

# CAPÍTULO 6

## Ordenamiento ambiental del territorio

*Paula Sidoti y Sergio Resa*



### Objetivos de aprendizaje

- Conocer los procesos de configuración territorial a los efectos de posibilitar la correcta utilización de las herramientas disponibles para la gestión ambiental del territorio.
- Analizar los instrumentos normativos y su incidencia en la organización espacial del territorio.
- Entender los procesos sociales y los actores que intervienen con sus diversas lógicas e intereses.
- Reconocer al Estado como actor clave, responsable de la gestión ambiental del territorio y garante del interés público.
- Indagar sobre el caso de La Plata como ejemplo representativo de la realidad observable en muchas ciudades latinoamericanas.

### Introducción

No todos los lugares de una ciudad tienen las mismas cualidades y no todos los habitantes tienen las mismas oportunidades, esto es algo que observamos a simple vista en el lugar que habitamos. En las ciudades latinoamericanas y argentinas en particular, existe un patrón de crecimiento que promueve, en forma simultánea, una estructura urbana conciliadora de los dos

modelos tradicionales de la ciudad moderna: el compacto y el difuso, dando lugar a la llamada ciudad Com-Fusa (Abramo, 2012).

Esta característica generalizada trae consigo diversidad de problemas complejos y contradictorios que constituyen desafíos importantes para la gestión territorial local.

Cada vez con mayor intensidad se agudiza una diferenciación espacial en donde las áreas centrales se densifican colapsando un contexto urbano que posee todos los servicios sociales y de infraestructura, mientras las áreas periféricas se expanden a un ritmo vertiginoso sin servicios ni equipamientos.

Este patrón cíclico de expansión, consolidación y nueva expansión resulta altamente costoso en términos ambientales, muy difícil de manejar e insostenible, provocando fragmentación y desintegración territorial, y dificultando críticamente la consolidación de un sistema urbano que posibilite el derecho a la ciudad de toda la población.

Nuestro enfoque concibe que la organización espacial de las ciudades se configura a partir de los procesos sociales que en ellas se desarrollan, y que es deber del Estado, como responsable de la gestión ambiental del territorio, articular políticas públicas e instrumentos de gestión y ordenamiento del territorio que sean capaces de incidir en pos de intereses colectivos en dichos procesos.

No obstante, para que esta intervención resulte exitosa resulta fundamental comprender los problemas, los procesos y las lógicas de los actores e intereses que se despliegan sobre el territorio. En este sentido, no se trata tan solo de modelar el espacio con indicadores urbanísticos, zonificación de áreas o zonas y demás limitaciones al dominio, sino de intervenir como un actor que equipare la relación de fuerzas con que los actores y sus lógicas intervienen redefiniendo permanentemente al territorio.

Las dificultades de la problemática abordada se refleja en la forma en que se ha estructurado a lo largo de la historia el régimen jurídico del ordenamiento ambiental del territorio en la argentina (Reese, 2006).

## **La complejidad del régimen jurídico vigente en nuestro país y en la provincia de Buenos Aires**

### **Marco general**

Previamente al abordaje de la temática de este capítulo, resulta necesario precisar qué entendemos por ordenamiento ambiental del territorio.

En este sentido podemos decir que el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) es un instrumento del Estado para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible. El mismo se aplica mediante un conjunto de acciones y herramientas destinadas a articular los usos del territorio que hacen los diversos actores sociales con las capacidades del ambiente de brindar bienes y servicios.

El ordenamiento ambiental del territorio presenta una serie de dificultades de distinto orden que resulta preciso identificar para posibilitar la utilización adecuada de las herramientas que el mismo contiene.

En primer lugar, cabe señalar que la regulación del ordenamiento ambiental del territorio en nuestro país se encuentra fragmentada, encontrando normas de *ordenamiento territorial* y normas de *ordenamiento ambiental*. Se trata de dos instrumentos diferentes de política pública que, sin embargo, ordenan un único objeto.

A su vez, cada ordenamiento contiene inconsistencias, vacíos e incongruencias.

A lo expuesto se suma la forma de organización política de nuestro país, que presenta tres niveles de gobierno:

- Global-macro (nacional o federal)
- Provincial
- Municipal

En el marco de esta organización política la cuestión de la distribución de competencias en referencia a las políticas de ordenamiento territorial entre la Nación, las Provincias y los Municipios ha sido por largo tiempo fuente de controversias.

Así, en el régimen jurídico argentino encontramos normas jurídicas de distintos grados y jerarquías. La Constitución Nacional reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales situados en su territorio (art. 124), quedando habilitadas para administrar y disponer de la tierra, el aire, el mar y subsuelo que se encuentren en el ámbito de su territorio y de todos los recursos allí comprendidos.

Legislar respecto de los usos y el ordenamiento del suelo constituye una forma de administrar y proteger los recursos naturales. En este esquema corresponde:

- a la nación el dictado de presupuestos mínimos;
- a las provincias el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada, y
- a los municipios el ordenamiento del territorio y las cuestiones ambientales en el marco fijado por la normativa provincial y nacional.

En el cuadro siguiente podemos visualizar más claramente lo expuesto.

**Instrumentos normativos y de gestión para OT y OAT**

	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	ORDENAMIENTO AMBIENTAL
	No existe Ley nacional de Ordenamiento Territorial. Actualmente existen diversos proyectos de presupuestos mínimos con grandes dificultades para poder sancionarse.	Ley N° 25675, Ley Gral. del Ambiente (arts. 8 a 10)
Nación		Resolución Conjunta 1/19, Procedimiento de EIA (Secr. de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Transporte)
		Ley N° 25.688, Régimen de Gestión ambiental de aguas
		Ley N° 22.428, Fomento de la Conservación de Suelos
		Ley N° 25.916, Protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios
		Ley N° 25.612, Protección Ambiental para la gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios
		Ley N° 24.051, y Decreto Reglamentario N° 831/93, Residuos Peligrosos
		Principios Rectores de Política Hídrica
Provincia de Buenos Aires	Dec. Ley 8912, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo	Ley N° 11.723, Ley Integral del Medio Ambiente y los Rec. Naturales
	Ley 14449, de Acceso Justo al Hábitat	Ley N° 12.257, Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires.
		Ley N° 11.459, de Radicación Industrial
		Decreto Reglamentario 1741/1996, garantía de compatibilización de las necesidades del desarrollo socioeconómico y los requerimientos de la protección ambiental.
	Ley N° 13.592 y Decreto Reglamentario 1215/10. Fija los procedimientos de Gestión de Residuos Sólidos	

*Fuente: elaboración propia*

## El Decreto Ley N° 8912/77

### Estructura básica de la norma

La provincia de Buenos Aires es una de las pocas provincias que cuenta con una norma integral del suelo: el Decreto Ley N° 8912/77 que, gestado durante la última dictadura militar, rige el ordenamiento del territorio provincial y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Este Decreto-Ley fue el primer instrumento legal que se implementó en nuestro país, y fue concebido como un cuerpo orgánico de principios y disposiciones sobre ordenamiento territorial y usos del suelo.

Constituye una legislación de base que determina un marco jurídico para todo el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Tuvo como objetivos:

- Proteger el medio ambiente;
- Preservar el Patrimonio Histórico, natural y cultural;
- Promover las autonomías municipales y
- Posibilitar la participación de la comunidad.

Asimismo, estableció los principios rectores del ordenamiento territorial:

- a) Se concibe como un proceso ininterrumpido en el que un conjunto de pautas y disposiciones normativas orienten las decisiones y acciones del sector público y encaucen las del sector privado hacia el logro de objetivos predeterminados;
- b) Los municipios deben realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el gobierno provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico;
- c) En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas debe ser encarado con criterio integral, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales.
- d) Debe tenerse fundamentalmente en cuenta el tipo e intensidad de las relaciones funcionales que vinculan a las distintas áreas entre sí;
- e) La localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación del suelo se hará con criterio racional, a fin de prevenir, y en lo posible revertir, situaciones críticas, evitando las interrelaciones de usos del suelo que resulten inconvenientes.

Su articulado se estructura del siguiente modo:

Título I. Objetivos y principios

Título II. Del ordenamiento territorial

Título III. Del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo

Título IV. De la implementación del ordenamiento territorial

Título V. De las responsabilidades y sanciones

Título VI. De la aplicación de la presente ley<sup>62</sup>

### Los municipios y la norma

En su artículo 70 el mismo establece que: “la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial” y en el artículo 71, establece que se entiende dentro del ordenamiento territorial por proceso de planeamiento físico “al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias (...)”

Así, los municipios dictan sus ordenanzas de ordenamiento territorial y usos del suelo, en los que, como responsables primarios del territorio definen:

- Áreas
- Zonas
- Usos
- Alturas máximas
- Indicadores

En conjunto, representan el modelo de ciudad deseado.

Cada municipio tiene su propia normativa, la que además debe analizarse siempre con la realidad territorial que se presenta y que en general, no se condice con la regulación vigente. En la visualización del sistema urBASig<sup>63</sup> puede verse con claridad lo que llamamos territorio *real* —lo que ocurre en el territorio— y el que definimos como *legal* —la regulación que tiene el territorio.

Estas ordenanzas deben ser convalidadas por la autoridad provincial conforme lo establecido por su artículo 83.

Este procedimiento presenta muchas dificultades en su implementación y es cuestionable por cuanto en cierto modo se contrapone con lo establecido en el artículo 70 del mismo cuerpo legal.

### Reflexiones sobre el Decreto Ley 8912/77

Pasados 43 años desde su dictado, podemos analizar cuáles han sido sus aportes y cuáles son los aspectos que merecen ser revisados y adecuados.

---

<sup>62</sup> Para mayor información relativa a su aplicación, vd. Corti, año. Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación argentina. Marcelo Corti. Recuperado de: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_85.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_85.htm)

<sup>63</sup> Vd. <http://www.urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

Si bien en principio podemos decir que ha servido como marco de referencia y norma prescriptiva, lo que obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano<sup>64</sup>, resulta cuestionable el enfoque general de la norma, su matriz ideológica.

Esta norma que nació como una herramienta para contener la excesiva producción de loteos privados generados en las décadas 60/70 con bajísima dotación de infraestructura y sin equipamientos, no solo no logro el objetivo buscado, sino que consolidó esa modalidad y trajo aparejado una gran informalidad en el régimen de tenencia de la tierra<sup>65</sup>.

En este sentido, la excesiva regulación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento reconoce como actor clave al *loteador privado*, en detrimento de la producción pública de ciudad por parte del Estado.

En consonancia con esta visión contempló en algunos artículos y de forma muy general y desdibujada (artículos 84 al 92: declaración de provisión necesaria de servicios y equipamiento, de edificación necesaria y de englobamiento parcelario, gravámenes a las mejoras urbanas) lo que hoy se denominan *instrumentos de gestión*<sup>66</sup>.

Otro aspecto que solo enuncia es la posibilidad de encarar planes ínter jurisdiccionales (art. 81) entre municipios vecinos, abriendo perspectivas (especialmente en el AMBA) de regionalizar normativas e intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por jurisdiccional (control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, tratamiento, de grandes ejes circulatorios, etc.), sin embargo, su enunciación es genérica y abierta. La realidad nos muestra que las áreas metropolitanas presentan problemas complejos y comunes a las jurisdicciones que las integran que deben abordarse desde una perspectiva integral<sup>67</sup>.

La matriz ideológica de la norma se observa en la impronta centralista y poco participativa que la atraviesa, habiendo limitado y condicionado las facultades y competencias municipales.

Han pasado muchos años desde la entrada en vigencia de esta norma, las realidades, los contextos han variado de forma significativa y se impone una actualización y revisión de algunas cuestiones.

Se impone en primer lugar un cambio de paradigma que pase de la producción de loteos inaccesibles para los sectores populares, de baja densidad, sin servicios ni equipamientos a uno que produzca ciudad accesible para todos, igualitaria, con servicios y equipamientos para todos, donde el Estado sea el principal promotor.

---

<sup>64</sup> Aunque con notables diferencias en cuanto a la importancia del mismo dentro de las estructuras institucionales locales y al poder político real de la Oficina, Dirección o Secretaría de Planeamiento. En este sentido, debe destacarse el art. 75, donde se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados. En la actualidad son muy pocos los municipios que alcanzaron a cumplir con las cuatro etapas mencionadas.

<sup>65</sup> Un intento por resolver esta situación fue la ley 24374, conocida como Ley Pierri, que establece un régimen especial de escrituración.

<sup>66</sup> Los que no han sido de gran aplicación en la práctica.

<sup>67</sup> Vd. <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/partidos-rmba>

El enfoque meramente regulatorio debe reemplazarse por uno que se enfoque en aportar estándares mínimos e instrumentos variados que permitan la resolución de las complejidades que enfrentan las ciudades y las regiones.

Otro aspecto a considerar es la inclusión ineludible y de manera integral de las problemáticas y las lógicas con las cuales operan los sectores populares en la producción del espacio urbano y no solo la de sectores medios y altos. Si bien la ley de acceso justo al hábitat ha venido a paliar esta ausencia, resulta necesario re discutir una norma que enfoque de manera general e integral la problemática del ordenamiento urbano ambiental.

### **La Ley 11.723 integral del medio ambiente y los recursos naturales.**

La ley tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

Uno de los principales instrumentos de gestión ambiental es la Evaluación de Impacto Ambiental. La evaluación de impacto ambiental es un procedimiento técnico-administrativo obligatorio para los nuevos proyectos que procuren ser radicados en la PBA e impliquen acciones u obras susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente o sus elementos. Se realiza de forma multidisciplinaria e interdisciplinaria y su desarrollo tiene que aportar información para la autoridad de aplicación en la toma de decisiones.

Esta norma, que es complementada por otras normas, debe analizarse y armonizarse con las normativas que rigen el ordenamiento territorial por cuanto todas regulan un mismo objeto y deben integrar variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible (Minaverry, 2016).

Los organismos públicos van elaborando guías que permiten mejorar las EIA hasta tanto se sancione una ley que regule el tema en detalle.

### **Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH)**

Esta norma recepta y extiende los preceptos constitucionales que protegen el derecho a un hábitat digno<sup>68</sup>. Su espíritu es fortalecer la capacidad del Estado provincial y municipal, y la de

---

<sup>68</sup> El acceso a un hábitat digno es un derecho humano ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional. La Constitución Nacional lo incorpora en el artículo 14 bis. A partir de la incorporación de los tratados de derechos humanos (cfr. art. 75 inc. 22) a nuestra Constitución, el reconocimiento normativo es aún más extenso. El Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales define con mayor extensión y claridad el derecho a la vivienda (art. 11): "Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)". En igual sentido se pronuncian, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25),



las organizaciones sociales en tanto actores clave para intervenir de forma eficiente en los procesos territoriales que condicionan el acceso a la vivienda. Reconoce la planificación urbana como una función pública esencial e indelegable, y como la única forma de modelar una ciudad justa que favorezca la defensa de los derechos e intereses colectivos.

La norma establece cuatro principios básicos en los que se fundan las políticas a impulsar:

- el derecho a la ciudad y a la vivienda;
- la función social de la propiedad;
- la gestión democrática de la ciudad y
- el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

A partir de ello, los instrumentos se despliegan en tres campos que se complementan creando una caja de herramientas de apoyo a los productores de la ciudad popular, promoviendo la activa intervención pública en los procesos de producción de ciudad; y, por último, definiendo un conjunto de dispositivos para contar con recursos específicos (en tierra, dinero u obras) destinados a impactar en forma directa en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Entendiendo a estos últimos como esenciales para fortalecer la acción pública (municipal/provincial), los que deben tener una imputación específica y ser destinados a una gran diversidad de acciones dirigidas a resolver el acceso a un hábitat digno, sobre todo de los sectores más vulnerados (CELS, 2017).

## Los procesos sociales y los problemas resultantes

Ya dijimos que la resultante de la organización espacial de nuestras ciudades es la conformación de un territorio cada vez más fragmentado, excluyente, inequitativo y ambientalmente insustentable.

Si entendemos el territorio como una construcción social e histórica, realizada sobre un sustrato físico natural preexistente, híbrido entre naturaleza y sociedad (Bozzano, 2009), resulta necesario indagar sobre los procesos sociales, los actores intervinientes y los problemas derivados de la triada espacial lugares, actores y procesos sociales.

Procesos socio-económicos que configuran la organización espacial de nuestras ciudades y problemas asociados.

---

la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26, que remite a las normas de la Carta de la Organización de Estados Americanos).

En este marco, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires incorpora la noción en el artículo 36 inciso 7: “La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

PROCESOS SOCIO-ECONÓMICOS	PROBLEMAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La normativa pone en el centro la figura del loteador privado y su lógica.</li> <li>- El mercado inmobiliario impone su lógica y densifica en altura los centros de las ciudades y sobreoferta unidades de vivienda cada vez más pequeñas.</li> <li>- Se registra un proceso cíclico de densificación, consolidación y expansión motorizado por el sector inmobiliario que oferta unidades mercantiles (unidades construidas de pequeñas dimensiones en los centros y parcelas en la periferia).</li> <li>- La preeminencia del desarrollo inmobiliario aumenta significativamente los valores de las unidades de vivienda y de la tierra urbanizada.</li> <li>- Los sectores que no acceden al mercado formal del suelo ocupan informalmente terrenos de dominio público o privado en extremas condiciones de vulnerabilidad social.</li> <li>- Los sectores de mayores ingresos acceden de manera diferencial a nuevas urbanizaciones (en algunos casos cerradas) y a diversos servicios que, mediante sistemas privatizados de seguridad, educación y salud, se despliegan en la extensión territorial sin consolidar, en un claro proceso de fragmentación y auto-segregación social.</li> <li>- En el nuevo ensanche extendido quedan vacíos urbanos con carácter especulativo a la espera de la posterior valorización del suelo resultante de nuevas infraestructuras y equipamientos construidas por el Estado.</li> <li>- Las áreas rurales de servicios y los cinturones hortícolas retroceden a lugares más lejanos y en ocasiones con menor capacidad del suelo, obligando al mayor uso de agroquímicos e incrementando los costos de transporte de las mercaderías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El patrón de crecimiento denso en los centros y extendido en la periferia, es altamente consumidor de suelo y muy demandante de infraestructuras de servicios y equipamientos.</li> <li>- El mercado inmobiliario densifica y oferta unidades pequeñas en las áreas centrales expulsando a los hogares grandes, hacia la periferia.</li> <li>- La densificación en altura en los centros, impacta al patrimonio arquitectónico de las ciudades y congestiona la vida urbana.</li> <li>- El aumento del suelo urbanizado expulsa de las áreas centrales y consolidadas a los sectores de ingresos medio bajos y bajos a la periferia de la ciudad, localizándose en ámbitos sin cobertura de servicios ni equipamientos.</li> <li>- La inter-fase urbano-rural deja mayoritariamente terrenos vacantes a la espera de ser urbanizados, conformando áreas de oportunidad para el negocio inmobiliario que no tardaran en convertirse en áreas de conflicto urbano ambiental.</li> <li>- El aumento de las distancias encarece los costos de transporte, aumenta los tiempos de desplazamiento y aliena el uso indiscriminado del automóvil (altamente consumidor de combustibles fósiles y contaminador del ambiente).</li> <li>- Los sectores populares invierten gran parte de su salario en transporte y, en ocasiones, esta circunstancia llega a generar la pérdida de sus empleos.</li> <li>- El desplazamiento de familias a la periferia torna obsoletos los equipamientos existentes en el casco y en las áreas consolidadas.</li> <li>- Los nuevos barrios que se crean en la periferia no cuentan con una adecuada oferta comercial.</li> <li>- La ausencia de equipamientos sociales en la periferia, que por su lógica solo pueden ser creados a largo plazo (clubes barriales, centros culturales, centros recreativos y deportivos) aumentan el requerimiento de movilidad de los usuarios, afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables (personas mayores, discapacitados y niños).</li> <li>- El modelo de crecimiento extendido hace más difícil el mantenimiento de la seguridad pública debido al mayor requerimiento de infraestructura de seguridad.</li> </ul> <p>Es decir que el tema cuya enunciación hemos enumerado que se pretende esa taxativa denota la complejidad de la cuestión.</p>

Fuente: elaboración propia

## ¿Quién y cómo se toman las decisiones en la gestión ambiental del territorio? Lógica del Estado vs. lógica del Mercado

Conforme el desarrollo precedente, resulta clave identificar quién toma las decisiones, con que lógica y cómo lo hace.

Aparecen entonces tres actores con lógicas e intereses diferenciados que muchas veces entran en conflicto.

- El primer actor que identificamos es la gente/población, cuya lógica relacionada a satisfacer las necesidades de la vida urbana, demanda permanentemente bienes de uso para la reproducción social.

- En segundo término, encontramos al mercado, que produce bienes de cambio o mercantiles, cuya lógica es la obtención de renta.

- El tercer actor es el Estado, representante y garante del interés público, cuya acción debe estar dirigida a regular y controlar el juego de todos los actores, manteniendo un equilibrio para el logro del desarrollo sustentable, equitativo e igualitario de la ciudad.

Una de las herramientas con las que cuenta el Estado para intervenir en esta dinámica es el ordenamiento ambiental del territorio (cuyo régimen legal presenta ciertas complejidades que ya hemos abordado).

Dijimos que los actores que identificamos y sus lógicas redefinen permanentemente el territorio a través de procesos, en los que se libran disputas a veces desiguales y contradictorias y otras veces sinérgicas, poniéndose en juego relaciones de poder.

### Relevancia de la participación pública

El rol del Estado debe ser el de equiparar fuerzas en pos del bien común. La ideología y la intensidad con que se de esta intervención impactara de manera directa en el modelo de ciudad resultante: un Estado ausente o que simplemente regula con indicadores la lógica del mercado, beneficiara a los actores poderosos en detrimento de los más débiles, propiciando y/o generando los problemas mencionados.

En este sentido, lo conceptualizado sobre el modelo de ciudad compacta (en lugar del modelo actual resultante *com-fuso*) entendiendo a la ciudad compacta como ciudad energética, social y ambientalmente sustentable (Rueda, 2003) y la problematización de la práctica del ordenamiento ambiental del territorio para la ciudad, dan cuenta de las dificultades que se producen en la vida y en la organización urbana cotidiana por efecto de debilidades y omisiones en la gestión del territorio.

De este modo, no se trata de la sola preocupación por las bajas densidades de la nueva expansión urbana, la falta de equipamientos o infraestructura, ya enunciada precedentemen-

te sino de la omisión de un ordenamiento ambiental del territorio que problematice integralmente al mismo.

En este esquema el Estado, como representante y garante del interés público, debe regular y controlar el juego de las diversas lógicas de los actores y sus intereses, manteniendo un equilibrio para el logro del desarrollo sustentable, equitativo e igualitario de la ciudad.

Cabe preguntarnos qué demandas deben atenderse básicamente y cuáles son las herramientas con las que cuenta el sector público para hacerlo.

## **Las demandas y las áreas de las ciudades**

### **Área Central**

En cuanto a las áreas centrales, las demandas se orientan o impactan básicamente a cuestiones tales como las regulaciones del volumen edilicio —especialmente en cuanto a las alturas de los edificios—, el asoleamiento, la protección del patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad, la sobrecarga y deficiencia según el caso, de infraestructura básica, la obsolescencia de los equipamientos, la transmutación de usos residencial al de servicios entre otras, la desaparición del espacio verde urbano, la impermeabilización de los suelos, la contaminación del suelo, del aire y acústica, la congestión.

En esta parte de las ciudades el actor central con la lógica del mercado es el constructor de edificios cuya búsqueda se orienta a la maximización del potencial constructivo. En cuanto a la lógica de la gente, deberán encontrarse instrumentos para minimizar el desplazamiento hacia sectores periféricos por el aumento del valor del suelo o por la presencia de torres en sectores barriales.

El Estado debe intervenir preservando y propiciando la mixtura de actividades, el patrimonio arquitectónico a través de inventarios de bienes patrimoniales y la transferencia de indicadores, regulación de densidades y volumen edilicio compatibilizando el nuevo tipo arquitectónico (colectivo) con el existente (vivienda individual) controlando el proceso de re construcción edilicia de la ciudad.

### **Área contigua a la central y su expansión.**

En la expansión consolidada de las ciudades próxima a las centralidades predomina la lógica del completamiento tendiendo a la compacidad, demandando por parte de los vecinos la dotación de equipamientos de todo tipo, consolidación de las centralidades comerciales, mejoramiento del espacio público, completamiento de las infraestructuras.

En esta parte de la ciudad no existe un desarrollador edilicio sino pequeños constructores o la construcción de la vivienda propia o el completamiento de las mismas. También se verifican incompatibilidad de usos que deben mixturarse.

El Estado debe intervenir con el objeto de completar, mejorar y construir los equipamientos urbanos y reforzar las centralidades con el objeto de minimizar los viajes al centro. Asimismo, debe incrementar el espacio verde y resolver los sectores que quedan en desuso.

Desde el ordenamiento ambiental del territorio debe evitarse que se generen las condiciones para la desmedida densificación y la trasmutación de residenciales dominantes a los de servicios de centralidad.

### **Área no consolidada y su expansión**

Finalmente, en la expansión no consolidada las demandas se relacionan con la producción de loteos de forma desmedida, sin infraestructura y sin equipamientos, la proliferación de lotes vacantes con fines especulativos, la proliferación de desarrollos urbanísticos cerrados para las élites y la ocupación informal de tierras en terrenos libres sin uso por parte de los sectores populares.

Encontramos como actores representativos con la lógica del mercado al urbanizador de loteos abiertos o emprendimientos cerrados y a los propietarios de terrenos expectantes. En el primer caso, al igual que el constructor de edificios en las áreas centrales busca la maximización de la renta generando unidades mercantiles (lotes) en la mayor superficie posible dando como resultado la ocupación de valles inundables, zonas productivas y ambientes con valor paisajístico con la menor infraestructura y equipamientos posible para maximizar la renta.

### **Políticas y objetivos a lograr**

En este contexto el Estado debe intervenir implementando medidas que contengan el crecimiento urbano desmedido, garantizando la construcción de las infraestructuras y del equipamiento adecuado. Deber preservar valles inundables, áreas con valor paisajístico y zonas productivas, debiendo incorporar instrumentos que participen al Estado en la renta diferencial que supone el pasaje de lo rural a lo urbano. Asimismo, debe propender a la movilización del suelo vacante especulativo y evitar la fragmentación territorial, así como evitar las coexistencias conflictivas con zonas industriales.

El gran desafío es el acceso al suelo urbano que debe ser garantizado por el Estado mediante la aplicación de instrumentos de gestión para que las familias de menores recursos puedan acceder al mismo, como por ejemplo la creación de un banco de tierras.

En cuanto a la lógica de la gente —la de la necesidad— guiados por la oferta diferencial del mercado se fragmentan en tres sectores cada vez más marcados:

- los que se recluyen en lugares cerrados bien ubicados en cuanto a la accesibilidad por automóvil, en áreas con alto valor paisajístico;
- los que construyen su vivienda en algunos casos mediante la propia autoconstrucción en lote propio al que previamente accedieron;
- los que no acceden al mercado formal de la tierra en lo que denominamos ocupaciones informales (asentamientos y villas) que se ubican en lotes vacantes o lotes con baja capacidad constructiva fundamentalmente por cuestiones ambientales.

## El caso de La Plata: el cambio de paradigma del modelo urbanizador

Resulta revelador el análisis del desarrollo urbano de la ciudad de La Plata, en cuanto al cambio de paradigma de un modelo urbanizador motorizado por el Estado al actual modelo fuertemente monopolizado por la lógica del mercado.

### La Plata ciudad planificada

La ciudad de La Plata presenta la particularidad de tener un casco urbano fundacional diseñado integralmente desde su origen por el Estado, construyendo previamente sus infraestructuras y equipamientos para constituirse en una nueva ciudad enteramente planificada como Capital de la Provincia de Buenos Aires (Pedro Benoit, 1882).

Fue una de las primeras ciudades en poseer intencionalmente una gran forestación urbana en todas sus calles, complementada por una extensa red de plazas y parques, un sistema integral de saneamiento y luz eléctrica y una eficaz red de calles y amplias avenidas y diagonales estructurantes.

El diseño original de la ciudad logró condensar los máximos criterios de modernidad urbana de la época, desarrollando una estructura urbana jerarquizada que permitía poner en valor la imagen de la ciudad neoclásica como centro político administrativo provincial a la vez que posibilitaba el desarrollo de un sistema de transporte tranviario integrado al ferrocarril, como símbolo de modernidad de ese momento histórico.

Los atributos del diseño original han resistido en parte el paso de más de un siglo, conservando hasta hoy la calidad de sus espacios verdes públicos que constituyen lugares de intenso intercambio político, administrativo, social y económico en la ciudad del siglo XXI.

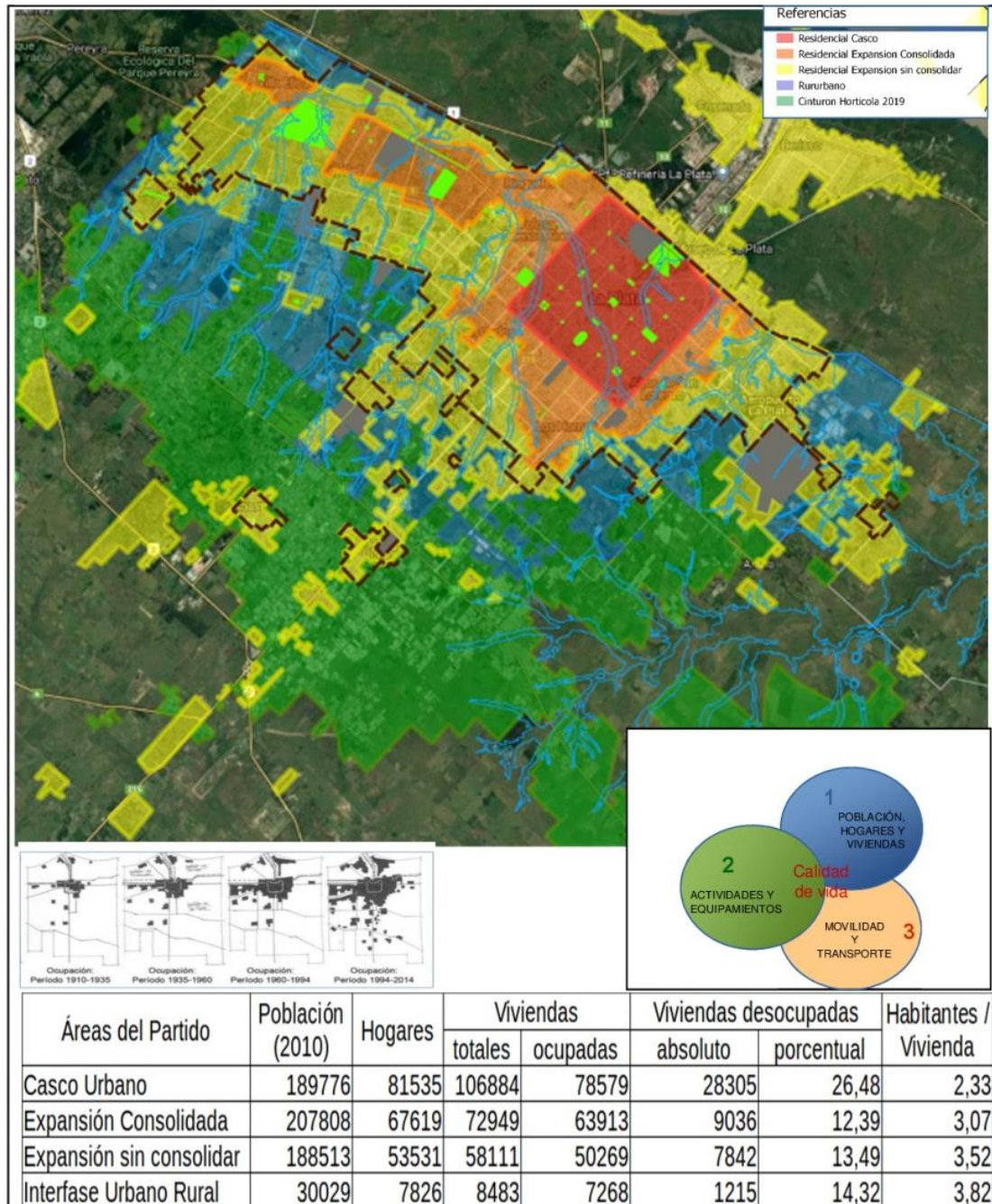
Sin embargo, la calidad de vida dentro del casco se ha deteriorado a la vez que la ciudad se ha extendido de manera extraordinaria. Esta superficie denominada *casco fundacional* que concentra la mayoría de las actividades administrativas, comerciales, de salud, educación y servicios, sostiene la residencia de aproximadamente una tercera parte de la población de la ciudad.

### Zonas claramente diferenciadas

En la actualidad, de acuerdo a las dinámicas de crecimiento propias de todas las ciudades latinoamericanas y a casi 140 años de su fundación, el sistema urbano de la ciudad de La Plata registra tres territorialidades que albergan cada una de ellas una tercera parte de la población.

- el casco fundacional (25 km<sup>2</sup>), provisto de todos los equipamientos, actividades y servicios de calidad; la expansión consolidada del casco, del doble de su superficie (50 km<sup>2</sup>) provista de algunos equipamientos, actividades y servicios y de una excelente accesibilidad al casco fundacional y la expansión sin consolidar (100 km<sup>2</sup>) con déficit de infraestructuras de circulación y servicios, con déficit de equipamientos y actividades y transporte.

- la zona periurbana, conformada por dos territorialidades que, sumadas a la rural extensiva, configuran los 932 km<sup>2</sup> del partido de La Plata que incluyen, a su vez:
- la interfase urbano-rural de 80 km<sup>2</sup> donde mayoritariamente abundan terrenos vacantes de carácter especulativo.
- el cinturón hortícola de 220 km<sup>2</sup> que rodea al área urbana y se encuentra en un proceso de retracción producto del avance indiscriminado de la urbanización.



Fuentes varias. Elaboración: Sergio Resa Laura Aon, 2019.

### Una constante de tres

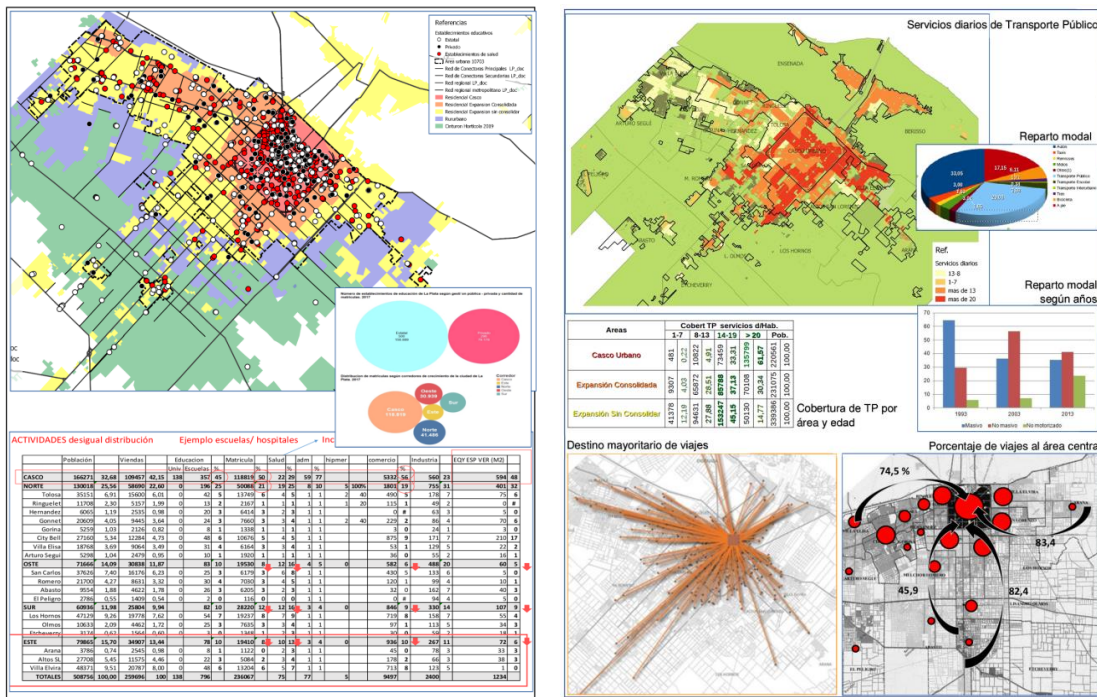
Las tres territorialidades que identificamos dentro de la ciudad de La Plata, que albergan usos residenciales predominantes, conforman tres situaciones urbanas o tres ciudades diferentes en una, cada una de las cuales presenta diferentes problemáticas y demanda diferentes acciones de política pública para por un lado resolverlas y por otro integrarlas y ofrecer respuestas de planificación también a la interfase urbano rural tanto como al cinturón hortícola del Partido.

Se ha generado así un territorio espacialmente fragmentado, socialmente excluyente, económicamente inequitativo y ambientalmente insustentable que a modo de síntesis verifica los siguientes problemas:

- El 26,5% de las viviendas del casco se encuentran desocupadas.
- En las últimas dos décadas se ha perdido un 20% de los 1.800 bienes con valor patrimonial en el casco fundacional de La Plata (Centro de Acción Urbano Ambiental, JUR-SOC, sin fecha).
- El 92% de las nuevas construcciones de viviendas en el casco fundacional de La Plata corresponde a viviendas de 2 o menos dormitorios, lo que expulsa a las familias más numerosas.
- En la última década aumentaron tres veces más los valores de las propiedades con respecto a los ingresos medios de la población en el casco fundacional de La Plata.
- Una cuarta parte del nuevo ensanche urbano de la plata se encuentra vacante con fines especulativos.
- Un 60% del nuevo ensanche urbano de la ciudad o no cuenta con el servicio de cloacas.
- Mas 26.500 habitantes de la ciudad de La Plata viven en asentamientos informales.
- Desde el punto de vista de la movilidad se verifican problemas originados en el aumento de las distancias, lo que conlleva el encarecimiento de los costos de transporte, el aumento de los tiempos destinados al desplazamiento y el uso indiscriminado del automóvil (altamente consumidor de combustibles fósiles y contaminador del ambiente).
- Esta situación afecta principalmente a los sectores populares que invierten gran parte de su salario en transporte y, en ocasiones, llega a generar hasta la pérdida de sus empleos.
- El desplazamiento de los sectores medios y los sectores populares a la periferia torna obsoletos los equipamientos existentes en el casco y en las áreas consolidadas, promoviendo la necesidad de inversiones en nuevos equipamientos e infraestructuras que nunca resultan suficientes, tanto cuantitativamente como cualitativamente.
- Profundizando esta tendencia, el Estado municipal retira partidas presupuestarias destinadas al mejoramiento del hábitat popular y las reemplaza por inversiones fastuosas en el espacio público de áreas valorizadas por el mercado (como por ejemplo de la actual obra de la avenida 51 entre 4 y 6).
- A la vez los nuevos barrios que se crean en la periferia no cuentan con una adecuada oferta comercial, que tarda en llegar en la medida que necesita garantizar economías de escala.



- La ausencia de equipamientos sociales en la periferia, que por su lógica solo pueden ser creados a mayor largo plazo (clubes barriales, centros culturales, centros recreativos y deportivos), aumentan el requerimiento de movilidad de los usuarios afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables (personas mayores, discapacitados y niños).
- Este modelo de crecimiento extendido hace más difícil el mantenimiento de la seguridad pública debido al mayor requerimiento de infraestructura de seguridad.
- El cinturón hortícola se encuentra en retroceso a lugares más lejanos y con menor capacidad del suelo obligando al mayor uso de agroquímicos e incrementando los costos de transporte de las mercaderías.



Fuente: Sergio Resa y Laura Aon 2019

**Aspecto normativo**

Hemos analizado la normativa nacional y provincial que regula el ordenamiento ambiental del territorio, señalando sus complejidades. En este marco se inserta la normativa de la ciudad de La Plata.

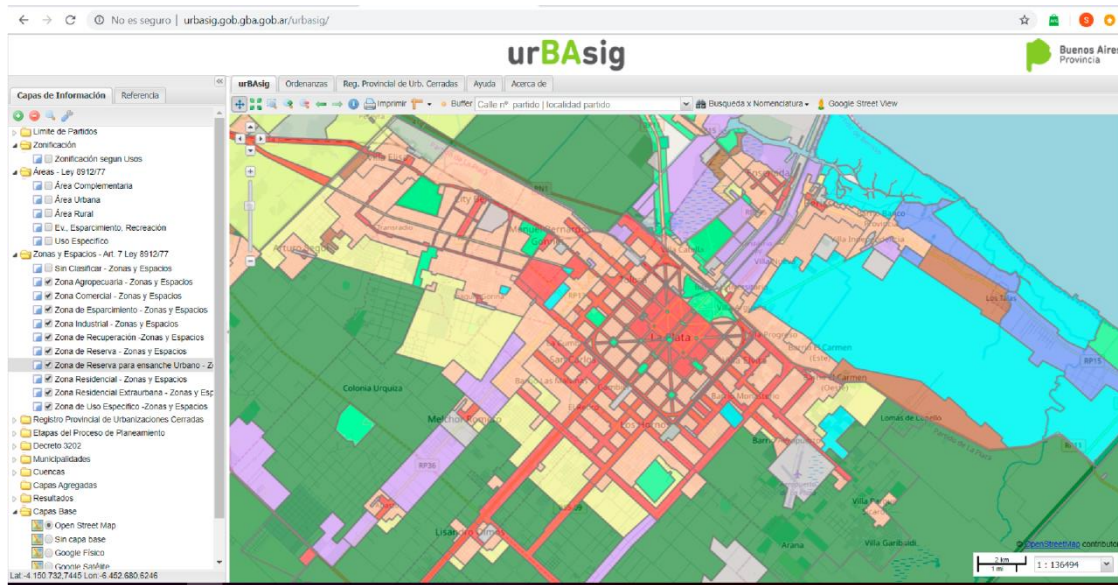
Según la normativa provincial vigente el municipio es el responsable primario del ordenamiento territorial (art. 70 del Decreto Ley N° 8912/77) y en consecuencia es quien define dentro de los estándares fijados por la Provincia, los lineamientos de ordenación del territorio.

La ordenanza N° 10703 Código de Ordenamiento Urbano y Territorial para el Partido de La Plata y sus normas complementarias es el marco normativo vigente.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Vd. [http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703\\_indice.asp](http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_indice.asp)

Al respecto resulta interesante conocer el proceso que derivó en su sanción, que actores influyeron y cuál fue la concepción que la inspiró. De manera sintética podemos decir que la mediante la Ordenanza N° 10.703 se instrumentaron una serie de cambios para potenciar la actividad inmobiliaria beneficiando a ese sector, flexibilizando la regulación urbana y propiciando una expansión potencial de las rentas urbanas (Vertiz, 2019).

En el siguiente mapa podemos observar la zonificación del Partido de La Plata según la Ordenanza N° 10.703:



Fuente: URbaSig

La normativa como herramienta de gestión indirecta expresa una visión de la ciudad, privilegia actores y sus lógicas o las desalienta o limita, operando sobre las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál es el nivel razonable de la renta inmobiliaria?
- ¿Qué importancia y jerarquía tiene el espacio público?
- ¿Cómo recupero plusvalía?
- ¿Cómo intervengo en el mercado de tierras?
- ¿Cómo contengo el crecimiento urbano?

Estos interrogantes, entre otros, encuentran respuesta en dicha normativa y en la aplicación de los instrumentos de gestión que se implementen, dando lugar a la configuración de la ciudad deseada. Es importante considerar además que muchas veces la omisión, tanto regulatoria como de aplicación, también es clave en la configuración de la ciudad.

En el caso de la ciudad de La Plata, la normativa vigente ha coadyuvado a consolidar un modelo de ciudad excluyente e insostenible, cuyos problemas ya han sido mencionados y caracterizados.

## Instrumentos de gestión

### Detalle de Instrumentos de gestión

Instrumentos regulatorios
<ul style="list-style-type: none"> <li>- clasificación y zonificación del territorio</li> <li>- movilidad</li> <li>- morfología</li> <li>- usos del suelo</li> <li>- procedimientos de tramitación</li> </ul>
Instrumentos operativos de planificación
<ul style="list-style-type: none"> <li>- planes especiales</li> <li>- sectoriales</li> <li>- urbanos de detalle</li> </ul>
Instrumentos de participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> <li>- derecho a la información</li> <li>- consejos participativos</li> <li>- audiencias públicas</li> <li>- presupuesto participativo</li> </ul>
Instrumentos de promoción y desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> <li>- convenios urbanísticos</li> <li>- consorcios de urbanización social</li> <li>- banco de tierras</li> <li>- premios de incentivo</li> <li>- transferencia de indicadores</li> </ul>
Instrumentos de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- fondos de desarrollo urbano</li> <li>- bancos sociales de microcrédito</li> <li>- banco de materiales</li> </ul>
Instrumentos fiscales
<ul style="list-style-type: none"> <li>- derechos de construcción gratuitos y onerosos</li> <li>- derechos de subdivisión</li> <li>- reconocimientos de plusvalías</li> <li>- pagos de obras o cuotas de lotes</li> <li>- tasas por servicios urbanos</li> <li>- contribución por mejoras</li> <li>- consorcios de obras con participación estatal</li> </ul>
Instrumentos de gestión ambiental
<ul style="list-style-type: none"> <li>- evaluación ambiental estratégica</li> <li>- evaluación de impacto ambiental</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia*

## Resumen de lo aprendido

Hemos visto la complejidad del modelo de crecimiento confuso de la ciudad de La Plata que ha generado la coexistencia de tres modelos de ciudad en una como ejemplo de los procesos que se evidencian en las ciudades latinoamericanas. Los tres modelos representan problemáticas distintas y complejas que demandan intervenciones diferenciadas.

Estos procesos que hemos descrito en particular referencia a la ciudad de La Plata, se presentan de forma cada vez más vertiginosa y compleja y no han sido acompañados por políticas públicas adecuadas. En particular el ordenamiento ambiental del territorio se encuentra fragmentado, desestructurado, desactualizado, resultando insuficiente como herramienta para afrontar los desafíos a los que las ciudades actuales nos enfrentan.

Habiendo pasado más de 40 años desde la puesta en vigencia del Decreto Ley 8912, lo que permite visualizar cuáles han sido los efectos producidos por su aplicación o falta de ella, creemos que resulta necesario iniciar un proceso de revisión normativa tendiente a crear una normativa de ordenamiento ambiental del territorio que incorpore y sistematice las regulaciones existentes bajo un nuevo paradigma.

Este paradigma debe contemplar la ciudad no solo en su dimensión formal, sino también en sus otras dimensiones, regulando en cada caso según las necesidades existentes desde instancias de la densificación desmedida hasta la expansión desmedida.

Este proceso hacia la construcción de un nuevo paradigma debe incorporar e integrar la dimensión ambiental, armonizando la normativa ambiental con la de ordenamiento territorial, y que esto también se refleje en los procedimientos y organismos de aplicación.

En este nuevo esquema debe reconocerse a los municipios como actores centrales, dotándolos de las herramientas necesarias para poder llevar adelante el ordenamiento ambiental del territorio.

Asimismo, resulta clave la incorporación y sistematización de instrumentos de gestión a la ciudad, con la variable ambiental integrada, lo cual supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de la gestión urbana.

El desarrollo sostenible es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las sociedades en todo el mundo pero la definición operativa de este concepto en nuestras regiones es todavía ambigua y las concepciones más difundidas sobre las relaciones entre ambiente, planificación y gestión urbana no logran superar aun una mirada *recursista* (análisis del recurso agua, aire y suelo) ni inducir prácticas integrales concretas.

En suma, debemos pasar del predominio de la lógica del mercado a un desarrollo urbano integrado, socialmente incluyente, económicamente equitativo y ambientalmente sustentable

## Preguntas disparadoras

- ¿Qué es el ordenamiento ambiental del territorio y para qué sirve?
- ¿Qué procesos dan lugar a la configuración del territorio?
- ¿Qué actores se identifican en esos procesos?
- ¿Qué instrumentos normativos inciden en los procesos identificados?
- ¿Cuál es el problema central que identifican en el ordenamiento ambiental del territorio?

## Referencias

- Abramo Pedro (2012) *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas EURE*. Santiago, Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/196/19623150002.pdf>
- Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales (2017) *Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS. Recuperado de: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias\\_ley\\_habitat.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf)
- Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial.
- Corti Marcelo. *El Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación argentina (IV)* Recuperado de: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_85.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_85.htm)
- Frediani Julieta Constanza. *La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires*. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/941>
- Granero Realini Guadalupe. *Derecho urbanístico e informalidad. Algunas notas sobre el caso argentino*. Recuperado de: [https://cafedelasciudades.com.ar/politica\\_133\\_2.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/politica_133_2.htm)
- Matus, Carlos (1998) *Política, planificación y gobierno. El método PES*. Caracas. Ed. Altadir.
- Minaverry Clara María y Cáceres Verónica Lucía (2016) *Aportes para el debate. Instrumentos de gestión ambiental en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Una mirada interdisciplinar*. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73343370002/index.html>
- Pirelli Hernan. *Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina* Recuperado de: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_83.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm)
- Pirez, P. (1995) *Actores Sociales y Gestión de la Ciudad*. En: Revista Ciudades 28. México, Red Nacional de Investigación Urbana RNIU.
- Reese Eduardo. *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol municipal y desarrollo con equidad*. Recuperado de: [https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10\\_art4.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm)
- Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel.

- Spacarotel, Gustavo Daniel (2003). *Competencias Nacionales, Provinciales y Municipales en el urbanismo (con breve referencia al derecho español)*. Provincia de Buenos Aires, RAP.
- Vertiz, Francisco (2019) *Actores, ámbitos y estrategias detrás de la regulación urbana en La Plata (Argentina)* Recuperado de: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662019000402457&script=sci\\_arttext#aff01](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662019000402457&script=sci_arttext#aff01)

## Recursos adicionales

Ordenamiento ambiental del territorio Contenido Web MAyDS:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ordenamiento-territorial/oat>

UrBASig <http://www.urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

Observatorio AMBA <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/partidos-rmba>

## Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus múltiples dimensiones y no alcanzamos a visualizarla, resultará casi imposible que pretendamos aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Adicionalmente, se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental, para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial, y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en cuanto a quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.

3. Tener una mirada completa de la normatividad ambiental, nacional y supranacional tanto en sus jerarquías, operatividades, principios y complementariedades es clave para la labor de encuadre de todo operador jurídico. Así como también advertir algunas líneas que fija la jurisprudencia, aunque necesariamente no exista seguridad que se aplicará al caso en estudio. Máxime en un país federal, con diversas tipologías municipales y regiones tanto interprovinciales como intermunicipales, sin olvidar que con independencia de la interdisciplinariedad todo termina en algún sistema regulado.

4. Entrados a un proceso ambiental singular o colectivo (local o federal), deben advertirse las diferencias con los procesos conocidos en cuanto sus originalidades, el rol dinámico del juez, la complejidad probatoria, las responsabilidades objetivas, la inversión de las cargas, los efectos de la sentencia, y la dificultad de su ejecución. En tal sentido la causa Mendoza es un libro abierto sobre el tema y una guía orientadora.

5. Como un tema singular, los tipos penales ambientales carecen de una adecuada sistematización propia de un código que carece de unidad y sufre los efectos de las incorporaciones asistemáticas, y en nuestro caso la dispersión de algunas figuras e insuficiencia de las vigentes. Resulta interesante tener como referencia nuevas propuestas normativas. En una sociedad que vaya mutando valores de lo singular a lo solidario, lo penal ambiental adquiere nuevas dimensiones, resultando interesantes algunos avances procesales en cuanto a responsabilidad de personas jurídicas y experiencias de mejor impacto como consecuencia de las sanciones adoptadas.

6. Como parte del contexto de nuestra temática, es clave pensar en los usos del territorio, sus bienes y la interacción con el hombre, básicamente en los entornos urbanos que concentran el grueso de la población, lo cual es un tema inescindible de cualquier controversia ambiental. La planificación en este sentido, incorporando las variables ambientales, se alinea claramente con la calidad de vida que marca la constitución en los diferentes usos y posibilidades (industriales, urbanos, rurales, residenciales, etc.), amén de recordar lo vetusto de la legislación que rige en la provincia, y subordina a los municipios, pese a que es política priorizada en la Ley General del Ambiente.