

Mesa 1: Ordenamiento Territorial y Gestión Urbana.

PARTICIPACIÓN, AMBIENTE Y PATRIMONIO: SU CONSIDERACIÓN DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL.

Bono, Néstor; Seimandi, Miguel; Ulacia, Andrea; Díaz, Rita; Carol, Inés; Ríos, Marcelo; Vicente, Rosalía y Jáuregui, Estefanía.

CIUT – FAU – UNLP - La Plata, Argentina.

ciut@fau.unlp.edu.ar

RESUMEN

Se sintetiza el estado de avance del proyecto “Políticas territoriales, enfoques conceptuales e instrumentos. Caso: Provincia de Buenos Aires”¹, Estado que ha legislado su ordenamiento territorial, mediante el Decreto Ley 8912/77, que no ha sufrido mayores modificaciones desde su sanción.

Los avances conceptuales y metodológicos concretados, incluyen la consideración de los procesos políticos y sociales, como contexto de los enfoques conceptuales de las modalidades de gestión territorial vigentes en cada momento.

En tal sentido, se observa la aparición en los últimos años de nuevos instrumentos de planificación territorial, que incorporan como “novedad” –entre otras- la valoración ambiental, paisajística y patrimonial, como la acción participativa de la comunidad; dimensiones que si bien estuvieran contempladas en los marcos legales antecedentes (DL 8912/77), no siempre se llegaron a plasmar en las normativas locales, ni a implementar de modo concreto.

La observación se focalizó en municipios seleccionados como unidades de análisis², en que se identifican, evalúan y confrontan los instrumentos (normativas sujetas a ley), con otros correspondientes a planes estratégicos, de desarrollo, etc, de data más reciente.

A modo de ejemplificación metodológica de la observación efectuada en cada uno de ellos, se presenta la realizada en el partido de Trenque Lauquen. Las conclusiones que se exponen son preliminares y corresponden solo a esa observación. La validación final de las hipótesis del proyecto, surgirá al momento de la concreción de las restantes actividades previstas en el plan de trabajo.

Palabras clave:

Gestión – Ordenamiento Territorial – Nuevos Instrumentos – Enfoques conceptuales

¹ El proyecto acreditado por la Universidad Nacional de La Plata se encuentra en desarrollo en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales – FAU-UNLP. Director Arq. Néstor Bono

² Pertenecientes a Áreas Homogéneas que reconocen las principales características de los espacios representativos de la Provincia.

INTRODUCCION

En la presente ponencia se enuncian los resultados preliminares del proyecto de investigación “Políticas territoriales, enfoques conceptuales e instrumentos. Caso: Provincia de Buenos Aires” -acreditado por el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores-, y que se desarrolla en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales – FAU-UNLP (CIUyT).

Los *objetivos* que se proponen en la presente ponencia son:

- Indagar los alcances de las estrategias y modalidades de intervención territorial propuestas e implementadas por los Instrumentos Municipales de Ordenamiento Territorial en el marco de la vigencia del Decreto-Ley 8912/77 en el municipio de Trenque Lauquen.
- Identificar, analizar y caracterizar los nuevos instrumentos de intervención promovidos, aprobados y/o implementados en años recientes y las estrategias urbanas y territoriales utilizadas.
- Confrontar ambas estrategias y los enfoques conceptuales en que se sustentan, detectando aspectos comunes y diferenciales, fundamentalmente en lo referido al surgimiento e incorporación de nuevas temáticas en la agenda de problemas a resolver desde la gestión local.

Marco teórico

Las profundas transformaciones acaecidas en las últimas décadas del siglo XX, en la organización mundial de las cuestiones políticas y económicas, y sus repercusiones en el modelo socio-político y económico-productivo de Argentina en los últimos 30 años, acarrearón cambios significativos para la concepción de la planificación territorial, que se manifestaron tanto en dichas transformaciones como en las políticas provinciales y los instrumentos.

La promulgación del Decreto Ley 8912, sancionado en el gobierno de la dictadura militar en el año 1977, ha sido precursor en la materia a nivel nacional. Se reconocen - en los últimos 35 años- múltiples transformaciones territoriales tanto en el escenario real de la Provincia de Buenos Aires, como en los enfoques conceptuales y estrategias utilizadas para concretar su ordenamiento territorial también y para la gestión del desarrollo. En la práctica de la planificación³ desde el Estado Provincial se promovió la

³ Para lo cual define inicialmente los principales contenidos involucrados: a) Política: conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones problemáticas que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004); b) Ordenamiento Territorial es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un

aplicación de instrumentos técnico-jurídicos para el ordenamiento físico del territorio (Delimitación de Áreas, Zonificación según Usos, Plan de Ordenamiento Municipal y Plan Particularizado), con obligatoriedad de su empleo por parte de los municipios. Se asiste a una muy diversa naturaleza de modalidades de intervención que es preciso considerar (proyectos urbanos, operaciones de diseño urbano, normas, planes de distintos tipos y escalas, mecanismos legales, institucionales y/o financieros, captación de la plusvalía inmobiliaria, entre otros); como así también, la puesta en práctica de estrategias de ordenamiento que responden a nuevas necesidades como la Valoración Patrimonial, el uso del Espacio Público y del mejoramiento o cambio de naturaleza de los Equipamientos Estructurantes, las Nuevas Centralidades, una visión que articula fuertemente la ciudad con la región como el concepto de la Ciudad Región, la importancia de las transformaciones y las Áreas que resultan estar en Proceso de cambio de Uso o en Transición, la Revalorización del Paisaje⁴, etc.

El marco normativo

A los efectos de reconocer los antecedentes normativos, en el avance del proyecto se han analizado: el Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo 8912/77, las últimas reformas constitucionales nacional y provincial de la década del '90 y la sanción de viejos y nuevos instrumentos legales y/o de planificación con incidencia en el territorio⁵ para la Provincia de Buenos Aires y para cada jurisdicción municipal en particular.

El primero establece la responsabilidad primaria del municipio en lo concerniente a la planificación del territorio rural y urbano, en el marco de los planes de desarrollo regional que la Provincia realizaría; promoviendo así una visión integradora entre desarrollo y el ordenamiento y uso del suelo con variables morfológicas, funcionales, condiciones de aptitud y protección ambiental, planteando el control del crecimiento urbano a través de un proceso de planificación en etapas. Pese a lo cual, y a más de treinta años de su sanción, no se verifican casos –salvo excepciones- de completamiento pleno de dicho proceso.

Por otra parte, aun cuando desde su articulado se señala la necesidad de atender la cuestión ambiental, la preservación del patrimonio natural y cultural y la participación de la comunidad; aún son pocos los municipios que lo han puesto en práctica.

enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.” (CEMAT, 1982).

⁴ Jordi Borja (2003:79-87)

⁵ Más allá de reconocer los marcos supra municipales vigentes: Constitución Nacional, Código Civil, Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y Ley orgánica Municipal.

Diez años después de la reinstauración de la democracia, se produjo la reforma constitucional, primero a nivel nacional y posteriormente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Los principales cambios en las mencionadas cartas magnas relacionados con la temática de la presente ponencia, implican una nueva condición de los municipios dentro del sistema gubernamental⁶. En los últimos quince años se han sancionado leyes que involucran directamente el ordenamiento territorial con la cuestión ambiental, como las leyes nacional y provincial de Medio Ambiente, el Código de Aguas de la Provincia y otros instrumentos legales específicos (radicación industrial, reservas y parques, etc.)⁷. Pero aún no cuentan con una aplicación plena de sus postulados.

El período de vigencia del DL 8912/77, la implementación de algunas políticas territoriales y de desarrollo emanadas del Estado provincial entre 1978 y la actualidad; y de las políticas e instrumentos que han aplicado los municipios en éste período, permiten evaluar:

- El grado de cumplimiento de las disposiciones emanadas de ella;
- Las repercusiones en el territorio provincial, y
- Su vigencia como herramienta de planificación territorial.

En cuanto al cumplimiento, uno de los aspectos que resultan significativos de considerar, es el estado del proceso de planeamiento implementado por los municipios, donde muy pocos han concretado el último de los instrumentos previsto en la ley: el Plan Municipal de Ordenamiento. Por otro lado, tampoco es tan relevante el número de municipios que han implementado -o intentado poner en práctica- nuevos instrumentos no normativos que colaborarían en guiar las fuerzas productivas hacia el desarrollo endógeno, como los Planes Estratégicos, de Desarrollo Local u otros.

Algunos de los interrogantes que debemos plantear en la presente investigación, que realizan quienes sostienen un cuestionamiento tanto de la Ley, como de la planificación normativa, reflejan el carácter centralizado del DL 8912/77⁸, dependiente de un “andamiaje” que permitiera desde la Provincia definir/delegar y controlar decisiones en el o del ámbito municipal, pretendiendo de este modo asegurar la organización del conjunto del territorio provincial. En ese sentido, fue ideada previendo su

6 Pese a ello en la Provincia de Buenos Aires aún se carece de autonomía municipal

7 Cabe citar asimismo, que –pese a haberse formulado propuestas en tal sentido- aun se carece de una ley nacional de ordenamiento del territorio.

8 Propio del paradigma centralista que en ese entonces caracterizaba a la planificación territorial, lo que resultaba compatible con el régimen militar y la no vigencia de las instituciones democráticas.

complementación con una estructura organizacional que le daría sustento técnico y político, y con una política de desarrollo económico y social explicitada con base en la planificación territorial, tomando como estrategia la regionalización del territorio provincial.

Ambas cuestiones -muchas veces sin implementar y/u otras sin continuidad en el tiempo-, dejaron a la Ley y a los instrumentos derivados de ella, como fuertemente reguladores y con escaso marco para promover la acción desde el ámbito local, en función de sus especificidades sociales, económicas y territoriales, y sin la necesaria coordinación regional que garantice la complementariedad y cooperación en el manejo de los recursos compartidos, o a compartir.

Considerando que la década del '90 conllevó modificaciones referidas al rol del Estado, con abandono de su rol inicial de benefactor e interventor en los asuntos estratégicos ligados al desarrollo económico y social y a la planificación regional.

De este modo, la permanencia del DL 8912/77 quedó como un marco normativo al cual los municipios “recurren” para ordenar el territorio y regular el uso y la ocupación del suelo, a través de Zonificaciones según Usos, más o menos desarrolladas y adecuadas a su contexto, desconociendo las posibilidades que podría brindar el Plan de Ordenamiento Municipal como verdadero promotor de la transformación para el desarrollo, que podría generarse desde el ámbito local y con participación de la sociedad civil en el marco de coherentes políticas sectoriales emanadas del nivel provincial.

En general se verifica que los municipios no han priorizado al ordenamiento territorial como políticas de estado. La reducción a meros instrumentos de zonificación, con escasos mecanismos y definición de estrategias de acción, constituyen -desde lo técnico- uno de los principales impedimentos para que los objetivos de la Ley se hayan podido implementar adecuadamente a nivel local, perdiendo el ordenamiento territorial su atractivo como herramienta para los gobiernos municipales.

Asimismo el cambio iniciado en los años ochenta con los procesos de democratización y desconcentración administrativa (que se la denominó descentralización), y el mantenimiento de la Ley desde una perspectiva centralista sin la necesaria estructura organizacional y las consecuentes políticas desde el nivel provincial integradas en su origen (provincial como se habían pensado) o en el nivel regional y municipal, constituyen aspectos importantes a revisar para que, los resultados sean adecuados a los cambios en lo político, económico, social y también a los paradigmas de la planificación.

METODOLOGÍA

La estrategia metodológica parte de la idea del caso considerado de interés en sí mismo y que es abordado en toda su complejidad, con una fuerte orientación interpretativa.

Reconoce como estudio de caso a la Provincia de Buenos Aires, primera provincia del país en contar con una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, atento a que los marcos legales territoriales y ambientales son de obligatorio cumplimiento en todos los municipios que lo conforman. Su propósito es analizar los procesos y fenómenos políticos, técnicos y sociales, prácticas institucionales y patrones de interpretación del territorio para desentrañar los significados construidos alrededor de ellos, en un contexto o entorno que puede ser de redes de relaciones de orden político, técnico, institucional, administrativo, cultural y/o conceptual.

La selección de casos a estudiar se realizó adoptando un criterio de Áreas de estudio con condiciones homogéneas, a partir de reconocer las principales características de los espacios representativos de la Provincia, contemplando la ocupación histórica del territorio, las matrices ambientales, las aglomeraciones urbanas, la base económica dominante, los biomas de pertenencia y la situación demográfica. Se arribó a determinar cinco áreas de estudio: 1) Borde Costero Marítimo, 2) Eje Fluvial Metropolitano, 3) Pampa Deprimida del Salado, 4) Pampa del Río Salado Noroeste, y 5) Sierras y Sector Patagónico (figura 1).

Por lo tanto, se seleccionaron un número acotado de municipios, que fueron abordados como unidades de gestión territorial y por lo tanto como unidades de análisis. A partir de este abordaje se identifican y analizan los instrumentos y modalidades de intervención –conforme a las exigencias del Decreto Ley 8912-, que fueran sancionados en su momento. Asimismo, son evaluados en cada caso, los planes de ordenamiento territorial, estratégicos, de desarrollo, etc; que hubieran sido formulados para dichas unidades de análisis.

De modo tal que se identifican y confrontan para cada unidad de análisis, la consideración dada en cada instrumento de planificación a las dimensiones ambiente, crecimiento urbano, patrimonio, paisaje y participación comunitaria; -para lo cual se han construido guías de observación en correspondencia con cada instrumento-, infiriendo correspondencia con el contexto de las ideas dominantes en lo que respecta al ordenamiento del territorio. Para la presente ponencia, se presenta el estudio de caso de una de las áreas homogéneas, el área 4 “Pampa del Río Salado Noroeste” que posee sensibles condiciones ambientales y perfil económico asociado a la agricultura.

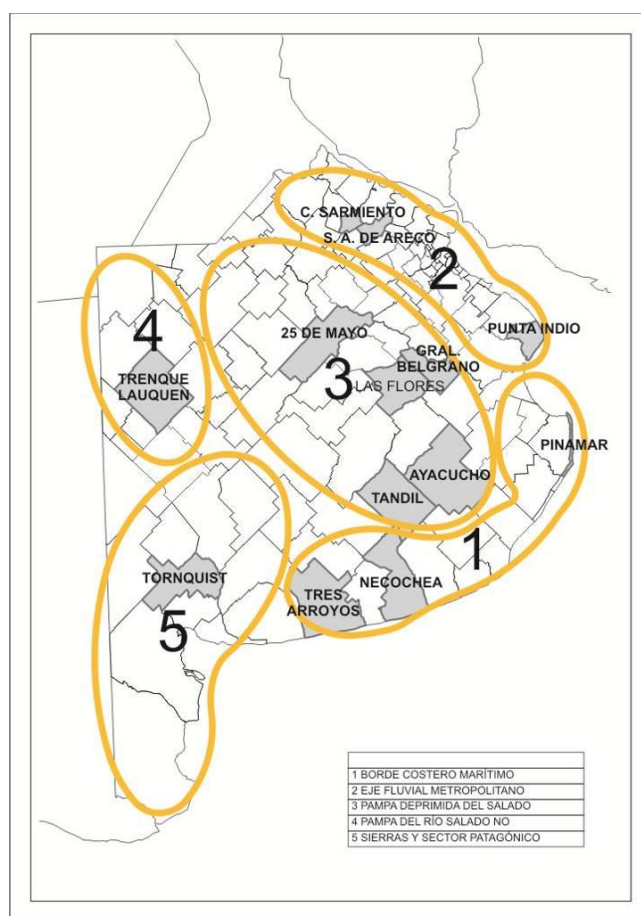


Figura 1: Áreas Homogéneas de análisis. Elaboración propia

Dentro del área mencionada, en particular se plantea analizar la unidad de análisis del Municipio de Trenque Lauquen, a partir del marco normativo vigente en el contexto del Decreto Ley 8912/77 y el Plan de Desarrollo Sustentable del partido de Trenque Lauquen.

UNIDAD DE ANÁLISIS: MUNICIPIO DE TRENQUE LAUQUEN

A los efectos de ejemplificar la aplicación de la secuencia metodología comentada y actualmente en desarrollo en el marco del mencionado proyecto de investigación, se realizará inicialmente una breve caracterización de su inserción territorial en el contexto regional, reconociendo los rasgos relevantes del partido en términos de su condición ambiental, su base económica y su dinámica demográfica; luego de lo cual se hará una síntesis del análisis urbano de la cabecera del Partido. Posteriormente se describirá y comentará el instrumento normativo vigente (Ord. Mun. 5555 y sus modificatorias), que responde a la necesidad de encuadrar en los requerimientos del Decreto Ley 8912/77, focalizando la atención principalmente en las cuestiones relacionadas con las

dimensiones de análisis antes apuntadas, para finalmente, replicar similar observación para con un instrumento más reciente el Plan de Desarrollo Sustentable del partido de Trenque Lauquen.

El partido y el entorno regional

El posicionamiento estratégico de la Región de pertenencia del Partido, en relación a las rutas nacionales RN N° 5 y RN N° 33, genera que Trenque Lauquen presente ventajas comparativas relacionadas con su accesibilidad. La primera de esas rutas, vincula la RMBA con la provincia de La Pampa, y desde allí hacia la costa del pacífico; mientras que la otra, une los puertos cerealeros de Bahía Blanca y Rosario. Las características geomorfológicas del partido, y su pertenencia a la Cuenca del Salado, hacen que uno de los principales problemas que presenta se vincula al riesgo de inundaciones, que pueden extender los procesos de salinización⁹.

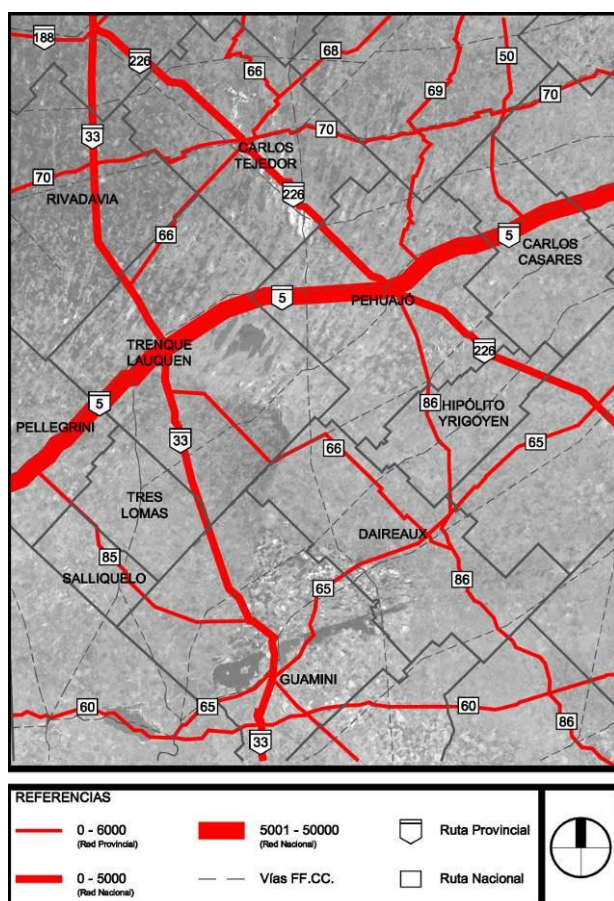


Figura 2: Tránsito Medio Diario Anual (TMDA). Fuente: Contribución al PET. Ministerio de Infraestructura pcia de Buenos Aires. 2006.

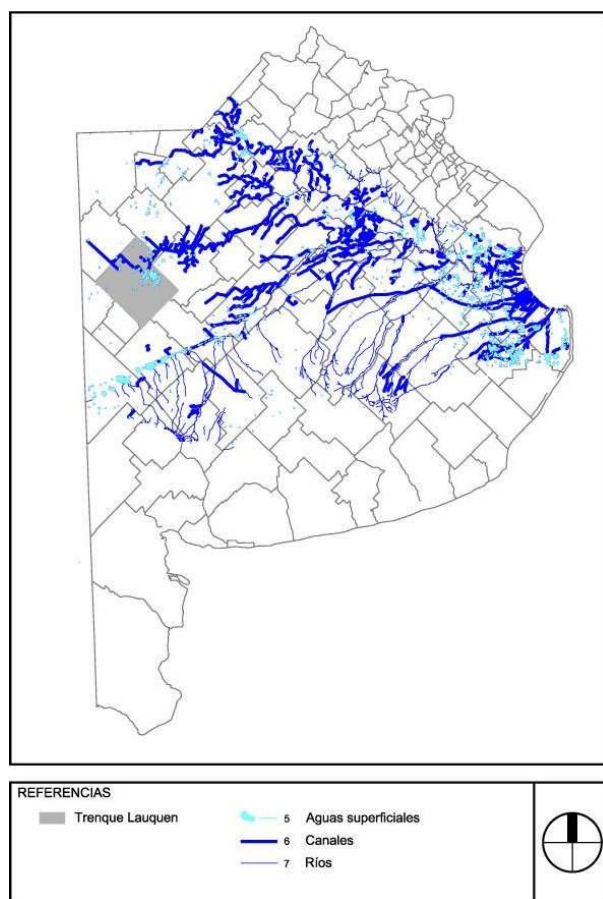


Figura 3: Cuenca del Río Salado. Fuente: DIPSOH – Ministerio de Infraestructura pcia de Buenos Aires

⁹ No obstante, la provincia de Buenos Aires, a través de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas, dependiente del Ministerio de Infraestructura, ha instrumentado la realización de un Plan Maestro para la resolución de las problemáticas de la cuenca del Río Salado.

Trenque Lauquen se inserta en una zona en que la base económica está constituida por la producción agrícola-ganadera. El sector agropecuario es el de mayor importancia de su Producto Bruto Geográfico. Dispone de una gran extensión de suelos dedicada a la agricultura y a la ganadería, siendo muy significativa la producción lechera. Le siguen en importancia, la industria manufacturera y el sector terciario. Poseen relevancia las industrias lácteas y la producción de aceite. También son destacables las actividades vinculadas al almacenamiento de granos.

Se observa una tendencia sostenida de crecimiento poblacional por encima del promedio provincial y también de los partidos del entorno regional –y con uno de los más bajos porcentajes de población con NBI-. La ciudad cabecera concentra tres cuartas partes del total poblacional.

La existencia de una sede judicial y una amplia y cualificada oferta educativa, el equipamiento sanitario, la existencia de filiales de organismos oficiales, equipamientos culturales y deportivos, etc.; ha fortalecido el rol de la ciudad en la región, otorgándole un grado de primacía frente a otras ciudades de los municipios cercanos, conformándose en las últimas décadas en una centralidad de la misma y polo atractor de población y de actividades comerciales y de servicios.

La localidad cabecera del partido

La configuración urbana de la ciudad se origina a partir de un trazado fundacional generoso en las superficies destinadas a los espacios circulatorios, y que en el proceso histórico transcurrido a la fecha, se ha sostenido y proyectado –sin mayores cambios– por fuera de sus límites. Se observa un sostenido crecimiento demográfico asociado a la atracción laboral generado por el desarrollo de las actividades económicas vinculadas al agro, al poder judicial -directa e indirectamente relacionadas-, al desarrollo educacional, etc. La calidad urbano ambiental –que incluye el paisaje urbano- y los estándares de vida social en la ciudad, se hipotetiza que han constituido un factor favorable a la retención de la población migrante.



La estructura física actual, muestra el posicionamiento de la ciudad de Trenque Lauquen en relación a las rutas nacionales que llegan hasta ella. El desarrollo de su trazado urbano se generó desde la vieja estación ferroviaria hacia la RNN 5, en sucesivas etapas que fueran acompañadas por un intenso crecimiento de la subdivisión y ocupación urbanas.

El área central de la ciudad, contiene las funciones de mayor jerarquía urbana y a la vez concentra establecimientos comerciales de uso periódico, ocasional y de servicios, principalmente alineados a lo largo de las avenidas Villegas y San Martín, y sobre le Av. Oro, prolongación de acceso desde RNN 33.

Rodea a dicha área central, la zona de mayor consolidación urbana con alta ocupación y cobertura de servicios. Los corredores circulatorios se caracterizan por su espaciosidad y cobertura verde, lo cual genera estándares de importante cualificación ambiental. En torno a ella y conformando un virtual borde de lo urbano, se localizan diversos conjuntos de viviendas de operatorias públicas y sociales en general, muchos de ellos de reciente data.

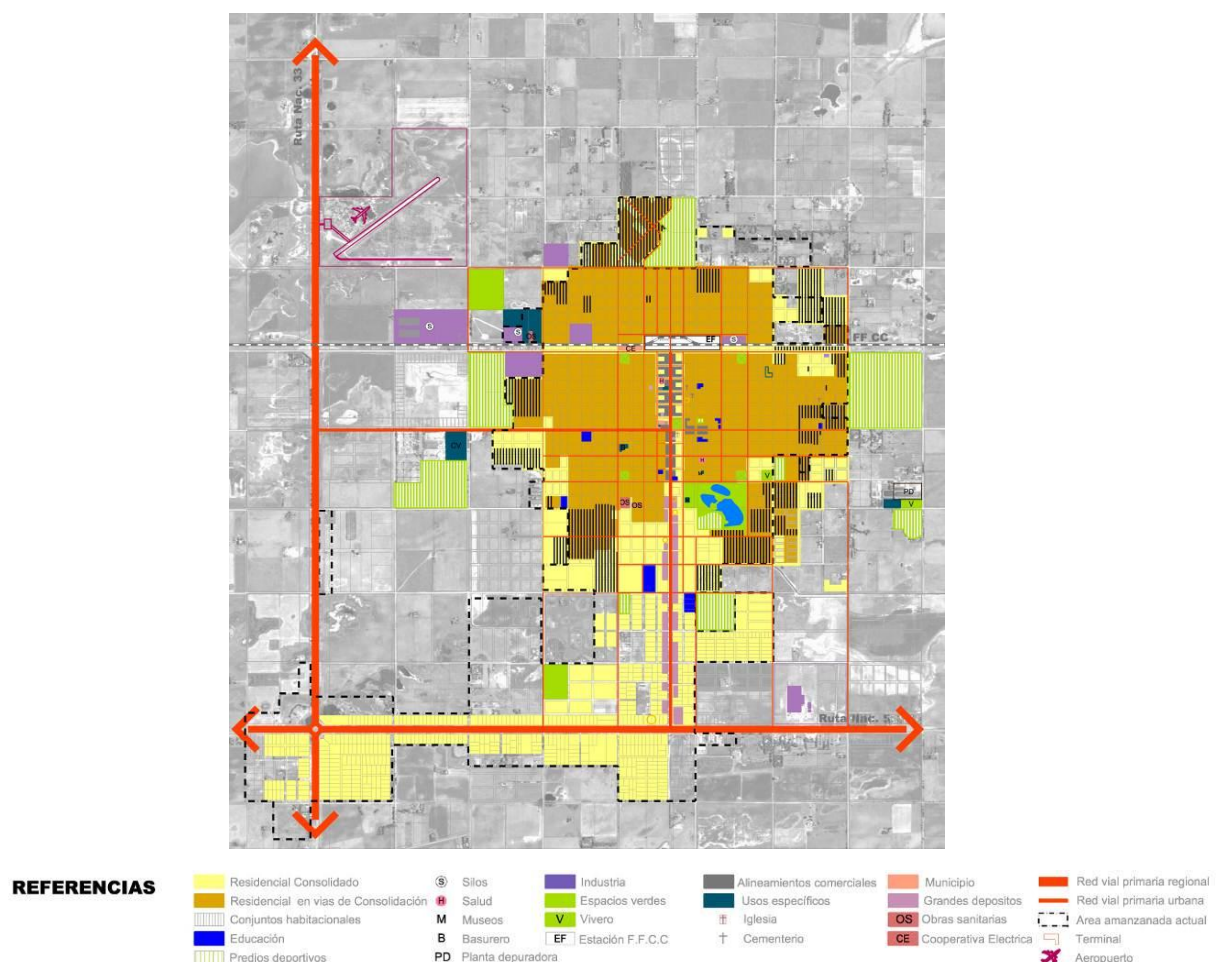


Figura 4: Estructura física urbana.

Fuente: Plan Director de Ampliación Urbana para la ciudad de Trenque Lauquen. Arq. Nestor Bono et al. UIN°5 IDEHAB. FAU. UNLP

La condición del medio natural en los bordes periféricos de la ciudad, muestra huellas de anegamientos y bajos que han sido saneados recientemente, a través de canalizaciones y de acciones de relleno, lo cual favorece su ocupación con usos del suelo de muy baja intensidad de ocupación y que demandan mayores superficies, similares al carácter con que cuentan las áreas periurbanas en la actualidad, como ser equipamientos de transporte y saneamiento, o predios recreativos públicos y privados.



ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS

ORDENANZA MUNICIPAL DE ZONIFICACIÓN 3465 (TRENQUE LAUQUEN 2010).

Se ha focalizado el análisis del presente instrumento normativo, en aquellos aspectos relacionados con las dimensiones relevantes del proyecto de investigación de referencia: ambiente, crecimiento urbano, patrimonio, paisaje y participación comunitaria. Si bien la fecha de la Ordenanza remite al año 2010, en verdad se trata del texto correspondiente a la más reciente modificatoria implementada, manteniéndose —en líneas generales— el cuerpo normativo elaborado en los años 80s.

La lectura del texto ha permitido distinguir enunciados generales, que contienen las expectativas, propósitos u objetivos perseguidos para las diferentes dimensiones mencionadas; lo cual ha sido confrontado con el articulado del instrumento normativo, a los efectos de visualizar la efectiva sanción de herramientas concretas conducentes a encausar positivamente aquellos enunciados.

En relación a la cuestión ambiental

Lo enunciado

Si bien no es frecuente encontrar en este tipo de normas, la realización de diagnósticos, en el documento analizado se hace referencia explícita a una problemática ambiental asociada a la existencia en planta urbana de algunos usos molestos y riesgosos. La zona que comprende los establecimientos cercanos a la planta urbana pasó a ser una zona industrializada problemática.

Entre los propósitos enunciados en la Ordenanza, que relacionan la aptitud ambiental con las condiciones edilicias, se reconoce la necesidad de garantizar que se satisfagan

los requerimientos ambientales vinculados con la iluminación, ventilación, asoleamiento, acústica, privacidad, limpieza y estética en concordancia con el Código de Edificación.

Lo normado

Se establece la obligación de presentar estudio de impacto, en todos aquellos proyectos cuya exigencia esté establecida por la Ley Provincial de Medio Ambiente 11.723, por el presente Código y en todos los casos que la autoridad de aplicación municipal lo considere necesario por considerar que la actividad podría generar cierto riesgo o molestia al medio y a la población circundante, presunción que deberá ser fundamentada técnicamente. Se enumeran asimismo una serie de emprendimientos en que la autoridad municipal podrá exigir la presentación de Estudio de Impacto Urbano.



Plano de Zonificación de la localidad de Trenque Lauquen

Fuente: Ord. Municipal 3465/10.

Además, se exigirá Estudio de Impacto Ambiental en todos aquellos casos en que la oficina técnica municipal (O.T.M) considere que puedan verse afectados los recursos agua, suelo, aire, flora y fauna, las condiciones del medio físico o social. Igualmente podrá ser denegada la localización de actividades que puedan generar perjuicios en una zona, aunque las mismas estén permitidas; y podrá condicionarse la aprobación de

localización y/o habilitación de establecimientos al cumplimiento de requisitos que aseguren un funcionamiento ambiental satisfactorio.

En relación al crecimiento urbano

Lo enunciado

En el antes mencionado diagnóstico, se advierte sobre el obstáculo que representa la localización inadecuada de algunas actividades, frente a las necesidades de crecimiento urbano. En tal sentido, se señala que existen concentraciones inadecuadas de Barrios de Interés Social, que cerrándose sobre si mismos, impiden la integración con otras áreas de la ciudad. El crecimiento de la ciudad se ha manifestado en forma desordenada, tanto en la periferia como en la zona central en altura.

Se hace mención del difícil acceso al suelo urbano para construir vivienda por parte de sectores mayoritarios de la población, producto de la especulación inmobiliaria y se señala la preocupación por el déficit poblacional, que se acrecentó con la radicación de familias atraídas por la calidad de vida que ofrece la ciudad.

En tal sentido, promueve la adecuación del estado parcelario a las necesidades de la estructura urbana; interviniendo sobre el espacio público a través de estudios y proyectos específicos con el fin de equilibrar la estructura, neutralizar la fragmentación socio-espacial, corregir conflictos ambientales y preparar sectores y zonas para recibir acciones de desarrollo y mejoramiento urbano-ambiental.

Lo normado

Los nuevos amezanamientos deberán integrarse armónicamente a la trama de las zonas circundantes. En las Zonas definidas como Residenciales Extraurbanas (REX) se procurará la integración del sector a la de la estructura general del trazado existente en el entorno. Asimismo se establecerán las respectivas etapas para su habilitación de acuerdo a la Zonificación.

En cuanto a las áreas rurales, se establece que las parcelas no podrán ser inferiores a una unidad económica de explotación extensiva o intensiva y sus dimensiones mínimas serán determinadas en la forma establecida por el Código Rural, como también las de aquellas parcelas destinadas a usos complementarios de la actividad rural.

En relación a la protección patrimonial

Lo enunciado

Se destaca desde el diagnóstico la importancia patrimonial del trazado urbano fundacional, como producto de la constante histórica de pensar el crecimiento urbanístico ordenado a través de la planificación en etapas fundamentales de su

desarrollo. La forma de la ciudad de TL está dada por un tejido compacto dentro de una trama urbana de amplias avenidas con ramblas y calles generosas con frondosa forestación.

Se explicita la voluntad de preservar los sitios, zonas, edificios y monumentos, que se definan como de interés patrimonial, considerando al espacio público como elemento indispensable de los bienes a proteger. También se promueve potenciar el aprovechamiento del patrimonio social, cultural y económico y recuperar sus valores de uso y cambio, orientando la rehabilitación del patrimonio, a través de actuaciones sobre los espacios libres y construidos.

Lo normado

Se obliga a los propietarios a la materialización, mantenimiento y/o reconstrucción de las aceras de calles y avenidas de las áreas urbanas de las localidades del Partido, las cuales mantendrán las dimensiones actuales. Además se establece que los letreros y su composición no menoscabarán la composición arquitectónica de la fachada ni desdibujarán los perfiles del edificio; ocultando aberturas, balcones ni áreas de ventilación. Se prohíben los anuncios pintados directamente sobre los muros de frente y en las medianeras de edificios. No se admiten marquesinas publicitarias. En los toldos podrá colocarse un logotipo de marca comercial no repetido.

La norma deja establecidas zonas de preservación de bienes patrimoniales, que son aquellas que por sus especiales valores y características culturales, históricas, urbanísticas, paisajísticas y ambientales requieren una regulación especial a fin de preservar los intereses de la comunidad, las que serán declaradas como tales, dentro del Catálogo Patrimonial respectivo, que elaborará la O.T.M., como parte del Programa de Preservación del Patrimonio Natural, Paisajístico, Arquitectónico y Urbanístico.

En relación al paisaje

Lo enunciado

El texto señala que la ciudad muestra una buena imagen urbana con una fuerte caracterización dada su traza inicial de avenidas y posteriores extensiones, delimitada luego por las cuatro plazas en los vértices de un cuadrado de 1270 m. de lado; ampliada en sucesivas etapas con algunas intervenciones urbanísticas de calidad. La forestación urbana es abundante en ramblas y parques admitiéndose solamente la poda correctiva, con lo cual los edificios de trama cerrada y baja altura generan un paisaje urbano agradable, generador de sensación de amplitud y al mismo tiempo de contención.

Todo lo cual lleva a explicitar -como objetivo- preservar zonas de interés natural, paisajístico, histórico, tradicional o arquitectónico, salvaguardando o incentivando sus potencialidades y potenciar al espacio público como el ámbito de mayor expresión de la ciudadanía, incrementando su aprovechamiento intensivo en términos simbólicos, sociales, culturales, turísticos, de uso e intercambio, recreativos y de esparcimiento.

Lo normado

A los efectos de mantener y mejorar las actuales condiciones del paisaje urbano, la ordenanza declara patrimonio forestal y bien protegido de interés público, al conjunto de especies arbóreas y arbustivas ubicadas en los espacios públicos -plazas, plazoletas, parques, aceras de calles y avenidas, y ramblas en tanto constituyen elementos primordiales para el equilibrio ecológico del territorio y sus áreas urbanas.

Las especies serán definidas por la Municipalidad para las zonas establecidas en el Código, atendiendo al carácter de las mismas, forma de ocupación, usos permitidos y ejemplares existentes.

		LO ENUNCIADO	LO NORMADO
1	AMBIENTE	Se anexa un diagnóstico territorial en que se expone las problemáticas asociadas a la coexistencia de usos residenciales con productivos molestos. Garantizar que se satisfagan los requerimientos ambientales vinculados con la Edificación.	CATEGORIZACION Y APTITUD AMBIENTAL PARA USO INDUSTRIAL (Ord. 3465/10, Capítulo 3.10) EVALUACION DE IMPACTO: (Ord. 3465/10, Capítulo 3.11) Conservación de desagües naturales: (Ord. 3465/10, Capítulo 4.1.8.4) localización de actividades que puedan generar perjuicios al medio, (Ord. 3465/10, Capítulo 7.6)
2	CRECIMIENTO URBANO	Barreras arquitectónicas (Ord. 3465/10, diagnóstico) Localizaciones inadecuadas. (Ord. 3465/10, diagnóstico) Dificultades para acceder a la tierra urbana. (Ord. 3465/10, diagnóstico) Déficit habitacional. (Ord. 3465/10, Diagnóstico) El crecimiento de la ciudad en esta última década se a manifestado en forma desordenada (Ord. 3465/10, Lineamientos) Promover la adecuación del estado parcelario (Ord. 3465/10, Objetivos) Neutralizar la fragmentación socio-espacial, (Ord. 3465/10, Normas para la protección del espacio público. Objetivos. Capítulo 4)	Evaluación de impacto urbano (EIU) Ord. 3465/10, Capítulo 3) Nuevos amanzanamientos.(Ord. 3465/10, Capítulo 4.1.3) Residenciales Extraurbanas (REX) se procurará la integración del sector a la de la estructura general del trazado (Ord. 3465/10, Capítulo 4.1.3) Apertura de calles: (Ord. 3465/10, Capítulo 4.1.4) Subdivisión en áreas rurales: (Ord. 3465/10, Capítulo 4.1.11) Queda expresamente prohibida la aprobación de parcelas inferiores a la unidad económica de explotación dentro del Área Rural. (Ord. 3465/10, Capítulo 4.1.11)

3	PATRIMONIO	La forma de la ciudad está dada en un tejido compacto dentro de una trama urbana de amplias avenidas con ramblas y calles generosas con amplia forestación (Ord. 3465/10, Diagnóstico) Preservar los sitios, zonas, edificios y monumentos. (Ord. 3465/10, Normas para la protección del espacio público. Objetivos. Capítulo 4) Potenciar el aprovechamiento del patrimonio social, cultural y económico y recuperar sus valores de uso y cambio. (Ord. 3465/10, Normas para la preservación y rehabilitación del patrimonio. Capítulo 11)	Materialización, mantenimiento y/o reconstrucción de las aceras. (Ord. 3465/10, Capítulo 8.7) Los letreros, anuncios pintados, marquesinas publicitarias, toldos. (Ord. 3465/10, Capítulo 8.8) ZONAS DE PRESERVACION Y BIENES PATRIMONIALES: (Ord. 3465/10. Capítulo 11.3) PROCEDIMIENTO PARA LA PRESERVACION Y REHABILITACION DEL PATRIMONIO. (Ord. 3465/10. Capítulo 11.4)
4	PAISAJE	Imagen urbana. (Ord. 3465/10, diagnóstico) Forestación. (Ord. 3465/10, Diagnóstico) Preservar zonas de interés natural, paisajístico, histórico, tradicional o arquitectónico. (Ord. 3465/10, Objetivos) Potenciar al espacio público como el ámbito de mayor expresión de la ciudadanía. [...] (Ord. 3465/10, Normas para la protección del espacio público. Objetivos. Capítulo 4)	El arbolado y la forestación de los espacios urbanos de Trenque Lauquen. (Ord. 3465/10, Capítulo 8.6.1) Preservación, ampliación y mejoramiento de las especies arbóreas y arbustivas. (Ord. 3465/10, Capítulo 8.6.4) Las especies arbóreas posibles de ser plantadas serán definidas por la Municipalidad. (Ord. 3465/10, Capítulo 8.6.8)

Matriz síntesis de la Observación de la Normativa de Zonificación Vigente

Fuente: Ord. Municipal 3465/10. Trenque Lauquen.

PLAN DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL PARTIDO DE TRENQUE LAUQUEN.

OBJETIVO GENERAL (visión, Horizonte): “Trenque Lauquen, fuente de historia y progreso, líder de innovaciones sociales, ambientales y productivas, integrado a la región, constituye un óptimo lugar para vivir y trabajar”.

El plan de Desarrollo se estructura en cuatro estrategias:

Estrategia 1: Potenciar el desarrollo social integrado, propiciando la configuración de un capital social acorde a las exigencias de las sociedades modernas, sosteniendo y optimizando el desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes del partido. Se reconocen tres programas: “Optimización local en los distintos niveles de enseñanza”, “Prevención. Atención a grupos vulnerables” y Desarrollo Comunitario Integral. Para este último se plantean 3 subprogramas, por la envergadura del mismo y en total se proponen 20 proyectos.

Estrategia 2: Consolidar al campo como espacio ambiental, económico y social, funcionalmente articulado a la ciudad potenciando su cultura, condiciones y cualidades de vida y producción.

Se reconocen dos programas: “Desarrollo ambiental del partido de Trenque Lauquen” y “Mesa de concertación de instituciones rurales”. Para el primero se plantean 4 subprogramas, por la envergadura del mismo. En total se proponen 18 proyectos.

Estrategia 3: Articular los agentes públicos- privados e integrarlos a la economía regional generando un tejido empresarial competitivo y una economía local diversificada a través de producciones tradicionales y no tradicionales con reconocimiento de origen en los mercados internacionales.

Se reconocen dos programas: “Desarrollo económico local” e “Integración de los municipios del Noroeste bonaerense”. Para el primero se plantean 5 subprogramas, por la envergadura del mismo. En total se proponen 5 proyectos, para un solo subprograma.

Estrategia 4: Territorio del partido planificado de manera integral y global donde se promueva la articulación del sistema de localidades, aumentando las oportunidades de crecimiento de las áreas urbanizadas y la accesibilidad y conectividad del territorio, con fuerte revalorización del medio rural y su integración con las áreas urbanas.

Se reconocen dos programas: “Plan Integral de gestión y desarrollo territorial para el partido de trenque Lauquen” y “Desarrollo ambiental del partido de Trenque Lauquen”. En total se proponen 5 proyectos.

LINEAMIENTOS / ESTRATEGIAS PROPUESTAS.		ALCANCE DE LAS ACCIONES PROPUESTAS	
		Enunciación.	Formulación (Proy./ Código)
Estrategia 1	Potenciar el desarrollo social integrado.	Fortalecimiento institucional. Participación de la sociedad civil. Articular el accionar de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector. Promover programas y proyectos sociales. Atención de los grupos de mayor vulnerabilidad social. Propiciar programas de acceso al mercado laboral. Optimizar la oferta y accesibilidad educativa. Mejorar la oferta regional (educativa, sanitaria, etc.).	“Optimización local en los distintos niveles de enseñanza”. “Prevención. Atención a grupos vulnerables” y Desarrollo Comunitario Integral.
Estrategia 2	Consolidar al campo como espacio ambiental, económico y social.	Protección, seguimiento y aprovechamiento de los recursos naturales. Sistema de gestión integral de agua. Proteger el recurso suelo. Proteger y desarrollar los espacios naturales, flora y fauna. Producción con bajo contenido de químicos y toxinas, y libre de zoonosis. Desarrollo políticas y proyectos integrales del campo. Mejorar las condiciones de la población rural.	“Desarrollo ambiental del partido de Trenque Lauquen” y Mesa de concertación de instituciones rurales”.

Estrategia 3	Articular los agentes públicos privados e integrarlos a la economía regional.	Aumentar la competitividad de las empresas. Aumentar y diversificar la base económica local. Conseguir nuevos mercados. Adecuar el espacio físico para nuevas actividades económicas. Facilitar el acceso de las Pymes a procesos productivos ambientales, sanitarios y de calidad. Promover un trabajo articulado entre los partidos del oeste bonaerense. Desarrollar una oferta económica regional. Generar información para la caracterización de la región y sus demandas.	“Desarrollo económico local” e “Integración de los municipios del Noroeste bonaerense”.
Estrategia 4	Territorio del Partido planificado de manera integral y global.	Promover la oferta de suelo para la localización de actividades con proyección regional. Mejorar la distribución de los servicios. Desarrollar una estrategia integral y global de ordenamiento del suelo. Crear nuevas alternativas de crecimiento para la ciudad. Consolidar a 30 de agosto y Berutti como subcentros de servicios del área agropecuaria. Fortalecer la identidad histórica y cultural de los asentamientos. Desarrollar una estructura paisajística del partido. Determinar áreas de alto significado biológico, turístico y productivo. Aumentar y articular medios y modos de transporte del partido. Crear un sistema integral de movilidad urbana en la cabecera. Controlar sustancias tóxicas, contaminantes y/o molestas, en centro poblados y áreas periurbanas.	“Plan Integral de gestión y desarrollo territorial para el partido de trenque Lauquen” y “Desarrollo ambiental del partido de Trenque Lauquen”.

Matriz Síntesis de la Observación del *PLAN DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL PARTIDO DE TRENQUE LAUQUEN*.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El contexto temporal correspondiente a la sanción del Decreto-Ley 8912/77, es preciso señalarlo, está signado por la vigencia de una de las dictaduras militares sufridas por nuestro país, que incluía la concepción de una sociedad “ideal”, construible desde el poder. De modo coherente, la concepción de la planificación territorial, contaba con un relativo sesgo tecnocrático y dirigista, y se debatía en la contradicción de la transición del modelo desarrollista al neoliberal.

Pero es necesario valorar como factores positivos de dicho instrumento –para la escala local- el hecho de haber trasladado a la gestión municipal la responsabilidad técnico-política de su organización, la incorporación de cambios estructurales en los procesos de creación de suelo urbano, subdivisión y ocupación del territorio; procurando un brusco freno a la especulación inmobiliaria que hasta entonces regía el crecimiento urbano. Recogió, al menos formalmente, los nuevos paradigmas de sensibilización frente a la problemática ambiental, que se instalaban en el mundo en los años 70, la preocupación por la degradación del patrimonio natural y cultural; y la “enunciación” de la necesidad de participación de la comunidad en las políticas territoriales, pese a realizarse en el

antes citado contexto de represión y suspensión de las libertades individuales y la vida democrática.

Sin embargo, en buena parte de las normativas municipales de usos y ocupación del suelo analizadas –y hoy vigentes–, se ha observado una muy baja consideración e incorporación efectiva de estas cuestiones, excepto –en ocasiones– mediante una enunciación declamativa; lo cual les ha valido su encasillamiento –en el imaginario técnico colectivo– de meras formuladoras de “zoning” e indicadores urbanísticos. Esta situación responde en muchos casos al hecho de contar en el territorio solamente con la primer etapa del proceso de planificación previsto por el DL8912/77 cumplida, la delimitación preliminar de áreas, que es un instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo, que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio y eventualmente zonas de uso específico.

En años más recientes, en el marco de fuertes cuestionamientos a las modalidades clásicas de planificación territorial –dominantemente espacialistas–, surgen enfoques de planificación y gestión territorial que promueven una mirada interdisciplinaria para la comprensión de las complejas realidades urbanas y regionales, con más la necesidad de incorporar al sistema decisonal a los múltiples intereses e identidades que representan los diversos actores sociales; la valoración de la flexibilidad y el corto plazo, etc.

Por otra parte, se sabe de la existencia de una crítica al DL8912/77 –no siempre explícita–, principalmente por parte de los responsables de llevar adelante estos nuevos instrumentos –en municipios bonaerenses–, sin reconocer, observar y valorar debidamente la potencialidad dada por la preexistencia de aquel soporte legal.

El proyecto en curso, se encuentra confrontando unos y otros instrumentos en diferentes distritos provinciales, focalizando la atención en las dimensiones citadas.

El ejemplo utilizado para ilustrar el procedimiento metodológico, fue el partido de Trenque Lauquen. Los resultados de la confrontación de sus instrumentos, no necesariamente se corresponde con las conclusiones que al momento se observan para la mayoría de las Unidades de Análisis en estudio, ya que la normativa municipal vigente no solo superó la instancia de enunciación formal, sino que avanzó en la implementación de instrumentos concretos relacionados –al menos– en algunas de las temáticas en estudio.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Sustentable, incorpora una escala territorial más amplia, incluyendo la enunciación de acciones deseables para las escalas territoriales

regionales y distrital, con extensas consideraciones en términos de mejoramiento institucional, desarrollo económico y social, contemplando la sustentabilidad ambiental. No surge de la observación, contradicciones en el espíritu ni en el cuerpo de los instrumentos analizados, sino más bien que se los considera potencialmente complementarios, restando -en el caso del Plan-, la determinación de prioridades y formulación de los proyectos que se enuncian.

Precisamente las conclusiones finales que se bosquejan para el proyecto en estudio, incluyen recomendaciones para conjugar en la gestión de los territorios distritales bonaerenses, la mirada multisectorial, estratégica y flexible de los nuevos planes, con la necesidad de revalorizar y resignificar la dimensión espacial que aportan los instrumentos normativos de ordenamiento urbano aportados por el Decreto Ley 8912/77.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BORJA, Jordi; “Ciudades. Las Ciudades y el Planeamiento Estratégico”. En Revista Urbana N° 22. Editada por el Instituto de Urbanismo de la FAU-Universidad Central de Venezuela y el Instituto de Investigación de la FAU-Universidad del Zulia. 1998
- CASTELLS, M.: La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid, Alianza Editorial S.A. 1995
- CORAGGIO, José Luis. Territorios en Transición. Editorial Ciudad. Centro de Investigaciones. Quito, Ecuador. 1987
- KULLOCK, David, CATENAZZI, Andrea, PIERRO, Nilda R.; Nuevas Corrientes de Pensamiento en Planificación Urbana. 1ra. Edición. Buenos Aires. Argentina. Editorial FADU-UBA. 2001
- RECA, Ricardo Pablo (2002): Derecho Urbanístico, Volumen II: El Ordenamiento Territorial. Editorial La Ley.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. “Plan Estratégico Territorial. Avance 2008”. Buenos Aires, 2008.
- SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SEPLADE). “Caracterización y desarrollo regional bonaerense”. La Plata, 1977.
- SUBSECRETARIA DE URBANISMO Y VIVIENDA. DIRECCION PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL, “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”. La Plata, Argentina 2007.