

**Plan de Desarrollo Local Bahía Blanca**

ESTUDIO 1.EE.289 INFORME FINAL





## INDICE

Componente 2 Actividad 6: Formulación de escenarios urbanos tendenciales, considerando contextos alternativos. 6.1 Metodología. Informe 1 del proyecto	4
Componente 2 Actividad 6: Formulación de escenarios urbanos tendenciales, considerando contextos alternativos. 6.2 Caracterización socio-económica y ambiental de los escenarios. Informe 2 del Proyecto	6
Componente 2 Actividad 6: Formulación de escenarios urbanos tendenciales, considerando contextos alternativos. 6.1 Aspectos Socio Demográficos. Informe 1 del Proyecto,	9
Componente 2 Actividad 7: Definición de lineamientos generales del nuevo modelo. 7.1 El desarrollo de escenarios aplicados a la Ciudad. Informe 6 del Proyecto	11
Componente 2 Actividad 8: Identificación de áreas y sitios de oportunidad para la definición de obras u operaciones urbanas estratégicas. 8.1 Plusvalía Urbana. Informe 2 del Proyecto	17
Componente 2 Actividad 9: Definición de criterios para el completamiento y/o densificación y límites a la expansión urbana. 9.1. Tendencias de crecimiento generales. Informe 2 del Proyecto	20
Componente 2 Actividad 14: Propuesta de valoración, protección y manejo integrado de los recursos naturales y culturales locales. 14.1 Recursos culturales. Informe 3 del Proyecto	22
Componente 2 Actividad 15: Propuesta de criterios de zonificación, usos y ocupación del suelo, coherentes con la estructuración territorial propuesta. 15.1 Instrumentos. Informe 3 del Proyecto	27
Componente 2 Actividad 15: Propuesta de criterios de zonificación, usos y ocupación del suelo, coherentes con la estructuración territorial propuesta. 15.2 Clusterización. Informe 4 del Proyecto	31
Componente. 2 Actividad 16: Formulación y desarrollo del nuevo modelo de ordenamiento y gestión. 16.1 Modelo actual. Informe 3 del Proyecto	33
Componente 2 Actividad 16: Formulación y desarrollo del nuevo modelo de ordenamiento y gestión. 16. 2. Aspectos económicos del nuevo modelo de ordenamiento. Informe 4 del Proyecto	58
Componente 2 Actividad 17: Enunciación de proyectos y programas sectoriales destinados a fortalecer el modelo en materia de infraestructura, medio ambiente, movilidad, hábitat social y vivienda, etc. 17.1 Análisis de las propuestas de mayor valor económico. Informe 4 del Proyecto	60



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

Componente 2 Actividad 18: Redefinición de metas de planificación en el corto, mediano y largo plazo. 18.1 La promoción de la diversificación económica. Informe 4 del Proyecto	62
Componente 2 Actividad 19: Producción de la cartografía correspondiente al modelo urbano territorial propuesto. 19.1 Cartografía e información. Informe 4 del Proyecto	64
Componente 4 Actividad 31: Planteo de escenarios alternativos y definición de un escenario deseable para cada caso, proponiendo las intervenciones a realizar sobre cada uno de los sitios identificados. 31.1 Características de la Franja Sur. Informe 3 del Proyecto	65
Componente 4 Actividad 31: Planteo de escenarios alternativos y definición de un escenario deseable para cada caso, proponiendo las intervenciones a realizar sobre cada uno de los sitios identificados. 31.2 Proyectos Urbanos Particulares. Informe 4 del Proyecto	67
Componente 4 Actividad 35: Clasificación de las intervenciones por especialidad y perfil. 35.1 Matriz de `proyectos prioritarios. Informe 5 del Proyecto	69
Componente 4 Actividad 36: Análisis jurídico-institucional de las herramientas de gestión. 36.1 Organigrama. Informe 5 del Proyecto	72
Componente 4 Actividad 37: Determinación de las inversiones requeridas para cada anteproyecto formulado con la estimación de costos y beneficios correspondientes. 37.1 Recursos Municipales. Informe 4 del Proyecto,	73
Componente 4 Actividad 38: Análisis de las variables constitutivas de cada caso. 38.1 Marco teórico. Informe 5 del Proyecto	76
Componente 4 Actividad 39: Desarrollo del anteproyecto completo de los sitios de intervención priorizados. 39.1 Técnicas de estimación. Informe 5 del Proyecto	79
Componente 5 Actividad 41: Formulación y desarrollo de los instrumentos de regulación, gestión y/o financiamiento que se consideren necesarios a fin de posibilitar la concreción de los proyectos urbanos particulares. 41.1 Recursos potenciales. Informe 4 del Proyecto	83
Componente 5 Actividad 42: Reformulación del Código de Planeamiento Urbano. 42.1 Definición de conceptos. Informe 4 del Proyecto	86
Componente 6 Actividad 44: Consolidación del Sistema de Información Territorial de Bahía Blanca –SITeBB. 44.1 Información socioeconómica territorial. Informe 5 del Proyecto	88
Componente 6 Actividad 45: Identificación de los recursos y de las actividades de mayor relevancia en la economía local. 45.1 Puerto de Bahía Blanca. Informe 1 del Proyecto	89
Componente 6 Actividad 46: Identificación y evaluación del impacto de las obras	91



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

o acciones de nivel regional sobre el territorio local. 46.1 Zona Franca Bahía Blanca- Coronel Rosales. Informe 1 del Proyecto	
Componente 6 Actividad 47: Identificación de áreas de oportunidad, sectores y nichos productivos y sinergias intersectoriales. 47.1 Industria del Conocimiento. Informe 2 del Proyecto	93
Componente 6 Actividad 48: Evaluación de la situación actual y síntesis diagnóstica en materia de Desarrollo Local. 48.1. Principales fortalezas y aciertos de las acciones en materia de Desarrollo Local. Informe 2 del Proyecto	94
Componente 6 Actividad 49: Definición del perfil productivo del municipio y propuesta del rol e inserción del partido en la región. 49.1 Diagnóstico. Informe 4 del Proyecto	97
Componente 6 Actividad 50: Alternativas de desarrollo local para el Partido y formulación de escenarios tendenciales considerando contextos de expansión, estancamiento y retracción económica. 50.1 Escenarios tendenciales. Informe 3 del Proyecto	99
Componente 6 Actividad 50: Alternativas de desarrollo local para el Partido y formulación de escenarios tendenciales considerando contextos de expansión, estancamiento y retracción económica. 50.1 Alternativas de desarrollo local para el Partido. 50.1.1 Alternativas productivas vinculadas al fortalecimiento de actividades existentes. 50.1.1.1 Industria del conocimiento. Informe 4 del Proyecto	102
Componente 6 Actividad 51: Definición de estrategias para el logro del desarrollo local y su articulación con el plan de ordenamiento territorial propuesto. 51.1 La cuestión estratégica. Informe 5 del Proyecto	109



## Componente 2 Actividad 6

### 6. Formulación de escenarios urbanos tendenciales, considerando contextos alternativos.

#### 6.1 Metodología

Un escenario es una historia que describe como puede ser el mundo del mañana.

Un escenario es una técnica:

- para ordenar nuestras **percepciones**
- con respecto a medio ambientes **futuros alternativos**
- en los cuales y para los cuales hay que tomar **decisiones**

El escenario organiza la especulación sobre el futuro, a nivel de grandes o pequeñas organizaciones y a nivel personal.

Las diferencias entre tendencia e imágenes alternativas es que la tendencia es la evolución de una variable de una manera estable, con baja incertidumbre. Por ejemplo, en condiciones relativamente estables, el crecimiento poblacional puede pronosticarse como una tendencia desde el pasado. Las imágenes alternativas, en cambio, son creencias con respecto a lo que puede llegar a pasar en el futuro.

En vez de tendencia, los escenarios son alternativas acompañadas de planes contingentes. Nos imaginamos diferentes futuros y construimos, para cada uno de ellos, un plan contingente, un plan que pasa a ser el plan oficial si ese escenario se cumple.

Para operar en un mundo incierto, hay que desarrollar la capacidad de re-percibir (cuestionar los supuestos acerca de la manera en que el mundo funciona, para ver el mundo más claramente).

El resultado final

- **no es un cuadro exacto** del mañana
- **sino mejores decisiones** para el futuro.

El tema no es predecir el futuro sino liberarse de preconceptos, encontrar caminos alternativos, cambiar los estados mentales, reperibir el mundo.

Los pasos para el desarrollo de escenarios son los siguientes:



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

- 1) IDENTIFICAR LA CUESTION O DECISION ESTRATEGICA: Es mejor partir de una cuestión interna y construir hacia el ambiente. Se debe evitar la reducción a simple tasa de crecimiento y ver lo propio de la cuestión, lo específico de lo que nos preocupa.
- 2) FUERZAS CLAVES EN EL AMBIENTE LOCAL: Se deben identificar cuáles son las fuerzas que determinan el futuro de la cuestión estratégica. Un buen criterio es definir qué es un éxito, lo que trae consigo cuales son las fuerzas claves.
- 3) FUERZAS CONDUCTORAS: Se identifican las predeterminadas y las inciertas. Las fuerzas predeterminadas, como puede ser el crecimiento demográfico, forman parte de todos los escenarios. En cambio, las fuerzas con alta incertidumbre determinan escenarios diferentes. Se busca identificar la existencia de tendencias y la posibilidad de quiebre de tendencia.
- 4) ORDENAMIENTO POR IMPORTANCIA E INCERTIDUMBRE: Se trata de identificar las principales variables en base a su importancia relativa y el nivel de incertidumbre. Las variables más importantes y más inciertas son las que definen los principales escenarios al tomar valores diferentes.
- 5) SELECCIONAR LA LOGICA DE LOS ESCENARIOS: Se deben desarrollar varios escenarios pero no demasiados. Hay que determinar los ejes de las incertidumbres básicas. Por ejemplo, en el caso de una ciudad, es importante poder imaginar comportamientos alternativos en cuestiones como diversificación de actividades económicas, dotación de infraestructura de servicios, evolución de factores contaminantes, etc. Hay que capturar la dinámica de la situación y comunicar el punto efectivamente. Un escenario puede ser la lógica de desafío y respuesta.
- 6) INTENCIONALIDAD DEL ESCENARIO: Cómo es el camino? Qué decisiones? Que posibles acontecimientos podemos visualizar en el escenario en desarrollo?
- 7) CONSECUENCIAS: Qué respuesta da el escenario a la pregunta del primer paso? Qué vulnerabilidad o debilidad presenta el escenario? La estrategia elegida en relación a un escenario es buena también para otros escenarios? En ese caso tiene mayor valor. Si es valiosa en un solo escenario, es un juego de alto riesgo y se deben considerar estrategias contingentes.
- 8) SELECCION DE ALERTAS O INDICADORES RELEVANTES: Indican cuál escenario se está realizando. Se deben elegir variables que modifican su valor de acuerdo al escenario que se esté realizando.

**Plan de Desarrollo Local Bahía Blanca**

ESTUDIO 1.EE.289 INFORME FINAL



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**



## Componente 2 Actividad 6

### 6. Formulación de escenarios urbanos tendenciales, considerando contextos alternativos

#### 6.2 Caracterización socio-económica y ambiental de los escenarios

De acuerdo a los escenarios planteados en el Informe 1:

- La inercia continúa
- El cambio de Norte
- La Burbuja

El primer y el tercer escenario son consecuencias automáticas de tendencias externas a la ciudad. En cambio, el segundo escenario es representativo de un cambio de actitud que permite elaborar una estrategia de largo plazo para la ciudad. En términos de un plan urbano, el escenario con mayores posibilidades es el segundo: **EL CAMBIO DE NORTE**. Existe consenso de que es necesario comenzar a implementar proyectos de largo plazo, que den respuesta a los interrogantes que nos planteamos en nuestro contexto urbano. Existen los recursos humanos para consolidar este tipo de escenarios. Se deben tomar las decisiones necesarias para contar también con los recursos físicos y financieros que se requieren de manera imperativa. Las principales características de este escenario son un proceso continuo de búsqueda del cambio en la base económica de la ciudad que permita un proceso de desarrollo más equilibrado y equitativo, en el marco de un contexto urbano en que la planificación a largo plazo permite identificar e implementar las inversiones urbanas y regionales básicas necesarias para comenzar y continuarlo en los próximos veinte años.

El objetivo principal de este modelo urbano territorial es la mejoría de la calidad de vida, tanto en lo que se refiere a nuevas oportunidades de empleo como en la resolución de los problemas de pobreza y las consecuencias inequitativas de un modelo no planificado.

#### **Sub-escenarios de CAMBIO DE NORTE**

Dada la elección del escenario CAMBIO DE NORTE como aquel en que se deben desarrollar los mayores esfuerzos para su concreción, se analizan los escenarios territoriales posibles:

A1. Frente Marítimo ciudad-Puerto y nodo logístico

A2. Diagonal Región-Puerto





**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

A3: Corredor Noroeste-Aeropuerto

A4: Enlace Parques-Estuario

A5: Periferia.

Cada uno de estos escenarios territoriales está pensado en términos de cuatro dimensiones (regional, ambiental, socioeconómica e institucional), con proyectos urbanos estratégicos propios de cada uno.

El rol a construir por el escenario A1 es el desarrollo de la Bahía global, es decir un centro urbano conectado con el mundo y con capacidades distintivas que le permiten desarrollar ventajas competitivas y generar oportunidades laborales y de desarrollo a sus habitantes. La dimensión regional es la necesidad de integrarse con la región de influencia y realizar el proceso de globalización junto a ella. La dimensión ambiental es que debe plantear una propuesta ecológicamente sustentable y sin imponer costos desproporcionados a ningún grupo social. La dimensión socioeconómica es el pivote de esta propuesta, que debe aprovechar la experiencia y desarrollar nuevos caminos de crecimiento urbano y regional. La dimensión institucional es la necesidad de desarrollar nuevas instituciones que permitan el planeamiento y la gestión de los nuevos proyectos.

Ambientalmente, las oportunidades que se presentan en el frente marítimo hacen necesaria una correcta intervención desde el punto de vista ambiental, preservando y mejorando la calidad ambiental del estuario por medio de la disminución de la carga contaminante aportada al mismo.

Las empresas del Polo Petroquímico si bien presentan muchas ventajas competitivas desde lo económico, desde el punto de vista ambiental requieren controles para evitar la contaminación atmosférica, del suelo, hídrica y sonora y la degradabilidad de áreas valiosas, como así también el control de la calidad de los cuerpos receptores (ríos, atmósfera).

Por otra parte la utilización de los efluentes cloacales para las industrias radicadas en esta zona contribuirían con la no degradación de áreas valiosas.

Los tres escenarios siguientes (A2 a A3) tienen el mismo rol para construir: Bahía Blanca como cabecera regional. Este concepto se asocia a la idea de crear una relación integradora de las partes al todo, en términos urbano-regionales, que permita superar las consecuencias negativas posibles en un modelo centro-periferia que no responda a las necesidades de la población no central. En este sentido, se desarrollan tres líneas de trabajo, identificando los principales proyectos que cumplen con la dimensión regional de integración. La dimensión



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

ambiental de estos proyectos exige una coordinación de actividades para evitar externalidades negativas provenientes de afuera del sistema urbano y que son frecuentes en el caso de la contaminación del estuario. La dimensión socioeconómica debe ser consistente con el enfoque referido al área A1, pero requiere asimismo que la búsqueda de nuevas oportunidades tenga parámetros ambientales exigentes, dado que se están identificando muchas actividades potenciales de características urbanas. Finalmente, desde el punto de vista institucional, éstos son los proyectos que exigen mayor grado de coordinación, dado que tiene un fuerte énfasis en el trabajo sincronizado con otros centros urbanos de la región.

En el Área Diagonal Puerto, estableciendo la conexión de la ciudad-puerto, los emprendimientos que se desarrollen en esta zona presentan innumerables ventajas desde el punto de vista ambiental, logrando amenidad en el paisaje, un adecuado manejo del patrimonio cultural y lograr superar la carencia de identidad de la zona. Por otra parte se lograría funcionalidad urbana donde todas las actividades que se desarrollen sean compatibles.

Los emprendimientos culturales y científicos junto con las actividades económicas desarrollan sinergias en el sector, convirtiéndolo en un lugar con identidad propia logrando una revalorización del área.

En el Área de Enlace de Parques, estos espacios además de permitir el contacto con la naturaleza, ayudan a mejorar la calidad de vida de la población y se convierten en soportes del proceso de urbanización. Son espacios abiertos para la recreación y conservación del lugar y proveen distintas alternativas de contacto con la naturaleza, ayudando a la conservación y amenidad del paisaje y de áreas valiosas.

Las oportunidades para la radicación de actividades de servicio constituyendo la zona en un atractivo turístico, proporcionan una funcionalidad urbana logrando así una identidad en el sector identificado con la no contaminación atmosférica y sonora.

El último escenario, el de la Periferia (A5) es el que presenta mayores dificultades en su presentación, por referirse a problemas que exceden muchas veces la capacidad urbana para su resolución. Además, los demás escenarios se presentan fuertemente interrelacionados, lo que favorece su comprensión. Debido a estas circunstancias, se desarrolla el escenario A5 con mayor detalle.



## Componente 2 Actividad 6

### 6. Formulación de escenarios urbanos tendenciales, considerando contextos alternativos

#### 6.1 Aspectos Socio Demográficos

Bahía Blanca presenta, a lo largo de su historia, diferentes etapas de acuerdo a la evolución de las actividades de su base económica (entendiendo como base los principales productos y servicios de exportación de la región o ciudad hacia el resto del mundo, sea resto del país, países vecinos o mercados internacionales).

Estas etapas se manifiestan claramente en el ritmo de crecimiento de la población urbana y del Partido, dado que es el crecimiento económico el que causa la migración hacia la ciudad, determinando tasas de crecimiento superiores a la tasa vegetativa y el crecimiento o decrecimiento relativo respecto a otras grandes unidades poblacionales a nivel nacional.

Considerando la población desde su origen como fortaleza, se pueden observar diferentes etapas en la evolución de la ciudad<sup>1</sup>, claramente visibles en el cuadro siguiente.

Censo Año	Número habitantes
1834 *	741
1836*	1.461
1856*	1.317
1869	1.057
1895	14.238
1914	44.143
1947	112.597
1960	126.669

<sup>1</sup> CINCUNEGUI, Jorge E. et alii, Banco de Datos de Bahía Blanca y Área de Influencia, Convenio Universidad Nacional del Sur/ Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, Bahía Blanca, junio de 1984



Consultor Lic.Jorge Cincunegui

1970	152.158
1980	223.727
1991	250.919
2001	274.311

Los datos correspondientes a 1834 (741 personas), 1836 (1.461 personas) y 1856 (1.317 personas) <sup>2</sup>, son consignados como relevamientos efectuados desde la guarnición militar. En 1836, el incremento se debe al aporte de tropas militares (885 militares, 477 familiares de soldados, 99 vecinos); en 1856 una epidemia de cólera redujo sensiblemente los efectivos poblacionales, a la que siguió otra epidemia, esta vez de tifus.

El Primer Censo nacional de 1869 mostraba una característica típica de la primera etapa de Bahía Blanca, la fundacional, en que el centro de población es “una avanzada aislada en la lucha por la expansión de la frontera interna”. En el mismo período en que el país experimentaba un incremento demográfico importante, pasando de medio millón de habitantes en la Independencia a poco más de un millón y medio para 1869, la población de Bahía Blanca incluso disminuía, mostrando ser una población aislada, sin control territorial.

Hacia el segundo Censo Nacional (1895) ya posee características de centro dinámico, con fuerte expansión de la población. Ya ha llegado el ferrocarril, comienza en desarrollo agropecuario y la población crece, en el período inter-censal, a tasas anualizadas del 9%, el doble que la expansión provincial y el triple que el crecimiento poblacional del país.

Hasta el Censo de 1947, Bahía Blanca continúa creciendo a un ritmo superior al de la Provincia y la Nación. Desde el primer Censo, su participación crece casi diez veces, desde el 0,084% al 0,77% del total nacional.

El Censo de 1960 muestra una fuerte desaceleración relativa de Bahía Blanca, que se debe a dos razones: por un lado, se desmembra el Partido de Coronel Rosales en 1947, lo que disminuye su población absoluta; por otro, a nivel del país se pasa de un desarrollo de fuerte base agropecuaria a la industrialización sustitutiva de importaciones, que tiende a hacer

<sup>2</sup> Weinberg, Félix y colaboradores (1978): Manual de Historia de Bahía Blanca, Depto de Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 288 pp.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

crecer demográficamente a los grandes centros poblacionales (Gran Buenos Aires especialmente) por su sesgo hacia los mercados nacionales.

Desde 1960 en adelante, hasta el Censo de 2001, se opera un proceso de desaceleración y envejecimiento en el crecimiento poblacional. El crecimiento intercensal anualizado entre 1991 y 2001 es de 0,45% para Bahía Blanca (la mitad del crecimiento provincial y menos de la mitad del crecimiento nacional). Además, esto produce un retroceso relativo tanto frente a Nación como a Provincia.

Otro elemento importante es que, entre 1960 y 2001, la población entre 0 y 14 años disminuye 10,46% y la población de 65 años en adelante crece un 21,44%<sup>3</sup>. Esto muestra una población con envejecimiento relativo y disminución de la población joven (ya sea por migración de las parejas jóvenes o disminución fuerte de la tasa de natalidad).

---

<sup>3</sup> PIZARRO, Nora Ester, El problema de la mortalidad y la geografía de la ancianidad en Bahía Blanca, Tesis Doctoral, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2005



## Componente 2 Actividad 7

### 7. Definición de lineamientos generales del nuevo modelo

#### 7.1 El desarrollo de escenarios aplicados a la Ciudad.

La pregunta básica: Cómo va a ser Bahía Blanca en el bicentenario? Es decir, cómo va a evolucionar la ciudad en este período de tiempo, tanto en términos de creación y distribución de riqueza como de calidad de vida.

Hay dos cuestiones básicas:

1. cuál va a ser la locomotora de su crecimiento? Va a ser una ciudad que modifique de una manera importante las fuerzas dinámicas de su economía y, consecuentemente, cree riqueza y empleo de alta productividad? O va a ser una ciudad con una dinámica sustancialmente similar a la observada en los últimos cuarenta años?
2. Cómo va a ser su gestión como espacio urbano? Va a ser una continuidad de hechos concretos de intervención en el territorio, que va a encaminar la tendencia hacia un espacio gestionado positivamente? Como consecuencia, tendremos una Bahía con mejor calidad de vida en el futuro, mejorando tanto nuestra infraestructura social como su distribución? O caeremos en un círculo vicioso de malas prácticas que la transformen en una ciudad sin atractivos, con severas deficiencias de ordenamiento y serios problemas de distribución de sus servicios entre sus habitantes?

Las dos cuestiones están relacionadas de manera profunda. La capacidad de la ciudad para mejorar su hábitat desde el punto de vista físico y social es la principal ventaja competitiva que podemos desarrollar para atraer nuevas e innovadoras formas de crecimiento al espacio urbano. Si no se hace planificadamente, el ambiente urbano va a perder su capacidad de atracción.

Las variables a tener en cuenta son de cuatro tipos: regionales, ambientales, urbano espacial, socioeconómica.

Variables regionales: interacción con la zona de influencia. Es una relación de la región hacia la ciudad y de la ciudad a la región. La ciudad provee servicios más complejos que los centros urbanos de la región, por lo que la población regional demanda servicios educativos, sanitarios, profesionales, comerciales de la ciudad. Por otro lado, la base económica de la ciudad ha sido la exportación de la producción regional, como materia prima (cereales,



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

oleaginosas, petróleo) o con algún nivel de procesamiento (aceites vegetales crudos, harinas proteicas, harina de trigo, carne, polietileno). Para que la ciudad y la región compartan un proceso de crecimiento dinámico, se debe profundizar el procesamiento de las materias primas o se debe diversificar la base económica regional.

Variables ambientales: si bien el medio ambiente no está degradado fuertemente o en su totalidad, existen demandas claramente identificadas con respecto a problemas ambientales puntuales. El futuro deseable es lograr un equilibrio ambiental que permita mantener o disminuir los impactos tanto de las actividades productivas como de la actividad humana. No tener una clara estrategia de acción ambiental puede incrementar el impacto de estas actividades y provocar daños importantes.

Variables urbano espaciales: la ciudad se ha expandido espacialmente de una manera irregular, lo que ha producido congestionamiento en el área central, vacíos urbanos y un agudo incremento en los costos de provisión de los servicios públicos incrementales. Es necesario actuar de una manera planificada para que la ciudad provea un espacio de calidad a sus habitantes.

Variables socioeconómicas: interactuando con las otras variables, la ciudad debe desarrollar ventajas competitivas que permitan la atracción de inversiones, la generación de empleo y el crecimiento económico. La desaceleración del proceso histórico de crecimiento, observable en la evolución de su población, exige que se invierta en conocimiento y tecnologías como base de desarrollo de nuevas actividades.

Para poder desarrollar escenarios alternativos, se debe tener en cuenta si las variables consideradas son de gran importancia y si su comportamiento es predecible de manera razonable, es decir con baja incertidumbre.

La variable regional es de gran importancia: la producción agropecuaria regional continúa siendo la base económica casi excluyente. En cuanto a la producción petroquímica, se tiene un horizonte temporal bastante amplio en cuanto a la disponibilidad de materia prima (gas natural), aunque no se observa que se pueda crecer mucho por encima del nivel actual de operación del Polo Petroquímico. Para la construcción de escenarios, se supone un Polo estable. En cuanto al sector agropecuario, es posible, en base a la estructura educativa y de investigación de la ciudad, desarrollar tecnologías agroalimentarias que permitan el procesamiento de alimentos a partir de la materia prima agropecuaria. Asimismo, la característica semiárida de la región podría ser manejada a partir del desarrollo de



Consultor Lic. Jorge Cincunegui

tecnologías de riego. Los elementos de incertidumbre se manifiestan en estos dos últimos puntos, en tanto que requieren acciones y recursos importantes.

Las variables ambientales y las variables urbano espaciales son centrales en el desarrollo de un plan urbano. No obstante, poseen un elevado nivel de incertidumbre pues para poder implementar estas políticas se requieren importantes recursos humanos y financieros, cuya disponibilidad es conflictiva con otras demandas urbanas.

Finalmente las variables socioeconómicas pueden ser administradas adecuadamente pero requieren la organización de una estructura de planeamiento, con objetivos claros y consensuados y con suficiente poder como para implementar de manera continua las estrategias a lo largo de un período prolongado. Se observa que en varios planos anteriores de la ciudad, los diagnósticos y las acciones recomendadas son básicamente convergentes, mostrando mucha coherencia. No obstante, la inestabilidad de la política en nuestro país ha llevado a una gran incertidumbre con respecto al cumplimiento de las estrategias de largo plazo.

Considerando la importancia e incertidumbre respecto a su evolución, estos cuatro grupos de variables se manifiestan en los siguientes escenarios básicos:

- La inercia continúa;
- Cambio de Norte;
- La burbuja

**LA INERCIA CONTINÚA** es un escenario en que la base económica urbana no se altera y continúan las características de la historia de las últimas décadas: baja tasa de crecimiento, región de influencia en decadencia y regresión, pérdida relativa de importancia en el conjunto nacional. A nivel de la estructura urbana, no existe disponibilidad de recursos ni voluntad por parte de la red social para modificar el rumbo y se experimenta un paulatino deterioro, no muy acelerado pero constante, de los servicios urbanos y regionales, disminuyendo la calidad de vida de manera desequilibrada, con problemas de asentamientos irregulares y aumento de barrios aislados.

**EL CAMBIO DE NORTE** significa que se logra un consenso social lo suficiente fuerte como para poder generar objetivos de largo plazo, aceptados por el conjunto de la población con suficiente fuerza como para generar el apoyo necesario para implementarlos. Esto implica una búsqueda continua de nuevas actividades económicas y un contexto urbano en que la





Consultor Lic. Jorge Cincunegui

planificación a largo plazo permite identificar e implementar las inversiones urbanas y regionales básicas necesarias para comenzar un proceso de desarrollo más equilibrado y continuarlo en los próximos veinte años.

**LA BURBUJA** es un escenario de fuerte recuperación económica luego de la crisis global, que permite tener tasas muy elevadas de crecimiento económico pero que descuida la estabilidad del proceso, resignando calidad de vida en función de objetivos de más corto plazo. En este caso, hay recursos a nivel privado para inversiones económicas pero no se cuenta con recursos públicos para un planeamiento urbano equilibrado.

Para poder usar los escenarios en el planeamiento, es necesario considerar lo que sería el futuro con mayores posibilidades de ocurrir. No obstante, la incertidumbre que rodea todo proceso de planeamiento en el largo plazo hace necesario considerar también que el resultado sea un mix de diferentes escenarios o que pueda acontecer otros escenarios. Lo importante es identificar las variables claves y controlar su evolución.

Las variables claves difieren en los distintos escenarios y deben ser acompañadas para identificar cómo evoluciona el futuro y cuáles son las políticas a aplicar..

Para el primer escenario (La inercia continúa) es probable que la variable clave sea la demográfica: si la ciudad continúa recibiendo población de su región (con la consecuente caída de la región) y expulsando un volumen todavía mayor hacia otros centros urbanos, se va a estar en este escenario.

Para el segundo escenario, es importante controlar dos variables. Por el lado económico, se debe tener en cuenta la evolución hacia un sistema de producción más diversificado y capaz de generar empleo productivo en la región y en la ciudad. Por el lado del modelo urbano, es requisito claro tener un programa de inversiones urbanas de largo plazo (por lo menos siempre cinco años en el futuro y en algunos casos como provisión de agua incluso más) y lograr implementarlo con la mayor fortaleza posible.

Finalmente, en el escenario de burbuja, se deben tener claros los objetivos de largo plazo y observar posibles desviaciones. Es muy difícil identificar cuando se está en un fenómeno de burbuja y cuando en un proceso de desarrollo equilibrado y equitativo. Por eso, este es el escenario de más difícil gestión y requiere que se establezcan normas previas y que se modifiquen, si necesario, pero con la mayor prudencia. Parte de los problemas de la crisis global son la modificación de la percepción temporal de los riesgos por parte de las personas. Aún habiendo pasado por situaciones de riesgo anteriormente, cuando el ciclo



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

económico entra en recuperación es común que se perciba una disminución del riesgo y, consecuentemente, se tomen decisiones más arriesgadas. Un caso típico es la realización de inversiones públicas o privadas que no se realizarían en circunstancias diferentes pero que se justifican en visiones excesivamente optimistas.

En términos de un plan urbano, el escenario con mayores posibilidades es el segundo: EL CAMBIO DE NORTE. Existe consenso de que es necesario comenzar a implementar proyectos de largo plazo, que den respuesta a los interrogantes que nos planteamos en nuestro contexto urbano. Existen los recursos humanos para consolidar este tipo de escenarios. Se deben tomar las decisiones necesarias para contar también con los recursos físicos y financieros que se requieren de manera imperativa.



## Componente 2 Actividad 8

### 8. Identificación de áreas y sitios de oportunidad para la definición de obras u operaciones urbanas estratégicas

#### 8.1 Plusvalía Urbana

Para comprender en términos normativos las operaciones a realizar, se deben definir los conceptos “plusvalía” y “recuperación de plusvalía”.

Plusvalía:

- Es el incremento de valor “del suelo” en un proceso de urbanización, independientemente de lo que tenga construido. Este incremento normalmente deriva de la actuación pública, por ejemplo inversiones de equipamiento o infraestructura, o solamente por la definición de parámetros aplicables a la constructibilidad en ese suelo definida en los códigos de regulación del uso del suelo urbano.
- Es el aumento del valor de una cosa cualquiera debido a circunstancias que no dependen de la voluntad o el trabajo de su dueño o poseedor.

Recuperación de Plusvalía:

- Se entiende por este concepto a la movilización de aquellos incrementos de valor del suelo por acción o decisión del Estado para convertirlos en recursos públicos a través de contribuciones destinadas directa y exclusivamente a mejoras urbanas en beneficio de la comunidad. Este concepto de recuperación de la plusvalía remarca en su contenido la idea fundamental de la aplicación directa de una carga a escala municipal. Se genera así un instrumento público fiscal que, en tanto se lo especifique en la normativa pertinente, permite abordar en términos de equilibrio social aquellas intervenciones urbanas definidas como necesarias.

Son muchas las cuestiones que afectan el concepto práctico de plusvalías, así como las circunstancias que las generan:

- Inversiones públicas en equipamiento o infraestructura.
- Marco regulatorio del uso del suelo



Consultor Lic. Jorge Cincunegui

- Inversiones privadas que, en función del marco regulatorio mejoren la calidad urbano ambiental del sector generando un impacto positivo en el valor de las parcelas de la zona circundante.

Es importante comprender el objetivo principal de la tomas de plusvalías urbanas en el marco de la definición de áreas de intervención disponibles en Bahía Blanca, no solo para la recomposición urbana, su funcionamiento, etc. sino también para posibilitar la recuperación ambiental, patrimonial, de infraestructura y de equipamiento.

Dentro de la estrategia de recuperación urbana de estos sitios, se debe normar en función de obtener recursos financieros adecuados. Esto se consigue a partir de la concesión onerosa de mejoras en las restricciones impuestas por los códigos vigentes en relación a la ocupación del suelo en las parcelas positivamente afectadas por la intervención urbana a disponerse en las áreas definidas en cuestión.

En relación al concepto práctico de aplicación de plusvalías se puede tomar el caso de San Pablo, Brasil donde crearon un instrumento financiero llamado "CEPAC" (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) *o bonos emitidos por el Gobierno Municipal cotizables y negociables en Bolsa y vendidos en subastas públicas o directamente utilizados en el pago de obras, desapropiaciones y adquisición de terrenos para la construcción de Habitaciones de Interés Social. Este instrumento financiero es importante pues puede aportar previamente a la administración recursos extra-presupuestarios para la realización de obras de infraestructura indispensables al desarrollo de una región*<sup>4</sup>.

En el caso de Rosario "...la tarea de determinación de la plusvalía se lleva a cabo mediante la comparación económica de la rentabilidad del modelo urbanístico antes y después de las modificaciones solicitadas, afectado por coeficientes técnicos que ponderan o deprecian los distintos escenarios planteados...Las compensaciones han sido calculadas en metros cuadrados de tierra a ceder al Municipio por sobre las obligaciones que establece la normativa vigente...Utilizar los mecanismos mas aptos para lograr que este instrumento se transforme en una herramienta de financiación de la ciudad constituye un claro ejemplo de **"lo que se puede hacer aún con el marco legal actual, sin Reforma Urbana"**.

*El procedimiento requiere del consenso entre el inversor y el Municipio y de una propuesta de desarrollo urbanístico que sea suficientemente atractiva y rentable para el emprendedor privado.*

---

<sup>4</sup> Exposición del Lic. Paulo Sandroni de Brasil en conferencia "Reforma urbana en Argentina", La Plata, Provincia de Buenos Aires, 2008.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

*La propuesta se origina habitualmente en la iniciativa privada.*

*En otros casos es el Municipio el que establece áreas de desarrollo prioritario o de reconversión urbana para las cuales se elabora un Plan Maestro.*

*Estos proyectos según su envergadura y las características del emplazamiento serán a su vez objeto de un Plan Especial o Plan de Detalle.<sup>5</sup>*

Todas estas son alternativas aplicables en tanto se genere la normativa necesaria que dé sustento legal a las operatorias urbanas a definirse en el marco de la reformulación del Código, en función del avance del nuevo Plan de Desarrollo.

---

<sup>5</sup> Exposición realizada por la Secretaría de Planeamiento de la ciudad de Rosario en conferencia de la nota anterior.



## Componente 2 Actividad 9

### 9. Definición de criterios para el completamiento y/o densificación y límites a la expansión urbana

#### 9.1. Tendencias de crecimiento generales

En forma general se puede observar el crecimiento de la población de Bahía Blanca, en las últimas cuatro décadas, en el cuadro referido a la Variación relativa intercensal. Estas cifras señalan un decrecimiento en el crecimiento experimentado por la ciudad, desde el año 1960, relegando una sensible disminución de sus activos poblacionales. Si se construyera la pirámide de edades, seguramente mostraría signos evidentes de envejecimiento de la población, con graves consecuencias para la economía y el sistema de salud.

#### Variación Relativa Intercensal de Bahía Blanca en %

Año 1960	126.669	
		} 28,2 %
Año 1970	152.158	
		} 19,6 %
Año 1980	223.727	
		} 8,4 %
Año 1991	250.919	
		} 4,6 %
Año 2001	274.311	

La lejanía temporal del Censo de Población y Vivienda del año 2001, demanda la búsqueda de datos oficiales más próximos; dado que no existe un censo a escala municipal, se han tomado las estimaciones elaboradas por la Dirección de Estadística Provincial. Este organismo de la Provincia de Buenos Aires ha elaborado una proyección con las siguientes consideraciones:

“Para la proyección de la población de la Provincia de Buenos Aires se utilizó un método demográfico denominado "Método de Componentes", que utiliza los datos provenientes de



Consultor Lic. Jorge Cincunegui

los dos últimos Censos Nacionales y de los Registros de Estadísticas Vitales para estimar la población.

Las proyecciones para niveles territoriales menores a Provincia (Partido o Municipio) utilizan métodos semidemográficos. En el caso de la Provincia de Buenos Aires el más adecuado resultó el Método de los Incrementos Relativos, que observa el crecimiento poblacional aportado por cada Municipio entre dos censos demográficos consecutivos en relación a la tendencia de un área jerárquicamente mayor.

Sin embargo la aplicación estricta del Método de los Incrementos Relativos condujo a algunos resultados anómalos en algunos casos para lo cuales se procedió a realizar ajustes utilizando criterios especiales” Dirección Provincial de Estadísticas ([www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar)).

El cuadro siguiente referido a aspectos demográficos refleja el crecimiento de la población bahiense, el cual da la pauta de la necesidad y demanda de superficie a construir.

Proyección de Población para el Partido de Bahía Blanca

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
300.050	302.228	304.356	306.485	308.669	310.963	313.333

Fuente: Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadísticas, “Proyecciones de población de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, ([www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar))

El dato correspondiente a 2001 es coincidente con las estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares en 2001.

Si bien los datos correspondientes a la demanda de viviendas sociales no son precisos, el Municipio calcula el déficit en alrededor de 6000 viviendas<sup>6</sup>; a ellas deberá sumarse la demanda por crecimiento poblacional, en los próximos años. Si se calcula un incremento aproximado de 2400 personas anuales, de acuerdo a los valores del cuadro precedente, será necesaria una previsión de 600 viviendas más por año. Para ello será necesario seleccionar cuidadosamente la localización de futuras construcciones, con el objeto de desarrollar los conceptos de “ciudad inclusiva”.

<sup>6</sup> Diario La Nueva Provincia, 15 noviembre 2008



## Componente 2 Actividad 14

### 14. Propuesta de valoración, protección y manejo integrado de los recursos naturales y culturales locales.

#### 14.1 Recursos culturales

El organismo a cargo de estas funciones a nivel municipal en Bahía Blanca es el Instituto Cultural de Bahía Blanca. Se hizo un relevamiento de las funciones desempeñadas en función de los objetivos planteados<sup>7</sup>.

Durante los últimos veinticinco años, estas funciones han sido paulatinamente jerarquizadas. En 1983 se cubrían en la Dirección de Cultura y posteriormente en la Subsecretaría de Cultura, ambas dependientes de la Secretaría de Gobierno. A partir de la Ordenanza 12711 se constituye como Instituto con rango de Secretaría, dependiendo directamente del titular del Poder Ejecutivo municipal, el Intendente.

##### 14.1.1 Valoración y protección de los recursos culturales

En este caso se refiere a los recursos que son orientados a la puesta en valor de los recursos culturales locales. Desde el sector público municipal, los principales recursos utilizados son los recursos humanos y los espacios cerrados y abiertos utilizados para la valorización de estas actividades. Aparte, existe una importante actividad artística de base local, como oferta dinámica de hechos culturales, y un patrimonio histórico y artístico que se entiende como un capital acumulado a disposición de la sociedad.

El Instituto Cultural no es una repartición con una dotación masiva de recursos humanos, pero al trabajar en forma integrada con otros sectores del Ejecutivo municipal ha logrado desarrollar sus tareas sin escasez de recursos humanos. El presupuesto supera los cuatro millones de pesos anuales, un 60% destinado a personal. En las oficinas centrales del Instituto (en el Palacio Municipal) hay trece personas, dedicadas, entre otras tareas, a la administración general, a la coordinación de talleres y de la Comedia del Sur, al diseño gráfico, etc. En el Teatro hay diez personas en total (tres personas en Administración, personal de boletería, etc.). Además, está todo el personal de los Museos.

El otro recurso importante del Instituto son los espacios cerrados. Las actividades desarrolladas usan el espacio en forma intensiva. En este aspecto, se perciben carencias de lugares para presentaciones de diferente tipo. De hecho, los espacios estrictamente

---

<sup>7</sup> Entrevista al Dr. Federico Weyland, Director del Instituto Cultural de Bahía Blanca, el 21 de abril de 2009 y mails intercambiados para información complementaria.





**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

utilizables en forma autónoma por el Instituto son el Teatro y los Museos Municipales (Museo Histórico, Museo de Arte, Museo de Arte Contemporáneo, Museo de Ciencias, Museo Ferroviario de Ingeniero White, Museo de Ing. White, Museo de Gral. Cerri, Museo de Cabildo). Aparte, se utilizan espacios provistos por organismos no gubernamentales, como las Sociedades de Fomento, y espacios abiertos como el Paseo de las Esculturas o el Parque de Mayo.

Las principales actividades desarrolladas por el Instituto en el último año han sido:

- Inicio y desarrollo de dos orquestas escuelas, en dos barrios
- Gestión de los Museos
- Puesta en valor y gestión del Teatro Municipal
- Ediciones de libros y música en CD, con una política de intercambio y uso como recuerdo de la ciudad
- Programas y espectáculos (Bahía Vive; Bahía Piensa)

Los principales proyectos que se pueden identificar en esta área son:

- La ejecución de la Ciudad de las Artes y las Ciencias, como proyecto de mayor envergadura
- La creación de nuevos espacios de presentación, como la recuperación y puesta en valor de la Usina San Martín, y de administración del patrimonio cultural (por ejemplo, no hay suficiente espacio de depósito en el Museo de Arte Contemporáneo, etc.).

#### **14.1.2 Manejo integrado de los recursos culturales**

Como actividad propia del Instituto, se realizan talleres de plástica y otras actividades culturales en diferentes barrios de la ciudad. Se ha experimentado la necesidad de un manejo integrado de estos proyectos, para superar problemas como el caso de realización simultánea de dos talleres a poca distancia por dos organismos municipales diferentes.

Aparte del uso de los recursos propios, el Instituto desarrolla actividades con el instituto de Cultura Provincial y con instituciones nacionales y provinciales.

Con la Dirección Provincial de Escuelas, se han desarrollado muchas actividades, insistiendo en los criterios de continuidad en las tareas.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

El Instituto provee espacios en el Teatro Municipal a las tareas y presentaciones del Ballet del Sur, la Orquesta estable y el Coro, todas actividades provinciales.

A nivel nacional, una de las actividades más importantes es la tarea de colaborar con la red de bibliotecas populares. Además de la Asociación Bernardino Rivadavia, hay dieciocho bibliotecas populares distribuidas en diferentes barrios, que dependen en mayor o menor medida de la CONABIB (Comisión Nacional de Bibliotecas) y de la Dirección Provincial de Bibliotecas. El Instituto ha colaborado de manera eficaz, sin necesidad de recursos especiales, a la coordinación del reconocimiento de las bibliotecas para poder recibir recursos públicos de diferente origen y para poder acceder a sistemas centralizados de referenciamiento bibliográfico, que potencia la utilidad del sistema.

Con Nación se han desarrollado otros proyectos como Café Cultura, Argentina de Punta a Punta, etc. Se está desarrollando, con atraso, la catalogación del material de los Museos.

En relación a la Provincia, hay una red de coordinación en doce regiones. La región que corresponde a Bahía Blanca se denomina Cruz del Sur y es menor a la Sexta Sección Electoral, pues no comprende de Tres Arroyos hacia el Este. Se hacen reuniones regionales una vez por mes, con proyectos en conjunto. Se ha realizado una primera reunión plenaria (Primer Cabildo) y se está organizando el Segundo Cabildo. En este contexto se presentan proyectos a la Provincia, como Mis Guitarras, Corredores Culturales, pequeños salones de pintura, etc.

### **14.1.3 Conclusiones**

Una evaluación sucinta de las cuestiones relativas a esta actividad permite indicar:

- La actividad cultural de la Municipalidad es intensa y concentrada en los productos tradicionales tales como música, teatro, ballet, museos, etc. Se aprecia que hay una intensa actividad de entes no municipales (empresas, cooperativismo, universidad) que complementan y diversifican la oferta cultural, siendo un aporte positivo a la calidad de vida en la ciudad. Hay incluso un Museo de Ciencias privado, un hecho poco común. Se observa preocupación por la oferta espacial, aspirando a que las manifestaciones culturales lleguen a todos los barrios de la ciudad.
- Aunque existe una amplia oferta de espacios para la realización de todo tipo de actividades, Bahía Blanca sufre la carencia de un Centro de Convenciones que permita funcionar con varias actividades simultáneas, en Congresos y reuniones académicas, profesionales, sectoriales, etc. Para realizar este tipo de actividades, se



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

suele coordinar los recursos de diferentes entidades, como Universidad Nacional del Sur (Rectorado en Avda. Colón 80 y Casa de la Cultura en Avda. Alem), Biblioteca Rivadavia, Club Argentino, Hotel Austral en Avda. Colón, etc. Esta oferta, si es administrada en forma integrada, es importante. No obstante, parece existir una demanda lo suficientemente relevante como para imaginar en el futuro un Centro de Convenciones que ofrezca varias salas simultáneas, servicios de comunicación tecnológicamente avanzados y servicios centrales (confitería, restaurante, librería, oferta de objetos de diseño, comunicaciones, apoyo de servicios de oficina, etc.).

- El énfasis actual en temas de ecología ha provocado la creación de Reservas Naturales de distinto tipo en la ciudad y cercanías. En general, no están preparadas para su uso por turistas o habitantes locales, con lo que se desvirtúa una importante función de promoción de la cultura de respeto a estos recursos.
- El marco normativo (Ordenanza N° 12711) permite que el Instituto pueda cumplir funciones más amplias de gestión cultural, incorporando nuevas actividades y captando recursos de diferentes sectores, para mejorar su desempeño. El Instituto posee recursos que son utilizables para muchas funciones (por ejemplo, el uso de la Sala Payró del Teatro Municipal) y que pueden proveer de financiamiento para expandir y cumplir de mejor manera diferentes actividades.
- Para poder diferenciar a Bahía Blanca como ciudad del conocimiento, hay que crear una visión amplia del concepto de cultura. Esto permite integrar los diferentes centros locales creadores de conocimiento en todas sus manifestaciones (humanístico, social, tecnológico, científico). La valoración de estas actividades genera dos tipos de efectos positivos: el medio ambiente cultural provee una mejoría a la calidad de vida; la integración y el producto de los saberes integrados pueden tener un efecto económico relevante (como, por ejemplo, se puede observar en la cadena de valor que se produce a partir de la enseñanza de artes visuales y que se encadena con la generación de diseñadores gráficos, de ropa y de accesorios y con actividades de producción de bienes diferenciados por el diseño).

Como Anexo, se acompañan tres ordenanzas relevantes para el accionar cultural a nivel Municipal. Estas ordenanzas son:

- N° 7959, de Creación del Registro Municipal para la Preservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbano del Partido de Bahía Blanca.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

- N° 12600, Creando el Programa de Solidaridad Cultural.
- N° 12711, Creando el Instituto Cultural de la ciudad de Bahía Blanca.



## Componente 2 Actividad 15

### 15. Propuesta de criterios de zonificación, usos y ocupación del suelo, coherentes con la estructuración territorial propuesta.

#### 15.1 Instrumentos

El planeamiento urbano, mientras más comprensivo sea, debe especificar con claridad los patrones de uso de suelo. De hecho, dado el diagnóstico preliminar y los objetivos propuestos, los instrumentos fundamentales de la política urbana de largo plazo a ser utilizados por las autoridades municipales son:

- la inversión en tierras públicas
- y el control de la tierra privada.

La inversión en tierras públicas son las inversiones de capital que realiza el Municipio para el cumplimiento de sus objetivos de largo plazo. Aquí el concepto básico es la accesibilidad, entendido como la capacidad para acceder con facilidad o estar cercano a las redes masivas de transporte y de otros servicios públicos.

La accesibilidad es la que incrementa la potencialidad de desarrollo de las tierras urbanas, provocando como consecuencia un aumento en el valor de esta tierra. De la misma manera, cuando la accesibilidad se incrementa en relación a las tierras periféricas, se produce la transferencia de funciones urbanas del centro a los suburbios o periferia urbana. Cuando el crecimiento de asentamientos en la periferia no es acompañado de accesibilidad, se está en un contexto de desequilibrio, con baja calidad de vida, propio de asentamientos irregulares o de malas medidas de planeamiento.

El buen manejo de los instrumentos de accesibilidad es funcional al cumplimiento de objetivos específicos. Por ejemplo, los accesos tipo Avda. Cabrera han permitido el desarrollo de centros comerciales (Bahía Blanca Plaza Shopping, de la Cooperativa Obrera Limitada, y Wall-Mart), así como de locales comerciales directamente conectados a la avenida. En estos casos, la existencia de amplios espacios han evitado la necesidad de desarrollo de estacionamientos financiados con recursos públicos. De hecho, la accesibilidad se ha visto aumentada por la inversión en estacionamiento que se han hecho con recursos privados en la avenida mencionada.

El caso de la oferta de agua y desagües es de especial importancia para el caso de Bahía Blanca. La existencia de una oferta adecuada viabiliza densidades altas de ocupación del



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

suelo. La expansión no controlada de las ciudades, con abundancia de espacios urbanos vacíos como en el caso de Bahía Blanca, hace que la periferia sea ocupada sin servicios del tipo mencionada. Si no existe esa estructura de servicios, se depende de pozos de agua y de fosas sépticas, servicios totalmente inadecuados para altas densidades de ocupación de suelo, realimentando la expansión de la ocupación. Esta infraestructura pública es una de las más caras para desarrollar y su costo se incrementa exponencialmente al alejarse del centro urbano.

El control de la tierra privada o control del uso del suelo atiende esencialmente a la regulación de la subdivisión del suelo y a la zonificación o criterios de formas de uso. En tal sentido, la Ordenanza respectiva (el Código Urbano) suele tener las exigencias de requerimientos del lote (dimensiones mínimas), de la construcción (FOS y FOT), la actividad que se puede realizar en un área determinada, los procedimientos de autorización de los planos de construcción, etc. El Código genera un control de bajo costo, pues no requiere que se compense a los propietarios por las restricciones vigentes. Su efectividad depende de la dinámica urbana: generalmente, en áreas de alto crecimiento, el zoneamiento tiene un efecto importante en tanto que su impacto puede ser mucho menor en áreas urbanas de mayor antigüedad, donde el patrón de uso del suelo está establecido. Evidentemente, la dinámica de una ciudad exige Códigos que sean funcionales a épocas determinadas y que tengan flexibilidad para ser modificados en el largo plazo.

En este momento la discusión de nuevas formas de ordenamiento urbano pasa por los requerimientos necesarios para que el Municipio pueda recaudar recursos financieros para las inversiones de capital. En ese sentido, hay una fuerte corriente de opinión para que el aumento de valor de la tierra urbana, producto de las inversiones públicas existentes, sea coparticipado entre el propietario de la tierra y el Gobierno local. De esta manera, el Gobierno local puede conseguir recursos para incrementar su presupuesto de obras públicas que a su vez logran una nueva ronda de valorización de las tierras urbanas en diferentes localizaciones dentro de la trama urbana.

La zonificación convencional es un instrumento relativamente tosco. Una vez impuesta una cierta zonificación, hay muchos casos de excepciones al Código Urbano que demuestran la dificultad de hacer un único ordenamiento para todo uso. Aplicar un criterio para la captación de parte de la valorización urbana requiere un Código con capacidades básicas mínimas para los lotes urbanos y capacidades potenciales mayores, cuya aprobación debe estar



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

sujeta a compromisos financieros o en especie por parte de los propietarios o de los desarrolladores de proyectos urbanos.

La negociación del equilibrio entre ambos extremos (uso mínimo o uso máximo) debe tener en cuenta tanto la necesidad de recursos por parte de los Municipios, dependientes de la coparticipación de impuestos nacionales y de los ingresos propios; el interés de los desarrolladores privados en invertir capital en una ciudad y zona determinados; el impacto de la inversión sobre los vecinos al proyecto y el impacto agregado que la operación genera sobre las economías de escala y de aglomeración propias de la dinámica urbana. Dada la complejidad de esta negociación, podría haber una cierta razonabilidad en desarrollar algún mercado en el cual valuar los incentivos para ejecutar obras por encima de los mínimos básicos a definir en un Código. Dentro del Código Urbano, algunas técnicas que se pueden usar para flexibilizar y mejorar la negociación de los controles de uso del suelo pueden ser:

1. zonificación incentivada o con premios (mayor densidad residencial si se incluyen viviendas para grupos de menores ingresos)
2. transferencia de derechos de desarrollo, para concentrar el crecimiento en áreas específicas y restringirlos en otras, designando áreas que expulsan y áreas que reciben. Las áreas que no se desarrollan hasta el máximo permitido por el Código pueden vender derechos a otras áreas.
3. zonas de inclusión. Cuando se supera un cierto tamaño de desarrollo, se debe incluir proyectos inclusivos para grupos específicos.
4. unidad planificada de desarrollo. Propiedades de gran tamaño pueden pedir ser consideradas un proyecto integrado, con características propias.
5. zonificación por cluster. Se permiten construcciones en lotes por debajo del tamaño mínimo, si la diferencia es empleada en propósitos comunitarios.
6. zonificación por desempeño. Disminuye los controles a lo mínimo posible, permitiendo flexibilidad. Por ejemplo, se puede exigir una densidad máxima, liberando medidas de lotes, altura, etc.
7. exacciones. Se cobra una tasa sustancial, que tiende a pagar los costos que se presume que el desarrollo urbano impone a la comunidad.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

A estos criterios se les pueden añadir otras consideraciones como controles para preservación histórica, para preservar estilos arquitectónicos, para evaluar planes integrados de cierto tamaño, etc.

De la revisión de técnicas disponibles, emerge que la mayoría de ellas se refieren a desarrollos relativamente complejos o grandes. Muchas de estas técnicas no son adecuadas para la vivienda o el edificio como construcción única. Es evidente que, en el futuro, crecerán las normas orientadas a emprendimientos mayores, lo que requiere mayor calidad de regulación y especiales cuidados en los Códigos Urbanos.

Los proyectos urbanos que están siendo considerados (los Corredores Urbanos) requieren este tipo de regulación más compleja, con características afuera del Código actual.





## Componente 2 Actividad 15

### 15. Propuesta de criterios de zonificación, usos y ocupación del suelo, coherentes con la estructuración territorial propuesta.

#### 15.2 Clusterización

Los criterios convencionales de zonificación se concentran en definir estándares básicos como densidad y establecer la incompatibilidad de usos. No obstante, no se caracteriza por proteger los espacios abiertos, cuestión urbanística de importancia para una ciudad como Bahía Blanca, que limita claramente con el uso agrícola del suelo y con las costas del estuario y que posee espacios vacíos dentro de su ejido.

Para dar una solución al uso racional de estos espacios abiertos, hay una herramienta que ha sido desarrollada exitosamente en ciudades con las características de Bahía Blanca: la zonificación obligatoria de los espacios abiertos. Para evitar perjudicar el valor de los activos de los propietarios de tierras, este zoneamiento permite el mismo nivel de desarrollo de las zonas cercanas pero requiere que la construcción se realice, típicamente, en la mitad del terreno. El espacio libre remanente pasa a ser permanentemente protegido bajo claras restricciones catastrales.

Este sistema de zoneamiento de espacios abiertos es denominado también como “clusterización”. Para evitar confusión con el significado de “cluster” en políticas de desarrollo regional, cabe aclarar el uso en este contexto. “Cluster” tiene dos significados en el idioma inglés: es una cierta cantidad de objetos de la misma clase, creciendo juntos o mantenidos juntos; es, también, la denominación del conjunto de objetos que se juntan o crecen juntos. En términos de economía regional, cuando una serie de actividades económicas comparten algunas características que permiten que haya externalidades dentro del conjunto, se recomienda la implementación de “clusters” como espacios de interacción donde hay economías de aglomeración. En este caso, la referencia de “cluster” no es a actividades económicas sino a características comunes propias de espacios abiertos cercanos a centros urbanos.

El contexto de Bahía Blanca ofrece varias áreas que son adecuadas para su tratamiento con este enfoque: los espacios vacíos intraurbanos y el cordón periurbano.

De acuerdo a los criterios urbanísticos específicos para cada zona, el espacio libre remanente puede ser creciente en la medida que el espacio sea más alejado del centro,



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

permitiendo aumentar la relación de espacio abierto a espacio total hacia los límites de la ciudad.

Otro elemento importante es establecer que el espacio remanente deba conservar una forma útil a otros propósitos: por ejemplo, servir como parcela de uso agrícola o como parque. De esa manera se evita que los remanentes se transformen en espacios demasiado estrechos o con formas muy irregulares.

Los remanentes deben estar formados por tierra verdaderamente usable, lo que se denomina “área construible neta”, para evitar que el espíritu de la norma se transgreda separando áreas no usables, como áreas inundables, para formar parte del “cluster”. Por otro lado, es común proponer espacios entre las dos formas de zonificación para evitar efectos negativos sobre el valor de las propiedades vecinas.

El uso adecuado de este instrumento urbanístico puede ayudar en la protección de recursos paisajísticos así como de ambientes frágiles en cuanto a la conservación de recursos naturales apreciados.



## **Componente. 2 Actividad 16**

### **16. Formulación y desarrollo del nuevo modelo de ordenamiento y gestión**

#### **16.1 Modelo actual**

Hay una serie de ordenanzas que, a lo largo del tiempo, han definido pautas que constituyen el modelo actual de ordenamiento y gestión urbano-territorial de Bahía Blanca y su modelo de gestión.

La Ordenanza N° 10868, sancionada el 10 de marzo de 2000, creó la Unidad Ejecutora Agencia de Desarrollo, con el objetivo de planificar y ejecutar acciones tendientes a promover un desarrollo equitativo y armonioso de la estructura económica local. Se enfatizan las acciones de orden local. No obstante, el mismo texto se refiere en varias oportunidades a la interacción de las acciones planificadas a diferentes niveles espaciales. Por ejemplo, en el Punto 9 del art. 3° se menciona: Mostrar y difundir los diferentes atractivos turísticos que presenta la ciudad y la región. A continuación, en el punto 10° se considera que se debe coordinar y llevar adelante planes provinciales y nacionales que ayuden al cumplimiento del objeto enunciado en el artículo 2° de esta Ordenanza, estableciendo la necesidad de coordinar acciones con el nivel nacional y provincial. En el art. 5°, se establece que el Consejo Asesor de la Agencia estará formado, entre otros, por un representante de las asociaciones rurales (un espacio que claramente trasciende a la ciudad) y por un representante de la Comisión de Evaluación y Selección de la Zona Franca B. Blanca – Coronel. Rosales (estableciendo un interés común con la ciudad de Punta Alta).

La Ordenanza N° 14127, sancionada el 2 de Noviembre de 2006, creó la Comisión Especial de Desarrollo Local, con el objetivo de coordinar y definir un ámbito de participación público-privado tal que permita la definición de un Plan de Desarrollo Local, y la revisión y actualización del planeamiento físico de la ciudad. En este documento se enfatiza la característica de “desarrollo local”, sin referencias a niveles extra urbanos.

En la Ordenanza N° 14220, sancionada el 9 de enero de 2007, se establece el “PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL”, con una característica especial. En el art. 6° se establece que “- El componente Promoción Familiar y Comunitaria podrá extenderse a otras familias, reciban o no el Componente de Ingreso no remunerativo. A tal fin el MUNICIPIO identificará zonas vulnerables y de riesgo social desde estrategias integrales territoriales en las cuales se propiciarán acciones de salud, educativas, comunitarias y productivas”. Es decir, se requieren estrategias territoriales para identificar



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

zonas vulnerables, introduciendo claramente el componente espacial en el tratamiento y resolución de problemas sociales y enfatizando la necesidad de tener estrategias territoriales que puedan cumplir con el desafío planteado.

Esta percepción de las estrategias territoriales se ve robustecida en la Ordenanza N° 14365, sancionada el 10 de Mayo de 2007, con la creación del Consejo Local Económico Social (CLES). Desde un enfoque distrital, es decir considerando la totalidad del Partido de Bahía Blanca, se plantean dos áreas temáticas, entre las que van a ser abordadas, con fuerte componente territorial: El desarrollo local a partir de estrategias económico – sociales regionales y la capacitación laboral y empleo en función del perfil productivo distrital. Asimismo, mantiene el criterio, ya planteado en la Ordenanza comentada antes, de la “localización” de la población objetivo de las estrategias de intervención diferenciales (Art. N° 6, inciso d, sobre las funciones del CLES) y vuelve a enfatizar la promoción de estrategias de desarrollo económico-social local en el contexto regional (el mismo artículo, inc. G).

La Ordenanza N° 14640, sancionada el 24 de enero de 2008, crea la Unidad Ejecutora Agencia de Desarrollo, con el objetivo de “diseñar e implementar mediante la articulación de los sectores públicos y privados una estrategia de desarrollo económico local en el contexto regional, nacional e internacional; construir una agenda pública que contribuya a la calidad de vida de los vecinos en el marco de la planificación estratégica local y promover la integración productiva entre los municipios de la región”. Claramente, focaliza su accionar principalmente en el Partido de Bahía Blanca, aunque también genera un espacio en materia de desarrollo regional, con las siguientes funciones:

- 1) Promover el diseño y la instrumentación de programas de desarrollo productivo conjuntamente con otros municipios, pudiendo prestar servicios y realizar acciones conducentes en la creación y fortalecimiento de las pequeñas, medianas y grandes empresas industriales, agropecuarias, comerciales, de servicios y en general todas las actividades económicas que se realice en la región.
- 2) Participar activamente en el desarrollo de acciones tendientes a consolidar una integración regional con los partidos del sudoeste bonaerense y con las provincias que conforman el corredor norpatagónico Bioceánico.
- 3) Promover el intercambio entre las empresas locales con otras del resto del país y del exterior haciendo especial promoción al desarrollo del Mercosur.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

- 4) Mostrar y difundir los diferentes atractivos turísticos que presenta la ciudad y la región.

La Ordenanza N° 14994, sancionada el 2 de Octubre de 2008, es la que más explícitamente ha definido un modelo territorial: las Unidades Territoriales o “fajas” son espacios relativamente homogéneos en lo que hace a “dinámicas y problemáticas diferenciales”, lo que favorece “una mejor eficiencia en el tratamiento territorial”. Las “fajas” identificadas son: Frente Costero, Logística, Vacíos Urbanos, Central, Baja Densidad. El propósito de este modelo territorial es la mayor eficacia en la identificación de las acciones necesarias para atacar la problemática específica de cada “faja”.

Asimismo la creación de la Agencia de Coordinación y Promoción de la Inversión Urbana, por Decreto del Poder Ejecutivo Municipal, es otra evidencia de la importancia de la gestión territorial a nivel urbano.



### **ANEXO ORDENANZAS MUNICIPALES**

#### **ORDENANZA N° 10868**

**Título:** Unidad Ejecutora Agencia de Desarrollo

**Tema:**

**Expediente H.C.D.:** HCD-145-2000

**Expediente M.B.B.:** 110-791/2000

**Fecha de Sanción:** 16 de marzo de 2000

**Fecha de Promulgación:**

**Decreto de Promulgación N°**

**Derogada por la Ordenanza:** 14640

**Modificada por la Ordenanza:**

#### ORDENANZA

Artículo 1º - Créese la unidad ejecutora Agencia de Desarrollo la cual se regirá por las disposiciones de la presente Ordenanza y su decreto reglamentario.

Artículo 2º - La Agencia de Desarrollo tendrá por objeto planificar y ejecutar acciones tendientes a promover un desarrollo equitativo y armonioso de la estructura económica local.

Artículo 3º - La Agencia de Desarrollo tendrá las siguientes funciones esenciales:

1. Apoyar el fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas locales.
2. Impulsar la formación y capacitación de los empresarios y su personal, a fin de que las pequeñas y medianas empresas locales puedan responder más eficientemente a los nuevos escenarios económicos.
3. Estimular y apoyar la generación de nuevos emprendimientos productivos.
4. Promover la capacidad de asociación de las pequeñas y medianas empresas, de manera de mejorar su eficiencia y competitividad.
5. Promover el estrechamiento de vínculos entre las universidades y centros tecnológicos con el empresariado, tanto en los aspectos de capacitación como de innovación.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

6. Promover el intercambio entre las empresas locales con otras del resto del país y el exterior, especialmente el Mercosur.
7. Promover y Difundir las ventajas de la ciudad como centro de radicación de nuevas inversiones.
8. Lograr una mayor inserción de los habitantes de Bahía Blanca en el mercado laboral.
9. Mostrar y difundir los diferentes atractivos turísticos que presenta la ciudad y la región.
10. Coordinar y llevar adelante planes provinciales y nacionales que ayuden al cumplimiento del objeto enunciado en el artículo 2º de esta Ordenanza.

La enumeración que antecede es indicativa y por lo tanto la Agencia de Desarrollo podrá realizar todas las acciones y actividades que lleven al cumplimiento de su objetivo y de la finalidad de esta Ordenanza.

En todos los casos se buscará una complementación operativa con las demás estructuras específicas del municipio y entidades privadas, evitando la duplicación de tareas.

Artículo 4º - La Agencia de Desarrollo estará conformada por un Consejo Asesor, un Directorio y una Gerencia Técnica.

Artículo 5º - El Consejo Asesor, que tendrá carácter consultivo, será designado "ad-honorem" por el D. Ejecutivo y estará integrado por: la Comisión de Concertación para el Desarrollo Económico y Social de Bahía Blanca, un representante del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, un representante del Consorcio del Parque Industrial, un representante de las asociaciones rurales, un representante de la Comisión de Evaluación y Selección de la Zona Franca B. Blanca – Coronel. Rosales y representantes de los colegios profesionales relacionados con la problemática del desarrollo de la ciudad.

La reglamentación establecerá la forma, modo y término de las designaciones de este Consejo Asesor.

Artículo 6º - Serán funciones del Consejo Asesor:

1. Promover el incremento del desarrollo de la ciudad a fin de consolidar el potencial económico, aumentar el producto bruto y riqueza y asegurar el pleno empleo.
2. Actuar como ámbito de discusión de los principales problemas de la ciudad vinculados al objeto expuesto en el artículo 2º de la presente Ordenanza.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

3. Proponer lineamientos generales de acción a llevar a cabo por la Agencia de Desarrollo en cumplimiento de sus funciones enunciadas en el artículo 3º de esta Ordenanza.

Artículo 7º - El Directorio de la Agencia de Desarrollo estará integrado por los respectivos Secretario de Coordinación y Planeamiento y de Salud y Acción Social del Municipio, junto con dos (2) miembros de la Comisión de Planificación y Promoción del Desarrollo Económico Social del H. Concejo Deliberante (uno en representación de la mayoría y otro por la minoría).

Artículo 8º - Este Directorio tendrá carácter ejecutivo y serán sus funciones:

1. Instrumentar y llevar adelante las distintas propuestas que surjan del Consejo Asesor en cumplimiento del inciso 3) del artículo 6º de esta Ordenanza.
2. Administrar los fondos y recursos propios de la Agencia.
3. Ejercer la representación de la Agencia ante entidades públicas y privadas del ámbito internacional, nacional, provincial o municipal.
4. Disponer lo necesario para el normal funcionamiento de la Agencia en orden al cumplimiento de su objeto, enunciado en el artículo 2º de esta Ordenanza.

Artículo 9º - La coordinación de las distintas áreas involucradas en la Agencia estará a cargo de un gerente técnico designado por el Departamento Ejecutivo a propuesta del Directorio.

La forma, modo y término de la designación del gerente técnico serán enumeradas en la reglamentación correspondiente.

Artículo 10º - El patrimonio y los recursos de la Agencia estarán constituidos por:

1. Montos determinados por el Presupuesto Municipal para las unidades de decisión: Promoción del Turismo (3415), Dirección de Promoción de Inversiones y Actividades Económicas (3411), Dirección de Empleo,
2. Préstamos que sean otorgados a la Agencia para el cumplimiento de sus objetivos y finalidades de esta Ordenanza.
3. Aportes públicos o privados, nacionales o internacionales, destinados al cumplimiento del objeto de la Agencia enunciado en el artículo 2º de esta Ordenanza.





**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

Artículo 11º - La fiscalización y control de la Agencia estará a cargo de los organismos que a tal fin prevé la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Artículo 12º - De forma.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE BAHIA BLANCA, A LOS DIECISEIS DIAS DEL MES DE MARZO DE DOS MIL.

### **ORDENANZA N° 14127**

**Título:** Creación de la Comisión Especial de Desarrollo Local

**Tema:**

**Expediente H.C.D.:** HCD-540-2004 c/ 657-HCD-2006

**Expediente M.B.B.:**

**Fecha de Sanción:** 2 de noviembre de 2006.

**Fecha de Promulgación:**

**Decreto de Promulgación N°**

**Derogada por la Ordenanza:**

**Modificada por la Ordenanza:**

Artículo 1º - Créase, una Comisión Especial de Desarrollo Local, que tendrá como función la coordinación y definición de un ámbito de participación público-privado tal que permita la definición de un Plan de Desarrollo Local, y la revisión y actualización del planeamiento físico de la ciudad.

Artículo 2º - La Comisión tendrá por funciones definir y monitorear una metodología de trabajo y la amplitud de la convocatoria, así como también la identificación, actualización y coordinación de las propuestas, proyectos y programas existentes en las distintas jurisdicciones.

Artículo 3º - Con el fin de alcanzar los objetivos en el artículo 1º, dicha Comisión estará integrada por: representantes del Departamento Ejecutivo de las áreas de Planeamiento, de Producción, de Obras Públicas; la Presidencia del H. Concejo Deliberante y los concejales presidentes de las Comisiones del H. Concejo Deliberante: Obras Públicas y Urbanización,



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

Tránsito y Transporte, Control y Preservación del Medio Ambiente, Planificación y Producción del Desarrollo Económico Social; un representante del área de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires; un representante de las Instituciones siguientes:

Colegio de Ingenieros,

Colegio de Arquitectos,

Colegio de Agrimensores,

Colegio de Técnicos,

Mesa Coordinadora de Colegios Profesionales,

Universidad Nacional del Sur,

Universidad Tecnológica Nacional

Unión Industrial,

Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca,

Corporación del Comercio y de la Industria,

Asociación de Ganaderos y Agricultores,

Consorcio del Parque Industrial,

Federación de Sociedades de Fomento,

Cámara Argentina de la Construcción – Delegación Bahía Blanca,

Cámara de Permisarios y Concesionarios del Puerto de Bahía Blanca,

A.P.y M.E. Bahía Blanca,

Cámara de Comercio de Bahía Blanca,

Asociación Intercooperativa Regional,

Colegio de Martilleros,

C.G.T.

La Comisión podrá convocar especialistas en diferentes así como la definición de un equipo técnico que coordine e implemente una metodología de trabajo que permita la elaboración de un diagnóstico y una evaluación jerarquizada de los temas centrales de la ciudad.



Artículo 4º - En el seno de la Comisión se conformará una mesa de enlace, la que estará integrada por un representante del Departamento Ejecutivo, uno del H. Concejo Deliberante y un representante de las Instituciones que participan en calidad de invitadas, con el fin de coordinar las acciones de la Comisión e instrumentar sus conclusiones.

Artículo 5º - Comuníquese al D. Ejecutivo para su cumplimiento.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE BAHIA BLANCA, A LOS DOS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS.

### **ORDENANZA Nº 14220**

**Título:** Programa Familias para la Inclusión Social

**Tema:**

**Expediente H.C.D.:** HCD-1124-2006

**Expediente M.B.B.:** 510-6269/2006

**Fecha de Sanción:** 9 de enero de 2007.

**Fecha de Promulgación:**

**Decreto de Promulgación Nº**

**Derogada por la Ordenanza:**

**Modificada por la Ordenanza:**

Artículo 1º - Establézcase el "PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL", que tiene como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Familias.

Artículo 2º - El PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL está destinado a:

Actuales beneficiarios del Programa de Desarrollo de Empleo Local (DEL), que cumplan con los siguientes requisitos:



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

- 1) Ser mujeres en situación de vulnerabilidad y riesgo social.
- 2) Tener dos o más menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad a cargo. La gestación de un niño para la presente ordenanza se entiende como menor a cargo.
- 3) Tener secundario incompleto.
- 4) Ser desocupada al igual que su cónyuge, concubino o pareja.

Y de los beneficiarios de Subsidio Municipales de Servicio Social, que califiquen según lo dispuesto por la autoridad de aplicación de la presente ordenanza.

Artículo 3º - Las beneficiarias de la ayuda económica no remunerativa establecida por la presente están obligadas a presentar los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes.

Artículo 4º - Las beneficiarias no deberán percibir otros aportes monetarios derivados de Programas de Ingreso nacionales, y/o provinciales, y/o municipales; el Seguro por Desempleo. La autoridad de aplicación podrá establecer excepciones, debidamente fundadas.

Artículo 5º - El PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL incluirá dos componentes a saber:

Primer Componente: Ingreso no remunerativo. El PROGRAMA entrega una ayuda económica a familias que reúnan los requisitos del Artículo 2º.

Segundo Componente: PROMOCION FAMILIAR Y COMUNITARIA. Se brindarán acciones de promoción, servicios y prestaciones sociales a las familias en base a cuatro líneas principales de acción, que se articulan entre si: I) Educación; II) Salud, III) Capacitación para el trabajo, IV) Desarrollo comunitario, ciudadano y consolidación de redes.

La oferta prestaciones será desarrollada con los organismos públicos pertinentes a nivel nacional, provincial y municipal, a los efectos de garantizar y facilitar su adecuada implementación, con el fin de promover la inclusión social.

Artículo 6º - El componente Promoción Familiar y Comunitaria podrá extenderse a otras familias, reciban o no el Componente de Ingreso no remunerativo. A tal fin el MUNICIPIO



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

identificará zonas vulnerables y de riesgo social desde estrategias integrales territoriales en las cuales se propiciarán acciones de salud, educativas, comunitarias y productivas.

Artículo 7º - Las beneficiarias podrán realizar tareas de educación formal y popular, así como acciones comunitarias productivas solidarias, en el marco de los Planes de Actividades.

Artículo 8º - La AUTORIDAD DE APLICACIÓN podrá determinar la incorporación al PROGRAMA de nuevas familias beneficiarias, atento al alcance del mismo y respetando los requisitos expuestos en el Artículo 2º de la presente, ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen, prioritariamente en las zonas vulnerables y/o de riesgo social identificadas por este Municipio, previo relevamiento a través de la Ficha Social, a la cual se le adjunta un informe social del profesional a cargo y la firma de la Carta Compromiso en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones estipuladas.

Artículo 9º - El monto mensual de la ayuda económica no remunerativa se compone de un mínimo de \$ 175 por dos hijos y \$ 25 adicionales por cada hijo, hasta un máximo de 5 hijos y de \$ 275 por familia.

Artículo 10º - La AUTORIDAD DE APLICACIÓN por intermedio del Departamento Servicio Social establecerá, a través de la coordinación General del PROGRAMA, los controles y determinará los casos de incumplimiento de las condicionalidades, causas de suspensión total o parcial de la ayuda económica y su restitución cuando se normalizare el cumplimiento de las obligaciones.

Artículo 11º - El Consejo Local de Economía Social colaborará con la AUTORIDAD DE APLICACIÓN en la orientación, implementación y monitoreo del Programa.

Artículo 12º - La pérdida de las condiciones establecidas para el ingreso y permanencia en el programa, ocasiona la finalización del beneficio.

Artículo 13º - La AUTORIDAD DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA tendrá un plazo de 60 días hábiles para la reglamentación de la presente.

Artículo 14º - Será AUTORIDAD DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA la Secretaría de Desarrollo Humano y Social.

Artículo 15º - El presente PROGRAMA será financiado con fondos de origen Municipal.

Artículo 16º - Comuníquese al D. Ejecutivo para su cumplimiento.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE BAHIA BLANCA, A LOS NUEVE DIAS DEL MES DE ENERO DE DOS MIL SIETE.

**ORDENANZA N° 14365**

**Título:** Creación del Consejo Local Económico Social (CLES)

**Tema:**

**Expediente H.C.D.:** HCD-1295/2006

**Expediente M.B.B.:**

**Fecha de Sanción:** 10 de mayo de 2007.

**Fecha de Promulgación:**

**Decreto de Promulgación N°**

**Derogada por la Ordenanza:**

**Modificada por la Ordenanza:**

Artículo 1º - Créase, en el ámbito de la Municipalidad de Bahía Blanca, el Consejo Local Económico Social (CLES)

Artículo 2º - El Consejo Local Económico Social (CLES) estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones:

Municipalidad de Bahía Blanca.

Honorable Concejo Deliberante

Ministerio de Desarrollo Humano.

PAMI

Consejo Escolar

Federación de Sociedades de Fomento.

Cáritas Arquidiocesana.

Acción Bahiense Comunitaria (ABC)

Corriente Clasista y Combativa (CCC)



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

Confederación General del Trabajo (CGT)

Universidad Nacional del Sur (UNS)

Universidad Tecnológica Nacional (UTN)

INTA

Dos (2) representantes de los Consejos Vecinales, quienes serán designados democráticamente en el seno de los propios Consejos; y que, además, garantizarán su participación en las reuniones del CLES.

Artículo 3º - Podrán participar de las reuniones del CLES, para el tratamiento de temas específicos, y en carácter de instituciones invitadas:

Cámara de Comercio.

Corporación del Comercio, Industria y Servicios

APyME.

Unión Industrial.

Cámara Juniors.

Artículo 4º - El Consejo Local Económico (CLES) tendrá como objetivo principal coordinar e implementar las distintas políticas sociales y económicas existentes y a desarrollar en el distrito desde la perspectiva conjunta del Municipio, las instituciones y la comunidad.

Artículo 5º - Las áreas temáticas que se abordarán en el ámbito del CLES serán:

- a) El desarrollo local a partir de estrategias económico – sociales regionales.
- b) Capacitación laboral y empleo en función del perfil productivo distrital.
- c) Alimentario.
- d) De infraestructura y equipamiento comunitario.
- e) Vivienda de interés social.
- f) Salud.
- g) Problemáticas sociales específicas.
- h) Acceso a los servicios públicos básicos (gas, agua y electricidad).



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

- i) Fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad.
- j) Situaciones de emergencia social.

Artículo 6º - Las funciones del Consejo Local Económico Social (CLES) serán:

- a) Diseñar diagnósticos actualizados de la realidad social local.
- b) Elaborar un mapa de recursos sociales del distrito y construir un registro único de beneficiarios de programas sociales.
- c) Optimizar y redireccionar el uso de los recursos locales, provinciales y nacionales existentes.
- d) Identificar a la población bajo línea de pobreza, línea de indigencia y condiciones de vulnerabilidad social, desarrollando estrategias de intervención diferenciales, según su localización y características.
- e) Establecer criterios de accesibilidad de los beneficiarios a los diferentes programas sociales y velar por su cumplimiento.
- f) Construir criterios y metodologías de intervención consensuadas entre los distintos actores sociales.
- g) Promover estrategias de desarrollo económico – social local en el contexto regional.
- h) Instalar modalidades de articulación interinstitucional y promover la participación de los beneficiarios en la elaboración, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales.
- i) Establecer los criterios de elegibilidad para la presentación y aceptación de proyectos monitoreando su desarrollo y ejecución.
- j) Promover la constitución de Mesas o instancias de coordinación barriales como formas de asegurar una mayor participación de la población beneficiaria.
- k) Generar medidas preventivas para la resolución de potenciales conflictos.





**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

Artículo 7º - El Consejo Local Económico Social (CLES) adoptará, por acuerdo de sus integrantes, las modalidades de funcionamiento interno y las formas de concretar sus objetivos, los que quedarán determinados en la reglamentación de la presente Ordenanza.

Artículo 8º - La incorporación de nuevos miembros se realizará a propuesta de tres organizaciones que conformen el CLES Central y por mayoría de los votos de la totalidad de los integrantes del mismo. Para solicitar la incorporación al CLES Central, cada organización deberá haber participado por lo menos por el término de un año en forma permanente en algunas de las Comisiones de Trabajos. El criterio de ingreso de nuevos miembros estará determinado por la legitimidad de las instituciones que dicen representar.

Artículo 9º - La Municipalidad de Bahía Blanca, a través de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social, se hará cargo de las tareas de coordinación general y apoyo técnico administrativo que el funcionamiento del Consejo demande.

Artículo 10º - La Municipalidad de Bahía Blanca afectará una Partida del Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social, que será destinada a las erogaciones que demande el funcionamiento del Consejo Local Económico Social.

Artículo 11º - La Municipalidad de Bahía Blanca, a través de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social, será la encargada de la Reglamentación la presente Ordenanza.

Artículo 12º - Comuníquese al D. Ejecutivo para su cumplimiento.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE BAHIA BLANCA, A LOS DIEZ DIAS DEL MES DE MAYO DE DOS MIL SIETE.

### **ORDENANZA Nº 14640**

**Título:** Creación Unidad Ejecutora: Agencia de Desarrollo. (Derogación Ordenanzas: 10868, 10972 y 12230)

**Tema:**

**Expediente H.C.D.:** HCD-145-2000

**Expediente M.B.B.:** 110-791/2000

**Fecha de Sanción:** 8 de enero de 2008



**Fecha de Promulgación:** 24 de enero de 2008

**Decreto de Promulgación N°:** 125/2008

**Derogada por la Ordenanza:**

**Modificada por la Ordenanza:**

Artículo 1º - Créase la unidad ejecutora “Agencia de Desarrollo”, la cual se regirá por las disposiciones de la presente Ordenanza y su decreto reglamentario.

Artículo 2º - La Agencia de Desarrollo tendrá por objeto diseñar e implementar mediante la articulación de los sectores públicos y privados una estrategia de desarrollo económico local en el contexto regional, nacional e internacional; construir una agenda pública que contribuya a la calidad de vida de los vecinos en el marco de la planificación estratégica local y promover la integración productiva entre los municipios de la región.

Artículo 3º - La agencia de desarrollo tendrá las siguientes funciones esenciales:

a) **GENERALES**

- 1) Impulsar un modelo de gestión para el desarrollo económico local.
- 2) Promover la complementación de los sectores público y privado en materia de políticas de desarrollo, en especial aquellas orientadas hacia las pequeñas, medianas y grandes empresas cuyos establecimientos y sedes de administración se radiquen o pudieran radicarse en el Partido de Bahía Blanca.
- 3) Colaborar en la elaboración de normas jurídicas tendientes a lograr el impulso de un modelo de gestión para el desarrollo económico local.

b) **EN MATERIA DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

- 1) Estimular y apoyar el proceso de generación de empresas locales, como así también la iniciativa empresarial y la continuidad de las mismas en el tiempo.
- 2) Colaborar con las empresas radicadas en el Partido, su inserción en el mercado internacional, nacional y regional.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

- 3) Apoyar el fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas, medianas y grandes empresas radicadas y a radicarse en el Partido de Bahía Blanca.
  - 4) Brindar asistencia técnica y promover el apoyo para la modernización y reconversión de equipos e instalaciones, organización y estrategias empresariales.
  - 5) Estimular la asociación de emprendimientos y de empresas para mejorar su eficiencia y competitividad.
- c) EN MATERIA DE DESARROLLO DEL EMPLEO Y DE LOS RECURSOS HUMANOS
- 1) Lograr una mayor inserción de los habitantes de Bahía Blanca en el mercado laboral.
  - 2) Impulsar la formación y capacitación de los empresarios y su personal, a fin de que las pequeñas y medianas empresas locales puedan responder más eficientemente a los nuevos escenarios económicos.
- d) EN MATERIA DE ARTICULACIÓN DE LOS RECURSOS
- 1) Promover la vinculación entre Universidades, Centros Tecnológicos y empresas, tanto en los aspectos de capacitación como de innovación.
  - 2) Gestionar e implementar los distintos programas y proyectos nacionales y provinciales que contribuyan al cumplimiento del objeto enunciado en el artículo 2º).
  - 3) Generar un ámbito de interacción entre instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, personas físicas y jurídicas a los efectos de propender al desarrollo local y regional.
- e) EN MATERIA DE DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN
- 1) Fortalecer, promocionar y difundir las ventajas competitivas del Partido de Bahía Blanca para la radicación de nuevas inversiones.
  - 2) Diseñar e implementar distintas acciones que mantengan actualizadas las ventajas competitivas que posee la ciudad.
- f) EN MATERIA DE DESARROLLO REGIONAL



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

- 1) Promover el diseño y la instrumentación de programas de desarrollo productivo conjuntamente con otros municipios, pudiendo prestar servicios y realizar acciones conducentes en la creación y fortalecimiento de las pequeñas, medianas y grandes empresas industriales, agropecuarias, comerciales, de servicios y en general todas las actividades económicas que se realice en la región.
- 2) Participar activamente en el desarrollo de acciones tendientes a consolidar una integración regional con los partidos del sudoeste bonaerense y con las provincias que conforman el corredor norpatagónico Bioceánico.
- 3) Promover el intercambio entre las empresas locales con otras del resto del país y del exterior haciendo especial promoción al desarrollo del Mercosur.
- 4) Mostrar y difundir los diferentes atractivos turísticos que presenta la ciudad y la región.

La enumeración de las funciones que antecede es meramente enunciada e indicativa. La Agencia podrá llevar a cabo todas las actividades que contribuyan al cumplimiento del objeto constitutivo señalado en la presente ordenanza.

En todos los casos se buscará una implementación operativa con las demás estructuras específicas del municipio y entidades privadas, evitando la duplicación de las tareas.,

Artículo 4º - La Agencia de Desarrollo estará conformada por un Consejo Asesor, Un Directorio y Una gerencia Técnica.

Artículo 5º - El Consejo Asesor tendrá carácter consultivo, será designado ad-honorem por el D. Ejecutivo y estará integrado por:

- 1) Representantes del sector Empresarial, Comercial y de Servicios.
- 2) Representantes del sector Industrial.
- 3) Representantes del sector Agropecuario.
- 4) Representantes de las Organizaciones Sindicales.
- 5) Representantes de las Universidades y sus Centros Tecnológicos.
- 6) Representantes de las entidades financieras con asiento en la ciudad.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

- 7) Representantes de los organismos gubernamentales nacionales y provinciales con incumbencia en la materia.

La reglamentación establecerá la forma, modo y término de las designaciones de este Consejo Asesor.

Los representantes consignados precedentemente deberán dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 9º) inciso d.

Artículo 6º - Serán funciones del Consejo Asesor:

- 1) Promover el incremento del desarrollo de la ciudad a fin de consolidar el potencial económico, aumentar el producto bruto y riqueza y asegurar el pleno empleo.
- 2) Actuar como ámbito de discusión de los principales problemas de la ciudad vinculados al objeto expuesto en el artículo 2º de la presente Ordenanza.
- 3) Proponer lineamientos generales de acción a llevar a cabo por la Agencia de Desarrollo en cumplimiento de sus funciones enunciadas en el artículo 3º de esta Ordenanza.

Artículo 7º - El Directorio de la Agencia de Desarrollo estará integrado por:

- 1) Dos (2) representantes del Departamento Ejecutivo.
- 2) Dos (2) miembros de la Comisión de Planificación y Promoción del Desarrollo Económico Social del Honorable Concejo Deliberante (uno en representación de la mayoría y otro de la minoría).
- 3) Dos (2) representantes del Consejo Asesor designados por la mayoría de los miembros que lo conforman.

El mismo será presidido por uno de los representantes indicados en el inciso 1) del presente artículo y designado en tal carácter por el Departamento Ejecutivo.

Para su funcionamiento dictará su Reglamento Interno de funcionamiento.

Artículo 8º - Este Directorio tendrá carácter ejecutivo y serán sus funciones:

- 1) Instrumentar y llevar adelante las distintas propuestas que surjan del Consejo Asesor en cumplimiento del inciso 3) del artículo 6º de esta Ordenanza.
- 2) Administrar los fondos y recursos propios de la Agencia.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

- 3) Ejercer la representación de la Agencia ante entidades públicas y privadas del ámbito internacional, nacional, provincial o municipal.
- 4) Disponer lo necesario para el normal funcionamiento de la Agencia en orden al cumplimiento de su objeto, enunciado en el artículo 2º de esta Ordenanza.
- 5) Promover la firma de convenios de colaboración y específicos con entidades de reconocida capacidad técnica y profesional, para el mejor logro de los objetivos planteados.

Artículo 9º - La coordinación de las distintas áreas involucradas en la Agencia, estará a cargo de un gerente técnico designado por el Departamento Ejecutivo a propuesta del Directorio.

La forma, modo y término de la designación del gerente técnico serán enumeradas en la reglamentación correspondiente.

Las áreas involucradas en la Agencia estarán divididas en:

- 1) Un Área Administrativa: que tendrá como rol principal el de Mesa de Entrada, recibiendo todos los expedientes que tengan que ver con la radicación y habilitación de toda empresa y emprendimiento comercial, industrial, de servicios; toda consulta y toda asistencia técnica que se solicite a la Agencia.
- 2) Un Área de Asistencia Técnica: que tendrá como funciones realizar todas las actividades relacionadas con el soporte técnico de la Agencia para lograr el diseño, formulación y evaluación de programas y proyectos.
- 3) Un Área de Promoción y Comunicación: que tendrá el rol de promocionar la Agencia de Desarrollo y difundir toda información relevante para el desarrollo económico.

El Área Técnica estará integrada por un (1) representante técnico por la Municipalidad de Bahía Blanca; y un (1) representante técnico de cada una de las instituciones que integran el Consejo Asesor conforme a lo establecido en el artículo 5º.

Todos los representantes técnicos que integren esta área serán solventados por la institución a la que representan, debiendo cumplir como mínimo treinta y seis (36) horas semanales.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

A los efectos de la integración de las dos Áreas restantes, el Departamento Ejecutivo realizará las adecuaciones de recursos humanos y presupuestarias que estime necesarias y oportunas.

Artículo 10º - El patrimonio y los recursos de la Agencia estarán constituidos por:

- 1) Montos determinados por el Presupuesto Municipal.
- 2) Préstamos que sean otorgados a la Agencia para el cumplimiento de objetivos y finalidades de esta Ordenanza.
- 3) Aportes públicos o privados, nacionales o internacionales, destinados al cumplimiento del objeto de la Agencia enunciado en el artículo 2º de esta Ordenanza.

Artículo 11º - La fiscalización y control de la Agencia estará a cargo de los organismos que a tal fin establecen la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Artículo 12º - Deróganse las Ordenanzas 10.868, 10.972 y 12.230.

Artículo 13º - Comuníquese al D. Ejecutivo para su cumplimiento.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE BAHIA BLANCA, A LOS OCHO DIAS DEL MES DE ENERO DE DOS MIL OCHO.

#### **ORDENANZA Nº 14994**

**Título:** Planeamiento Urbano: Participación ciudadana

**Tema:**

**Expediente H.C.D.:** HCD-1391-2008

**Expediente M.B.B.:** 410-8665/2008

**Fecha de Sanción:** 2 de octubre de 2008

**Fecha de Promulgación:** 20 de octubre de 2008

**Decreto de Promulgación N°:** 1213/2008

**Derogada por la Ordenanza:**

**Modificada por la Ordenanza:**



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

Artículo 1º - Establézcase un Modelo Territorial dentro de la estructura de la ciudad, conformado por cinco Unidades Territoriales, denominadas “fajas”, con dinámicas y problemáticas diferenciales, para una mejor eficiencia en el tratamiento territorial.

Las denominadas “fajas” se encuentran delimitadas de acuerdo al anexo Gráfico 1, y serán asignadas como:

1. Faja Frente Costero.
2. Faja Logística.
3. Faja Vacíos Urbanos.
4. Faja Central.
5. Faja Baja Densidad.

Artículo 2º - Convócase a la comunidad de la ciudad de Bahía Blanca a participar con la actualización de propuestas y presentación de aquellas originales que no han sido de tratamiento previo en el ámbito de la Agenda de Desarrollo, el Plan estratégico u otras que ya constan incorporadas, para la formulación y delineamiento del Planeamiento Urbano, conforme se dispone por la presente.

Artículo 3º - toda persona física o jurídica, organizaciones barriales o fomentistas, entidades u organismos con domicilio en el Partido de Bahía Blanca están habilitados para la formulación de propuestas. El carácter de las presentaciones es participativo y no vinculante.

Artículo 4º - Se instrumenta el siguiente procedimiento para la convocatoria, tratamiento y elevación de las propuestas:

- a. Inicio del período de recepción de propuestas, abierto a la comunidad, con difusión y publicidad en medios gráficos, informando plazo del período de recepción, objeto del mismo, lugar y horarios para la presentación.
- b. Apertura del registro de propuestas en el ámbito de la Agenda de Desarrollo Local, por acto administrativo al efecto.
- c. Recepción de las propuestas, que deberán ser presentadas en forma escrita, con el complemento de medios gráficos en caso de considerárselo necesario, fundadas y





**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

firmadas por los proponentes, con constitución de domicilio en la ciudad de Bahía Blanca.

- d. La Agenda de Desarrollo evaluará las propuestas, clasificará las temáticas, su incorporación a cada Unidad Territorial y los alcances de las mismas en función del interés público involucrado. Remitiendo las actuaciones de la Unidad de Reformulación de Planeamiento Urbano.
- e. Se instrumentarán presentaciones a través de Jornadas o foros sobre temáticas específicas, abiertos a la opinión pública, para aquellas propuestas de mayor complejidad o alto alcance que demanden ampliación propositiva.
- f. Todas las actuaciones se incorporarán en el expediente correspondiente, quedando a disposición de la comunidad para la toma de vista.

Artículo 5º - La Unidad de Reformulación, en base a los criterios que defina para las unidades territoriales, los estudios pormenorizados que realice sobre los sectores y las propuestas evaluadas, desarrollará en forma parcial o total, un Plan Director del Area, el desarrollo de una Pieza Urbana o Programas de Acción genéricos, en la Unidad Territorial correspondiente.

Artículo 6º - La Unidad de Reformulación conjuntamente con la Agenda de Desarrollo Local instrumentarán el mecanismo para la presentación de la opinión pública de las propuestas de reformulación, los ajustes en caso de corresponder y la instrumentación del acto administrativo pertinente.

Artículo 7º - Comuníquese al D. Ejecutivo para su cumplimiento.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE BAHIA BLANCA, A LOS DOS DIAS DEL MES DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.



Expte. 110-6780-2007.-

Bahía Blanca, 31 de julio de 2007.-

Visto la necesidad de contar con un espacio de gestión que permita de manera eficiente la movilización de recursos privados para la promoción de áreas de oportunidad en el Partido de Bahía Blanca, teniendo en cuenta que resulta esencial la creación de una comisión para la búsqueda de espacios específicos, como así también para el estudio de proyectos de particulares tendientes a promover el desarrollo local; el INTENDENTE MUNICIPAL, en uso de sus facultades,

**DECRETA**

**ARTICULO 1°**- Créase la **AGENCIA DE PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN URBANA**, en carácter de comisión permanente de estudio, evaluación y programación de inversiones privadas en el ámbito del Partido de Bahía Blanca.-

**ARTICULO 2°**- La misma estará integrada por tres (3) categorías de participantes, a saber:

- a) Funcionarios y agentes de la Municipalidad de Bahía Blanca: Sr. Director de Planeamiento Urbano, Arq. Adrián Manuel VOGEL; Arq. Alberto Emilio CASALI, dependiente del Departamento de Vivienda; Sra. Jefa del Departamento Catastro, Agr. Ana María DE ADURIZ; Sr. Jefe de División Contralor de Obras Particulares, M.M.O. Ángel Horacio VANZOLINI; Sr. Jefe del Departamento de Ingresos y Política Fiscal, Cr. Mario Alberto LÓPEZ.
- b) Representantes de la Universidad Nacional del Sur y de la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Bahía Blanca: Arq. Marcelo SOTERAS; Ing. Eduardo Alberto BAMBIL; Ing. Daniela Karina ESCUDERO.
- c) Profesionales independientes: Arq. Rosana Alicia VECCHI; Arq. Mauro José GRIPPO; Arq. Daniel Ángel PEDRONI; Esc. Esteban Gualberto SCOCCIA.



**ARTICULO 3°)**- La AGENCIA DE PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE \_\_\_\_\_ LA INVERSIÓN URBANA, estará coordinada por el Sr. Director de Planeamiento Urbano, Arq. Adrián Manuel VÖGEL y la Arq. Rosana Alicia VECCHI; quienes tendrán a su cargo la realización de las tareas organizativas, administrativas y representativas que surjan del funcionamiento de la misma.-

**ARTICULO 4°)**- Los integrantes de la AGENCIA DE PROMOCIÓN Y \_\_\_\_\_ COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN URBANA, revistarán el carácter de "ad honorem", no percibiendo honorarios, viáticos o cualquier otro tipo de emolumento.-

**ARTICULO 5°)**- La AGENCIA DE PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE \_\_\_\_\_ LA INVERSIÓN URBANA, tendrá a su cargo el dictado del reglamento interno de funcionamiento.-

**ARTICULO 6°)**- Cúmplase, tomen nota Secretaría de Obras y Servicios Públicos, \_\_\_\_\_ Subsecretaría de Coordinación y Producción, Dirección de Planeamiento Urbano, Dirección de Producción y Desarrollo, y demás dependencias que correspondan; dése al R.O. y ARCHÍVESE.-

**DECRETO N°776/2007.-**

esf

Dr. JORGE OTHARÁN  
SECRETARIO DE GOBIERNO  
MUNICIPALIDAD DE BAHIA BLANCA

Dr. CRISTIAN BREITENSTEIN  
INTENDENTE MUNICIPAL  
BAHIA BLANCA



## Componente 2 Actividad 16

### 16. Formulación y desarrollo del nuevo modelo de ordenamiento y gestión

#### 16. 2. Aspectos económicos del nuevo modelo de ordenamiento

El nuevo modelo de ordenamiento urbano presenta la estructura de ocupación del suelo en base a distintos criterios de descripción del proceso de urbanización de la ciudad de Bahía Blanca. Dada la existencia de problemas, el modelo es un objetivo de urbanización, en el sentido de dar prioridad a las acciones que corrigen estos problemas. La ejecución de estas acciones genera la dinámica de la transición entre la situación actual y el nuevo modelo de ordenamiento.

Desde el punto de vista del desarrollo económico regional, el factor crítico a considerar es la base económica de la ciudad, tanto en la situación actual como en el objetivo a cumplir en el futuro.

La base económica original fue la interacción del nodo de transporte con la producción agropecuaria de exportación. La ciudad-puerto creció con la expansión de las actividades relacionadas a ese sector de la economía y con los efectos indirectos de las funciones urbanas que se fueron consolidando a lo largo del tiempo. Un ejemplo claro fue la evolución de las actividades comerciales hacia el sur del país. Con el correr del tiempo, las urbanizaciones del sur del país ganaron tamaño poblacional suficiente como para desarrollar sus propias funciones y reemplazar el comercio con Bahía Blanca por actividades propias. Al mismo tiempo, Bahía Blanca desarrolló nuevas actividades económicas (polo petroquímico, universidades) y modificó su estructura de producción, manteniendo una fuerte relación con el espacio nacional y el comercio internacional.

En este momento, Bahía Blanca se encuentra en una etapa madura de su formación urbanística, con una diversidad de actividades en su base económica y una estructura interna diversificada de funciones urbanas. No obstante, se ha observado, tanto en la ciudad como en su área de influencia, una desaceleración de su crecimiento. Esta desaceleración, si bien hace menos apremiantes las demandas de nueva infraestructura de servicios, es un lastre que puede inhibir comportamientos emprendedores para el futuro.

La formulación del nuevo modelo de ordenamiento permite acometer los problemas de la urbanización y pensar estratégicamente en el futuro.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

Desde el punto de vista económico, hay dos demandas prioritarias: identificar las nuevas actividades económicas que permitan mantener y mejorar la ventaja competitiva de la ciudad y viabilizar la transición de la ciudad desde la situación actual al futuro.

La primera demanda es el objeto de la Componente Seis del Plan y, como tal, es desarrollada en las actividades 45 a 51 de este trabajo.

La segunda demanda es la componente económica fundamental del nuevo modelo de ordenamiento urbano. Como tal, define los espacios de las distintas actividades económicas existentes y a promover en el futuro. Los componentes de la base económica son característicos de la Faja 1 – Frente Marítimo y de la Faja 2 –Soporte Industrial Portuario. En este contexto se dan las actuales actividades y se deben dar las inversiones de tipo logístico. En forma complementaria, la Diagonal Región –Puerto es la localización prevista para el desarrollo de proyectos de economía del conocimiento. Estas son las principales actividades que caracterizan la etapa de transición hacia el modelo



## Componente 2 Actividad 17

**17. Enunciación de proyectos y programas sectoriales destinados a fortalecer el modelo en materia de infraestructura, medio ambiente, movilidad, hábitat social y vivienda, etc.**

### **17.1 Análisis de las propuestas de mayor valor económico.**

En base al enunciado general de proyectos y programas sectoriales se procedió a analizar las propuestas de mayor contenido económico.

Desde el punto de disponibilidad de recursos de infraestructura que puedan ser limitantes para el desarrollo de la ciudad, el Programa de Agua es el más relevante. Persistentemente, a lo largo de muchos años, Bahía Blanca recae en problemas de disponibilidad de agua tanto para consumo humano como para uso industrial y otras actividades. Este es un proyecto prioritario y debe ser tratado con el mayor consenso posible a fin de dejar claro que requiere muchos recursos para su implementación, lo que significa que va a ser desarrollado a lo largo de un período prolongado de tiempo. Se requiere un fuerte compromiso político y una tarea continua, para que se consiga cumplir objetivos anuales de manera continua en el tiempo.

En lo que hace a la línea 4 de proyectos para el fortalecimiento del rol de metrópoli regional, es claro que es un proyecto esencialmente de gestión. Requiere que se identifiquen los proyectos que proveen externalidades positivas a la región y que se creen las capacidades de administración para poder realizarlos. Hay una restricción importante, la escala, para la implementación de los proyectos regionales. Generalmente son asociados con el procesamiento de alimentos pero cada uno, individualmente, tienen una escala reducida y resulta sumamente difícil implementarlos positivamente. La propuesta es que Bahía Blanca genere un espacio central que permita unir o asociar, en red, a multitud de pequeños proyectos regionales dentro de una línea de alimentos elaborados artesanales o semi industriales.

Una organización eficiente podrá suplir, con numerosos pequeños proyectos, la escala necesaria para poder tener ventajas competitivas en el mercado nacional e internacional. Realmente, la organización en red no permitiría economías de escala sino que generaría economías de multiproducción (scope economies), con funciones centrales y multitud de pequeñas líneas de producción. Esta organización generaría los beneficios de poder contar



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

con una estructura mucho más compleja y especializada que lo que ninguno de los pequeños emprendimientos locales podría tener.

Dentro del contexto del escenario “Cambio de Norte”, se pueden individualizar, tal como se ha propuesto antes, varias áreas de actuación territorial, de las cuales cinco tienen elementos económicos importantes.

La primera área de actuación es en la faja portuaria, especialmente referida al nodo de actuación logístico. En esta faja, lo más importante son el Parque Logístico, que puede ser la base para una diversificación y una nueva dinámica de crecimiento para la ciudad. Además, se debe tener en cuenta el Parque Agroalimentario de General Cerri, en que se debe enfatizar los proyectos de procesamiento de alimentos, con fuertes contenidos de tecnología desarrollada en el contexto de la economía del conocimiento.

La segunda área de actuación es la Diagonal Región-Puerto. En este contexto, se debe tener en cuenta especialmente el desarrollo de la Ciudad de las Artes y de las Ciencias, que pretenden desarrollar proyectos emprendedores en el área del diseño artístico y en el área de la economía del conocimiento, especialmente tecnologías de información y comunicación (TICs). Complementariamente, el Proyecto Ferrourbanístico puede tener un importante contenido económico en lo que se refiere a transporte de cargas.

La tercera área de actuación es el Corredor Noroeste al Aeropuerto, que tiene como principales proyectos de contenido económico los proyectos de tipo urbano, que deben ser considerados tanto en lo que se refiere a la producción de infraestructura de servicios y a la construcción de residencias.

La cuarta área de actuación es Corredor de los Parques. El proyecto de mayor impacto económico puede ser el Área Recreativa Valle del Napostá, con oportunidades de inversión en servicios gastronómicos, de hotelería y otros.

Finalmente, la quinta área de actuación es la de la Periferia, en que se ha pensado en el desarrollo de proyectos agropecuarios y de otras características que permitan el autoempleo y la generación de ingresos para la población deprimida.



## **Componente 2 Actividad 18**

### **18. Redefinición de metas de planificación en el corto, mediano y largo plazo**

#### **18.1 La promoción de la diversificación económica**

El principal elemento económico de la meta general del Plan es la promoción de la diversificación económica. Este elemento clave en la estrategia de desarrollo económico se ha discutido en otras partes del Plan y responde a la lógica del análisis del desarrollo urbano en función de la base económica de la ciudad. Si bien la base económica es el elemento clave para identificar el proceso de formación y crecimiento de una ciudad, no es una variable estática. Por el contrario, la base económica puede entrar en decadencia o, aún manteniéndose en vigencia, puede desacelerar su impacto en la ciudad. De la misma manera que las ventajas competitivas son dinámicas y desaparecen con el tiempo, la base económica puede extinguirse. Es por ello que el centro urbano debe tener una política activa de búsqueda de nuevas capacidades distintivas, que puedan transformarse en futuras ventajas competitivas y mantener una dinámica de desarrollo económico sustentable en el espacio urbano.

Esta estrategia es especialmente importante en términos de la segunda meta del Plan Estratégico Territorial: Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su ciudad de origen. Generalmente, el fuerte componente de localización de la mayoría de las actividades económicas hace extremadamente difícil mantener la población en sus regiones de origen cuando no existe actividad económica en crecimiento. Sin embargo, el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) hace que hoy sea posible trabajar en localizaciones por elección, dado que la comunicación sustituye y compensa la distancia en muchas actividades. De la misma manera, la influencia de la ciudad sobre la región permite que este tipo de efectos positivos sobre el bienestar se extienda en el espacio.

Otra meta de importancia es la cinco, referida a acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en el ámbito del Partido. Para ello, se deben implementar políticas de desarrollo territorial equilibrado.

Estas políticas son simultáneas a las políticas sociales, por cuanto hay un fuerte efecto redistributivo en toda acción económica con efectos de generación de empleo.





**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

Finalmente, dadas las características de ciudad-puerto, se tienen en cuenta especialmente las tendencias de integración con países fronterizos, la formación de nuevas regiones, las zonas ganadoras y perdedoras en la dinámica de la globalización.

De esta manera, la ciudad de Bahía Blanca es un contexto en que se cuenta o se puede contar con los recursos de capital humano, de infraestructura y de capital para poder generar una dinámica estable y sustentable de crecimiento económico y al mismo tiempo financiar los programas necesarios para genera efectos inclusivos y redistributivos mediante la gestión urbana.

Hay una interacción muy fuerte entre la ejecución de las políticas urbanas y la implementación de proyectos de desarrollo económico. Las actividades económicas a ser promovidas tienen, fundamentalmente, financiación privada y van a ser decididas en el contexto de los planes estratégicos de empresas pequeñas, medianas y grandes. El elemento fundamental es que existan mecanismos claros de incentivos para estos emprendimientos. Un elemento fundamental es que los proyectos urbanísticos deben mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad para que haya incentivos a la radicación de emprendimientos productivos con las nuevas características señaladas.



## Componente 2 Actividad 19

### 19. Producción de la cartografía correspondiente al modelo urbano territorial propuesto

#### 19.1 Cartografía e información

La cartografía debe reflejar la información necesaria para el proceso de planeamiento.

En lo referido a la evaluación costo/beneficio de los proyectos a ser implementados en la ciudad es importante que la cartografía proporcione por lo menos elementos que puedan ser usados en la etapa de identificación y aún posteriormente.

La etapa de identificación, en la formulación y evaluación de proyectos, es la primera etapa en la que se reúne la información secundaria (publicada en una fuente pública accesible). Mucha de esta información puede ser volcada a cartografía específica. Por ejemplo, los beneficios de un proyecto pueden ser proporcionales a la cantidad de habitantes que están en el área de influencia. Una manera interesante de generar esta información podría ser que la cartografía refleje la densidad demográfica de ocupación del espacio.

Por el lado de los costos, es importante contar no solamente con cartografía que refleje la infraestructura de servicios públicos sino también la escala (potencia eléctrica, metros cúbicos de agua, etc.) y el estado de mantenimiento o antigüedad de las instalaciones. Visualizar estas características físicas de los recursos disponibles permite conocer si es factible un proyecto demandante de estos servicios. Incluso, puede anticipar la necesidad de formular proyectos de recuperación, renovación o creación de nueva infraestructura.

Otro elemento que podría incorporarse en la cartografía es la cantidad de metros cuadrados de construcción por unidad de superficie, por ejemplo. Esto permite definir la densidad planeada y, consecuentemente, la existencia o no de áreas de oportunidad.



#### **Componente 4 Actividad 31**

**31. Planteo de escenarios alternativos y definición de un escenario deseable para cada caso, proponiendo las intervenciones a realizar sobre cada uno de los sitios identificados**

##### **31.1 Características de la Franja Sur**

La Franja SUR tiene características económicas claramente definidas. Desde 1883, cuando llega el ferrocarril a Bahía Blanca, la Franja Sur ha sido la localización de las actividades relacionadas con la exportación de la producción agropecuaria de la región pampeana en un radio de quinientos kilómetros. En los últimos treinta años, se unieron las actividades de procesamiento petroquímico, en base a gas natural de los yacimientos petrolíferos y gasíferos del oeste (Loma de la Lata, en Neuquén y Río Negro) y del sur (Comodoro Rivadavia). Simultáneamente, se han ido localizando otras actividades industriales, en el Parque Industrial de Bahía Blanca, y actividades de logística de transporte de larga distancia, tanto para las actividades propias de Bahía Blanca como de paso hacia la Patagonia.

En el caso de la producción agropecuaria, poder estimar la importancia del desarrollo futuro implica analizar diferentes variables. Es claro que hay una tendencia secular al aumento de los rendimientos agrícolas por hectárea. Esto implica que hay una tendencia al aumento de los volúmenes de granos que operan por el puerto de Bahía Blanca. Hay problemas coyunturales que pueden afectar esta tendencia (por ejemplo, la profunda sequía 2008/2009) pero que se suponen problemas cíclicos que no afectan la tendencia general. Lo mismo ocurre con el impacto de las regulaciones del mercado de granos que ha impuesto el Gobierno nacional, con un definido impacto negativo sobre los volúmenes producidos y exportados.

Dada la fuerte demanda de divisas de Argentina, tanto para sus importaciones como para el pago de los servicios de la deuda externa y la constitución de reservas en el Banco Central, la reducción de la producción como consecuencia de las regulaciones opera en sentido inverso a los intereses del Gobierno en el largo plazo, por lo que se prevé que en algún momento estas regulaciones van a ser suavizadas o eliminadas, recuperándose la tendencia al crecimiento de la producción. Este es un proceso de largo plazo pero que históricamente ha acontecido de esa manera. El escenario más razonable es, entonces, una continua expansión de la exportación agropecuaria, a tasas medianas pero estables en el largo plazo.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

En el caso de las exportaciones petroquímicas, la cuestión fundamental es la continuidad de la oferta de gas natural al Polo. En la medida que se disponga de reservas suficientes, el nivel de producción se mantendrá estable en el tiempo. Si eventualmente se identifican nuevas reservas es posible pensar en una tercera etapa de expansión del Polo Petroquímico, pero en este momento no está en consideración dada la reciente inversión en la segunda etapa. En general, se considera que el esfuerzo de prospección de nuevos yacimientos es bajo. Dada la evidencia de agotamiento de recursos energéticos, es altamente probable que en el futuro se incremente el esfuerzo de prospección, lo que generará una expansión de las reservas y mayores seguridades en cuanto al abastecimiento regular de insumos para esta actividad.

Como desarrollo reciente, se tiene que considerar la importancia de la explotación del Muelle Multipropósito Andoni Irazusta, que está siendo explotado como muelle de contenedores, con un desempeño muy por encima de lo proyectado en el pliego de licitación del concesionario. Este desarrollo es consistente y complementario de la idea de promover las actividades de logística terrestre. Logística y tráfico de contenedores van a desarrollarse fuertemente a lo largo de la franja costera o Franja SUR. Es de esperar el desarrollo de áreas de operación de logística, así como de servicios complementarios o auxiliares, localizados a lo largo de la autopista que unirá la Ruta Nacional 3 Norte con la Ruta Nacional 3 Sur. Además de las actividades propias de la zona (Puerto, polo y Parque Industrial), hay una intensa actividad de transporte que atraviesa la ciudad con origen en el Gran Buenos Aires y en dirección al Sur y a la inversa, que ayudará al desarrollo de actividades auxiliares y de servicio, dado el importante tránsito de camiones que va a tener esa autopista.

En base a los párrafos anteriores, el escenario más probable es un escenario de mediano a alto crecimiento de actividades de producción industrial, transporte y logística. Estas actividades serían las principales usuarias de nuevos usos del suelo en la franja, dominando netamente a los desarrollos de tipo residencial. No sería de extrañar que, en la competencia, los usos residenciales se congelen o incluso se reduzcan en el futuro.



#### **Componente 4 Actividad 31**

**31. Planteo de escenarios alternativos y definición de un escenario deseable para cada caso, proponiendo las intervenciones a realizar sobre cada uno de los sitios identificados.**

##### **31.2 Proyectos Urbanos Particulares**

Los Proyectos Urbanos Particulares se refieren a dos proyectos específicos:

- 1- Reestructuración Urbana “Diagonal CENTRO-PUERTO” y
- 2- Desarrollo Urbano-Ambiental “Franja SUR”

Los escenarios considerados son:

- La inercia continúa
- Cambio de Norte
- La burbuja

Por las características definidas en cada caso, los escenarios “La Inercia continúa” y “La Burbuja” son dos casos sin intervenciones planeadas importantes. En estos dos casos, los dos proyectos específicos no existen, dado que no se presenta el contexto necesario para su ejecución. Esto da como consecuencia que ninguna de los efectos favorables de estos proyectos se realiza. No hay ninguna acción de definición de la Ciudad de las Artes y de las Ciencias, de la Ciudad de la Justicia, ni de ninguna de las demás intervenciones. Por lo tanto, la diversificación de actividades económicas no se cumple, con un sub-desempeño de la ciudad en ambos casos.

En el primer escenario, “La Inercia continúa”, el mal desempeño sigue siendo la característica. En el caso de “La Burbuja”, al no darse los efectos de un planeamiento urbano integrador, se restan posibilidades de un desarrollo equilibrado de la construcción como actividad económica produciéndose efectos negativos de mayor congestión puntual en la ciudad.

En el caso del escenario “Cambio de Norte”, los proyectos específicos mencionadas son la búsqueda de una nueva base económica para la ciudad, mediante la diversificación de actividades. El énfasis está en dos tipos de actividades relativamente poco explotadas hasta ahora: artísticas y de conocimiento.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

Las actividades artísticas se logran mediante la concentración de los organismos dedicados a esta actividad en los proyectos de la “Diagonal CENTRO-PUERTO”, junto con un desarrollo inmobiliario con características residenciales y de entretenimiento, que proporcionan el medio ambiente adecuado para el desarrollo de proyectos de diseño de objetos, diseño de ropa, servicios artísticos (música, teatro), etc. El desarrollo simultáneo de los proyectos proporciona la aglomeración necesaria para mejorar su viabilidad.

Las actividades del conocimiento requieren igualmente la creación de espacios donde se puedan establecer las conexiones necesarias para su desarrollo. No necesariamente todas estas actividades serán en la “Diagonal CENTRO-PUERTO”, por cuanto la infraestructura está masivamente instalada en otras localizaciones (como es el caso de la Universidad Nacional del Sur), pero este proyecto puede contribuir de una manera decisiva a formar una masa crítica de impulso a esta actividad económica.

En lo que hace al Desarrollo Urbano-Ambiental “Franja SUR”, su impacto, dentro de este escenario, es complementario a los desarrollos de la “Diagonal CENTRO-PUERTO”, proporcionando los espacios urbanos adicionales para que se viabilicen las diferentes propuestas.



**Componente 4 Actividad 35**

**35. Clasificación de las intervenciones por especialidad y perfil**

**35.1 Matriz de `proyectos prioritarios**

Para poder establecer la importancia relativa de las distintas propuestas del PDL, se procedió a establecer las acciones consideradas prioritarias, que son aquellas que deben ser emprendidas en los primeros cinco años del Plan. Asimismo, se procedió a clasificar estas acciones por su impacto, a nivel global, regional, local o microurbano.

A continuación está la matriz con los diferentes proyectos prioritarios clasificados por especialidad:

PROYECTOS	GLOBALES	REGIONALES	LOCALES	MICRO URBANO
<b>AGUA</b>				
		Pozos Bajo San José, a ser ejecutado a nivel provincial (ABSA).		
		Embalse Canessa, a nivel provincial		
			Reparación malla de distribución, para racionalizar las pérdidas de agua en el ejido urbano. Nivel provincial (ABSA).	
			Ampliación y reparación plantas depuradoras, tanto para evitar contaminación de la ría como para recuperar agua de uso industrial. Nivel provincial (ABSA).	
		Formulación y evaluación del Canal del Río Colorado y otros proyectos de provisión de agua a nivel de factibilidad. Nivel interjurisdiccional.		
<b>BAHIA INCLUSIVA</b>				
				Extensión de red y distribución de agua en barrios carenciados. Nivel provincial (ABSA) y municipal.
				Regularización dominial (Municipal).
				Proyectos urbanos en la faja de



Consultor Lic. Jorge Cincunegui

				vulnerabilidad
			Banco de Datos Sociales (Municipalidad).	
			Centros de gestión ciudadana	
<b>RESIDUOS</b>				
		Consolidación del sistema de tratamiento de residuos (Municipal)		
				Recuperación de residuos por cartoneros (Municipal)
<b>JERARQUIZACION VIARIA</b>				
			Apertura de cruces en la Ronda Intermedia (Ferrocarril y Canal Maldonado) (Municipal)	
			Proyecto de Tránsito	
	Autopista Ruta Tres y circunvalación de la ciudad, (Nacional e inversores privados)			
<b>RECUPERACION PATRIMONIAL NATURAL</b>				
		Protección del patrimonio natural (Municipal)		
			Reserva Parque Paseo del Estuario (Municipal)	
<b>RECUPERACION DEL PATRIMONIO URBANO</b>				
		Ciudad de las Artes y de las Ciencias (Municipalidad, ADIF, inversores privados)		
		Ciudad Judicial (Provincial, Municipalidad, ADIF, inversores privados)		
	Ciudad del Conocimiento (Municipal, ADIF, Universidades e inversores privados)			
<b>BAHIA VERDE</b>				
			Parque Valle del Napostá (Municipal)	





Consultor Lic. Jorge Cincunegui

			Rivera del Napostá Norte (Municipal)	
			Rivera del Napostá Sur (Municipal)	
			Reforestación de accesos a la ciudad (Municipal)	
			Parque Lineal Maldonado	
			Proyecto de Microplazas	
<b>BAHIA PRODUCE</b>				
	Plataforma Industrial Logística sobre Ruta 3 Norte (Municipalidad, Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca e inversores privados)			
	Creación del Parque Alimentario en Gral. Cerri (Municipalidad)			
				Corredores de Aromáticas (Municipalidad)
<b>GESTION MUNICIPAL EFICIENTE</b>				
			Actualización normativa (Municipal)	
			Rediseño organizacional con implementación estratégica y control de gestión (Municipal)	
			Proyecto SITEBB de gestión tecnológica del territorio, en Catastro y Administración (Municipal)	



## Componente 4 Actividad 36

### 36. Análisis jurídico-institucional de las herramientas de gestión

#### 36.1 Organigrama

Las herramientas de gestión de un PDL deben tener la suficiente fortaleza institucional para que el plan pueda ser desarrollado.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un ejemplo interesante, pues ha creado específicamente un Ministerio de Desarrollo Urbano que posee jurisdicción sobre temas de gran importancia para el planeamiento (proyectos de urbanismo, arquitectura e infraestructura; ingeniería y obras públicas; transporte) y, además, centraliza funciones de planeamiento en el Consejo del Plan Urbano Ambiental.

El organigrama del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está estructurado de tal manera que se pueda conceder mayor poder a los temas de planeamiento del desarrollo local. Bajo la Jefatura de Gobierno hay diferentes Ministerios: Jefatura de Gabinete de Ministros, Cultura, Educación, Salud, Hacienda. Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Justicia y Seguridad, Ambiente y Espacio Público, y, con rango de Ministerio, las Secretarías General, de Comunicación Social y Legal y Técnica. Pero hay una concentración de funciones urbanas en el Ministerio de Desarrollo Urbano, que tiene bajo su jurisdicción las Subsecretarías de Planeamiento, de Proyectos de Urbanismo, Arquitectura e Infraestructura, de Ingeniería y Obras Públicas y de Transporte, y varias Direcciones que dependen directamente de la Jefatura de Gobierno, por ejemplo la Dirección General de Coordinación Institucional y Comunitaria y la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal. Directamente dependiente del Ministro están la Unidad de Auditoría Interna y el Consejo del Plan Urbano Ambiental<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano, Proyectos y Obras 2007/2009, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, CABA, 2009.



#### **Componente 4 Actividad 37**

### **37. Determinación de las inversiones requeridas para cada anteproyecto formulado con la estimación de costos y beneficios correspondientes.**

#### **37.1 Recursos Municipales**

El financiamiento de un Municipio específico tiene características propias dadas fundamentalmente por la estructura de las actividades económicas, por la coparticipación provincial y por el desempeño recaudador de su organización.

En el caso de Bahía Blanca, la tasa de seguridad e higiene es recaudada sobre los valores de facturación, constituyendo el principal ingreso y dependiendo de la estructura económica del Partido. Asimismo, la Secretaría de Hacienda tiene un porcentaje muy elevado de cobranza de tasas, lo que contribuye a la estabilidad y valor de sus ingresos.

Los recursos propios de la Municipalidad ascienden a 274 millones de pesos corrientes en 2009. Considerando el valor de 2003 (90 millones de pesos corrientes), ha crecido ligeramente por encima de 20% anual en términos nominales. Medido en dólares corrientes ha pasado de unos 30 millones a 74 millones, ha crecido más del 16% anual. Medido contra diferentes canastas de bienes y servicios, puede decirse que el presupuesto en pesos reales ha crecido entre 6 y 11% real anual, lo que muestra un desempeño muy sano. En lo que va del corriente año, el impacto de la crisis global y nacional no se ha percibido, manteniendo un valor estable.

Del total de los ingresos, la tercera parte proviene de la tasa de seguridad e higiene. La recaudación por este concepto creció en términos nominales en los últimos años, sobre la base de la facturación de las grandes empresas, las que inciden de una manera muy importante.

Con una importancia similar, la coparticipación aporta un tercio de los ingresos municipales. El Partido de Bahía Blanca recibe 1,558% de la coparticipación provincial, con casi trecientos mil habitantes. La proporción frente a otros Municipios es desfavorable. Por ejemplo, Patagones recibe 0,80% con 28.000 habitantes. Es decir, recibe la mitad que Bahía Blanca pero con la décima parte de sus habitantes. Este fenómeno responde a criterios sesgados de distribución. Las variables utilizadas a nivel provincial son población, superficie y camas hospitalarias (variable próxima de inversiones públicas). Patagones recibe muy poco por población pero mucho por superficie. A Bahía Blanca se le recorta participación por poseer muchas camas hospitalarias, considerando que esto significa que es beneficiada con



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

inversiones públicas. El error conceptual aquí es que los servicios hospitalarios de Bahía Blanca son muy utilizados a nivel regional (es el efecto conocido como “spill over”, el derramamiento de efectos fuera del centro urbano o partido donde está localizado el servicio).

Un sexto adicional de ingresos es proporcionado por la tasa ABL (alumbrado, barrido y limpieza). Esta tasa es cobrada sobre la parcela y no se altera si no cambia la valuación fiscal. De hecho, esta severamente subestimada, pues debería cubrir los costos reales de prestación de los servicios. En este momento, la totalidad de los ingresos por ABL alcanza escasamente a cubrir los costos del servicio de recolección de residuos.

Hay un tercio adicional de ingresos que son proporcionados por una serie de tasas específicas por distintos servicios.

Por el lado de los gastos, buena parte del presupuesto municipal está predeterminado, en el sentido que corresponde a partidas que no pueden prácticamente ser modificadas, como la nómina de salarios y una serie de gastos operativos absolutamente necesarios (servicios públicos que usa la Municipalidad, insumos hospitalarios, etc.).

En lo que hace a la implementación de un plan de desarrollo local (PDL), la principal partida es la de obras públicas. Esta partida es aproximadamente un 10% del total del presupuesto (está en 29 millones de pesos para el año 2009). Hay una serie de gastos aleatorios, provocados por el mantenimiento y la reparación de equipos y obras de infraestructura, que no pueden dejar de ser considerados. Sin embargo, es posible pensar que, tentativamente, hasta un 50% pudieran ser asignados a acciones consistentes con el PDL. Aparte, es posible que existan recursos en otras partidas para los gastos de gestión que requiere un PDL, por lo que los recursos disponibles eventualmente pueden ser mayores.

Además de los recursos ordinarios de presupuesto, la otra gran fuente disponible para financiar un PDL es la deuda municipal. Dado que por su naturaleza los gastos del PDL son a largo plazo y prevén que va a haber un flujo positivo de efectos en el futuro, es posible recurrir a la deuda pública dado que se reciben los recursos ahora para realizar las intervenciones urbanas y se pagan estos recursos en el futuro, cuando los flujos positivos se están produciendo. En definitiva, es un financiamiento intergeneracional (las obras se realizan ahora y pagan las generaciones futuras, que reciben los beneficios). La capacidad de endeudamiento del Municipio ha oscilado entre 9 y 12% de su presupuesto anual. El año pasado (2008) estaba en 33 millones de pesos corrientes y en este momento está en 35 millones. La legislación actual restringe las formas en que se puede utilizar este recurso,



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

especialmente en lo que se refiere al uso directo con entidades bancarias, pero una vía posible es desarrollar fideicomisos para fines específicos, una herramienta financiera que puede ser consistente con los PDL.



#### **Componente 4 Actividad 38**

### **38. Análisis de las variables constitutivas de cada caso**

#### **38.1 Marco teórico**

Las inversiones requeridas para cada anteproyecto son los costos de inversión y de operación necesarios para implementarlo y ponerlo en funcionamiento. En este caso, se trata de identificar el tamaño del anteproyecto, la unidad de medida (metros cubiertos, metros lineales de construcción, volúmenes, etc.) y una estimación aproximada del costo total. La estimación de costos se basa en los valores conocidos en obras similares. Se debe tener en cuenta que en la mayoría de los casos son obras a ser realizadas por licitación, con grandes dispersiones de valores respecto a los precios estimados de base.

Dada la característica de bienes públicos, generalmente es difícil la estimación de los beneficios por no existir mercados que proporcionen precios reales de transacciones. En general, los beneficios son aproximados de manera indirecta, de acuerdo a las características de los distintos proyectos.

Un enfoque es el análisis de los costos producidos por un problema urbano; los beneficios de un anteproyecto que soluciona el problema está estimado por la reducción de costos.

Otro enfoque es la medición, por técnicas de encuesta, de la importancia que los habitantes de la ciudad otorgan a determinados proyectos y, consecuentemente, el precio que estarían dispuestos a pagar por disponer de un bien público de determinadas características. Esta técnica es mucho más compleja que la anterior pero permite encarar cuestiones de difícil resolución alternativa, como los recursos que se deben dedicar a las reservas naturales, a los parques y a las políticas ambientales.

El instrumento general más apropiado es el análisis beneficio-costos, para el que se enumeran sistemáticamente los beneficios y costos de un proyecto, se les asigna un valor monetario real (en condiciones sin inflación y actualizados a un valor base inicial, mediante un mecanismo de descuento por tasas estimadas en función de condiciones propias del organismo que financia y del organismo que solicita los recursos) y se calcula una relación entre los beneficios y los costos así tratados. El monto de exceso de beneficios sobre costos y la relación de beneficios por cada unidad de costos son los dos elementos básicos para decidir si el proyecto debe ser implementado y si el proyecto es preferible o no a otros proyectos en iguales condiciones de análisis (realizando un ordenamiento de proyectos en base a la relación beneficio costo).



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

En el análisis de proyectos urbanos, hay dos temas de gran dificultad para la evaluación: la estimación del valor de las vidas humanas o de las heridas evitadas en proyectos de transporte; el valor del diseño urbano y de cuestiones estéticas referidas tanto al transporte como a otras inversiones urbanas.

La estimación del valor de la vida humana entra directamente en cuestiones éticas de difícil consideración en estos contextos. No obstante, es necesario aproximar este tipo de impacto para tener criterios que permitan mejorar la asignación de recursos. El tratamiento convencional se orientaba a la estimación de las ganancias o de los ingresos esperables durante la vida esperable por tablas actuariales. Otra fuente de información han sido los juicios de indemnización por compensación por pérdida de vidas. En este momento, se tiende a usar una combinación de tasas de salario combinadas por tasas de mortalidad de diferentes ocupaciones, lo que proporciona una primera aproximación de la asociación entre los riesgos asumidos y las compensaciones requeridas. Una crítica a este enfoque es que la predisposición a asumir riesgos difiere de persona a persona.

En lo que hace a cuestiones de diseño urbano y cuestiones estéticas en un contexto espacial ya sea urbano o rural, estos casos no se prestan muy bien a ser “monetizados” utilizando los instrumentos convencionales.

En los dos últimos casos, así como en lo referido a la valoración de reservas naturales y otras cuestiones en que no existen mercados o éstos no funcionan adecuadamente, se está generalizando el uso de precios hedónicos. Los precios hedónicos no son estimados a partir de precios determinados en el mercado para el bien o servicio en forma integrada. Se los trata como bienes compuestos, cuya utilidad depende de la utilidad de cada una de las características o atributos que lo componen. La idea central es que los atributos son un paquete de características que se transfieren junto con los derechos de propiedad del bien o servicio.

Esta técnica se ha usado mucho en el análisis de valores de la tierra, por lo que pueden ser de gran utilidad tanto para determinar los costos de tierra para los proyectos de transporte como para otros casos de uso de tierra especialmente importantes en el campo de la economía urbana<sup>9</sup>. En el artículo de referencia, se analizaron precios hedónicos para la ciudad de Tucumán, estableciéndose el impacto en el precio final de las siguientes

---

<sup>9</sup> MELONI, Osvaldo y Fernanda Ruiz Nuñez, “El precio de los terrenos y el valor de sus atributos. Un enfoque de precios Hedónicos”, XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, Noviembre de 1998.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

variables: servicio de gas, pavimento, cloacas, ubicación en esquina, relación frente-fondo, superficie, ubicación en zona comercial, ubicación en zona comercial mixta (con residencias). Este sistema permite estimar los beneficios resultantes de la realización de infraestructura sobre lotes de asentamientos irregulares.

Es una técnica que exige una gran cantidad de información y de procesamiento, con las dificultades propias de la modelización y del relevamiento de una base de datos de sección cruzada y de actualización de los datos en el tiempo (series de tiempo). Es bastante probable que la relación estructural entre las diferentes variables sea relativamente estable en el tiempo y que los coeficientes estimados en el trabajo de referencia (Nota 2) sean aplicables en otras ciudades dentro del país. Puede ser de gran utilidad a nivel de las actividades de planeamiento urbano tener datos actualizados periódicamente.

Tanto el análisis beneficio/costo como las estimaciones de precios hedónicos no son totalmente exactos cuanto más intangible es el fenómeno que se quiere cuantificar. No obstante, son muy superiores a cualquier tipo de análisis basado en la simple intuición.





#### **Componente 4 Actividad 39**

### **39. Desarrollo del anteproyecto completo de los sitios de intervención priorizados**

#### **39.1 Técnicas de estimación**

A continuación se presentan las técnicas usadas en diferentes casos, que, junto con los comentarios anteriores, cubren los casos que están incluidos en el Plan.

##### **39.1.1 Transporte**

En el caso del transporte, tanto intra como periurbano, se trata de examinar las mejoras posibles y las adiciones al sistema de transporte, tomando decisiones respecto a la posibilidad de ejecutarlas o no<sup>10</sup>. Los costos de construcción están definidos por tres componentes básicos: adquisición de tierras, costos de construcción, costos de reparación. Los beneficios más relevantes son: tiempo ahorrado en la circulación por caminos nuevos o mejorados (debe ser evaluado en función del valor del tiempo); vidas ahorradas y heridas evitadas (de difícil aplicación pero de impacto muy importante); ahorro en los costos operativos de los vehículos.

En muchos casos es necesario considerar también los beneficios en la comercialización de bienes y servicios que no podían producirse antes de la ejecución de la obra. Igualmente, algunas obras pueden producir un aumento sensible en el valor de la tierra en las cercanías de la infraestructura construida, valor que es capturado parcialmente por el impuesto de contribución de mejoras en el caso de obras viales provinciales.

Los tres elementos que son utilizados de manera más frecuente para la estimación de beneficios y costos de inversiones en transporte son: para los beneficios, el ahorro en tiempo y el ahorro en costos operativos de los vehículos, y para los costos los costos de construcción y de adquisición de tierra.

Hay casos específicos como el de la construcción de autopistas en que se producen efectos negativos que deben ser cuantificados: la separación de barrios en partes menores, el aumento del nivel de ruido, la disminución de la calidad de aire, efectos que pueden reducir la calidad de vida. De la misma manera, cambios en el flujo de tráfico provoca pérdidas y ganancias en los negocios.

Otro efecto a tener en cuenta es el fenómeno de la “demanda inducida”, que es el aumento de más tráfico como consecuencia de la construcción de nuevas rutas y autopistas: la

---

<sup>10</sup> LEVY, John M., Contemporary Urban Planning, Prentice Hall, New Jersey, 1997



Consultor Lic.Jorge Cincunegui

mejoría en el servicio hace que los consumidores aumenten el consumo de los servicios de las rutas y que hagan más viajes.

Un efecto inverso es el aumento del rechazo de los ambientalistas a todo lo que aumente el uso del automóvil, rechazo que ya se ha manifestado en modificaciones importantes. Por ejemplo, en California se ha rechazado la reconstrucción de autopistas dañadas por terremotos, en varias ciudades se han eliminado autopistas elevadas por calles a nivel del piso con parquización, etc.

### 39.1.2 Mejoramiento urbano en áreas marginales

Se entiende por áreas marginales los espacios urbanos vacíos que han sido ocupados. En estos espacios no se ha realizado un desarrollo de infraestructura urbana, por lo que se carece de bienes y servicios públicos o éstos son deficientes en cantidad o calidad. Este proceso genera diferentes niveles de precariedad, conduciendo a la marginalidad, contaminación, carencia de servicios, no integración en la trama urbana. Se caracteriza, asimismo, por el alto nivel de desempleo en los habitantes de estas áreas, en un círculo vicioso que se refuerza: los desempleados son expulsados de los espacios urbanos con servicios adecuados, se refugian en las zonas marginales, sufren los impactos de esa zona (problemas de salud, de educación) y tienden a agravar la situación de marginalidad por carencia de empleo.

Los principales problemas que deben ser considerados en estas situaciones son<sup>11</sup>:

1. Situación y características de los lotes
2. La disponibilidad de agua potable y de servicios sanitarios
3. Oferta de electricidad
4. Trazado y mantenimiento adecuado de calles
5. Rellenos de terrenos deprimidos
6. Canales de desagües

Los costos y beneficios de proyectos en estas situaciones son diferentes entre uno y otro caso.

---

<sup>11</sup> Programa de Capacitación en Preparación y Evaluación Económica de Proyectos (PROCAP) de Argentina, "Mejoramiento urbano del barrio El Salvador", San Miguel de Tucumán, Argentina, 1998, en FONTAINE, Ernesto R., Evaluación Social de Proyectos, México, D.F., 1999.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

En lo referido a los lotes, el proceso de regularización dominial es considerado de gran importancia porque define la situación de propiedad para los residentes del área. Como tal, es un beneficio intangible de difícil estimación. Aunque puede ser estudiado por precios hedónicos, no es posible encararlo con un análisis de las respuestas de los potenciales beneficiados, pues puede provocar respuestas sesgadas tendientes a favorecer la realización de estas políticas. Un beneficio importante es que debe ser parte previa de cualquier proceso de inversión en infraestructura social, para permitir la recuperación, aunque sea parcial o subsidiada, de los recursos utilizados.

El caso de proyectos sanitarios y agua potable es crucial, pues la no disponibilidad de estos recursos no solamente representa un costo a los directamente afectados (residentes en la zona marginal) sino también a la ciudad en su conjunto, pues provoca una demanda de servicios de salud que son financiados con fondos públicos. De hecho, los costos son claramente definidos como costos de construcción (sistemas de distribución de agua potable, pozos ciegos, baños, cloacas cuando hay capacidad ociosa en las plantas de tratamiento) y los beneficios son los ahorros resultantes del mejoramiento de la salud de la población objetivo, referidos a las enfermedades que son consecuencia de la no disponibilidad de agua potable (infecciones de la piel, hepatitis, diarrea, etc.).

Estos beneficios pueden estimarse como la reducción de estas enfermedades en los asentamientos irregulares en relación a la incidencia de las mismas enfermedades en barrios con disponibilidad de estos servicios, ponderados por el costo de los servicios de salud que deben utilizarse en la situación sin proyecto. Complementariamente, la resolución de estos problemas de salud también disminuye los días de trabajo perdidos en los casos de empleados en relación de dependencia, ponderables por el salario, y disminuye el consumo de medicamentos, ponderables por el precio.

Los proyectos de oferta de electricidad requieren redes de media y baja tensión y subestaciones transformadoras de media y baja tensión, así como costos de operación y mantenimiento. Los principales beneficios son la liberación de recursos (pasar de consumo clandestino a consumo cobrado disminuye el consumo total, hasta un 40% en el caso de la ciudad de Tucumán), mejoría de calidad del sistema (menos baja tensión, menos aparatos eléctricos estropeados, menos accidentes) y la posibilidad de un proyecto de iluminación pública.

La inversión en calles requiere costos de inversión (movimiento de suelos, compactación del suelo, cordón cuneta) y de conservación (perfilado periódico). Sus beneficios son, en



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

términos generales, el incremento en la accesibilidad del área. Permite que sus habitantes no pierdan días de trabajo por mal estado de las calles y que se puedan prestar servicios de asistencia y socorro en forma normal. En áreas que pueden ser afectadas por inundaciones y con topografía accidentada, los beneficios pueden ser aun mayores, al impedir el anegamiento continuo de zonas importantes.

En forma complementaria, la construcción de sistemas de desagüe puede ser de gran importancia en zonas marginales donde la topografía o la extracción de áridos para la construcción hace inhabitables espacios de buena ubicación en el entramado urbano. El principal beneficio es la revalorización de terrenos.



## Componente 5 Actividad 41

**41. Formulación y desarrollo de los instrumentos de regulación, gestión y/o financiamiento que se consideren necesarios a fin de posibilitar la concreción de los proyectos urbanos particulares.**

### 41.1 Recursos potenciales

Para implementar políticas de desarrollo local, el Estado municipal debe tener recursos financieros propios. En el caso de la ciudad de Bahía Blanca, la Ley de Municipios de la Provincia de Buenos Aires inhibe del uso de impuestos a los municipios bonaerenses. Este es un punto crítico en la discusión de la autonomía municipal al bloquear el componente esencial de los recursos propios.

En la literatura contemporánea de urbanización, se dedica cada vez más espacio a la discusión de las facultades impositivas de los municipios. La discusión de lo que se conoce como “plusvalía urbana” es esencialmente de naturaleza impositiva. Como tal, son políticas fiscales o regulatorias, la base tributaria de las cuales es el incremento en el valor de la tierra urbana (“recuperación de plusvalías inmobiliarias”)<sup>12</sup>.

En esta discusión, hay distintas herramientas y diferentes resultados y grados de éxito en implementación. En la primera parte de este trabajo se analizan las categorías de políticas de “recuperación” y se compara resultados en América del Norte y Latina. En la segunda parte, se comprueba que el mismo principio (tributación, financiar infraestructura, controlar uso de suelo) tiene resultados diferentes en diversos contextos. La conclusión es que hay una brecha entre intenciones y resultados.

El objeto del análisis es el análisis de las políticas relacionadas al uso del suelo y las actividades fiscales. (Nota: se usa “suelo” en forma genérica, pero no parece haber duda que es el “urbano”). Algunas de estas políticas son diseñadas para captar (“recuperar”) plusvalías inmobiliarias. “Recuperación de plusvalías” es entendido como que el sector público recupera total o parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al “esfuerzo comunitario”, a través de ingresos fiscales o de mejoras locales.

El origen del incremento del valor de la tierra:

- puede ser por acciones de los propietarios (excepcional)

---

<sup>12</sup> SMOLKA, Martin y David AMBORSKI, “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, Revista **Eure** (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, diciembre 2003.



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

- o por acción del sector público (Nota: son rentas derivadas de la regulación, por ejemplo normas de uso del suelo, cambios en densidades autorizadas, inversiones en infraestructura, Las dos primeras son ejemplos de “quasi-rentas”),
- o por fuerzas de mercado (aumento de población).

En este trabajo, no se mencionan los efectos de las economías de escala y economías de aglomeración en la generación de valor agregado urbano. Tampoco se menciona el aumento de valor de la tierra agrícola en función del aumento de su capacidad de producción. Se presupone que, “...en cualquiera de estos casos, el propietario no ha hecho nada...”. Esto deja de lado que el propietario ha cumplido una función de especulación, compró especulando con el aumento de valor y eso mismo produjo, agregado, por lo menos parte de ese valor.

Este trabajo reconoce la vieja tradición del Georgismo (“...argumento ético de eficiencia, equidad y sustentabilidad...inspirado en Henry George...”), movimiento de reivindicación de un impuesto único sobre la tierra como elemento básico de los ingresos del Estado. Este movimiento ha tenido influencia en Argentina a inicios del siglo XX.

Los Instrumentos tradicionales de recaudación son los impuestos, contribuciones e instrumentos regulatorios de política urbana.

Los objetivos para recuperar PU (plusvalía urbana) según SMOLKA y AMBORSKI son:

- recaudación tributaria sobre el valor de la tierra
- financiar infraestructura urbana
- y controlar usos de suelo

Se debe tener en cuenta que no son todos objetivos: el primer ítem es origen de recursos y el segundo es de uso. No son incompatibles. El tercer ítem es el uso del impuesto para generar comportamientos).

Se debe tener en cuenta lo que pasa cuando se cobra un impuesto a la tierra y después ésta disminuye de valor por decadencia de la zona urbana. Es el caso de Sierra Grande, en la provincia de Río Negro. Este argumento justifica el reclamo, por parte del contribuyente, de una devolución. Allí el problema es la cuestión de la transferencia de la propiedad y los precios pagados en base al valor de mercado del bien: primero se pagó un propiedad que ya aumento en valor, por lo que parte del pago es ese valor; luego se considera la tierra a un valor original mucho menor que el de transacción. Otro ejemplo interesante es el caso de



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

construcción de ferrocarriles negociando como contraprestación las tierras ubicadas a lo largo del tendido. Claramente origina su racionalidad en que el aumento de valor de la tierra, al construirse el ferrocarril, va a contribuir al financiamiento de la obra.

Se debe considerar que si el impuesto es calculado incorrectamente, puede provocar desaglomeración y una pérdida de valor mayor que la recaudación. Además, se absorbe en este concepto de PU todo aumento de valor de la tierra que no sea estrictamente privado; es decir, se incluye todo incremento por escala y aglomeración urbana. Dado que es la atracción básica de la migración a la ciudad, de cierta manera anula o neutraliza elementos importantes del crecimiento urbano.

En América del Norte hay una tradición de pago de impuestos a la tierra. Los impuestos son de 3 o 4% sobre valores próximos a mercado (el valor de mercado como referencia) y la recaudación es superior a 90%. En América Latina la tasa está entre 1% y 70% del valor de mercado. El impuesto a propiedad es solo 0,4% del PIB o 1,3% del total de ingresos fiscales.

Las contribuciones son impuestos a propietarios de tierra que se benefician de alguna forma de inversión pública. Es "contribución de mejora". Pueden estar limitadas al aumento de valor o, si es menor, al costo de inversión. Hay límite de impuesto, que es el aumento en el valor de la tierra. Hay experiencia de agencias multilaterales, que introducen esta "condicionalidad" en programas financieros para infraestructura.

En América del Norte las contribuciones tienden a ser aplicadas en áreas urbanas de expansión. En América Latina tienden a concentrarse en áreas ya ocupadas. Eso indica que en el primer caso se ocupan de rentas "futuras" y no pasadas, posición que parece estar más de acuerdo con lo que se discute actualmente de las plusvalías urbanas como instrumento para conseguir recursos para planificar la ciudad.



## Componente 5 Actividad 42

### 42. Reformulación del Código de Planeamiento Urbano

#### 42.1 Definición de conceptos

La reformulación del Código supone definir claramente los conceptos a utilizar.

Los conceptos analizados aquí son una contribución a los efectos de lograr mayor y mejor comprensión de los instrumentos de acción sobre el espacio urbano.

La objetivización de la gestión supone una cadena de acciones e instrumentos para tal fin. Antes de objetivizar la gestión se requiere que ésta tenga definidos los objetivos a nivel anual y plurianual. La propuesta o formulación estratégica de la ciudad define los objetivos de largo plazo: la implementación de la estrategia supone la identificación de las acciones en el horizonte anual y la asignación de recursos presupuestarios para su realización. Si no existen estos dos elementos (estrategia y presupuesto anual) no se puede plantear el control de la gestión. Así, no se puede decir cuando una acción está montada en la realización de objetivos estratégicos ni cuando ni cómo se está cumpliendo su implementación. En definitiva, la gestión debe cumplir la secuencia de formulación estratégica a implementación y de ésta a control para poder ser objetivada, es decir transformada en acciones que sean impermeables a presiones subjetivas.

El concepto de eficiencia se resume en conseguir más con los mismos recursos o a realizar el objetivo con menores recursos. Como tal, está plasmado en la implementación de las acciones. No debe ser confundido con eficacia, que refleja la capacidad del uso de los recursos para conseguir obtener los resultados previstos. Puede haber eficacia sin eficiencia (llegar al resultado a un costo superior al propuesto) y eficiencia sin eficacia (lograr reducir el uso de los recursos pero terminar con un producto cualitativamente inferior a lo deseable).

La estructura jerárquica es básica al ordenamiento burocrático propio de la gestión pública y obedece a la necesidad de controlar la ejecución de los actos públicos. En este caso, el problema latente es cuando la burocracia degenera en un sistema que se justifica a si mismo, sin poseer las demás características necesarias (eficiencia, por caso). La descentralización con transferencia de poder de ejecución a unidades menores ("empowerment") permite mejorar las estructuras jerárquicas demasiado complejas. La autonomía municipal es un ejemplo positivo, que se debe repetir dentro de la misma organización urbana con la descentralización.





**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

La transparencia no es solamente el acceso a la información, sino también la obligación de proveerla de manera continua, comprensible, sin demoras y, en lo posible, anticipando la toma de decisiones. La descentralización permite manejar la información de manera más comprensible, discriminándola a nivel de proyectos (un esfuerzo muy grande en relación con la presentación convencional en forma agregada).

Finalmente, un problema de coordinación muy importante es la discrepancia entre los tiempos necesarios del planeamiento y la necesidad de ser flexibles. Ningún objetivo estratégico o de largo plazo deja de estar afectado por los factores externos e internos de la organización. Es decir, lo importa es el planeamiento y no el plan. Se precisan estructuras profesionales muy capaces para poder estar permanentemente controlando el medio ambiente urbano y ajustando las variables de un modelo de planeamiento. Esto es inconsistente con revisiones del Código separadas por períodos demasiado largos de tiempo. Pero, por otro lado, el Código tiene consecuencias directas en el valor de la tierra urbana, por lo que no debe ser alterado de manera aleatoria o excesivamente frecuente, por cuanto esto generaría incertidumbre en los ciudadanos y en los desarrolladores urbanos con respecto al valor de sus activos.



#### **Componente 6 Actividad 44**

#### **44. Consolidación del Sistema de Información Territorial de Bahía Blanca –SITeBB.**

##### **44.1 Información socioeconómica territorial**

Introducir el elemento territorial en la definición de los proyectos municipales es generar una nueva manera de ver la cuestión de lo público. Esto se entiende desde la cuestión básica: hay territorios en los que la característica de público del proyecto es definida por la población y por las características del espacio considerado, mientras que en otros territorios la respuesta al problema es diferente. Los servicios en un barrio consolidado de ingreso medio bajo o superior es un mix de cuestión pública y privada, en tanto que la provisión de agua en un área marginal es una cuestión pública dado que la carencia del agua puede significar un problema sanitario con presión sobre la inversión pública.

En tal sentido, los Programas de Desarrollo Local (PDL) son el instrumento idóneo para superponer el territorio y los proyectos municipales, como célula básica del planeamiento.

La definición de los PDL como instrumento requieren sistemas de información nuevos en que se crucen las dimensiones espaciales o territoriales y las dimensiones propias de las variables (económicas, sociales, políticas, sanitarias, etc.). Es decir, el planeamiento urbano no puede realizarse si no hay consolidación de la información desde ambos niveles: dimensión espacial y dimensión de los proyectos municipales.



## Componente 6 Actividad 45

### 45. Identificación de los recursos y de las actividades de mayor relevancia en la economía local.

#### 45.1 Puerto de Bahía Blanca

La vinculación de la ciudad con los mercados externos se realiza fundamentalmente a través del puerto local. Su calado de 45 pies de profundidad y su localización estratégica en relación a los centros agrícolas de la zona pampeana, lo convierten en el punto de salida natural de la producción granaria, de subproductos y oleaginosas hacia los mercados internacionales. Un factor fundamental que contribuyó a su mejor desempeño fue la creación del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca en el año 1993. La nueva organización jurídico-administrativa de la estación marítima local, ha permitido que la actividad portuaria se ligara a los intereses de los propios usuarios, así como de la ciudad.<sup>13</sup>

La actividad portuaria se caracteriza por su especialización en la exportación de productos primarios. De fuerte preeminencia cerealera, presenta en este rubro un desempeño destacado en el escenario nacional. La actividad exportadora de granos y subproductos se realizan a través de cuatro terminales privadas: Cargill, Toepfer, Terminal Bahía Blanca, y Oleaginosa Moreno, que cuentan con excelentes instalaciones y procesos que aseguran la eficiente salida de productos a los mercados internacionales. La profundidad de sus sitios de atraque permite la llegada de grandes buques cerealeros que completan sus cargas provenientes de los puertos fluviales del Paraná.

El movimiento de combustibles e inflamables es otra de las actividades destacadas dentro de la operatoria del puerto local. Se concentra en dos sitios destinados especialmente a cargas peligrosas y en el muelle propio de la firma Mega S.A., productora gases y combustibles.

Como puede observarse en el gráfico, la participación relativa para los granos, subproductos y aceites en el total de movimiento portuario, así como los productos químicos e inflamables se han mantenido bastante estables, en el orden del 60% y el 28% aproximadamente en los últimos años.

Asimismo, se evidencia que las exportaciones de mercaderías generales presentan un desempeño no demasiado significativo. Sin bien el movimiento de carga contenedorizada es

---

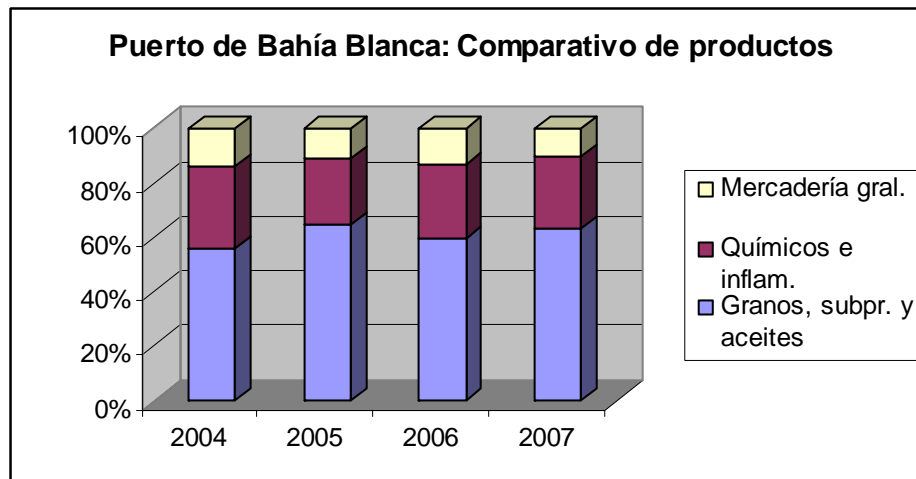
<sup>13</sup> Plan Estratégico Bahía Blanca, año 1999



Consultor Lic.Jorge Cincunegui

aún incipiente, la reciente construcción de un muelle multipropósito dotado tecnológicamente y profundidad de 45", permitirá una transferencia anual de 200.000 contenedores.

PUERTO DE BAHIA BLANCA: movimiento de mercaderías (2004-2007)								
	2004		2005		2006		2007	
	ton.	%	ton.	%	ton.	%	ton.	%
Granos, subpr. y aceites	5976052	56%	8595656	65%	7258972	59%	8484430	63%
Químicos e inflamables	3152967	30%	3255261	24%	3321096	27%	3539247	26%
Mercadería gral.	1534195	14%	1471823	11%	1637868	13%	1385521	10%
<b>Total</b>	10663214	100%	13322740	100%	12217936	100%	13409198	100%





## Componente 6 Actividad 46

### 46. Identificación y evaluación del impacto de las obras o acciones de nivel regional sobre el territorio local.

#### 46.1. Zona Franca Bahía Blanca- Coronel Rosales

La posibilidad de instalar una Zona Franca en los Partidos de Bahía Blanca y Coronel Rosales fue el resultado de los esfuerzos realizados por actores públicos y privados de ambos distritos cuando la Ley 24331 del año 1994 determinó la creación de una zona franca por provincia y cuatro adicionales para todo el territorio nacional. Dado que la Provincia de Buenos Aires ya contaba con la Zona Franca La Plata, resultó muy auspiciosa la sanción de la Ley Provincial 12313 en el año 1999, que aprobada su instalación. Un estudio encargado a la Universidad Nacional del Sur sugirió la conformación de dos áreas de negocios, una en cada municipio en cercanías de los respectivos puertos locales.

Luego de varios años y a partir de la licitación, la concesión para su construcción y explotación determinó que la misma se adjudicara a una UTE integrada por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca y la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta. Las obras iniciales, que están por comenzar, se orientarán a las instalaciones del área operativa ubicada en Puerto Rosales.

Los impactos de su puesta en marcha están relacionados con el perfil de la zona franca, que será definido por las características de las empresas que en ella se instalen. Un estudio realizado por la Universidad Nacional del Sur considera que "para que una ZF se convierta en un factor impulsor del desarrollo económico regional es necesario que exista un trade off con el Territorio Aduanero General vía provisión de bienes y servicios. En Bahía Blanca, la industria alimenticia es la que presenta los mayores encadenamientos productivos con productores de la región. Por lo tanto, una ZF con perfil agroindustrial no se convertiría en un enclave, como sucede en la mayoría de las experiencias internacionales, sino por el contrario, generaría fuertes efectos multiplicadores aguas arriba".<sup>14</sup>

Esta condición de factor dinamizador de la economía regional se vincula fundamentalmente con la posibilidad de agregar valor a las producciones primarias de una

---

<sup>14</sup> Sastre M., Cristiano G. y Giménez M. , Perfil agroindustrial para la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales. Bahía Blanca, 1998.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

importante área circundante especializada en bienes que los mercados internacionales demandan. De esta manera, su desarrollo puede promover el incremento en los niveles de empleo en actividades manufactureras y el aumento y diversificación de las exportaciones de origen regional.

La Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales puede convertirse en uno de los pilares de un círculo virtuoso conformado por la disponibilidad de materias primas, recursos humanos, infraestructura portuaria, vial y ferroviaria que genere un fuerte impacto en la economía regional.

#### **46.2. Dragado a 45 pies de calado**

El crecimiento y desarrollo comercial de los puertos y su acceso a mayor cantidad de destinos supone, entre otros requisitos la adecuada profundidad de sus vías navegables y sitios de atraque. Esta condición resulta de suma importancia para el puerto local, ya que sus ventajas competitivas se encuentran fuertemente vinculadas a su condición de puerto de aguas profundas que le permite captar cargas transportadas en barcos de gran porte y que la distinguen de otros puertos especializados en cargas a granel, como los del Río Paraná inferior. Actualmente la profundidad de 45' con marea se mantiene mediante obras de dragado realizadas en dos campañas anuales.

Uno de los proyectos más importantes previstos por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca se refiere a las obras de dragado para llevar la profundidad del canal de acceso y determinados sectores portuarios a 45 pies al cero, es decir, independientemente de las mareas. Su financiamiento está siendo gestionado por las autoridades del Consorcio ante el Gobierno Nacional. Se prevé un costo aproximado de U\$s 50 millones y parte del valor total de la obra está contemplada en los presupuestos nacionales de 2008 y 2009.

Su concreción aumentará la capacidad de movimiento portuario, permitiendo el acceso al puerto de barcos transportadores de grandes volúmenes de carga, fortaleciendo su posicionamiento relativo en el sistema portuario nacional



## Componente 6 Actividad 47

### 47. Identificación de áreas de oportunidad, sectores y nichos productivos y sinergias intersectoriales.

#### 47.1 Industria del Conocimiento

Una de las fortalezas de la ciudad la constituye el área de educación universitaria que ha dado origen a una estructura de generación y difusión del conocimiento a través de dos Universidades Nacionales y una provincial y sus institutos de investigación y equipos de investigadores. Esto origina la posibilidad aún no desarrollada intensamente de promover las actividades con alta incorporación en capital humano y conocimiento, como podría ser un Polo Informático, empresas de base tecnológica, tecnologías de alimentación, tecnologías agropecuarias, transportes, computación (TICs), etc.

De hecho, el funcionamiento del Polo Tecnológico Bahía Blanca es la primera iniciativa en este sentido. Este organismo tiene como objetivo articular y dinamizar la oferta y demanda tecnológica a través de la coordinación de acciones públicas, privadas, académicas y científicas para lograr la inserción de empresas locales y regionales en la economía nacional e internacional. Asimismo, existen otros proyectos en la misma orientación, como por ejemplo, el desarrollo de empresas de base tecnológica por parte de docentes e investigadores de la UNS, que actualmente está analizándose su puesta en marcha.

Claramente el desarrollo de una industria del conocimiento es un nicho productivo que presenta altas potencialidades y que es necesario explorar con detenimiento para avanzar en su concreción. Estas actividades son de suma importancia para el desarrollo local porque están llevadas adelante en general por pymes nuevas, generadas por jóvenes con actitud innovadora tanto en la gestación de nuevas ideas como en la prestación de servicios complementarios a los grandes proyectos.

Además de las oportunidades para el desarrollo local que se generan a partir de las visiones de los representantes de la comunidad y que de alguna manera u otra se encuentran dentro de una agenda de consenso, existen otras alternativas productivas que es necesario explorar como posibilidades de nuevos desarrollos. Entre ellos podemos mencionar los que se vinculan con la existencia una importante dotación de determinados recursos, como por ejemplo el agua termal, la manipulación de los residuos, el aprovechamiento de la fuerza eólica o la emisión de bonos de carbono para el control de la contaminación ambiental. Si



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

bien, existen algunos proyectos en respectivos sentidos, aunque aún no se han producido grandes avances, pueden presentar interesantes perspectivas para la ciudad.

### **Componente 6 Actividad 48**

#### **48. Evaluación de la situación actual y síntesis diagnóstica en materia de Desarrollo Local**

##### **48.1. Principales fortalezas y aciertos de las acciones en materia de Desarrollo Local**

- Fortalecimiento de la actividades tradicionales del Municipio mediante la creación de una red de Agencias que interactúan entre sí generando sinergias y potenciando las acciones en materia de desarrollo local
- La realización de convenios de cooperación internacionales como el celebrado con Adefrance, que constituye una herramienta innovadora e interesante, ya que además de las propuestas en torno a la planificación urbana, pueden derivar en la consecución de financiamiento para los proyectos definidos.
- Interesante grado de participación y compromiso de las instituciones públicas y privadas en el proceso de definición de acciones para el desarrollo de la ciudad.
- Iniciativas en retomar proyectos que han sido dejados de lado en algún momento o no se podido materializar por distintos motivos y que son de interés para la comunidad (relocalización de los hornos de ladrillo, parque agroalimentario, entre otros)
- Fuerte compromiso de las universidades nacionales que realizan trabajos de extensión hacia el medio productivo aportando sus profesionales, conocimientos y capacidades de llevar adelante proyectos de investigación, en función de demandas puntuales de las empresas o en coordinación con el Gobierno Municipal o Consorcio de Parque Industrial, por ejemplo.

El convenio realizado con ADIF (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado) con el fin de movilizar el suelo urbano ocioso perteneciente al Estado Nacional, que por su tamaño y posición en la trama urbana, representan la oportunidad de operar sobre los vacíos urbanos como estrategias de desarrollo y reconversión de áreas degradadas en áreas sustentables al funcionamiento urbano.





### **Principales debilidades y carencias en materia de Desarrollo Local**

- Limitada interacción con el entorno regional para llevar adelante estrategias integradas de desarrollo.
- Fuertes desigualdades respecto al desarrollo y consolidación de las distintas localidades del Partido; Cabildo y Gral Cerri presentan problemáticas que deben ser abordadas desde una visión en particular, dadas sus propias características: Cabildo, por su condición de economía vinculada fundamentalmente a la actividad agropecuaria que enfrenta un proceso de fuerte recesión y escasez de oportunidades de empleo y Gral. Cerri, por su parte, con una estructura productiva debilitada y escasamente diversificada.
- Superposición de esfuerzos en algunas temáticas que necesitarían revisión para llegar a una mejor coordinación de algunas acciones orientadas en el mismo sentido.
- No existen recursos humanos organizados en equipos con experiencia y con capacidad suficiente para poder dar continuidad a los proyectos. Es necesario crear una burocracia eficaz por debajo de los niveles políticos y que sea capaz de dar cumplimiento a las acciones estratégicas de largo plazo en el marco de un Programa de Desarrollo Local.
- Existe una gran carencia y volatilidad de recursos fiscales de coparticipación para poder implementar las acciones estratégicas mencionadas. Si bien es un tema muy discutido a nivel nacional, no se ha avanzado en una discusión profunda de la coparticipación a nivel nacional, provincial y municipal. Generalmente los recursos municipales de coparticipación son residuales, en el sentido que los niveles superiores suelen restringir el envío de estos recursos cuando se considera que existen necesidades fiscales más urgentes en sus áreas. Asimismo, la recurrencia de crisis periódicas en el país, además de restringir los recursos, provoca mayores problemas en los niveles más descentralizados al aumentar la participación de los niveles superiores en los momentos de crisis. La recuperación de los ingresos en épocas de mayor normalidad no ha permitido equilibrar los desequilibrios existentes. Al producirse estos efectos negativos, la administración municipal necesita destinar



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

un porcentaje elevado de sus recursos a los gastos operativos, perdiendo la facultad de definir los proyectos que generan mayor bienestar a nivel local y debiendo actuar en un contexto en el cual se realizan los proyectos que tienen asegurada la financiación externa al municipio (por ejemplo, financiamiento nacional o internacional) y no aquellos proyectos que surgen como los más adecuados en términos de una evaluación socioeconómica local.

- Los recursos locales, originados por el cobro de las tasas municipales y otras fuentes como el endeudamiento, terminan siendo esencialmente para gastos operativos, ante la insuficiencia y volatilidad que presentan los recursos coparticipables.
- Una capacidad de inversión privada que no ha sido canalizada al sector productivo. Además no ha sido movilizadora o inducida en forma clara y decidida desde el sector público.
- Si bien Bahía Blanca presenta indicadores que la posicionan en buen nivel con respecto a otras ciudades del país, es necesario encontrar una nueva dinámica de posicionamiento como atractora de inversiones y radicaciones en la ciudad.



## Componente 6 Actividad 49

### 49. Definición del perfil productivo del municipio y propuesta del rol e inserción del partido en la región.

#### 49.1 Diagnóstico

La definición del perfil productivo para el partido de Bahía Blanca requiere del análisis diagnóstico que caracterice la estructura productiva local, así como el estudio de las potencialidades y factibles nichos de oportunidades, ambos realizados en informes anteriores.

En base a ellos, y teniendo en cuenta las consideraciones allí planteadas la estructura productiva local que se considera deseable debe presentar las siguientes características:

- Una ciudad competitiva como atractora de inversiones, que ofrezca interesantes condiciones para la generación de proyectos y nuevos negocios, así como aquellas vinculadas a las condiciones que hacen a la calidad de vida que presenta un lugar
- Un puerto local cada vez más consolidado, con mayores vínculos comerciales con distintos mercados externos, con un hinterland ampliado que logre captar mayores volúmenes de cargas, sobre todo con valor agregado y que presente un entramado de empresas industriales y de servicios relacionados con la actividad de amplio dinamismo y diversificación.
- Una plataforma logística en el Puerto de Bahía Blanca que represente uno de los factores estratégicos para la mayor competitividad en el manejo de los flujos de mercaderías.
- La existencia de la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales como alternativa de desarrollo local y regional, que plasme la interrelación entre los distintos recursos regionales como las materias primas disponibles, los recursos humanos, la infraestructura portuaria, vial y ferroviaria, adoptando un perfil agroindustrial capaz de potenciar efectos sinérgicos en la economía regional.
- Un sector de empresas industriales y de servicios ampliamente diversificado, en permanente búsqueda de nuevos mercados, con aptitud para el desarrollo de nuevos negocios, con estructuras gerenciales y mano de obra capacitada, amplio dinamismo y flexibilidad.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

- Nuevos emprendimientos productivos que agreguen valor a las materias primas regionales e integren cadenas de valor vinculadas a las producciones agropecuarias, por ejemplo a través de la concreción del Parque Industrial Agroalimentario y que puedan expandir el destino de sus producciones hacia mercados regionales y del exterior.
- Un sector comercial consolidado no sólo en el área central de la ciudad, sino también con la existencia de nuevas centralidades que presenten una actividad comercial diversificada y en constante desarrollo.
- Fuerte grado de participación y compromiso de las instituciones públicas y privadas en el proceso de definición de acciones para el desarrollo de la ciudad.
- Centros de investigación y universidades en estrecho vínculo con el sector productivo local y regional.
- Crecimiento, consolidación y generación de la industria del conocimiento que lleve adelante emprendimientos de tipo tecnológico competitivos en los mercados globales
- Desarrollo de emprendimientos culturales y artísticos que consoliden a Bahía Blanca como referente de la región y la proyecten en el ámbito nacional.
- Con un perfil vanguardista en su economía, capaz de emprender proyectos innovadores como aquellos que surgen de la optimización en el uso de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente como premisa de las actividades productivas.
- En permanente desarrollo y búsqueda de alternativas que posibiliten formas de acceso a una mejor calidad de vida para las familias menores recursos, mediante la interacción del sector público, el privado y las entidades intermedias recurriendo a actividades asociativas y de autogestión, así como programas de capacitación para una mejor inserción laboral.



## Componente 6 Actividad 50

### 50. Alternativas de desarrollo local para el Partido y formulación de escenarios tendenciales considerando contextos de expansión, estancamiento y retracción económica

#### 50.1 Escenarios tendenciales:

El planeamiento se basa sobre la base de lo pasado, proyectando al futuro. Al mismo tiempo que se pretende resolver los problemas heredados, se debe considerar un objetivo de largo plazo. El objetivo debe ser consistente con una hipótesis de futuro y con las acciones necesarias para llegar a ese futuro, desde el presente.

Las últimas décadas han mostrado la creciente dificultad de proyectarse al futuro. Desde las grandes líneas de los sucesos a nivel mundial a los elementos básicos de la acción urbana, la incertidumbre ha aumentado exponencialmente.

La realización de escenarios es un instrumento válido para la planificación urbana, en la medida que ofrece una orientación de las acciones y, al mismo tiempo, es suficientemente flexible como para poder incorporar nuevas variables o desechar acciones que se muestran poco eficaces para los objetivos deseados.

En definitiva, la incertidumbre ha provocado un cambio sustancial en la forma de planificar: del planeamiento comprensivo usual hasta principios de los años setenta al planeamiento estratégico propio de nuestros tiempos, en que es más importante la actitud de planeamiento que el plan en sí. Esto es, se deben crear organizaciones que visualicen la orientación general del plan y sepan ajustar esta idea general a las circunstancias específicas. Para ello, el mecanismo de escenarios muestra el futuro a través de varias alternativas, de las cuales se selecciona una como la principal y se toman las demás como escenarios y estrategias contingentes, que pueden llegar a concretarse parcial o totalmente. En la medida que el escenario principal se cumple, el plan y su estrategia siguen vigentes. En la medida que se producen desviaciones de este escenario o cambios de mayor trascendencia, el plan debe ser encaminado hacia los objetivos y acciones contingentes.

Los pasos de la creación de escenarios son los siguientes:

1. definir la pregunta estratégica que se quiere contestar en el futuro. En este caso, la pregunta es: ¿Hacia qué actividades económicas y con qué impactos va la ciudad/región de Bahía Blanca?



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

2. identificar las variables que son la causa de las actividades y de su impacto.
3. determinar la importancia relativa de estas variables, concentrándose en las más importantes. Determinar también la variabilidad del comportamiento de esas variables, entendiéndose que la mayor variabilidad implica una mayor incertidumbre y dificultad para determinar la tendencia de estas variables.
4. seleccionar las variables más importantes y más inciertas para evaluar el rango posible de valores, que generan escenarios alternativos. Las variables importantes y estables son, por definición, de baja incertidumbre y proporcionan una base similar a todos los escenarios. Por ejemplo, la tendencia de crecimiento demográfico de Bahía Blanca es, claramente, inferior a los promedios nacionales y no se espera que se modifique fuertemente en los próximos años. Así, una tendencia razonable del crecimiento demográfico formará parte de todos los escenarios. En cambio, la posibilidad de modificaciones importantes en el comercio mundial o en el desarrollo de Mercosur son elementos de gran importancia y alta incertidumbre que proporcionan la base para diferentes escenarios.
5. una vez identificadas las variables bases con tendencia única y las variables inciertas, con alta posibilidad de diferentes modificaciones, se combinan las variables en diferente estado (valor numérico o cambio cualitativo), dando lugar a los diferentes escenarios.
6. cada escenario es desarrollado para dar lugar al mayor realismo posible, analizando los posibles cambios que producen en el tejido urbano
7. se selecciona el escenario de mayor verosimilitud (no el escenario promedio sino el que parece posible desde la base de análisis) y se identifican objetivos, estrategias y acciones posibles en ese contexto. Se hace el mismo análisis para las estrategias contingentes. Se enfatizan las estrategias que se presentan en varios escenarios, pues son aquellas más robustas y que, aún en incertidumbre, pueden ser las más adecuadas. A partir del escenario verosímil y de las estrategias robustas y las propias del escenario elegido, se define el plan.
8. el plan es entendido como “la mejor opción” en una circunstancia dada. Como los supuestos del escenario pueden modificarse, debe haber un mecanismo de control de las variables utilizadas, para verificar, de una manera periódica (por ejemplo, cada cuatro meses y, además, cuando sea necesario), si el comportamiento de las



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

variables es consistente con el escenario seleccionado o si hay evidencia de cambio que indican un escenario diferente. A partir de la evidencia de cambio, se debe modificar el plan acercándose a los escenarios alternativos, a un mix de escenarios o a un nuevo escenario.

La principal virtud del plan concebido de esta manera es que se lo ve como un ejercicio cotidiano, que debe ser continuamente actualizado o evaluado. No es un libro estático que se termina y comienza a juntar polvo en un estante, sino que es un conjunto de orientaciones que debe responder de manera activa a los cambios de escenarios.



## Componente 6 Actividad 50

### 50. Alternativas de desarrollo local para el Partido y formulación de escenarios tendenciales considerando contextos de expansión, estancamiento y retracción económica

#### 50.1 Alternativas de desarrollo local para el Partido

##### 50.1.1 Alternativas productivas vinculadas al fortalecimiento de actividades existentes

###### 50.1.1.1 Industria del conocimiento

Para comprender más claramente de lo que se está hablando, es conveniente definir algunos términos<sup>15</sup>. Hay una serie de vocablos que se usan cada vez de manera más generalizada, tales como “economía del aprendizaje”, “sociedad en red”, “nueva economía de la información”.

Estas palabras se refieren a la generalización del uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs), usadas tanto en la bibliografía tecnológica como en economía y administración de empresas. Estos vocablos se han expandido rápidamente, con una brusca reducción de su popularidad en la crisis de las empresas “punto.com” (fines de los 90s) y una recuperación firme desde entonces.

El fenómeno de que se trata es el hecho de que la transmisión y comunicación de información y comunicación se han acelerado de una forma exponencial desde la generalización de las computadoras y de Internet. Al mismo tiempo que evolucionaba este sector, quedó claro que su expansión tenía impacto no solamente en el hardware y el software de la información y la comunicación sino también en una serie de elementos propios de la economía y la administración de empresas: la generación de valor, la organización de las unidades privadas y públicas de desarrollo tecnológico, la administración del marketing de servicios, etc.

Quedó claro, en consecuencia, que este proceso implicaba organizaciones complejas que debían ser fuertemente interdisciplinarias. De allí la importancia que han tenido tanto las

---

<sup>15</sup> FOSS, Nicolai, Strategy, Economic Organization, and the Knowledge Economy: The Coordination of Firms and Resources, Oxford University Press, Oxford, 2006.





**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

universidades y otras instituciones académicas públicas como las organizaciones privadas en su desarrollo y crecimiento.

El propósito fundamental de esta dinámica está basado en el análisis y operacionalización de la economía del conocimiento. En ese sentido, el objetivo es tratar de identificar las tendencias que se cree caracterizan la economía del conocimiento. Tales tendencias son, entre otras:

- la importancia creciente de insumos de capital humano,
- la creciente importancia de productos inmateriales,
- la necesidad de controlar dentro de las organizaciones y empresas un número en aumento de tecnologías (aún cuando las carteras de productos se achiquen), y, en general,
- poder recibir insumos de un creciente número de nodos de conocimiento, no simplemente en forma interna pero también a través de un número creciente de alianzas y relaciones en red con otras empresas tanto como con instituciones públicas de investigación.

Es relevante recordar aquí que hace varias décadas Jorge Sábato planteaba el triángulo Estado-Universidad-Empresa para el desarrollo de tecnologías. Este triángulo plantea la necesidad de integrar los esfuerzos de los tres elementos para poder juntar la masa crítica de recursos necesaria para competir en condiciones de suficiente fuerza como para poder desarrollar ventajas competitivas en nichos. No existen los recursos humanos ni el conocimiento acumulado como para ser un competidor mundial en todos los mercados pero sí es posible identificar posibilidades en productos y servicios específicos, en condiciones económicas de costos suficientemente competitivos.

En este caso se trata de desarrollar un ambiente similar al planteado por Sábato en el ámbito de las tecnologías de información y comunicación. Estas tendencias evolucionan en forma conjunta con otras tendencias que pueden ser consideradas como temas de la economía del conocimiento, tales como la presión competitiva en aumento y la creciente importancia dentro de los mercados de los efectos del aumento en la desregulación y en la globalización, del aumento en la modularidad tecnológica, la mejoría en los métodos de medición y asignación de costos y la creciente importancia de las TICs.



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

Todas estas tendencias impactan profundamente en la organización económica y en las ventajas competitivas. A través de las economías de aglomeración y de escala afectan de manera sustantiva la evolución de las ciudades. Pero parecen notarse nuevas tendencias que van a afectar la localización de la actividad económica. Por ejemplo, las empresas tienden a adoptar una organización en red y, al mismo tiempo, desagregarse en términos corporativos, orientadas a convertirse en las organizaciones de la era de la información que puedan construir las capacidades dinámicas requeridas para competir en la economía del conocimiento. Evidentemente, estas tendencias ya modifican los criterios tradicionales de localización de la actividad económica, permitiendo desarrollar actividades en red con requerimientos de escala mucho menores (aunque continúan siendo fuertes generadores de economías de aglomeración).

Frente a estos desafíos, las políticas urbanas tendientes a la promoción de nuevas actividades económicas deben tomar en cuenta las características de estas nuevas empresas. El enfoque adecuado es mirar la base de recursos que posee la empresa y, a partir de esta base, identificar las actividades en que se tienen capacidades distintivas y ventajas competitivas<sup>16</sup>. Este enfoque (la base de recursos como determinante de las estrategias empresarias) se ha impuesto con éxito a la idea de que se puede tener cualquier actividad en cualquier localización. Al mismo tiempo, provee una base más amplia que los enfoques tradicionales, al tomar en cuenta nuevas formas de organización empresarias (la economía en red) y la posibilidad de desarrollar políticas dinámicas de creación de nuevas capacidades. De esta manera, se destaca la importancia de todos los recursos de generación de conocimiento a nivel local, regional y global, la importancia de relacionarlos en red y la posibilidad de generar espacios apropiados para ofrecer productos y servicios nuevos en condiciones competitivas.

La ciudad posee una importante base de conocimiento y de desarrollo tecnológico. Comparativamente, no tiene el volumen ni el nivel de especialización de la Ciudad de Buenos Aires pero tiene capacidades distintivas comparables con ciudades como Rosario y Córdoba, superando a la mayoría de las restantes ciudades. No obstante, las características de este mercado hacen que sea posible, sobre el nivel tecnológico desarrollado en la ciudad, competir en numerosos nichos de mercado de gran potencial.

---

<sup>16</sup> FOSS, Nicolai (Ed.), Resources, Firms and Strategies: A Reader in the Resource-Based Perspective, Oxford University Press, Oxford, 1997



**Consultor Lic. Jorge Cincunegui**

La Universidad Nacional del Sur (UNS) posee grupos con capacidad ingenieril y científica para el desarrollo de productos y servicios y con capacidades organizativas y de administración de recursos. El CRIBABB es una institución conjunta entre la UNS y el CONICET, que nuclear los diferentes Institutos de Investigación locales. La Universidad Tecnológica Nacional posee una Facultad Regional con carreras y cursos de especialización. El Instituto Superior de Profesorado Juan XXIII tiene programas de formación de técnicos en diferentes disciplinas. Adicionalmente, hay otras instituciones educativas que desarrollan diferentes áreas de conocimiento adecuadas a esta estrategia.

Un somero resumen de algunas de las especialidades desarrolladas en Bahía Blanca muestra que hay diferentes especialidades que se han desarrollado hasta constituir verdaderas ventajas competitivas. Desde 1983 se dicta la Licenciatura en Ciencias de la Computación. Desde 1994 funciona el Departamento de Ciencias de la Computación, que es responsable, además de otras materias relacionadas, como la Ingeniería en Sistemas de Computación, el Profesorado en Computación y tres carreras de postgrado, un Magister y un Doctorado en Ciencias de la Computación y un Magister en Computación Científica. El Departamento de Ingeniería Eléctrica y de Computadoras, si bien no ofrece carreras específicas, trabaja intensamente en la programación de software específico o embebido que se incorpora a diferentes dispositivos, el área con mayor potencial de desarrollo en la actualidad. La carrera de Ingeniería Electrónica se especializa en el control, automatización, recepción, procesamiento y utilización de señales de naturaleza electromagnética, sistemas de control, etc. La UTN, en alianza con CISCO, la empresa internacional de conectividad y software, capacita en áreas como Seguridad en Redes, Tecnología de la Información, Java y Administración de Sistemas Linux, ofreciendo también la carrera de Ingeniería Electrónica, relacionada fuertemente con la programación de sistemas. En el Instituto Superior Juan XXIII se forman Técnicos Superiores en Análisis de Sistemas. Este breve resumen parcial muestra el alto nivel de integración de la investigación y la enseñanza en el sistema educativo de Bahía Blanca.

Finalmente, a nivel de Bahía Blanca existe una propuesta de Polo Tecnológico en implementación y con empresas y proyectos en desarrollo. Esta propuesta está desarrollada en forma conjunta por la Municipalidad de Bahía Blanca, las Universidades locales y las Fundaciones respectivas, asociaciones y empresas privadas y diferentes instituciones empresarias. La Comisión de Software y Electrónica del Polo está orientada a desarrollar un



Consultor Lic. Jorge Cincunegui

agrupamiento institucional que estimule el crecimiento, consolidación y generación de emprendimientos tecnológicos vinculados específicamente con el software<sup>17</sup>.

La demanda de estos productos y servicios (generalmente orientada a la programación específica que es embebida en productos) proviene de todo el mundo y debe ser muy flexible para responder a requerimientos específicos. No se caracteriza por economías de escala (la producción en grandes series de equipos electrónicos provistos de la misma programación) sino que responde a demandas y necesidades específicas.

Las principales características de esta industria es que no contamina, no implica inversiones multimillonarias en capital, aprovecha la calidad de los recursos humanos formados en la ciudad y emplea gran cantidad de personal por cada peso invertido en equipamiento. Igualmente, hay un desarrollo de empresa de servicios que provee instalaciones para uso por empresas que requieran mayor equipamiento de programación u otros servicios como capacitación y especializaciones informáticas.

La Ciudad de las Ciencias y las Artes podría ser una base física para el desarrollo de estas actividades. Aunque son extremadamente flexibles en cuanto a su localización, una base específica permitiría generar servicios centralizados como soporte administrativo, desarrollo de funciones de comercialización de los productos y servicios, base de reunión de diferentes grupos para establecer posibilidades de concreción de negocios, etc. Aún cuando la base de la competitividad de estos emprendimientos es la comunicación electrónica, la coexistencia de vínculos directos y cercanía física mejora sus perspectivas de desempeño.

#### **ANEXO: Joan Trullen y la ciudad del conocimiento.**

En este anexo se reproducen conceptos del urbanista Joan Trullen sobre la estrategia de Barcelona para ser “ciudad del conocimiento”.

“La estrategia económica y territorial de Barcelona ha estado históricamente ligada a su función de principal ciudad manufacturera de España. El papel otorgado a la industria en los distintos planes urbanísticos de Barcelona ha sido muy relevante, reservando amplias zonas tanto del municipio central como del área metropolitana a usos industriales.

El cambio de base económica experimentado en los últimos quince años exige replantear la

---

<sup>17</sup> VALENTE, Leonardo Alberto, “Alternativas para la creación de un Polo de Desarrollo de Software en Bahía Blanca”, Trabajo de Grado, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Octubre de 2005.



Consultor Lic. Jorge Cincunegui

estrategia urbana de Barcelona. Parece necesario adaptar tanto el municipio de Barcelona como algunas de las ciudades que articulan la región metropolitana a la nueva realidad productiva de ciudad basada en el conocimiento.

En materia de planificación territorial se está impulsando en los últimos años un nuevo proyecto conocido como «Barcelona Ciudad del Conocimiento» que trata de ir más allá de la convencional estrategia de tercerizar la ciudad o de impulsar sin más las TICs. Del *approach* informacional usual se desprende una estrategia única para las ciudades: el desarrollo basado en el uso o la producción de TIC. De modo alternativo se propone precisamente un *approach* basado en la noción de «ciudad basada en el conocimiento», reconociendo la complejidad de la nueva base económica y la diversidad de trayectorias que puede seguir cada una de las ciudades del planeta.

Además, de este diagnóstico se desprende que la estrategia a seguir no debe ser reactiva o de respuesta a una falta de dinamismo económico sino pro-activa o de respuesta a una situación de muy intenso cambio. De ahí que se proponga responder a la dinámica económica facilitando el uso de suelo para el conjunto de las actividades productivas densas en conocimiento, sean o no de naturaleza industrial.

En el caso del municipio de Barcelona las necesidades de suelo para las actividades económicas densas en conocimiento se derivan tanto del cambio en la composición sectorial como del cambio en la dimensión media de los establecimientos productivos.

La modificación del Plan General Metropolitano para la renovación de las áreas industriales del Poblenou, «Poblenou-Districte d'activitats 22 @BCN» aprobada el 27 de julio de 2000, se elaboró sobre la base de los principios económicos de la economía del conocimiento y constituye una pieza central de la nueva estrategia. Se pretende que el Poblenou, crisol en el que desde el segundo tercio del siglo XIX se forjó una parte relevante de la industrialización no sólo de Cataluña sino de toda España, constituya un nuevo «distrito de actividades densas en conocimiento». Se crea una nueva zonificación de «actividades» (no sectorial) que junto a actividades industriales regladas incorpora explícitamente el conjunto de actividades industriales y terciarias que el *Tableau de Bord* de la OCDE reconoce como actividades «densas en conocimiento» (véase García Bragado, 2001, y Trullén, 2001). La zonificación deja de ser «industrial» y pasa a ser de «actividades densas en conocimiento».

Los criterios de zonificación no se basan así en la clasificación sectorial tradicional definida por las características de lo «que» se produce sino por la nueva clasificación definida por el modo «cómo» se produce y va dirigida a potenciar las actividades densas en conocimiento y



**Consultor Lic.Jorge Cincunegui**

en empleo cualificado, y que utilicen intensamente las tecnologías de la información y la comunicación. En consecuencia se sustituye la zonificación «funcionalista» por una nueva zonificación «fundada en el conocimiento», definida por el cómo se produce. Además se incentiva la localización de actividades estratégicas relacionadas con la economía del conocimiento a través de instrumentos de planeamiento que permiten incrementar la edificabilidad.

Aunque el proyecto *22 @bcn* es el más conocido, la estrategia de ciudad del conocimiento no es exclusiva del municipio de Barcelona, sino que también opera activamente en otros importantes centros metropolitanos”.

“El enfoque basado en la economía del conocimiento ha permitido identificar algunas tendencias centrales en la dinámica productiva y espacial de una metrópolis como Barcelona. El cambio de naturaleza productiva se pone de manifiesto a partir de la construcción y aplicación de indicadores dirigidos precisamente a la medición de las actividades densas en conocimiento en las distintas áreas que componen la metrópolis.

A partir de 1994 el municipio de Barcelona experimenta una aceleración del conjunto de actividades terciarias densas en conocimiento. El conjunto de la metrópolis responde a las nuevas condiciones exteriores mejorando su competitividad en actividades industriales de intensidad tecnológica alta y medio-alta y, en general, incrementando el peso de los intercambios en los que dispone de competencia en precios y en calidad”.



## **Componente 6 Actividad 51**

### **51. Definición de estrategias para el logro del desarrollo local y su articulación con el plan de ordenamiento territorial propuesto.**

#### **51.1 La cuestión estratégica**

El énfasis para la viabilización del PDL se puso especialmente en la cuestión estratégica: la definición de objetivos a largo plazo, la formulación de las estrategias o líneas de acción necesarias, la implementación del plan por medio de acciones y presupuestos anuales y el control tanto del cumplimiento de los objetivos como de las circunstancias de cambios en la formulación del plan, manteniendo la flexibilidad necesaria para corregir las acciones a desarrollar, tanto en contenido como en el momento del tiempo para su realización.

La concepción estratégica de los PDL requiere, asimismo, que haya responsables directos del control y de la ejecución de los proyectos, con una delegación clara de poder que permita que la ejecución cumpla con sus objetivos. En la administración pública, la implementación estratégica requiere que haya un ente directamente responsable de las funciones de formulación, implementación y control. Por las características que este ente debe tener, debe estar posicionado en la parte superior del organigrama municipal, si es posible directamente dependiente de la figura del Intendente Municipal.

Un modelo a observar es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en que existe un Ministerio de Desarrollo Urbano, que consolida tanto funciones de Planeamiento Estratégico como de Obras Públicas y Transportes. Asimismo, posee funciones de coordinación de los mecanismos de participación ciudadana, como las Audiencias Públicas. No necesariamente deben ser organismos similares, dado que el marco legal es sustancialmente diferente, pero se debe tratar que su funcionamiento cumpla las mismas funciones organizacionales.

Finalmente, los PDL requieren lo que ha dado en llamarse “la visión de largo plazo”: tratar de anticipar los cambios en las grandes tendencias de la sociedad urbana. En un mundo en que cada vez más las actividades humanas se concentran en las ciudades, en un país con un grado tan elevado de urbanización como Argentina, buena parte del bienestar que se aspira que tengan los ciudadanos argentinos va a ser producido y consumido en el contexto urbano. De allí, la urgente necesidad de difundir y hacer concientes a los habitantes urbanos de la necesidad de planificar el medio ambiente urbano para poder cumplir con condiciones de crecimiento, inclusión y sustentabilidad para todos sus habitantes.