

CAPACIDADES ESTATALES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: MUNICIPIOS METROPOLITANOS Y DEL INTERIOR EN EL CONTEXTO POSNEOLIBERAL (2004-2015)

Licia Ríos¹

Resumen

Se exponen resultados de la tesis doctoral “Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial en Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto posneoliberal (2003 -2015)”. En particular, en esta ponencia pone en discusión el examen y ponderación de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los 135 municipios de la provincia a partir de un entramado complejo.

Se interpreta al ordenamiento territorial como una política pública clave para conducir las transformaciones en la configuración y organización de los territorios y así contribuir al logro de los propósitos del desarrollo económico y social de los espacios locales. En este marco es protagónico el papel de los Estados municipales en la articulación de los procesos que lo generan. Las capacidades estatales específicas son vistas desde una mirada interactiva a las múltiples dimensiones que las definen, situadas histórica, espacial y temporalmente. Son entendidas como las habilidades para lograr los propósitos de las políticas de ordenamiento territorial cuyo carácter se destaca como multidimensional, prospectivo y coordinado.

Se incluyen resultados de para cada uno de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, y se destacan los resultados diferenciales entre el estudio para la Región Metropolitana de Buenos Aires y el resto del interior provincial.

Palabras clave: Capacidades estatales, ordenamiento territorial, Provincia de Buenos Aires.

¹ licia.rios@hotmail.com, Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, FAU, Universidad Nacional de La Plata.

Introducción

Se exponen resultados de la tesis doctoral “Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial en Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)”. En particular, en esta ponencia se pone en discusión el examen y ponderación de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los 135 municipios de la provincia a partir de un entramado complejo.

Se interpreta al ordenamiento territorial como una política pública clave para conducir las transformaciones en la configuración y organización de los territorios y así contribuir al logro de los propósitos del desarrollo económico y social de los espacios locales. En este marco es protagónico el papel de los Estados municipales en la articulación de los procesos que lo generan. Las capacidades estatales específicas son vistas desde una mirada interactiva a las múltiples dimensiones que las definen, situadas histórica, espacial y temporalmente. Son entendidas como las habilidades para lograr los propósitos de las políticas de ordenamiento territorial cuyo carácter se destaca como multidimensional, prospectivo y coordinado.

Se incluyen resultados para cada uno de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, y se destacan los resultados diferenciales entre el estudio para la Región Metropolitana de Buenos Aires y el resto del interior provincial.

El ordenamiento territorial como política pública y las capacidades específicas para su formulación e implementación

Se interpreta al ordenamiento territorial como una política pública, lo que implica concebirlo como un instrumento manejado en el marco de determinadas relaciones entre el Estado y la Sociedad, lo que significa entender al Estado como un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden en un territorio determinado y, finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada (O’Donnell, 1993, p. 3). Se concibe como un proceso que implica sucesivas tomas de posición frente a selecciones de problemas de índole territorial, que por diversos motivos se constituyeron como objeto de la acción estatal y pudieron entrar en la agenda de gobierno. Estas intervenciones, u omisiones, revelan las modalidades de intervención del Estado en torno a los asuntos territoriales. Qué problemas se

abordan, qué proyecto territorial conduce la política, qué actores sociales se benefician con el mismo, quiénes son relegados, son algunas de las aristas que se definen al tomar decisiones y acciones públicas vinculadas a esta materia (Ríos, 2017).

En este sentido, no todos los temas y problemas pueden ser atendidos, sino que debe seleccionarse a cuáles dar respuesta en base a los recursos disponibles, tanto del propio Estado como del resto de los actores que se movilizan para satisfacer necesidades de los grupos que representan. En este sentido, el rol del Estado es fundamental, porque implica el ejercicio del poder sobre el territorio a partir de sus determinaciones, aunque en su decisión intervienen coaliciones de actores, ejercicios de poder, valoraciones políticas, entre otros procesos que requieren de ciertas capacidades específicas para el sostenimiento de un proyecto territorial compartido.

La interpretación también conlleva una mirada territorial a las políticas públicas (Madoery, 2008), es decir para las mismas los territorios son los ámbitos que las articulan ya que por definición, los territorios expresan la integración de espacio, sociedad y políticas. Esta mirada lleva a interpretar al ordenamiento territorial como un instrumento que establece conexiones territoriales entre políticas sectoriales con incidencia territorial. Se requiere para ello de la combinación de acciones planificadas y estratégicas capaces de direccionar hacia el proyecto de territorio con capacidad de articular acciones contextuales y de las otras políticas con incidencia territorial.

Esta propuesta también expresa el rol del Estado municipal como articulador y principal actor en cuanto a su formulación e implementación en tanto la complejidad y especificidad de los procesos territoriales y la necesidad de articular en el territorio al conjunto de políticas económicas y sociales en el marco de distintos escenarios de contexto. Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial municipal está guiado por una doble finalidad, la intervención sobre los procesos territoriales de organización y configuración, y la intervención sobre las políticas sectoriales, de aquí su carácter transversal, lo que requiere de acciones integrales o sistémicas.

Por su parte, el ordenamiento territorial municipal se interpreta como una política pública para la integración de políticas hacia el desarrollo económico y social, cuyo objeto central es conducir los procesos de configuración y organización del territorio en base a

ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano en forma colectiva y coordinada, por medio de un proceso planificado y gestionado en articulación con los distintos actores, instituciones e instrumentos. Esta definición pone énfasis en: los propósitos sociales de esta política específica; en su condición relacional, transversal y/o suprasectorial; en la intervención como proceso planificado; y en la necesidad de puesta en juego de instrumentos para pasar de las estrategias a las acciones de transformación concretas. También está sobreentendida la idea de actuación a partir de la combinación de acciones estratégicas y acciones programadas (Ríos, 2017, p. 146).

Según estos planteamientos, el ordenamiento territorial municipal es una política compleja y en forma consecuente, requiere de capacidades estatales específicas que permitan su formulación e implementación en los términos planteados. Un punto de coincidencia en las discusiones actuales sobre las capacidades estatales es su consideración como “habilidades para lograr un propósito” (Rodríguez Gustá, 2007, p. 88) y resulta ineludible la propuesta de Grindle (1997; citado en Alonso, 2007, p. 18), quien define a la capacidad como las habilidades por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad y que propone que estas se concretan partir de múltiples dimensiones.

Para complejizar la propuesta de Grindle y producir un acercamiento a la realidad territorial latinoamericana y comenzar a construir una trama para el abordaje de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial, interesa recorrer las propuestas de conceptualización de dos autores que reflexionan sobre este tema y formulan dimensiones para su abordaje, se trata de Fabián Repetto (2007) y Guillermo Alonso (2007). También se reflexionará a partir de la propuesta de Carlos Matus (1998) relacionada con las capacidades de gobierno por su valoración respecto de la planificación.

Fabián Repetto (2007) pone énfasis en que las capacidades estatales se requieren para resolver problemáticas de la sociedad, y define como capacidad estatal a la

aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debería proveer la respuesta estatal a dichos problemas (p. 43).

Concepto que “remite a una posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Repetto, 2007, p. 49). Guillermo Alonso (2007) pone mayor énfasis en la perspectiva relacional, al destacar la necesidad de visualizar la lógica de los actores vinculados a la acción política, por ello las define como “el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política” (p. 13). Por su parte, la propuesta de Carlos Matus (1998, p. 41) resulta interesante por la noción de “capacidad de gobierno” porque destaca el concepto de planificación como uno de sus componentes definitorios y como actividad propia del “arte de gobernar” (citado en Bernazza y Longo, 2014, p. 126). El autor precisa que la capacidad de gobierno es la

capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenidos propositivo del proyecto de gobierno (Matus, 1998, p. 41).

En este marco se propone conceptualizar a estas capacidades como las habilidades de las agencias estatales que posibilitan desempeñar con éxito la conducción del ordenamiento territorial en forma planificada y coordinada para contribuir al desarrollo económico y social de los ámbitos locales. Es decir, se plantea que las capacidades estatales para el ordenamiento territorial se requieren para manejar en forma planificada, estratégica y constante tres aspectos principales. El primero de ellos vinculado con la necesidad de problematización de las cuestiones territoriales de forma tal que permita la definición de objetivos y prioridades desde una mirada integral, en cuanto a sus factores condicionantes, dimensiones, escalas y actores comprendidos. El segundo de ellos relacionado con la necesidad de identificar acciones direccionadas en forma planificada hacia ciertos fines sociales compartidos. Y el tercero, referido al requerimiento que tiene la política de articular distintos recursos e instrumentos, para alcanzar las finalidades de la política sosteniendo la integralidad (Ríos, 2017, p. 146).

En este marco, el estudio de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial requiere integrar aspectos correspondientes a escalas y dimensiones diferentes, tanto externas como internas al aparato estatal municipal. Por ello, la propuesta remite a cuatro ejes básicos en su interpretación: pensar al ordenamiento territorial como una política pública; concebir

las políticas públicas con una mirada territorial; pensar las capacidades estatales municipales desde la especificidad del ordenamiento territorial; y desarrollar un abordaje multi-escalar.

Propuesta metodológica para el abordaje de las capacidades

La propuesta metodológica hizo foco en las habilidades de las agencias estatales a partir de dos niveles principales de abordaje, uno externo, perteneciente al contexto estructurante; y otro interno, del propio nivel municipal. A nivel externo, se incluye el análisis de los contextos que por fuera del propio Estado municipal, interaccionan con el mismo condicionando a las capacidades. Esto se refiere al modelo de Estado, las relaciones y dinámicas de las estructuras de gobierno, las condiciones sociales y económicas, las estructuras territoriales, la implementación diferencial de políticas nacionales y provinciales, y otros procesos de orden regional y global, por citar algunos principales (Ríos, 2017).

A nivel interno, interesa la integración de recursos, productos y procesos de distinta naturaleza que inciden sobre las capacidades. Se plantean tres dimensiones de capacidad: la administrativa, la política y, la de planificación-gestión, cuyas formas múltiples entrelazadas, explican y condicionan recíprocamente la disposición de las capacidades para la formulación e implementación de esta política específica. Las tres dimensiones también son complejas en tanto incluyen componentes en su interior. Dimensiones y componentes son interdefinibles, es decir se determinan mutuamente, por lo que sus límites pueden ser imprecisos.

La capacidad administrativa se indaga como condición básica necesaria para la conducción cotidiana de la política y el sostenimiento de la integralidad. Estas capacidades refieren a la disponibilidad de recursos organizacionales, procedimentales y humanos para tomar decisiones y, formular acciones para encauzarlas e implementarlas. Para su abordaje empírico en los municipios de la provincia se propuso reconocer la existencia efectiva de áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial en las estructuras organizacionales al finalizar el periodo de estudio.² Se asignaron valores diferenciales según la jerarquía de las áreas orgánico-funcionales, con valores más altos para

² La fuente de información es de tipo primaria, el registro oficial disponible en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y su verificación mediante búsquedas particulares en los organigramas municipales aprobados por Ordenanza municipal.

las organizaciones descentralizadas o centralizadas de tipo secretaría y grados decrecientes según se trate de direcciones, oficinas y jefaturas.

La capacidad política, como dimensión crucial, se requiere para problematizar, decidir y consensuar con otras políticas las cuestiones territoriales. Implica la habilidad de poner en agenda y dar forma de política pública a las demandas de los grupos sociales, tomando decisiones que los representen en el marco de un proyecto territorial. Para la indagación en los municipios de la provincia se propuso examinar la problemáticas incorporadas en la agenda de la regulación del ordenamiento territorial durante el periodo 2003-2015 en el marco del Decreto 8.912/77.³ En ellas se buscó asociar la diversidad, para indagar en los diferentes grados de multidimensionalidad logrados por la política, y la cantidad de actuaciones, para hacer foco en las veces que se tomaron decisiones relacionadas con el ordenamiento. En línea con ello, los municipios que registran más diversidad y cantidad de temas abordados exhiben capacidades en grados mayores.

La capacidad de planificación y gestión, como condición estructurante, interesa para sostener procesos que direccionen caminos, a partir de priorizar temas y, articular instrumentos para su consecución. Se requieren como garantía de un abordaje integral con referencias direccionadas, evitando la suma de parcialidades. Para el análisis en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se propuso indagar en la incorporación de nuevos instrumentos de planificación integrales sancionados durante el periodo 2003-2015 diferenciándolos por niveles de integralidad y por la capacidad para su actualización.⁴ Interesa asociar ambos componentes para visibilizar la capacidad de planificar –para formular y sostener el proyecto de territorio (Ríos, 2017).

Finalmente, las capacidades para el ordenamiento territorial se definen por las relaciones entre múltiples contextos y dimensiones de capacidad. Para ello se sintetizan

³ La fuente de información es de tipo primario y proviene de registros oficiales y documentos públicos. Se analizaron 509 Ordenanzas sancionadas en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77, disponibles en formato papel en el Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA) y 307 resoluciones ministeriales obrantes en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC), ambos disponibles en forma física en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

⁴ La fuente de información es primaria y proviene de registros oficiales y documentos públicos. Se construyó a partir del registro oficial de actuaciones administrativas disponible en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires y del análisis de 509 Ordenanzas sancionadas en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77 disponibles en formato papel en el Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA).

distintos índices de capacidad parciales y uno que integra los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación. A su vez, se propone avanzar en dos niveles mayores de síntesis: los grados de capacidad para el ordenamiento territorial y las tipologías de municipios según capacidades disponibles-patrones de distribución (Ríos, 2017).

Resultados de la evaluación de las capacidades

El examen y ponderación de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-2015 permitió arribar a las siguientes observaciones:

Respecto del contexto estructural

Se destacó la existencia de factores estructurales que condicionan las capacidades para el ordenamiento territorial de diverso modo. Las características demográficas, económico-productivas, sociales, financieras y las distintas pertenencias territoriales efectivamente inciden diferencialmente sobre las mismas. Porque las problemáticas territoriales son específicas, como también lo son los recursos económicos, políticos, financieros territoriales y sociales con que cuentan los municipios para formular las políticas.

Se verificó que el tamaño poblacional de los municipios puede estar vinculado a problemáticas territoriales específicas, fundamentalmente relacionadas con cada pertenencia regional. Por ejemplo, los grandes aglomerados urbanos, como la RMBA, Mar del Plata o Bahía Blanca, son los que concentran las problemáticas más heterogéneas y que repercuten en la mayor cantidad de población, sin embargo los núcleos poblacionales menores pueden tener menos diversidad de problemáticas pero ello no implica gravedades menores. Por otra parte, el carácter distribuido de los núcleos poblacionales menores, puede dificultar el abordaje de las problemáticas por cuestiones de escala y eficiencia técnico-económica.

También se puede relacionar el mayor tamaño poblacional con la fuerza de las actividades económicas asentadas en los territorios, de este modo mayor diversidad de actividades se asocia generalmente con mayor población en tanto actúan como polos de

atracción poblacional. A su vez, puede relacionarse que la mayor diversidad de actividades económicas puede estar asociada a la capacidad de generar recursos financieros de origen municipal por el cobro de tasas, cuestión que está seriamente restringida en los municipios interiores pequeños cuya economía es de base agropecuaria en la mayor cantidad de casos. A su vez, la diversidad y pujanza de las actividades económicas podrían implicar mayores recursos para el ordenamiento, pero la ponderación de las problemáticas críticas, propias de los grandes aglomerados urbanos, tal vez no contribuya a la utilización en este destino.

Otro aspecto de gran peso estructural en la comprensión de las capacidades disponibles es el relacionado con los aspectos institucionales por las limitaciones de poder, competencias y recursos que impone el régimen constitucional vigente al condicionar las posibilidades de hacer políticas favoreciendo la dependencia de los niveles superiores del Estado. Este marco le cabe a todos los municipios, sin embargo sus estructuras de ingresos y egresos tienen extremos muy dispares que impiden hacer generalizaciones al respecto.

Si bien en términos generales los recursos de los municipios tienen como principal fuente de ingresos los aportes de otras jurisdicciones, fundamentalmente transferencias provinciales, los rangos de participación diferenciales destacan que las situaciones más favorables se encuentran en el norte de la RMBA y, las peores en algunos sectores del interior provincial. Respecto de los ingresos también se vio que durante el período la inversión pública proveniente en vivienda, equipamientos e infraestructuras provenientes de otros niveles de gobierno tuvieron una incidencia diferencial sobre las economías locales. Por su parte, los gastos municipales tienen como principal componente a las erogaciones en personal que representan poco más de la mitad de los gastos corrientes de los municipios bonaerenses. Las situaciones más desfavorables se visualizan en el sureste y este de la RMBA y las mejores en el sur de esta región (Figura 1).

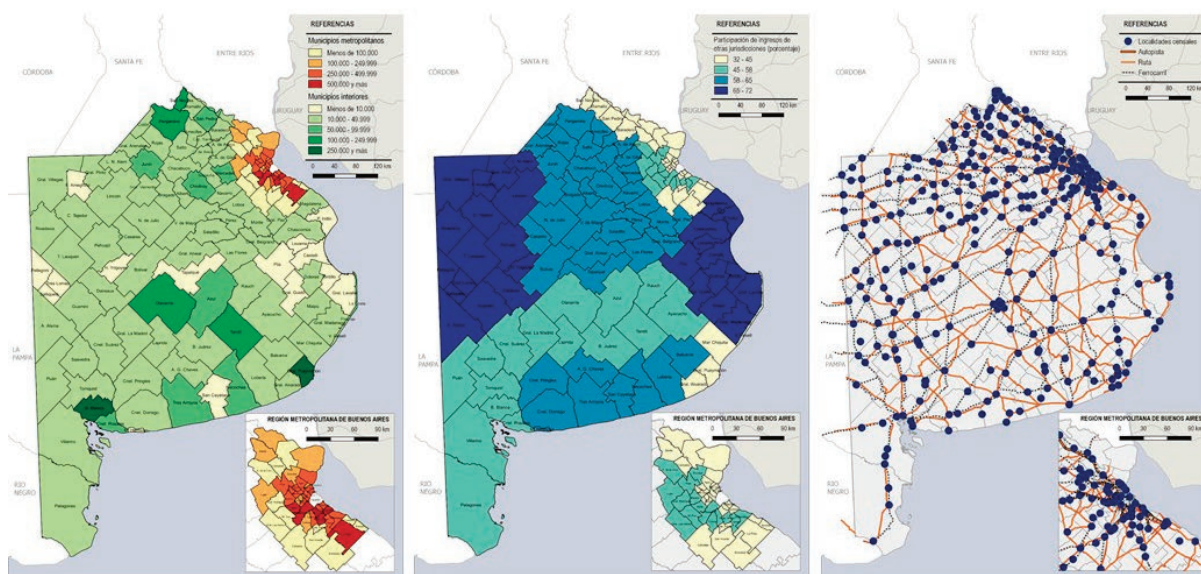


Figura 1: Diversidad del territorio provincial: interior y RMBA: a) Municipios de la provincia de Buenos Aires por tipos: según regiones y rangos demográficos; b) Dependencia económica de los municipios de otras jurisdicciones; c) Sistema urbano. Fuente: Elaboración propia con datos de a) CNPHyV 2010 y en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007); b) Dirección Provincial de Estadísticas, 2013; y c) IGN, 2017.

En el marco de los aspectos institucionales, la investigación también hizo foco en las restricciones que impone el propio sistema de ordenamiento territorial caracterizado por el mínimo e inestable desarrollo de las agencias de la administración provincial y nacional abocadas a este fin; la desjerarquización del ordenamiento territorial en los tres niveles del Estado; y la desactualización y desarticulación del sistema jurídico específico. Este conjunto impone restricciones para el abordaje de las problemáticas y procesos territoriales, a su manejo parcial, a una débil articulación entre las políticas, entre otros efectos que inciden sobre las capacidades.

En este último sentido quedó manifiesto que en términos generales no fue posible entre todos los niveles de gobierno, y políticas con impacto territorial, una concepción del ordenamiento multidimensional, transversal y articulado. No obstante, entre 2003-2015 se desarrollaron procesos y políticas territoriales que suscitaron un cambio sustancial en el carácter de las políticas, por la decisión de tomar partido frente a algunas cuestiones que en las décadas anteriores habían sido libradas al mercado como, por ejemplo las relacionadas con la planificación territorial, la tierra y la vivienda. Puede esquematizarse entonces que

existió una visión del ordenamiento territorial a nivel nacional, conducida por el Ministerio de Planificación Federal, y otras miradas condicionadas por las urgencias de la implementación de cada política sectorial de nivel nacional y provincial que repercutieron en forma de parcialidades a nivel local. Ese momento que podría haber sido de mejoramiento de las capacidades para hacer las políticas municipales en general y, las políticas territoriales en particular, se caracterizó por el fuerte carácter centralista de las principales acciones con impacto territorial y por su desarticulación a nivel local.

Esta fue una condicionante importante de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial municipal en tanto los recursos que distribuyeron los niveles superiores del Estado fueron muy significativos por lo que se originaron vínculos de dependencia vertical para su asignación, fundamentalmente desde el nivel nacional hacia los gobiernos locales sin la intervención del nivel intermedio y de los propios actores locales. Por ejemplo, la intensa política habitacional desarrollada durante el periodo, en términos generales no pudo ser abarcada por procesos planificados del territorio, que mayormente pudo acogerse como actuaciones parciales, con poca capacidad política para articularse en procesos de ordenamiento integrales y planificados.

Es decir, se comprueba la existencia de múltiples condiciones de contexto estructural, tanto internas como externas, que se desarrollan en el territorio de la provincia de Buenos Aires y que son necesarios de abordar a partir de capacidades específicas, y también que estas diversas situaciones actúan restringiendo o favoreciendo a las capacidades disponibles, prevaleciendo los factores que las debilitan por sobre los que se constituyen como fortalezas u oportunidades.

Respecto de la situación en los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires

El estudio de las capacidades en el universo de municipios de la provincia permitió reconocer que de las tres dimensiones de capacidad (Figura 2), la que mejores resultados obtuvo es la administrativa, y la de menor valoración es la de planificación. La capacidad política fue la que condujo a impregnar a la política de ordenamiento territorial con un fuerte carácter sectorial, guiando a las actuaciones a partir de iniciativas parciales (Ríos, 2017).

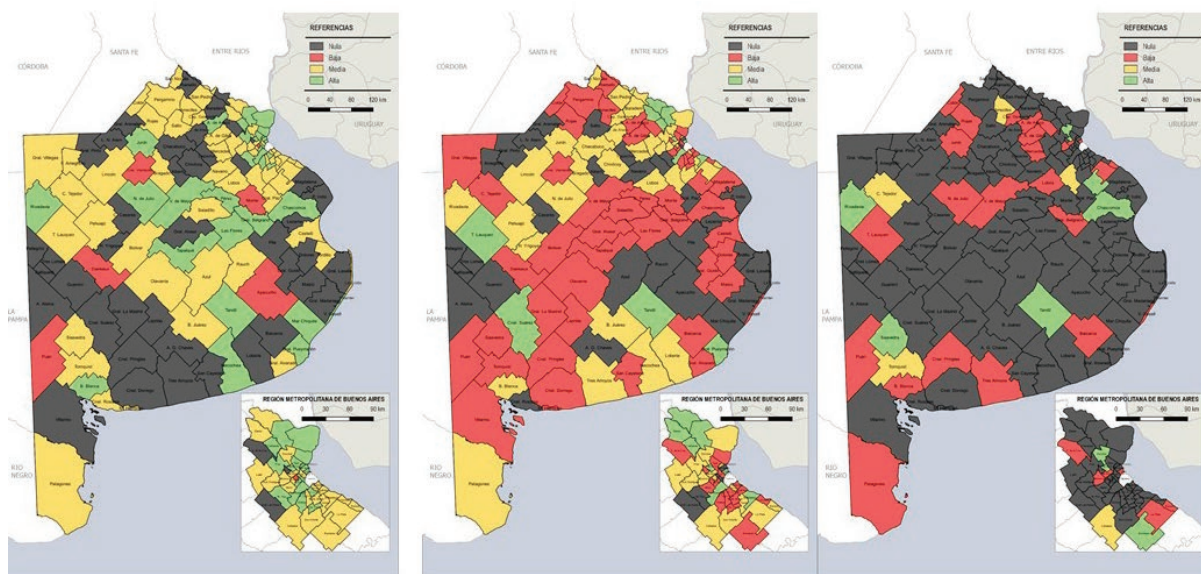


Figura 2: Dimensiones de las capacidades a) Capacidades Administrativas b) Capacidades políticas c) Capacidades de planificación y gestión. Fuente: Rios (2017).

En particular, el análisis de las capacidades administrativas permitió reconocer que, del total de 135 municipios, más de un 30% tiene capacidad nula, es decir no cuentan con áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial, requisito mínimo para sostener la política específica. La mayor parte pertenece al territorio interior pampeano y se corresponde con municipios pequeños y muy pequeños.

Por su parte, la categoría de capacidad baja, se desarrolla sólo en un 7% de los municipios. La categoría dominante es la de rango medio en tanto el 40 % de los municipios de la provincia la ostentan, aunque la representatividad en términos porcentuales es mayor en la RMBA. La categoría alta de capacidades administrativas también tiene una incidencia importante, del 23% sobre el total de municipios y también se verifica un alcance porcentual mayor en la RMBA.

Es decir, existen grandes restricciones para comenzar a institucionalizar al ordenamiento territorial en tanto aún no se pudieron crear las agencias estatales que permitan su desarrollo. Disponer de ellas es la base de la capacidad política y de la capacidad de planificación, aunque está claro que no las garantiza.

El análisis de las capacidades políticas dio cuenta que del total de municipios provinciales, un 25% tiene nula capacidad de problematizar al ordenamiento territorial en

términos integrales y un 41% baja, y que en su mayor parte pertenecen al territorio interior pampeano y a los partidos más pequeños. Sólo un 33% del total de municipios de la provincia se agrupa en las categorías media y alta. Visto desde una mirada general, se concluyó que porcentualmente, los municipios metropolitanos pudieron alcanzar mejores valores de capacidad política, es decir de poner en agenda temas vinculados al ordenamiento.

Lo dominante en los municipios de esta región fueron las actuaciones parciales producidas por demandas del mercado inmobiliario de gran escala y vinculados a la actividad financiera. Puede relacionarse también con la fuerte actuación del gobierno nacional y provincial sobre el territorio metropolitano a partir de políticas sectoriales que hicieron foco en este territorio por los altos déficits en materia de tierra, vivienda e infraestructuras. En este sentido, si bien no es el tema analizado, cabe señalar que las afinidades políticas entre gobiernos de los distintos niveles del Estado también pueden haber sido motivo de las diferenciales asignaciones de recursos.

En términos generales, en el interior pampeano puede afirmarse que lo característico fue la disposición de poca capacidad política. En relación a ello se verificaron agrupamientos críticos en el oeste provincial, en municipios de la cuenca deprimida del Salado y en colindantes al litoral Atlántico norte, norte de la provincia y oeste de la RMBA cuyas problemáticas regionales ambientales, hídricas y de las actividades económicas requieren de una urgente atención.

Otra dimensión del abordaje de las capacidades políticas fue posibilitada por la mirada a los problemas que merecieron ser cuestiones del ordenamiento territorial. Se observó que adquirieron un espectro bastante acotado, puesto que –bajo las finalidades social, económico-productiva y ambiental– sólo se incluyeron 11 temas generales que movilizaron recursos. Es decir, la diversidad fue muy baja. Sobre todo teniendo en consideración la extensión y heterogeneidad del territorio provincial aludida en toda la extensión de este trabajo.

Se corroboró que el tema que logró convertirse en cuestión del ordenamiento territorial en forma más reiterada fue de finalidad social y estuvo motivado por el crecimiento urbano y extraurbano. En términos generales, las finalidades económico-productivas y ambientales tuvieron una baja incidencia en la agenda del ordenamiento territorial, del 23% y

2,5% respectivamente. Aunque cabe destacar que en la RMBA se destaca también el peso de los fines económicos productivos.

Esta demanda puede relacionarse con tres factores, uno se relaciona con las ínfimas experiencias de tipo integral o planificadas lo que llevó a que las demandas de nuevas áreas residenciales se resuelva de manera parcial; otro relacionado con las escasas ocasiones en las que se intentó anticipar a estos desarrollos a través de la creación de áreas de reserva urbana; y la tercera perteneciente al contexto estructural relacionada con el fuerte impulso al crecimiento extensivo desarrollado durante el periodo a partir de las políticas en materia habitacional y de dinamización de la actividad inmobiliaria con diversos fines.

Entre las actuaciones relacionadas con la planificación y gestión, en mayor medida estuvieron destinadas a corregir errores de actos administrativos anteriores, sólo una mínima parte de los municipios de la provincia consiguió institucionalizar procesos de planificación a través de la aprobación de planes de ordenamiento territorial.

En conclusión, los municipios de la provincia de Buenos Aires tuvieron una limitada capacidad para abordar los problemas desde una mirada territorial, en tanto lo dominante en las actuaciones administrativas fueron los abordajes parciales. Esta forma de problematizar las cuestiones territoriales es sintomática de la subordinación respecto de los niveles superiores del Estado y de las necesidades impuestas por el mercado que llevó a la falta de coordinación entre políticas públicas. O dicho de otro modo, se logró coordinar acciones, entre la política de ordenamiento y otras políticas sectoriales pero a partir de una lógica con pesos diferenciales, en tanto la primera poco tuvo para expresar ante las definiciones de las segundas.

Otro componente que acerca a alguna explicación de esta forma de actuación, es que existen ciertos procedimientos administrativos que requieren la sanción de Ordenanzas en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77, como ser la concreción de la subdivisión de la tierra para la localización de distritos industriales, o de urbanizaciones cerradas, que sólo requieren para su desarrollo de la creación de zonas adecuadas y no su integración en el marco de propuestas o estrategias integrales o con fines sociales. O bien en el caso que lo requieran, como ser las ampliaciones de áreas urbanas, no son de exigencia efectiva o de difícil cumplimentación por la ausencia de planes directores urbanos.

El análisis de las capacidades de planificación-gestión expuso que la mayor parte de los temas gestionados en articulación con el nivel provincial no se corresponden con acciones de tipo integral planificada. Desde una mirada general a este tipo de capacidades, se plantea como conclusión que los municipios de la provincia las poseyeron en mínimo grado, es decir se superó la etapa en la cual la forma de actuación a partir de la parcialidad fue denominada como “excepción”, en tanto en el periodo estudiado fue la forma dominante. En este marco, el dispositivo predominante que sostiene al ordenamiento territorial es el de tipo normativo, sesgando a esta política pública con un carácter simplificado espacial, bidimensional y atemporal. Esto actúa indirectamente en el valor social asignado a la regulación, pues ésta se visibiliza en forma negativa por su rigidez y se pierde el sentido que tiene para regular las distintas lógicas de producción de la ciudad y la necesidad de sostener la política de ordenamiento con fines sociales.

También, cuando se desarrollaron actuaciones integrales, se visualizó limitaciones. Esto puede verse al observar que la forma dominante en las actuaciones integrales es la gestión para la aprobación de zonificaciones, es decir solo se trata de integralidad espacial, en el sentido que se considera a toda la extensión territorial del municipio o de sus áreas urbanas. Se interpreta que se está implementando la idea de proceso de planificación territorial, establecida en el Decreto Ley N° 8.912/77, en forma secuencial (de la delimitación preliminar de áreas al plan particularizado), sin considerar las dinámicas y transformaciones territoriales ocurridas durante los últimos 40 años que demandan urgentes actuaciones planificadas.

Esto puede comenzar por explicarse aludiendo a las ventajas temporales que pueden encontrar los gobernantes locales para no planificar y que señalan Cortez y Delgadillo (2008, p. 62). A ello puede agregarse que no planificar implica también una mayor flexibilidad ante las demandas de inversiones de gran escala, dejando hacer aquello que demanda el mercado inmobiliario y financiero. Se libera así la gestión y la conducción del proyecto territorial a las demandas de los actores que expresan más poder.

La mirada particular a algunos municipios de la provincia que tuvieron importantes dinámicas territoriales durante el periodo 2003-2015 como producto de las inversiones en urbanizaciones cerradas permite dar cuenta de esta forma de la política de ordenamiento por omisión que claramente las benefició. Así puede verse en los casos de Pilar, Tigre o

Berazategui en la RMBA, donde se desarrolló una intensa actividad en la regulación del ordenamiento para permitirlos pero no se lograron conseguir instrumentos de planificación de la totalidad del territorio. Es decir, hubo más capacidad política –usada en los términos explicitados– que de planificación. Esta forma de actuación por omisión de la política de ordenamiento también ablandó los condicionantes urbano-territoriales en la implementación de las principales líneas de la política habitacional, el Plan Federal de Viviendas y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario que carecen de mirada integral.

La evaluación síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial, construida a partir de la integración de las tres dimensiones parciales (Figura 3), dio cuenta de siete grados de capacidad relacionados con las distintas combinaciones de capacidades parciales (Ríos, 2017).

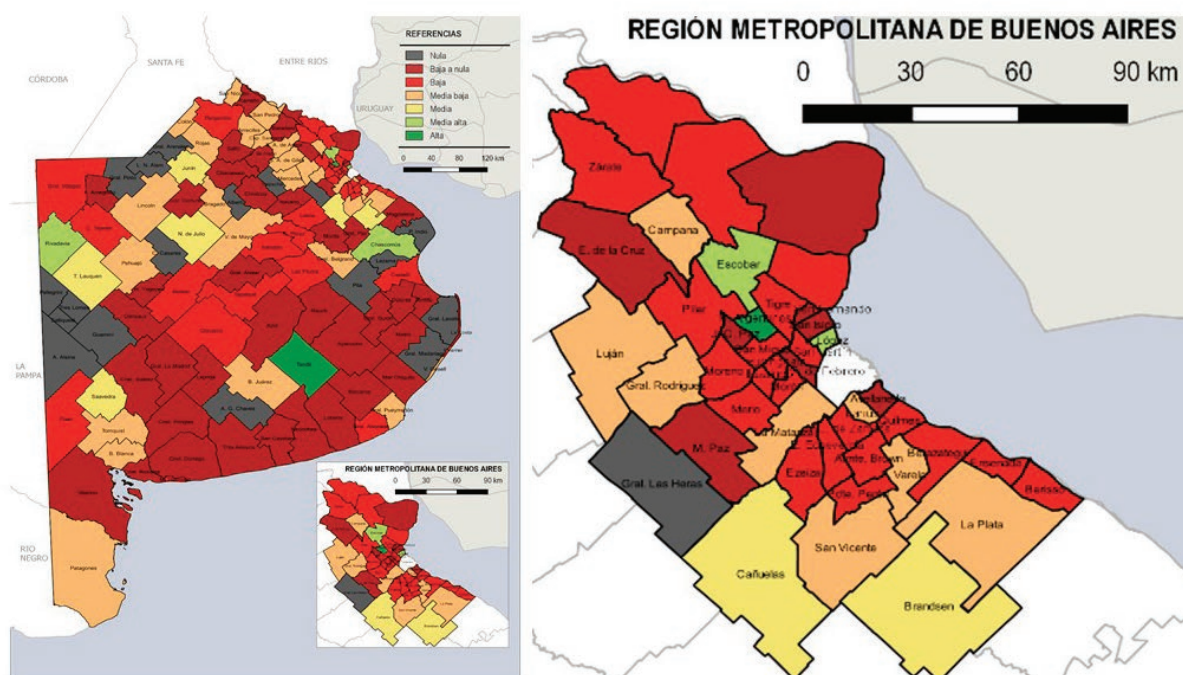


Figura 3: Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento. Fuente: Ríos (2017).

Se concluyó que sobre el total de 135 municipios, un 13,3% (es decir 18) tiene nula capacidad para la política de ordenamiento. Por su parte, los municipios identificados con capacidad baja a nula representan un 31,9% promedio para todo el territorio provincial (es decir, son 43 casos). En ambas categorías el tipo de municipio dominante es el perteneciente al interior y de tamaño poblacional más pequeño, es decir menor a los 50.000 habitantes.

Los municipios agrupados en la categoría baja representan el 27% del total provincial, y en conjunto suman 34. En este caso la incidencia es mayor en el territorio metropolitano, del 52,5%, ante el 20% que representa en el interior. En tanto, los municipios pertenecientes a las categorías media baja representan un 18,5% del total provincial (28) con representación en casi todos los tipos de municipios. Las categorías de capacidad, media, media alta y alta tienen mínimas representaciones sobre el total provincial, pues suman el 7,7% (12 municipios). Puede verse que casi todos los tipos de municipios por tamaño poblacional del universo provincial están representados en estas tres categorías de capacidad.

Se puede avanzar en un segundo nivel de valoración síntesis de las capacidades a partir de identificar categorías agregadas de capacidades para el ordenamiento e identificar lógicas espaciales en el territorio provincial (Figura 4) (Ríos, 2017).

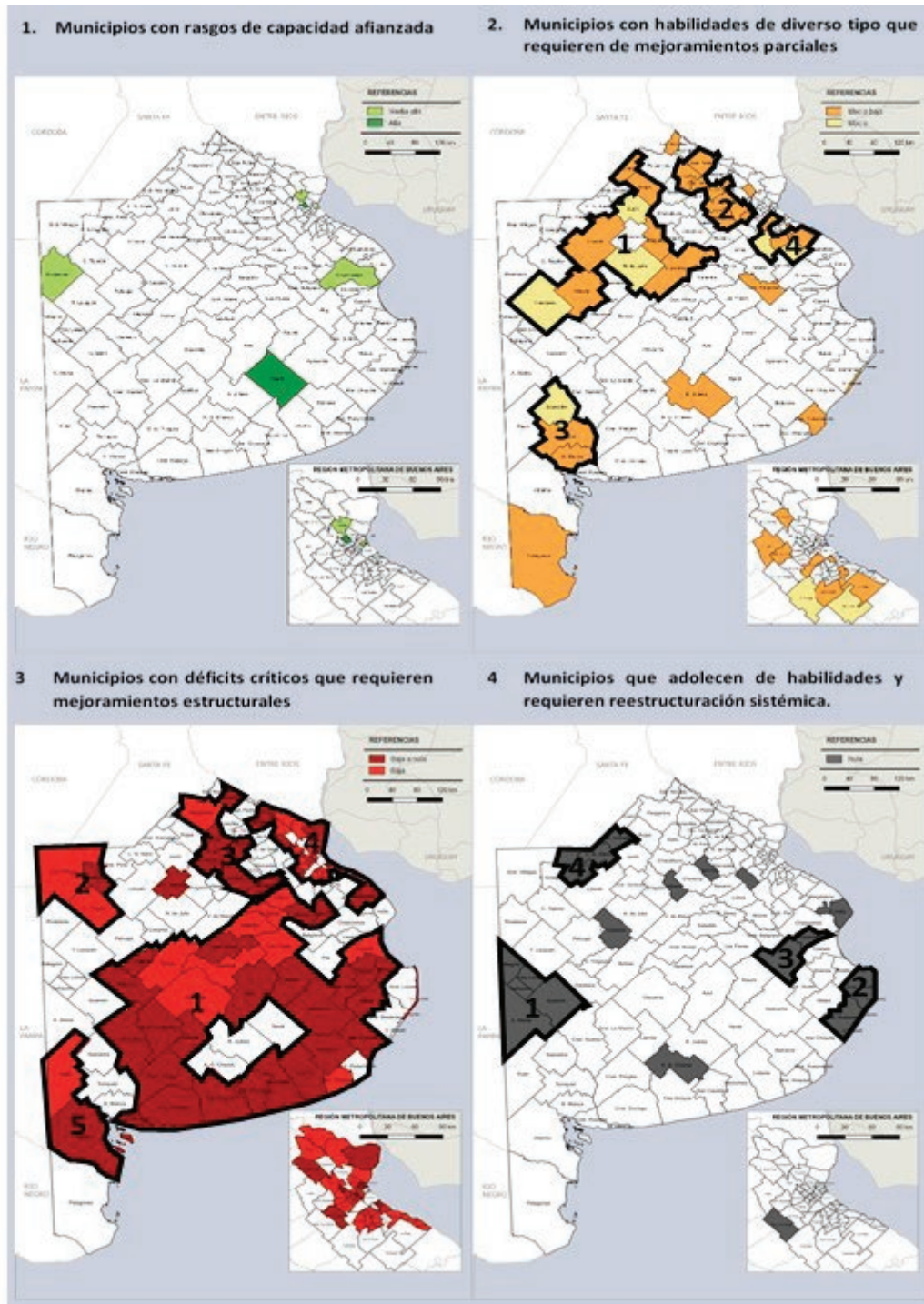


Figura 4: Tipologías de municipios según capacidades disponibles – Patrones de distribución territorial. Fuente: Ríos (2017).

Sobre la base de la combinación de las mismas, es posible establecer cuatro tipologías de municipios que pueden servir de base para el establecimiento de criterios para la definición de áreas y casos prioritarios de intervención.⁵

- Municipios con rasgos de capacidad afianzada, reúne las categorías de capacidad para el ordenamiento territorial alta y medio alta.

De la evaluación resultó que seis municipios se identifican en la misma, tres de los cuales son interiores (Chascomús, Rivadavia y Tandil) y tres metropolitanos (Escobar, Malvinas Argentinas y Vicente López). Respecto del tamaño poblacional de esta tipología de municipios, se observa que lo dominante es su pertenencia a los rangos poblacionales intermedios, P2, P3 y P4 en los casos pertenecientes al interior pampeano y M2 y M3 en los metropolitanos.

En estos municipios la evaluación parcial de las capacidades se ubica en las categorías más altas, sin embargo la lectura en profundidad de los resultados de la evaluación general da cuenta que la dimensión de capacidad dominante es la administrativa, es decir es el tipo de capacidad en la que mejor *rankean* los municipios, mientras que la de planificación es la que presenta más evaluaciones en la categoría baja.

- Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales, incluye las categorías medio y medio-baja.

De esta selección resultan 31 municipios, 23 de ellos son interiores y ocho son metropolitanos.

⁵ En su interpretación se incorporó una lectura por tamaño de municipios que considera desagregar los territorios “metropolitano” e “interior pampeano” para avanzar en una comprensión más precisa de las diferencias entre ambos y a las particularidades en su interior. Los partidos metropolitanos son 40, y están comprendidos por el Gran Buenos Aires más otro grupo ubicado a continuación hasta aproximadamente la ruta provincial N° 6. A su vez los municipios metropolitanos pueden dividirse por coronas Como pampeanos se designa al resto de 95 partidos, normalmente designados como “interiores”. Sobre cada una de estas regiones puede hacerse un segundo nivel de desagregación, estableciendo rangos poblacionales:

Región	Denominación	Corte poblacional
Metropolitana (RMBA)	M1	Menos de 100.000 hab.
	M2	100.000-249.999
	M3	250.000-499.999
	M4	500.000 y más
Interior	P1	Menos de 10.000 hab.
	P2	10.000-49.999
	P3	50.000-99.999
	P4	100.000-249.999
	P5	250.000 y mas

Respecto del tamaño poblacional de esta tipología de municipios, se observa que en los casos metropolitanos lo dominante es el tamaño poblacional M4, mientras que en el interior pampeano lo son los del tamaño P2.

La dimensión de capacidad dominante en este tipo de municipio también es la administrativa, mientras que la política y la de planificación son las que presentan más evaluaciones que resultan en las categorías baja y nula que necesitan apuntalarse mediante acciones específicas.

- Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales, incluye las categorías baja y baja-nula.

De esta discriminación resultan 80 municipios, 52 de los cuales son interiores y 28 son metropolitanos. En esta tipología de municipios el tamaño poblacional predominante es el M2 en los casos metropolitanos y el P2 en los interiores.

La dimensión de capacidad dominante en este tipo de municipio también es la administrativa, mientras que la de planificación es la que presenta más representatividad en las categorías baja y nula.

- Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica, incluye los casos de categoría nula.

Resultan 18 municipios de esta tipología, 17 de ellos son interiores y uno es metropolitano.

Tal como se adelantó en apartados anteriores en todos los casos el tamaño poblacional dominante es el de los municipios pequeños, de los tamaños P1 y P2 en el interior, y M4 en el territorio metropolitano.

Lógicas diferenciales entre el territorio interior y metropolitano

La evaluación de las relaciones entre los diferentes grados de capacidades y los principales rasgos estructurales del universo de municipios provincial, como el tamaño poblacional y sus pertenencias regionales da cuenta de lógicas diferenciales (Ríos, 2017).

En relación al carácter general de las actuaciones administrativas, se observa que los municipios pertenecientes al territorio metropolitano tuvieron más dificultades para desarrollar acciones vinculadas al ordenamiento territorial, en tanto la mayor parte de las actuaciones fue movilizadas para localizar urbanizaciones cerradas. En ese marco, cabe destacar que no existieron actuaciones inter-jurisdiccionales o un proyecto de territorio metropolitano que enmarcara las acciones parciales.

En términos generales, los municipios interiores concentraron la mayor cantidad de actuaciones vinculadas al ordenamiento territorial, y el principal problema que logró ser cuestión de las políticas públicas fue motivado por el crecimiento urbano y extraurbano por lo que tuvo finalidad social.

También fue posible apreciar la incidencia de las temáticas relacionadas con finalidades económicas productivas en la agenda de la regulación del ordenamiento, siendo altamente significativa en la RMBA, a diferencia del aporte en el territorio interior, en correlato con el perfil productivo secundario y terciario del aglomerado metropolitano.

Asimismo, se observó que los municipios interiores y de tamaño poblacional pequeño son los que registraron los mayores déficits en cuanto a las capacidades administrativas. Como contracara, los municipios metropolitanos son los que presentan áreas de mayor complejidad. Cuestión que puede relacionarse con la estructura de las finanzas municipales que posibilita sostener estas áreas, a diferencia de los municipios pequeños, que se caracterizan por la alta dependencia de fuentes de recursos exógenas, una limitada capacidad recaudatoria y gastos mayormente invertidos en personal.

Con respecto a las capacidades de planificación, se concluyó que la situación deficitaria es extensiva a todo el territorio provincial y a municipios de todos los tamaños poblacionales, sin embargo las mayores dificultades en términos porcentuales se evidenciaron en la RMBA.

También se concluyó que existen zonas críticas de capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial, donde se manifiesta la coincidencia de índices bajos y nulos en áreas que incluyen a varios municipios. Pueden mencionarse por la alta recurrencia al sudoeste y oeste de la provincia, el noroeste y sectores del litoral atlántico norte

y cuenca deprimida del salario. En estos casos hay una coincidencia de factores estructurales que hacen crítica la situación, como ser la presencia de economías de bajo desarrollo, el predominio de municipios de tamaño población al pequeño y con población en decrecimiento.

En estos sectores también se visualizó la presencia de fuertes problemáticas territoriales de escala regional y urbana que requieren de acciones multidimensionales, planificadas y sostenidas en el tiempo, como ser las inundaciones, sequías, déficits de accesibilidad regional, la utilización de la urbanización como inversión inmobiliaria, entre otros.

Conclusiones

Ante la situación planteada, se propone comenzar por reflexionar sobre qué camino es posible escoger ante el panorama expuesto. Se visualizaron dimensiones críticas sobre las que se requiere recomponer o estructurar relacionamente las capacidades. Del mismo modo se identificaron áreas del territorio provincial que además de aglutinar problemáticas territoriales presentan concentraciones de municipios con los índices de capacidad más críticos.

Debería drásticamente tenderse a discutir un cambio de modelo, que aborde las tres dimensiones en forma interactiva y con acciones estructurales. No obstante, existen serias restricciones para lograrlo, entre las cuales interesan subrayar las limitaciones del régimen municipal vigente. Es apremiante avanzar en superar las limitaciones institucionales de los municipios de la PBA y que restringen sus capacidades para hacer. Los temas a revisar deberían incluir aspectos relacionados con su tratamiento constitucional, su tratamiento en la ley orgánica de municipios y, la discusión sobre las bases territoriales del municipio partido.

Este marco estructural es crítico por la desactualización y desarticulación del sistema de ordenamiento territorial por lo que existen municipios que están imposibilitados de comenzar a actuar cimentando capacidades que favorezcan la formulación e implementación de la política de ordenamiento. Se necesita avanzar en la reestructuración del sistema de ordenamiento provincial (actualización, articulación).

Resulta apremiante la actuación desde el nivel provincial, bien sea para abordar las problemáticas regionales o locales comunes o para favorecer el desarrollo de acciones mancomunadas entre municipios para el máximo aprovechamiento de los recursos, productos y procesos disponibles. Es decir, en primer lugar se debe avanzar en reinstalar la política territorial en este nivel, con lineamientos para el ordenamiento en ajuste al marco legal provincial, y fundamentalmente con políticas concretas de actuación diferenciada que atiendan la criticidad de la situación actual.

Como parte del sistema de ordenamiento provincial, es necesaria la reestructuración del Decreto Ley N° 8.912/77, sobre la que debería trabajarse en el mediano plazo, junto a la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. La consideración de las diferencias de municipios dentro del universo provincial es fundamental para poder establecer metas alcanzables y avanzar en procesos de gestión más integrales dentro del proceso de ordenamiento, la asignación de distintos roles para los municipios en base a las mismas en cuanto a la formulación, implementación y control, y el trabajo agregado con el nivel provincial.

También debería ponerse mayor énfasis en esta regulación marco en la integración de las líneas fundamentales que vinculan al ordenamiento territorial con las otras políticas públicas, como la del hábitat social, la ambiental, las obras públicas, entre otras. Por otra parte, parece urgente la actualización de esta regulación respecto de las problemáticas territoriales actuales y la propuesta de marcos generales para la acción referidos a ello, como ser la extensión urbana descontrolada, las dificultades de acceso al suelo y la vivienda urbana, la amplificación de formas de urbanización cerrada, entre otros aspectos. No hacerlo implica que el principal instrumento para la regulación del ordenamiento territorial a nivel provincial está por fuera de la posibilidad de incidir sobre las problemáticas contemporáneas.

Esto es más crítico aún si se contempla que lo dominante es la falta de planificación a nivel municipal y que no existe una política de ordenamiento de nivel provincial o regional, de la cual el Decreto N° 8.912 pueda ser uno más de sus dispositivos normativos y que pueda constituirse como un sistema de ordenamiento integral. Caso contrario, el ordenamiento territorial, que se constituye como “política pública por omisión” adquiere un enfoque sesgadamente normativo y movilizad por los intereses de los grandes actores económicos y financieros del territorio. Es decir, el problema no es solamente de la normativa, sean las Ordenanzas municipales o el Decreto Ley N° 8.912/77, sino de la falta políticas públicas

planificadas que sirvan como marco de actuación a partir de la reivindicación de derechos colectivos por sobre los individuales o del mercado.

Otra cuestión de urgente abordaje en interacción y cooperación entre actores con responsables en la temática es la priorización de áreas de intervención territorial conjunta entre los niveles municipales y provincial para el mejoramiento de las capacidades. La articulación de estrategias regionales en este sentido, con otras de nivel municipal para la actuación en dichas áreas críticas, podrían ser algunas formas de abordaje posibles de combinarse en función de un diagnóstico preciso de las capacidades estatales disponibles para el ordenamiento territorial, y que considere las debilidades del contexto estructural.

El mejoramiento de las relaciones interinstitucionales entre áreas y niveles de gobierno y entre estas con los actores de la sociedad civil es un punto de partida clave para materializar la condición de interfase del ordenamiento territorial. En forma articulada podrá propenderse a mejores interacciones en las organizaciones de la administración con incidencia territorial pero también a la generación de lazos de confianza y de vínculos estrechos de comunicación. Es decir, no se trata sólo de la asignación de recursos y responsabilidades sino de trabajar las interacciones, lo que además de hábitos requiere de recursos temporales, técnicos, económicos y humanos.

En base a lo planteado en este trabajo, en base a cada diagnóstico preciso, deberá tenderse a lograr áreas de la administración pública fortalecidas, con la debida asignación de competencias y recursos; la integralidad, la multi-dimensionalidad y transversalidad en las definiciones políticas; y a articularlos en procesos planificados estratégicos y programados.

Sólo a partir del mejoramiento de estas condiciones internas y externas se podrá pensar y cimentar proyectos de territorios municipales en el marco de los proyectos territoriales nacional, provincial y regional.

Bibliografía

Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales, en Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp.17-40). Prometeo.

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130.

Cortez Yacila, H. y Delgadillo Macías, J. (2008). Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo. Elementos conceptuales, en Delgadillo Macías (Coord.), *Política territorial en México hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (pp. 47-95). SEDESOL-UNAM.

http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/spc/2014/Libro_Politica_Territorial_en_Mexico_ALCANCES_OT_PLANEACION_DESARROLLO_ELEMENTOS_CONCEPTUALES.pdf

Grindle, M. (1996). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Harvard University

Isuani, F. (2010). Sesgos en la política del agua en la provincia de Buenos Aires: una mirada sobre los instrumentos de política pública, en Isuani (Ed.), *Política pública y gestión del agua: Aportes para un debate necesario*. Prometeo.

Madoery, O. (2008). *Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAMedita.

Matus, C. (1998). *Adiós señor presidente*. Ediciones LOM.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, (128).
<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estado-democratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas, en Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 41-84). Prometeo.

Ríos, L. (2017). *Capacidades Estatales y Políticas de ordenamiento Territorial: Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto posneoliberal (2003-2015)* (Tesis doctoral en Arquitectura y Urbanismo).

Rodríguez Gusta, A. (2007). Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?, en Alonso (Coord.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 85-106). Prometeo.

Otras fuentes documentales

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial. Avance 2008.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2016a). Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025. Dirección Provincial de Estadísticas. http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2016b). Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos, (3). http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Revista_3.pdf

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2015). Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos, (1). <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Revista1.pdf>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2013). Municipios Provincia de Buenos Aires: Evolución de la situación económico financiera 2007-2013. http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/Libro_municipios_PB_2007-2013.pdf

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Municipios de la provincia de Buenos Aires*.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2015). Servidor Web Urbasig. <http://sig.gobierno.gba.gov.ar/urbasig/>

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). *Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA)*.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). *Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC)*.