para ello se requiere el **fortalecimiento institucional** a partir de generar: mayor capacidad de innovación; favorecer una mayor participación (difusión de la política, en el proceso, etc.); y la capacitación de recursos humanos.

Criterios vinculados al Ordenamiento del Territorio

Las acciones que se establezcan deben tender al **reequilibrio del frente costero** promoviendo la dotación de infraestructura, y/o equipamiento de áreas históricamente abandonadas u ocupadas con otros usos.

Preservar y reforzar las **condiciones del litoral**. Este presenta características paisajísticas excepcionales, gran cantidad de puntos de referencia, y de símbolos de identidad de la ciudad y la región.

Favorecer la **accesibilidad** a todo el borde costero.

Realizar **acciones que conjuntamente actúen en el frente urbano** para revertir la degradación ambiental de los espacios públicos del borde costero.

Favorecer la **articulación entre equipamientos específicos y las áreas residenciales** próximas.

Particulares para el sistema de espacios públicos

Crear nuevos ámbitos para el ocio y la recreación local y diversificar las actividades desarrolladas en los espacios públicos ampliando el uso balneario intensivo de verano y aprovechando las particularidades paisajísticas, culturales, históricas, y territoriales.

Aumentar la superficie de espacio sin restricciones en la accesibilidad.

Particulares para el frente urbano

Reordenar el frente urbano con un programa integral, racionalizando el crecimiento, considerando las áreas inundables y la localización de actividades económicas y sociales compatibles.

Generar nuevas áreas de reservas naturales, y parques locales y regionales (considerando áreas de bañados, riberas de arroyos y canales, y la refuncionalización de equipamientos en desuso.

Preservar y reforzar las áreas forestadas.

Instrumentos en el proceso de formulación, evaluación e implementación

Para la instrumentación de la política el Estado dispone de un conjunto bastante amplio de herramientas con las cuales sería posible pasar “de los objetivos a los hechos”. De este conjunto de instrumentos, un gran número se encuentran normados y otros tantos se han legitimado con el uso pero no tienen un marco jurídico que las regule. También merece rescatarse un conjunto de instrumentos utilizados en el contexto internacional que pueden resultar de utilidad para el caso de estudio.

Estos instrumentos pueden ser utilizados en las diferentes instancias del proceso de planificación y gestión de las políticas públicas, reconociéndose distintos tipos que pueden articularse entre sí en las distintas fases de la política:

Instrumentos de la Política de Ordenamiento E.P.		
FORMULACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
Programas y Proyectos Participación social Promoción	Obra pública Normativa Instrumentos fiscales Instrumentos de financiamiento y presupuestarios Asociación Público – Privada De movilización del suelo urbano	Órganos Evaluación de impacto ambiental Indicadores

En la formulación:

- Los **PROGRAMAS Y PROYECTOS** son los principales instrumentos de programación de un plan para conseguir los resultados esperados. Los **proyectos**, como conjunto de actividades interdependientes orientadas a un fin específico, y los **PROGRAMAS**, como conjuntos de proyectos orientados a un objetivo superior.
- Diferentes **HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN** de los actores sociales pueden utilizarse en las políticas públicas, entre ellas las **audiencias públicas**, los **consejos consultivos**, los **programas de gestión asociada**, y los **presupuestos participativos**. En estas herramientas la participación de la población es variable, pudiendo tener como objeto la discusión, la rendición de cuentas, la información, y puede tener carácter vinculante o nó. (Del Piero, 2006)

También existen otras instancias de **participación en la actividad legislativa**, entre ellas la **iniciativa popular** y la **consulta pública**. Estas herramientas aparecen en la Constitución Nacional.

- La **PROMOCIÓN** refiere a la posibilidad de apoyar con un equipo de desarrollo a determinadas líneas de trabajo. Tratándose en general de un equipo reducido de cuadros políticos y / o técnicos que agregan su capacidad al desarrollo de una actividad. Entre los ejemplos se pueden citar, las oficinas para promover la revalorización de una calle comercial, la implementación de un programa de regularización dominial, entre otros.

En la implementación:

- La **OBRA PÚBLICA**, junto con la normativa, tradicionalmente definió la política urbana. Siendo impulso del desarrollo económico, impactando en la creación de empleo, de distribución de la riqueza y de la calidad de vida. (Garay, 2002)
- La **NORMATIVA** aparece como el otro instrumento mas utilizado en el desarrollo de la ciudad, aunque su carácter es pasivo, quedando la iniciativa en manos del sector privado. Las críticas negativas a la normativa apelan su rigidez y abstracción. (Garay, 2002)
- Los **INSTRUMENTOS FISCALES**, es decir los vinculados a los procesos tributarios o de recaudación como los impuestos o las tasas. Los **impuestos** son sancionados por ley como contribución por el ejercicio de alguna actividad, de la obtención de una renta, o por la propiedad de un bien mueble o inmueble. En tanto que las **tasas** son percibidas como retribución por la prestación de algún servicio. (Garay, 2002)

Estos mecanismos pueden orientar a la inversión, promover diferentes estándares de urbanización complementando los condicionamientos definidos por el marco normativo. De la experiencia de los impuestos destinados a captar el incremento de la renta del suelo para que los particulares no se apropien del esfuerzo producido por toda la sociedad a través de las inversiones realizadas en el contexto surge la noción de **contribución por mejoras**⁸. (Garay, 2002)

Una muestra de utilización de tasas para el mejoramiento de espacios públicos es el fondo que se recauda en la Tasa Municipal de Impuestos de la Municipalidad de Rosario para el desarrollo de estrategias de preservación del patrimonio con el que se financia el Programa de Preservación y Rehabilitación del Patrimonio. Otro ejemplo es el impulso de políticas tributarias y crediticias diferenciadas en el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires para la valoración del patrimonio histórico, reciclar zonas que arquitectónicamente lo requieran e impulsar el desarrollo de nuevas actividades en las zonas degradadas.

- Los **INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS y de FINANCIAMIENTO**. Los primeros hacen referencia a los criterios de desembolso de los recursos públicos destacándose entre estos la adjudicación de **créditos o subsidios** y los **fondos destinados al financiamiento de políticas** sociales o de obras públicas.

Entre los primeros puede citarse el ejemplo del otorgamiento de créditos a propietarios de edificios de valor patrimonial para poner en valor estos recursos, o pueden ser exceptuados del pago de la totalidad o de una parte de los impuestos o tasas. (Garay, 2002)

En el caso de los fondos destinados al financiamiento de políticas se trata de partidas específicas del presupuesto que funcionan como “bancos de proyecto”.

En tanto que, los instrumentos de financiamiento, como el **crédito nacional e internacional**, público o privado es una fuente legítima de financiamiento para algunos emprendimientos. Los requisitos y auditorías impuestos por estas fuentes de financiamiento implican para los gobiernos locales cambios en las modalidades de gestión que mejoran la eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos. (Garay, 2002)

El **financiamiento con recursos de la sociedad local** a través de la emisión de bonos de obra pública a colocar en un mercado de capitales es otra posibilidad de financiamiento que implica para la población local otra posibilidad de ahorro. Un ejemplo del uso de esta modalidad es el financiamiento de la construcción del Parque Industrial de la Ciudad de La Plata en Bs. As. (Garay, 2002)

- Existen diferentes formas de **ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA**, como las **empresas de capital mixto, empresas públicas, o fideicomisos**, con las cuales se desarrolla determinada actividad.

Entre estos emprendimientos puede citarse el caso de la Corporación Antiguo Puerto Madero, empresa privada de propiedad estatal responsable de la urbanización de una porción importante de la Ciudad de Buenos Aires. (Garay, 2002)

Otras formas de asociación con el sector privado, en las que se establece la autorización de un tercero (privado o social) a explotar un determinado sitio o actividad que el municipio considera adecuada pero no puede tomar a su cargo, entre ellas se encuentran las **concesiones**, los **padrinazgos**, las **transferencias de cargo**, **alquileres**, **convenios de explotación**. (Garay, 2002)

Los convenios de padrinazgo son muy utilizados para gestionar la conservación, refacción y limpieza de espacios verdes o de edificios de valor patrimonial. Estos están regulados generalmente por medio de ordenanzas municipales, e implican un cargo honorífico que resulta en la obligación del mantenimiento y un beneficio de publicidad alusiva al padrinazgo. Por citar algunos ejemplos, esta herramienta ha sido utilizada en las municipalidades de Rosario y La Plata, en la Ciudad de Buenos Aires y en la Pcia. de La Pampa.

Las campañas de plantación de árboles, también pueden surgir de asociaciones con privados, cuando el municipio provee de las especies arbóreas y capacitación a asociaciones vecinales que se encargan de la plantación.

Otro ejemplo de asociación con el sector privado es la Corporación del Sur, actualmente en desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires. Se busca en un sector de la ciudad degradado impulsar emprendimientos privados en terrenos e inmuebles del dominio de la ciudad dentro. Se busca impulsar la iniciativa privada a través del asesoramiento urbanístico, a la par que la entidad tratará de acercar inversiones y financiamiento para nuevos emprendimientos.

- Los instrumentos de **MOVILIZACIÓN DEL SUELO URBANO** en áreas existentes en las que es necesario revertir situaciones inconvenientes o posibilitar el mejor aprovechamiento de la infraestructura y servicios proveídos. Estos instrumentos establecen en la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo (Ley Pcial. N° 8912/1977) que se puede declarar por ordenanza a determinadas zonas en las que el suelo urbano se encuentre inactivo como área 1) de provisión prioritaria de servicios y equipamiento, 2) de edificación necesaria, o 3) el englobamiento parcelario⁹.

La declaración de **provisión prioritaria de servicios y equipamiento** tiene por objeto posibilitar el desarrollo de zonas carentes de infraestructura necesaria, orientando la acción estatal y privada hacia las mismas. Implica un compromiso de dotar de infraestructura y equipamiento para los organismos provinciales y municipales e incluirlo en sus programas de obras. Posteriormente el municipio puede establecer un gravamen especial para las parcelas baldías o con edificación derruida.

La declaración de **edificación necesaria** puede obligar a la edificación en plazos perentorios (no inferiores a tres años ni superiores a ocho) en parcelas baldías o con edificación derruida.

El **englobamiento parcelario** tiene como objeto posibilitar el cambio de uso o reconfiguración parcelaria, para ello se declara de utilidad pública sujeta a expropiación por parte de la municipalidad.

Los instrumentos en la evaluación de la política:

- Los **órganos para el control y seguimiento**, como las comisiones permanentes o los consejos consultivos, creados especialmente en planes y **programas** permiten materializar la ordenación y favorecen el control social en la supervisión de los mismos.
- La **evaluación de impacto ambiental** es un instrumento que se utiliza para evaluar el impacto de proyectos que puedan producir efectos negativos al ambiente. Su carácter es fundamentalmente preventivo ya que permite actuar antes que se ejecuten los proyectos para conocer sus impactos en el entorno.

Al respecto, la ley de ambiente provincial (Ley N° 11723/1995) establece que todos los proyectos de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una Declaración de Impacto Ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según la categoría del emprendimiento.

La Unión Europea¹⁰ ha desarrollado un procedimiento denominado Evaluación Ambiental Estratégica que tiene por objeto evaluar planes y programas en colaboración. Dicha evaluación

⁹ Estos instrumentos están sin reglamentar.

¹⁰ Directiva 2001. C.E.

es elaborada entre el órgano promotor del plan o programa a elaborar y el órgano ambiental, y se basa fundamentalmente en un informe técnico.

- En tanto que los **indicadores** son instrumentos que miden en series de espacio y tiempo la situación de un área, a partir de un “conjunto de parámetros especialmente diseñados para obtener información específica, según objetivos predeterminados, de algún aspecto considerado prioritario, de la relación sociedad entorno natural”¹¹, que “proporciona una información sintética sobre un fenómeno ambiental complejo.”

Instrumentos posibles en la formulación y evaluación de la política

En la selección de instrumentos factibles de utilizarse en la implementación y evaluación de la política para mitigar la degradación ambiental del borde costero de Ensenada debe considerarse no sólo la efectividad teórica de la herramienta, sino también el medio ambiente político, técnico y socioeconómico.

Es así que debe considerarse que el Estado municipal tiene una capacidad de inversión inferior a las necesidades de cambio del borde costero debido a que su presupuesto es destinado en su mayor parte al pago de sueldos y deudas; incidiendo también en la escasez de recursos técnicos y profesionales.

También es importante tener en cuenta que la población local es de bajos recursos económicos y con altas tasas de desempleo. Con lo cual las posibilidades de accionar en el frente urbano, induciendo determinado tipo de actividades o favoreciendo la renovación física de determinadas áreas, difícilmente puedan ser concretadas con los recursos del sector privado local.

También se ha considerado que el municipio asuma el manejo de los recursos estratégicos y convoque a la sociedad en el desarrollo de otras actividades significativas. Siendo el municipio el que maneja los espacios públicos estructurales, está más garantizado el perfil de “espacio público abierto”, aunque debe considerarse la situación de recursos escasos, con lo cual se deberán establecerse prioridades.

Respecto a la incorporación del sector privado en forma de gestión mixta, debe subrayarse que las experiencias en otros contextos, revelan que han tendido al avance de la lógica empresarial en desmedro del interés social. Aunque, las asociaciones con el sector privado en el área, han tenido un perfil diferente ya que las mismas originariamente fueron otorgadas a sindicatos de la región teniendo como objetivo principal la ampliación de los derechos del trabajador.

Es decir, los nuevos usos y equipamientos, o acciones emprendidas en los espacios públicos, no deberían buscar nuevos “consumidores” sino que deberían beneficiar a la población usuaria actual e incorporar nuevos, es decir no tender al desplazamiento de las clases bajas y medias.

¹¹

PINO NECULQUEO, María Eliana (2001): Los Indicadores Ambientales como Parámetros Clave de la Sostenibilidad. www.ub.es/cres/indica.htm

Por ello los instrumentos seleccionados para dar operatividad a la política deben abordar las distintas dimensiones problemáticas que describen a la degradación ambiental del borde costero, considerando que cada problema particular puede ser abordado mediante un instrumento apropiado, que existe una interacción constante entre los objetivos de las acciones y los instrumentos, que a su vez apuntan a la consecución de varios de los objetivos.

Surge entonces que el municipio deberá recurrir a otras formas de financiamiento y de utilización de los recursos presupuestarios.

Es por ello que las **asociaciones con el sector privado** también constituyen otra alternativa. Entre ellas surgen como alternativas válidas desarrollar los **programas de padrinazgos** y las **concesiones de equipamientos** de espacios recreativos.

Las primeras herramientas pueden ser utilizadas en pequeños espacios verdes públicos como los espacios adyacentes a la avenida costanera y plazas, o para la rehabilitación de edificios de valor histórico.

También constituye una alternativa la generación de nuevos recursos económicos a partir de la implementación de un **fondo dentro la tasa de servicios municipales** de las industrias grandes para el financiamiento de las acciones a implementar.

La implementación de nuevas pautas para la **concesión de espacios recreativos** puede ser otra alternativa, mediante el impulso al desarrollo de **cooperativas de trabajo** para el mantenimiento de sus áreas de servicios y equipamientos.

Es así que también es válida la **facilitación de créditos** a pequeñas empresas locales y el impulso del cooperativismo en el desarrollo de servicios y de nuevas actividades económicas como impulsores del desarrollo local.

Esta promoción puede ser alcanzada **aprovechando los recursos disponibles de programas específicos** de diversos organismos de la administración municipal¹², provincial¹³ y nacional¹⁴ especializados en la materia, con los que se puede trabajar en forma colaborativa. Inclusive estos organismos facilitan el acceso a líneas de crédito con subsidio de tasa para cooperativas de servicios públicos.

El uso de un sistema de **indicadores** cuantitativos y cualitativos que indague en las distintas dimensiones de actuación (relacionadas con las estructuras construidas por el hombre, con el medio físico natural, y las económicas y sociales con mayor implicancia recíproca sobre los espacios públicos) y de carácter multi-escalar, puede ser un instrumento útil tanto para la

¹² El área de Producción Local forma parte de la “Mesa Territorial para el Desarrollo Productivo y la Promoción del Empleo” , asociación civil sin fines de lucro, que tiene por objeto concertación público-privada a los efectos de promover el desarrollo territorial del partido

¹³ Como el Área Cooperativas del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁴ El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es el organismo nacional que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual.

evaluación de la implementación de la política como para la difusión y control de las actuaciones por parte de los diversos actores sociales.

CONSIDERACIONES FINALES

Sin embargo, para que la política alcance resultados positivos, será también necesario revisar algunas materias, que no resueltas, pueden implicar impedimentos en el proceso de la política pública municipal de ordenamiento:

Con respecto a la **organización administrativa municipal**. Como medida prioritaria, debe existir una definición y una práctica clara del organismo responsable de la de las acciones con incidencia en el borde costero en términos urbano territoriales, tanto los municipales como los provinciales y también de la coordinación de las demás acciones sectoriales.

Es decir es importante la **articulación de todas las políticas** con incidencia en el territorio. Será necesario el trabajo conjunto de la secretaria de obras públicas con la encargada del desarrollo económico en el manejo de los instrumentos crediticios o fiscales por ejemplo.

Con respecto al **uso de los recursos**. Desarrollar la capacidad de innovar, de hacer más con los recursos técnicos, profesionales y económicos disponibles. Esto es manifiesto en la necesidad de adoptar nuevos instrumentos, superando los utilizados en la práctica tradicional –la normativa y la obra pública- que ofrecerían más certidumbres en menos tiempo frente a los otros que requieren mas costos, tiempos, actualización y el involucramiento de los profesionales y técnicos.

También deberán considerarse la incorporación de los recursos científicos disponibles (por ejemplo los programas de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica o de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia) que pueden desarrollar temáticas de investigación afines.

Con respecto a las **fuentes de financiamiento**. Para no encontrarse con la traba presupuestaria (una de las constantes manifestadas por funcionarios y técnicos municipales) deberán reverse las fuentes de los recursos financieros. La facilitación de actividades compatibles capaces de generar recursos económicos locales, apelar a programas del los niveles de gobierno nacionales y provinciales (por ejemplo los que incentivan el desarrollo local),

Sobre las **posibilidades jurídicas del municipio**. Aunque no es el objeto de este trabajo, mencion aparte merece el tema de las posibilidades reales que posee el municipio para desarrollar proyectos de manera autónoma por las facultades conferidas por la Constitución Provincial. Actualmente se están emprendiendo acciones desde la Legislatura Provincial para que los municipios tengan el marco jurídico adecuado para la formación de consorcios entre municipios y con privados, para emprender acciones conjuntas con objetivos comunes. Esto beneficiaría en que se contaría con recursos presupuestarios provinciales por ejemplo para

afrontar entre varios municipios cuestiones comunes como la protección del litoral, entre otros temas.

BIBLIOGRAFÍA

Barragán Muñoz, Juan Manuel (1994): Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. Oikos –Tau, Barcelona, España.

Bono, Néstor; López, Isabel; Rocca, María Julia y Seimandi, Miguel, (2004) Territorios Litorales Vulnerables: Ideas para su Ordenamiento. Publicación en el CD del V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: “Nuevas Visiones en el Inicio del Siglo XXI”. Organizado por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

Bono, Néstor; López, Isabel; Rocca, María Julia; Seimandi, Miguel; Etulain, Juan Carlos y Lancioni, Alejandro (2004): Problemáticas territoriales, vulnerabilidad y modalidades de intervención. Publicación (CD) de las Jornadas de Investigación 2004. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP.

Borja, Jordi y Muxí, Xaida (2003): El Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía. Grupo Editorial Electa, Barcelona, España.

Chabalgoity, Manuel (2004): La Ordenación del Territorio: Aportes a un Debate Nacional. Ponencia presentada en el V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales “Nuevas Visiones en el Inicio del Siglo XXI”

Clichevsky, Nora (2002): Pobreza y Políticas Urbano Ambientales en Argentina. N° 49. CEPAL – SERIE Medio ambiente y desarrollo. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

De Piero, Sergio (2006) Taller 4 de Participación Ciudadana. Clase del Curso Virtual de Gestión y Control de Políticas Públicas Cohorte 2006. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Fernández, María Augusta (1996): Compiladora. Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y Oficina para América del Sur de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID). <http://www.desenredando.org>

Garay, Alfredo (2002): Panel A visao dos recursos para a formulacao de políticas de desenvolvimento urbano. En “La Visión Urbanística de los Recursos Municipales”. Memoria del V Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano. Uberlandia. Mercociudades – Municipalidad de Malvinas Argentinas. Buenos Aires.

Gómez Orea, Domingo (1994): Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el Medio Físico. Serie Ingeniería Geoambiental. Instituto Tecnológico Geominero de España – Editorial Agrícola Española. Madrid, España.

Noguera, Juli Esteban (2003): La Ordenación Urbanística: Conceptos, Herramientas y Prácticas. Colección Espacio Público. Diputació Barcelona - Editorial Electa. España.

Programa Urb-Al Proyecto Común R7 P1 02 (2006): Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias. Urb-Al Unión Europea. Coordinación Gobierno Municipal de Bahía Blanca.

Pujadas, Romá y Font, Jaime (1998): Ordenación y Planificación Territorial. Colección Espacios y Sociedades, serie mayor N° 8. Editorial Síntesis, Madrid, España.

Scotti, Edgardo (2000): Legislación Urbanística Provincia de Buenos Aires. Ordenada y comentada por el autor. Colección Textos Legales de la Pcia. de Bs. As. Editora Scotti. La Plata.

Subirats, Joan (1995): Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, numero I, primer semestre.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Ley de Municipios (Ley Pcial. N° 6769/1958)

Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley Pcial. N° 8912/1977)

Ley de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. (Ley Pcial. N° 11723/1995)

Ley de Conservación y preservación del monte ribereño de Berisso y Ensenada. (Ley Pcial. N° 12756/2001)

Delimitación Preliminar de Áreas de Ensenada (Ord. Municipal 977/1983)

Reserva Natural Integral Selva Marginal de Punta Lara (Ley Pcial. N° 12843/01).

SITIOS DE INTERNET

www.inaes.gov.ar

www.desarrollosocial.gov.ar/enlaces/enlaces_min.asp

www.mp.gba.gov.ar/cooperativas/

www.ensenada.gov.ar

www.rosario.gov.ar

<http://www.desenredando.org>