

# **Propuesta de Estructura Operativa para la elaboración del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo**

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo  
Dirección General Técnica  
Coordinación de Ordenamiento Territorial

01/06/2011

## INDICE DEL DOCUMENTO

### Contenido

INTRODUCCIÓN .....	5
1. MARCO CONTEXTUAL.....	7
2. MARCO JURÍDICO .....	9
2.1. El mandato judicial de ordenar ambientalmente el territorio .....	9
2.2. Denominación y contenido del Plan: alternativas y regímenes jurídicos aplicables. ....	9
2.3. Ámbito del Plan .....	11
2.4. Competencias de ordenamiento territorial y ambiental y competencias de ACUMAR .....	13
2.4.1. Competencias de ordenamiento territorial y de ordenamiento ambiental... 13	
2.4.1.1. Competencias de ordenamiento territorial .....	13
2.4.1.2. Competencias de ordenamiento ambiental .....	19
2.4.2. Competencias de ACUMAR .....	20
2.4.3. Conclusiones .....	21
2.5. Estrategias para la elaboración del Plan y para la transición.....	21
3. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL .....	25
4. MARCO METODOLÓGICO .....	29
4.1. Generalidades.....	29
4.2. Subsistemas .....	29
4.3. Diagnóstico Multisistémico Consensuado .....	29
4.4. Evaluación Ambiental Estratégica .....	30
4.4.1. Contexto general.....	30
4.4.2. EAE a partir del PIOAT .....	30
5. DEFINICION DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO .....	31
5.1. Fase 1 - Instalación y Diagnóstico Preliminar .....	31
5.1.1. Usos Legales del Suelo.....	32
5.1.2. Generación, Recopilación y Sistematización de Información Primaria y Secundaria .....	32
5.1.3. Identificación de los Ejes Temáticos.....	32
5.1.4. Capacitación de Recursos Humanos. Equipo Técnico .....	33

5.2.	Fase 2 – Diagnóstico Consensuado y Escenarios.....	33
5.2.1.	Seminarios y Talleres.....	33
5.2.1.1.	Seminarios.....	33
5.2.1.2.	Talleres Temáticos.....	33
5.2.1.3.	Talleres Territoriales.....	34
5.2.2.	Herramientas metodológicas.....	34
5.2.2.1.	Zonificación ambiental y socio-económica .....	34
5.2.2.2.	Evaluación Ambiental Estratégica .....	38
5.2.2.3.	Matriz Riesgo .....	39
5.2.2.4.	Matriz DAFO .....	40
5.2.3.	Del Diagnóstico a los Escenarios (prospectiva).....	40
5.3.	Fase 3 – Formulación del Plan - Discusión y Aprobación de la Normativa	40
5.3.1.	Formulación del Objetivo General (Visión compartida y deseada).....	40
5.3.2.	Definición de Líneas Estratégicas .....	41
5.3.3.	Identificación de Programas y Proyectos.....	41
5.3.4.	Diseño de Instrumentos .....	41
5.3.5.	Definición del programa de ejecución articulado .....	41
5.3.6.	Discusión y Aprobación normativa .....	41
5.4.	Fase 4 – Implementación, Monitoreo y Evaluación .....	42
5.4.1.	Desarrollo Programa de Ejecución Articulado .....	42
5.4.2.	Monitoreo .....	42
5.4.3.	Evaluación del Plan y del Cambio del Contexto .....	42
5.5.	Vinculación de los conceptos con la Resolución del 27 de abril de 2011..	42
5.6.	Gráfico del proceso de Formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio.....	43
6.	ABORDAJE DE LOS OBJETIVOS TERRITORIALES DEL PIOAT.....	45
6.1.	Objetivos Territoriales .....	45
6.2.	Análisis de los Objetivos Territoriales.....	50
7.	ESTRATEGIAS DEL PLAN. INTEGRAL DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO (PIOAT).....	51
7.1.1.	Problemas de Información.....	51
7.1.2.	Problemas de concreción normativa .....	52
7.1.3.	Problemas de planificación de la inversión.....	52
7.1.4.	Problemas de baja capacidad institucional en los ejecutores .....	53

7.1.5.	Problemas de escasa o nula participación .....	53
7.2.	Estrategias del PIOAT .....	54
7.2.1.	Estrategia de Información .....	54
7.2.2.	Estrategia Normativa .....	54
7.2.3.	Estrategia de Apoyo a la Planificación de la Inversión.....	55
7.2.4.	Estrategia de Fortalecimiento Institucional .....	56
7.2.5.	Estrategia de Participación y Comunicación.....	56
7.3.	Escenario Prospectivo del PIOAT .....	57
8.	ESTRUCTURA OPERATIVA .....	59
8.1.	Lineamientos de Gestión.....	59
8.2.	Estructura Operativa .....	59
8.2.1.	Área de Coordinación.....	60
8.2.2.	Área Administrativa .....	60
8.2.3.	Componentes estructurantes del Plan.....	60
8.2.3.1.	Comisión Interjurisdiccional.....	60
8.2.3.2.	Área Técnica Legal .....	61
8.2.3.3.	Área Técnica Geomática.....	62
8.2.3.4.	Área Técnica de Promoción de Planes y Programas .....	62
9.	ACCIONES EJECUTIVAS .....	65
9.1.	Plan de adquisiciones de la COT. ....	65
9.2.	Otras acciones .....	66
10.	CRONOGRAMA INSTITUCIONAL.....	68
	CONCLUSIONES .....	69
	BIBLIOGRAFÍA.....	74

## INTRODUCCIÓN

El 15 de noviembre de 2006 el Congreso Nacional sancionó la Ley N°26.168, por la cual se crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACuMaR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. En su artículo 1º queda establecido que la ACuMaR ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires.

De acuerdo a lo establecido en el reglamento de organización interna de ACuMaR en su art. 54 acerca de las funciones de la Coordinación de Ordenamiento Territorial (COT), dependiente de la Dirección General Técnica; al mandato impuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de julio de 2008, conocida como "Causa Mendoza"; a los objetivos del PISA, a las distintas certificaciones de avance consultadas por el Juzgado Federal de 1º Instancia de Quilmes y en respuesta a la Resolución con fecha 28 de diciembre de 2010 por la que se resuelve que La ACuMaR deberá presentar un Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio antes del 1º de junio de 2011; el equipo interdisciplinario de la COT ha presentado una Propuesta Metodológica para la elaboración de dicho plan, aprobada por el Consejo Ejecutivo de ACuMaR en sesión ordinaria del día 22/03/11 y elevada al Consejo Directivo en sesión ordinaria del día 01/04/11. Sobre la base de esta propuesta se ha avanzado en su desarrollo.

Desde una lógica participativa, se apuntará al consenso de las mejores estrategias de gestión para dar respuesta a un sin número de problemáticas concretas de dos siglos de evolución, producto del accionar del conjunto de actores privados y públicos que desarrollaron actividades en la cuenca sin planificaciones articuladas, generando una significativa deuda ambiental que requiere ser resuelta de manera urgente, al tiempo que buscará crear mecanismos de intervención adecuados para lograr un desarrollo equilibrado, integrado y ambientalmente sustentable.

En síntesis, el Plan será abordado desde una política transversal participativa que se desarrollará sobre la base de necesidades reales y concretas de la población, de los sectores productivos, y en mayor armonía con los límites ecológicos del territorio, dejando atrás viejas políticas territoriales elaboradas sólo por equipos técnicos y en función de la demanda coyuntural.

El objetivo del siguiente documento es sentar las bases y generar las condiciones técnico-políticas y operativas, para avanzar en la elaboración y ejecución del Plan

Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio para la CMR, presentando un resumen previo al informe a presentar el día 1 de junio de 2011.

El informe se estructura a partir de diferentes marcos, el **Contextual**, el cual muestra las dimensiones espaciales, temporales, los ámbitos y focos donde se realiza la planificación; el **Marco Jurídico**, que analiza distintos aspectos legales relevantes vinculados al objetivo de "ordenar ambientalmente el territorio" que surgen en el marco de la Causa Mendoza y, específicamente, a partir de la Resolución del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes del 28-12-2010, el **Marco Teórico y Conceptual**, que aborda las concepciones y premisas generales de las cuales se sustenta el **Marco Metodológico**. Este último expone una perspectiva sistémica para el abordaje del diagnóstico, destacando la necesidad de considerar al territorio como un todo, cuyos componentes se analizan integralmente, teniendo en cuenta las relaciones que existen entre ellos, todo ello en paralelo y asociado a una metodología de Evaluación Ambiental Estratégica que permitirá una sustancial mejora en el análisis de los impactos ambientales.

En función de lo anterior, se presenta la **Definición del proceso de Formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio**, que a partir de diferentes fases, define el desarrollo para la formulación de dicho Plan.

**La Estrategia de Participación y Comunicación** es un elemento central del proceso de planificación, por lo cual se plantea como parte integrante de este documento.

Posteriormente, se expone la **Estructura Operativa**, que contiene los elementos que configuran el plan y su funcionamiento preliminar.

Por último, el **Cronograma de Actividades y Mapas de Actores** define los tiempos y responsables para la ejecución del PIOAT

## 1. MARCO CONTEXTUAL

La Coordinación de Ordenamiento Territorial (COT), define a partir de los objetivos propuestos en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), y en respuesta a la orden judicial de fecha 28 de diciembre de 2010, sentar las bases y generar las condiciones técnico-políticas para la construcción de un Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio, que articule con los mecanismos propios de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACuMaR) de manera de retroalimentarse y reforzarse con la estructura y el funcionamiento de la Institución.

El equipo multidisciplinario de la COT, parte desde una **lógica de gestión participativa, entendiendo que el territorio de la cuenca es una construcción social enmarcada en un soporte biofísico con características propias de un valle de llanura y una sobrecarga continua sobre el recurso hídrico que ha perdido su capacidad de resiliencia, en donde coexisten múltiples actores con diversos intereses y pluralidad de valores que deben considerarse para lograr una gestión transformadora y alcanzar decisiones sustentables.**

**Los centros urbanos de las jurisdicciones afectadas a la cuenca produjeron paulatinamente sus periferias, que luego acogieron asentamientos irregulares, basurales, industrias contaminantes, sometidos a una doble lógica de segregación espacial y exclusión social.** Estos procesos fragmentarios, aislados temporalmente unos de otros, servirían para conceptualizar las características territoriales singulares de la CMR, que requerirán, sin duda, medidas de gestión innovadoras ligadas a una racionalidad estratégica, en un contexto nacional de mayor inclusión social y territorial.

**Los problemas y dificultades de la congestión edilicia, la alta densidad en la periferia urbana, la ocupación de áreas inundables, las carencias en servicios públicos esenciales como el agua y las cloacas, la falta de transporte público, la falta de suficientes áreas verdes y equipamiento, la contaminación y el deterioro ambiental en general, deben ser considerados como parte de un conjunto de problemas de habitabilidad que surgen de un sistema económico social donde la renta especulativa del suelo urbano es todavía una importante fuente de beneficios.**

En este sentido, la COT tiene como objetivo en el marco de la creación del PIOAT, guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, ambientalmente sustentable y socialmente justo del territorio de la Cuenca y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. No será una política territorial tradicional elaborada sólo por equipos técnicos y en función de una demanda coyuntural, sino que constituirá una política transversal que se desarrollará sobre la base de las necesidades reales y concretas de la población, de los sectores productivos, y en mayor armonía con los límites ecológicos del territorio.

La COT considera que el PIOAT debe ser construido para dar respuesta a la dinámica transformación de este territorio, integrando la gran complejidad que de este sistema

emerge de manera caótica y desordenada. Es indudable que para abordar esta complejidad se requiere invertir recursos en la construcción de información a partir de datos dispersos, e impulsar mecanismos para la captura de nuevos datos y métodos de procesamiento específicos de análisis espacial para disminuir la gran incertidumbre asociada al territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo.



## 2. MARCO JURÍDICO

En esta sección se analizarán distintos aspectos jurídicos relevantes vinculados al objetivo de "ordenamiento ambiental del territorio" que surgen en el marco de la Causa "Mendoza" y, específicamente, a partir de la Resolución del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes del 28-12-2010:

- El mandato judicial de ordenar ambientalmente el territorio.
- Denominación y contenido del Plan: posibilidades y regímenes jurídicos aplicables.
- Ámbito del Plan.
- Competencias de ordenamiento territorial y ambiental y competencias de ACUMAR.
- Estrategias para la elaboración del Plan y para la transición.

### 2.1. El mandato judicial de ordenar ambientalmente el territorio

La Corte Suprema de Justicia de la Nación del 20-06-2006 resuelve: "*Requerir al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al Cofema para que en el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675: Presenten un plan integrado (art. 5): Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley, basado en el principio de progresividad (art. 4) el que prevé que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal. Dicho plan deberá contemplar: 1. Un ordenamiento ambiental del territorio (arts. 8, 9 y 10)... (resuelvo V).*

En sentencia definitiva del 08-07-2008, el Tribunal Supremo cita la Resolución del 20-06-2006 en lo que se refiere al ordenamiento ambiental del territorio (considerando 1, C, II).

El Juzgado Federal de 1ª instancia de Quilmes, en la Resolución del 28-12-2010 desarrolla el objetivo de Ordenamiento Ambiental del territorio de la Cuenca.

### 2.2. Denominación y contenido del Plan: alternativas y regímenes jurídicos aplicables.

Las denominaciones más frecuentes en las decisiones judiciales del caso se refieren al "ordenamiento ambiental del territorio" y a la presentación de un "Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio".

Sin embargo, el contenido exigido para este Plan excede lo estrictamente vinculado al "ordenamiento ambiental" para contemplar también al "ordenamiento territorial".<sup>1</sup> Esto puede observarse en lo solicitado por el juez de ejecución de sentencia en las distintas mandas judiciales, principalmente en la Resolución del 28-12-2010 y del 28-03-2011.

De ello se desprende que son tres las alternativas posibles en cuanto al contenido del Plan y por lo tanto, en cuanto a su denominación:

- Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio
- Plan de Ordenamiento Territorial
- Plan de Ordenamiento Ambiental y Territorial

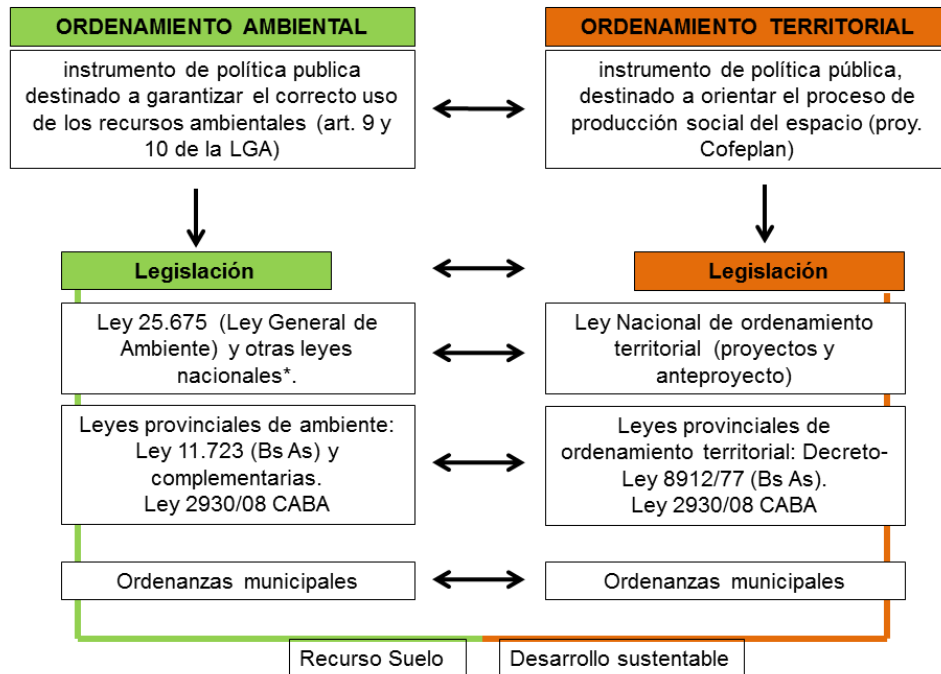
Teniendo en cuenta la visión integradora, práctica, apropiada, y funcional que requiere el abordaje de la problemática como las medidas y planes (Resolución del 28-12-2010, considerando 5 y 8), y que el ordenamiento ambiental y territorial son instrumentos complementarios que tienen como elemento común el recurso "suelo" y ambos "ordenan las actividades antrópicas en el espacio, sea a los fines del proceso de producción social del espacio (o desarrollo territorializado), o sea a los fines de la protección ambiental"<sup>2</sup>, la Coordinación de Ordenamiento Territorial considera que el plan debe contemplar el ordenamiento ambiental y territorial.

Ahora bien, la realización de un Plan de Ordenamiento Ambiental y Territorial, requiere, necesariamente armonizar dos regímenes jurídicos que en la práctica se integran pero que formalmente están separados, tal como surge de la siguiente imagen.

---

<sup>1</sup> Si se analizan los aspectos que involucran las etapas del proceso de planeamiento establecidas en el Decreto-Ley 8912/77 (art. 75 y siguientes), puede concluirse que hay una estrecha relación entre éstas y lo solicitado en la Resolución 28-12-2010 como contenido del Plan Integral de Ordenamiento Territorial.

<sup>2</sup> PETRELLI, Hernán, Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ambiental, Revista Digital Café de las Ciudades, Año 8, Numero 83, septiembre de 2009.



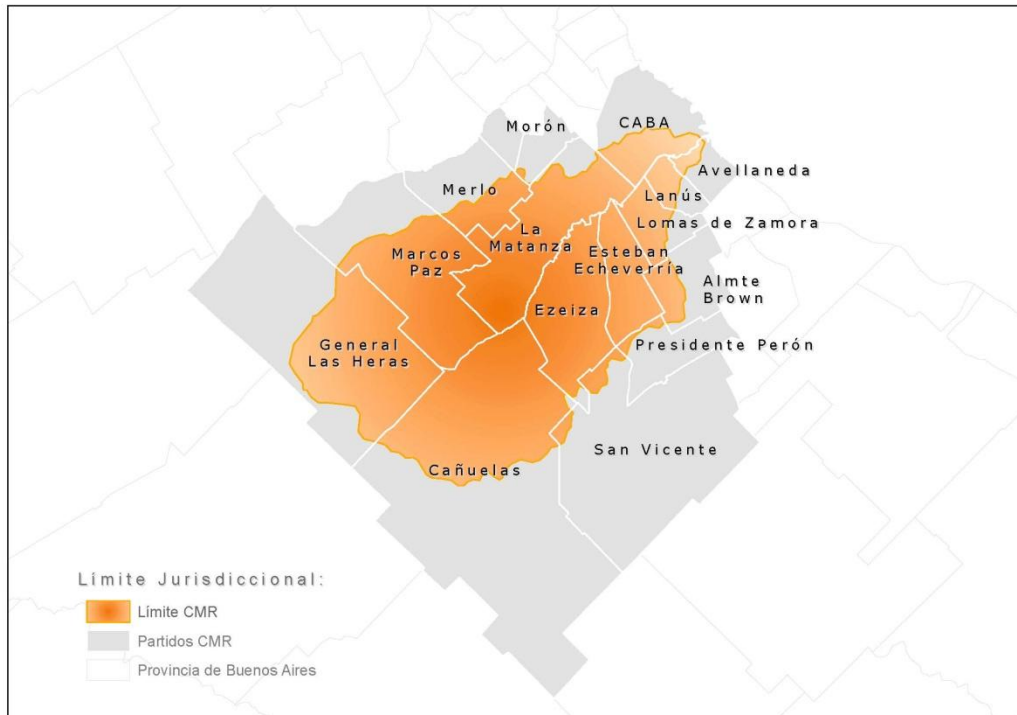
\* Ley 25.688 (Régimen de gestión ambiental de aguas), Ley 25.670 (Gestión y eliminación de los PCBs), Ley 25.612 (Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios).

Esto significa que, en el mandato judicial de abordar la problemática de la Cuenca con visión integradora (cons. 5 y 8 de la Resolución del 28-12-2010), y de integrar las legislaciones (resuelvo I de la Resolución del 28-12-2010), esta Coordinación propone que, en el ejercicio de las funciones de articulación y armonización de ACUMAR, se fomentará la integración y articulación normativa de manera vertical y horizontal entre los dos regímenes jurídicos (ambiental y territorial) y entre la normativa nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, teniendo en cuenta la jerarquía normativa.

### 2.3. Ámbito del Plan

La ley 26.168 define la competencia de ACUMAR en su art. 1: "La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires" (2do párrafo del art. 1).

Luego, entre las facultades de ACUMAR se enumera la de "planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca" (art. 5, b, de la ley 26.168). El siguiente plano presenta de manera simple el ámbito de aplicación del PIOAT:



La Resolución del juez Armella del 28/12/2010, considera que el Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio debe incorporar la totalidad de los partidos: (considerando 5):

*En este sentido deberá tomarse como concepto de Cuenca, la totalidad de cada partido que la compone, no obstante que en algunos partidos, las márgenes del Matanza-Riachuelo bañan una pequeña porción, como por ejemplo Las Heras o Merlo. Así, se entendió que tomar este concepto amplio, es funcional para limitar y proteger totalmente el área de la Cuenca hídrica, independientemente del porcentaje que cubra la Cuenca propiamente dicha desde el punto de vista geográfico.*

*En tal orden de ideas, se entiende que la competencia territorial atribuida al Juzgado excede la región geográfica, comprendiendo el límite político de los partidos en los que tiene asiento la cuenca hídrica, independientemente del límite geográfico de la misma, siendo que sería imposible ejercer el control delegado, y aplicar la coertio que todo proceso judicial como el presente exige.*

*Aún, más allá de ese límite territorial, y ante la posibilidad del daño al suelo, agua y aire de la Cuenca Matanza Riachuelo, la competencia ampliada del fallo devendría a todas luces procedente, para cumplir acabadamente con el digno mandato atribuido por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de la Nación, no solo por el riesgo fáctico del daño al ambiente de la cuenca, sino*

*también por la obstaculización e interferencia de las demás acciones que se han ordenado y que resultan de vital importancia para solucionar la grave situación social existente, y respetar la dignidad de los habitantes de la cuenca, que resulta ser en sí el verdadero objetivo final del fallo en ejecución.*

Surge de lo expuesto que es necesario definir cuál es el ámbito del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

En ese sentido, la COT en sesión ordinaria del Consejo Directivo del 01/04/11, en Informe del Estado de avance del Proyecto sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, plantea la necesidad de la definición de los límites de la Cuenca, ya que el alcance del plan varía significativamente según se tome el límite de la Cuenca o el límite del partido, presentando para este último caso, un incremento de casi más de un 50 % de superficie y cantidad de habitantes. Sobre este punto, se manifestaron distintas opiniones, por lo que se propuso trasladar la discusión al Consejo Ejecutivo a fin de lograr acuerdos mínimos para continuar con el Plan.

## **2.4. Competencias de ordenamiento territorial y ambiental y competencias de ACUMAR**

A continuación se analizarán dos temas: 1) competencias de ordenamiento territorial y ambiental, y 2) competencias de ACuMaR. Lo que se intenta explicar es a qué entidades les corresponden legislar en materia de ordenamiento territorial, por un lado, y por el otro, en materia de ordenamiento ambiental. Luego, se analizará cómo esas competencias se articulan con las competencias de ACuMaR.

### **2.4.1. Competencias de ordenamiento territorial y de ordenamiento ambiental.**

Teniendo en cuenta que existen dos regímenes jurídicos que se refieren al ordenamiento territorial y al ordenamiento ambiental, se estudiará por separado cómo han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico las correspondientes competencias, fundamentalmente la competencia para legislar sobre estas áreas.

#### **2.4.1.1. Competencias de ordenamiento territorial**

En Argentina no existe actualmente una ley nacional sobre ordenamiento territorial. Los proyectos legislativos que se están tramitando, como el anteproyecto del COFEPLAN, están fundamentando la competencia del Congreso de la Nación para sancionar esta ley en las siguientes normas constitucionales.

- **El inciso 18 y 19 del artículo 75 y art. 125.** Le corresponde al Congreso "Proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico" en concurrencia con las provincias (primer párrafo del inc. 19 del art. 75 y art. 125), "proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio", iniciativas para las cuales será el Senado Cámara de origen

(segundo párrafo del inc. 19 del art. 75), "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias" (inc. 18 del art. 75).

- **El párrafo tercero del artículo 41.** El artículo 41 de la C.N. consagra el derecho a un ambiente sano, estableciendo en su tercer párrafo que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Los proyectos y el anteproyecto normativos son:

- El proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico (1764-D-2009) de la Diputada Silvia Augsburger.
- El proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (2563-D-2009). Diputada Nélide Belous.
- El anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable de COFEPLAN.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires tienen competencias para legislar sobre ordenamiento territorial. Actualmente dos provincias tienen una ley marco que ordene el territorio, como también la ciudad de Buenos Aires: **Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 8912/77)**, la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza (Ley 8051 de 2009), **Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires (Ley 2930 de 2008)**.

Los municipios tienen competencia para sancionar sus normas urbanas territoriales. Esto es reconocido por las Provincias en sus Constituciones o Leyes orgánicas de municipios y comunas, otras leyes provinciales, y/o en normas municipales.

El **Decreto-Ley 8912/77 establece que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal** y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial (art. 70). Asimismo, establece que ese proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento: 1.- Delimitación preliminar de áreas. 2.- Zonificación según usos. 3.- Planes de ordenamiento municipal. 4.- Planes particularizados (art. 75). Estas etapas suponen la sanción de **ordenanzas municipales** previa convalidación que realicen los órganos provinciales competentes (conf. art. 83). Esto significa que esta competencia municipal supone el debate en el concejo deliberante municipal y la actuación de la Provincia para su convalidación.

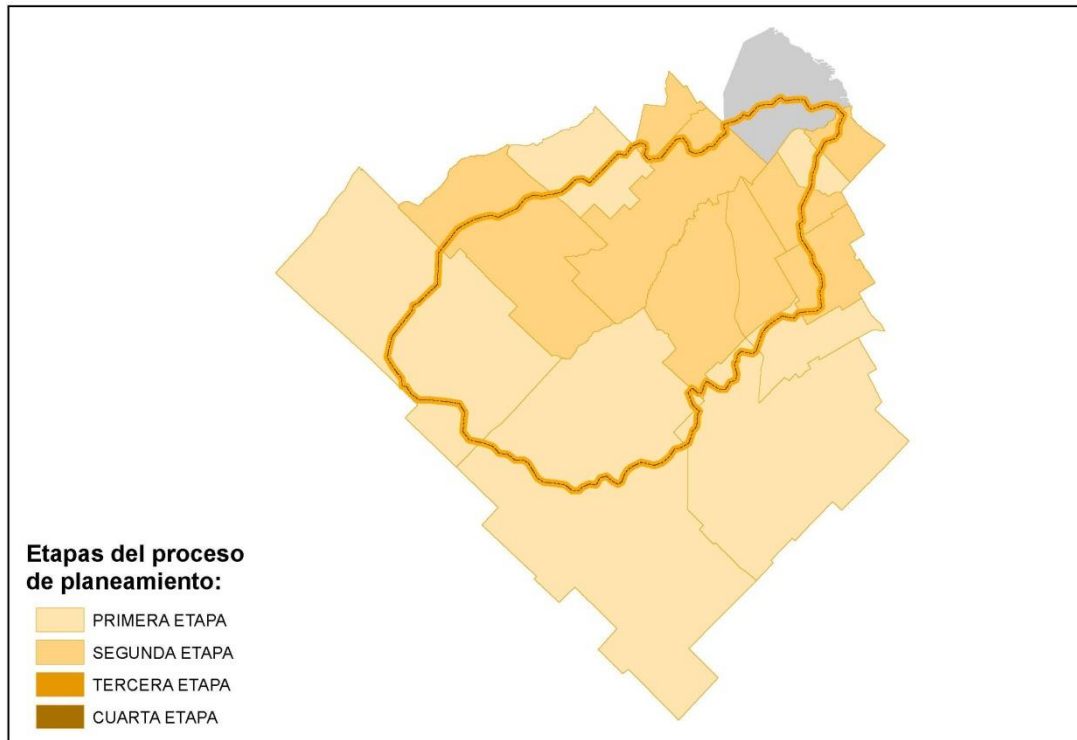
La situación actual de la provincia de Buenos Aires es la siguiente:

Etapas del proceso de planeamiento (art. 75 del Decreto 8912/77)	Definición legal de cada etapa (artículos 77, 78, 79, 80, 82 del Decreto-Ley 8912/77)	Número y detalle de los Municipios de la Cuenca Matanza-Riachuelo
<p><b>ETAPA 1: Delimitación de áreas</b></p>	<p>Se entiende por delimitación preliminar de áreas al instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos. Permitirá dar en el corto plazo el marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso, pudiendo establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo (art. 77)</p>	<p><u>6 municipios:</u> Lanús, Merlo, Cañuelas (partido), General las Heras, San Vicente, Presidente Perón.</p>
<p><b>ETAPA 2: Zonificación según usos</b></p>	<p>Se entiende por zonificación según usos al instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas (art. 78). La zonificación según usos podrá realizarse por etapas preestablecidas, una vez producido el esquema de estructuración general, pudiendo incluir la prioridad de sectores o distritos para la provisión de</p>	<p><u>8 _____ municipios:</u> Avellaneda, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, La Matanza, Morón, Marcos Paz, Ezeiza. Aclaración: la ciudad cabecera Cañuelas alcanzó la segunda etapa.</p>

	infraestructura, servicios y equipamiento básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas y privadas (art. 79).	
<b>ETAPA 3: Planes de ordenamiento municipal</b>	El plan de ordenamiento organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas (art. 80).	Ningún municipio
<b>ETAPA 4: Planes particularizados</b>	Se entiende por plan particularizado al instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos (art. 82).	Ningún municipio.



A fin de ilustrar las etapas sucesivas del proceso de planeamiento que han alcanzado los municipios de la Provincia de Buenos Aires pertenecientes a la Cuenca Matanza Riachuelo, se presenta el siguiente plano:



En relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su constitución dispone, en el artículo 27, que “la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: 1.La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.2.La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.3.La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común.4.La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.5.La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos.6.La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.7.La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado.8.La provisión de

*los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.9.La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.10.La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos.11.El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.12.Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.13.Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.14.La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.” (subrayado fuera de texto).*

De manera más específica, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que la aprobación del Plan Urbano Ambiental y del Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación constituyen atribuciones de la legislatura que requieren mayoría absoluta de sus miembros, procedimiento de doble lectura (art. 81 y 89) e instancias de participación ciudadana obligatorias (art. 63), atribuciones de la legislatura que no pueden ser delegadas (art. 84).

Lo anteriormente dicho, no significa que la ciudad de Buenos Aires carezca de una visión metropolitana. Muy por el contrario, el Capítulo I del Título I del Plan Urbano Ambiental se refiere a las Propuestas de Nivel Metropolitano, disponiendo que “El carácter de centro metropolitano de la Ciudad de Buenos Aires condiciona su desarrollo y, en dicho sentido, se considera altamente necesario propugnar la implementación de espacios y formas institucionales de coordinación, con la concurrencia del gobierno nacional y de los gobiernos de las jurisdicciones involucradas, mediante la articulación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.” (Párrafo 2do del art. 5 del PUA). Luego, enumera los principales temas que requieren ser considerados a nivel metropolitano “sin perjuicio de las incumbencias jurisdiccionales que correspondan” (3er párrafo del art. 5 del PUA) agrupándolos con relación a “la estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración”, “transporte y movilidad”, “cuestiones ambientales”, “riesgos de anegabilidad”<sup>3</sup>. En relación a las

<sup>3</sup> a. En relación con la estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración:

1. La definición de la red circulatoria jerárquica (autopistas, avenidas principales y medios masivos guiados).
2. Los criterios de extensión y consolidación de la expansión urbana y las consecuentes políticas de provisión de infraestructura y equipamientos básicos.
3. Definición y planes de manejo de los grandes espacios abiertos de escala metropolitana (Bosques de Ezeiza, Parque Pereyra Iraola).
4. Concertar criterios de actuación respecto de grandes fracciones que pudieran ser utilizadas para uso público (INTA-Castelar, grandes instalaciones militares, otros).
5. Políticas de uso de la franja costera del Río de la Plata y del Río Paraná, con definición de actividades a preservar, a promover y planes de manejo respectivos.
6. Política de preservación y desarrollo del Delta Inferior del Paraná, que conjugue preservación ambiental, desarrollo productivo y uso recreativo.

b. En relación con los aspectos de transporte y movilidad:

1. Conformar un sistema regional de aeropuertos, a partir de las diversas instalaciones públicas y privadas existentes, y con relación a las previsiones del desarrollo del transporte aéreo de personas y cargas y a los criterios de expansión urbana que se adopten.
2. Conformar un sistema regional de Puertos de Carga, a partir de la identificación y consolidación de los roles diferenciales ya perfilados.

cuestiones ambientales se hace especial referencia a la Cuenca en los siguientes términos: "Acordar programas y proyectos conjuntos sobre las cuestiones de necesaria concurrencia interjurisdiccional, considerando como caso paradigmático la recuperación de la Cuenca Matanza-Riachuelo" (art. 5, c, 6 del PUA). Resulta innegable que la enumeración enunciativa del art. 5 se vincula estrechamente con los contenidos del Plan que esta Coordinación pretende impulsar.

#### 2.4.1.2. Competencias de ordenamiento ambiental

La Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994, sentó las bases de cómo se articulan las competencias en materia de Ambiente. Así, el art. 41 en su párrafo tercero, dispone "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

---

3. Acordar la constitución de un Puerto de Pasajeros acorde con el desarrollo del turismo que proviene por vía marítima y fluvial.

4. Coordinar políticas de transporte de pasajeros que concurren a una progresiva coordinación física, tarifaria y operacional intra e intermodal, que contemple los modos tecnológicos más amigables con el medio y de menor costo social, de acuerdo con los avances tecnológicos y operativos.

5. Acordar políticas de transporte de cargas que otorguen prioridad a los modos ferroviarios y fluviales por sobre los viales y, simultáneamente, definir el sistema de estaciones de ruptura de cargas que facilite la articulación de los diversos modos y medios de transporte.

c. En relación con las cuestiones ambientales:

1. Formular políticas consensuadas con respecto a todas las etapas de gestión de los residuos domiciliarios (producción, reciclado, recolección, disposición).

2. Acordar políticas concertadas respecto a los estándares de producción, formas de recolección y sistemas de eliminación de los residuos peligrosos y patógenos.

3. Compatibilizar normativas sobre estándares de emisiones líquidas y gaseosas de las actividades productivas y consecuentes niveles mínimos de calidad hídrica, sonora y atmosférica.

4. Compatibilizar normativas y formas de prevención de las actividades que impliquen riesgos para la población y el ambiente

5. Formular políticas de control y seguimiento que permitan que los acuerdos anteriormente detallados se concreten efectivamente, y posteriormente se corrijan y actualicen con la periodicidad necesaria.

6. Acordar programas y proyectos conjuntos sobre las cuestiones de necesaria concurrencia interjurisdiccional, considerando como caso paradigmático la recuperación de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

7. Evaluar y adoptar políticas especiales para las situaciones de riesgo tecnológico (Polo Petroquímico, Tomas de Agua, Aeroparque, instalaciones de la CONEA en la Av. General Paz, etcétera.).

d. En relación con los riesgos de anegabilidad:

Incorporar el criterio de Riesgo Hídrico en la planificación urbana y ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, a través de:

1. La información suministrada por los Mapas de Riesgo Hídrico para redefinir usos, tejidos y otras variables urbanas en el marco de la normativa urbanística y ambiental.

2. La incorporación de las tecnologías adecuadas a efectos de contar con pronósticos y alertas tempranas más ajustadas que los que existen en la actualidad;

3. El diseño con criterios preventivos de un Plan de Riesgo y Manejo de Contingencias Hídricas.

4. El tratamiento de los espacios verdes, arbolado urbano y gestión de los residuos sólidos con criterios hídricos.

5. El diseño e implementación de un programa de comunicación y educación hídrica a efectos de incorporar el concepto de riesgo hídrico en la población a fin de lograr respuestas positivas antes, durante y después de un evento de inundación.

La ley General de Ambiente (Ley 25.675) es una ley nacional de presupuestos mínimos "para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable" (art. 1). Las provincias, dictan normas ambientales complementarias, como lo es la Ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires.

Esta Ley Nacional enumera como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental al "ordenamiento ambiental del territorio" (art. 8, inc.1). En el artículo 9 se sientan las bases competenciales de este ordenamiento ambiental al disponer "El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generará mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública".

De esto se deriva, que en el ordenamiento territorial es necesaria una coordinación entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación.

#### 2.4.2. Competencias de ACUMAR

La ley 26.168 que crea ACuMaR establece que una de sus atribuciones es "planificar el ordenamiento ambiental del territorio". La ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires han adherido a esta ley nacional mediante ley 2.217 y 13.642 respectivamente. ¿Significa esta adhesión la delegación de la competencia de legislar sobre ordenamiento territorial? La respuesta no puede ser sino negativa. En primer lugar, porque la ordenación del territorio tiene forma legal (ordenanzas de los municipios de la provincia de Buenos Aires y ley de la ciudad de Buenos Aires), y en segundo lugar, porque la atribución de las competencias están claramente definidas en el ordenamiento jurídico vigente. De lo contrario se estarían vulnerando las autonomías municipales y de la Ciudad de Buenos Aires, consagradas en la Constitución Nacional (art. 123 y 129).

¿Qué posibilidades tiene la ACuMaR? Gestionar, promover y proponer una normativa unificada consensuada para que ésta surja del nivel territorial competente y conforme a los mecanismos institucionales previstos. ¿Qué sentido se le puede dar a los términos "planificar el ordenamiento ambiental del territorio"? Estos términos están más relacionados con proyectar el Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio, estableciendo acciones y cronogramas posibles para gestionarlo. Es correcto en este sentido, pensar en un Plan del Plan y trabajar en el diseño del PIOAT en el ámbito interjurisdiccional.

### 2.4.3. Conclusiones

Del análisis anterior puede concluirse que:

- El ordenamiento ambiental y territorial supone una articulación competencial entre los distintos niveles territoriales, que para el caso concreto son los siguientes: a) los 14 municipios con la Provincia de Buenos Aires y b) Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires con la Nación.
- La atribución de las competencias en materia de ordenamiento ambiental y territorial están determinadas en el ordenamiento jurídico argentino.
- La adhesión de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires a la Ley 26.168, no significa la delegación de atribuciones legislativas en ordenamiento ambiental y territorial.
- ACuMaR no tiene atribuciones legislativas para ordenar el territorio, pero sí puede planificar, articular, promover, proponer y fomentar la sanción y/o revisión de la normativa correspondiente, a fin que las entidades territoriales competentes la aprueben.

### 2.5. Estrategias para la elaboración del Plan y para la transición

Teniendo en cuenta el marco legal y lo solicitado por el Juez de ejecución de la Causa Mendoza, surge que:

- El contenido del Plan no es solamente ambiental, sino también territorial, ya que contienen decisiones que son inherentes al mismo como lo es la zonificación.
- La elaboración de un plan de contenido ambiental y territorial deberá estar de acuerdo a las normas ambientales y de ordenamiento territorial.
- La gestión y el contenido del Plan propuesto deben considerar las particularidades que presenta, por un lado la Ciudad de Buenos Aires, y por el otro, los 14 municipios de la Cuenca.

En base a estas consideraciones se propone la siguiente estrategia:

- ACuMaR, elabora un Plan del POAT/PIOAT/POT: se definen tiempos y responsables.
- Se trabaja el contenido del Plan según las fases propuestas, finalizando con la propuesta normativa a cargo de la Comisión Interjurisdiccional de ACUMAR. La Comisión Interjurisdiccional tiene funciones para proponer normativa (Reglamento de Organización interna de ACuMaR, Anexo 1, art. 46, c). Luego,

la aprobación de estas normas deberá realizarse por los canales institucionales correspondientes.

- En cuanto a la forma normativa del Plan, se evaluarán distintas opciones jurídicas, entre las cuales se destacan las siguientes:

	<b>Municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo</b>	<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>
<b>Opción 1</b>	Plan de ordenamiento intermunicipal (art. 81 Decreto Ley 8912/77).	La CABA firma un convenio interjurisdiccional con los municipios de la Cuenca usando la figura del art. 12 de la ley 2930.
<b>Opción 2</b>	La Provincia de Buenos Aires establece lineamientos para la ordenación ambiental y territorial de la Cuenca (cfr. inc. B del art. 3 del Decreto-Ley 8912/77) mediante un decreto o una ley. Los municipios deberán incorporar y ajustar luego sus normativas.	La CABA se compromete a presentar un proyecto de ley ante la legislatura de Buenos Aires incorporando el trabajo realizado en la Comisión Interjurisdiccional.

De las opciones para los Municipios de la Cuenca, una de las que se destaca es la de elaborar un plan de ordenamiento intermunicipal utilizando la figura del art. 81 del Decreto-Ley 8912/77 que establece lo siguiente:

*ARTICULO 81°.- Los planes de ordenamiento podrán tener escala intermunicipal cuando así se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal, abarcando las jurisdicciones de aquellos partidos que teniendo límites comunes y problemas afines deban adoptar soluciones integradas. Las mismas se concentrarán de acuerdo con los mecanismos técnico-administrativos que se establezcan a nivel provincial y comunal.*

Surge con claridad que este instrumento normativo resulta apropiado para el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo ya que abarca jurisdicciones de partidos con límites comunes y problemas afines que deban adoptar soluciones integradas. Debe aclararse que no se conocen planes de este tipo que hayan sido adoptados.

La opción 2 para los municipios de la Cuenca supone un trabajo desde la Provincia de Buenos Aires, que a través de un Decreto Provincial o una Ley establecerá los lineamientos para la ordenación ambiental y territorial de la Cuenca (cfr. inc. B del art.

3 del Decreto-Ley 8912/77). Luego, los municipios deberán ajustar sus normativas locales a esos lineamientos provinciales.

Debe mencionarse que la Provincia de Buenos Aires, a través de sus representantes ante el Consejo Directivo dejó en firme su postura de ser el articulador con los Municipios, la que quedó plasmada en sesión ordinaria del Consejo Municipal de ACuMaR de fecha 30/03/11, donde la COT efectuó la exposición sobre el Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio, indicando la dificultad de cumplir con la presentación requerida a la fecha 1° de junio de 2011, dada la complejidad de su elaboración y el carácter participativo que éste requiere. Se expuso que, con fundamento en el Decreto-Ley 8912/77, ACuMaR comprende que los responsables primarios del ordenamiento territorial son los municipios. En este contexto, se manifestó la voluntad de la Provincia de Buenos Aires en cuanto a no perder su potestad sobre los municipios de conformidad con el artículo 83 de la norma citada. Por ello, se hizo presentación de la Directora Provincial de Desarrollo Regional, quien en representación de la Provincia articulará con los municipios a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En relación a las opciones para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una posibilidad es ampararse en el artículo 12 del PUA (ley 2930), que establece lo siguiente.

*Artículo 12.- La puesta en marcha de las acciones del Plan Urbano Ambiental requiere que las Propuestas Territoriales expuestas en el capítulo anterior se implementen mediante instrumentos de diversa índole.*

*Cuando por su índole metropolitana las propuestas excedan la territorialidad del Gobierno de la Ciudad y/o sus competencias, es indispensable formalizar acuerdos y/o convenios con las autoridades de las otras jurisdicciones involucradas. En dichos acuerdos y/o convenios se establecerán las características de las acciones a encarar y desarrollar.*

Está claro que los acuerdos y/o convenios a que hace referencia el artículo constituyen instrumentos para abordar temas metropolitanos, dentro de los cuales el PUA reconoce el caso paradigmático de la Recuperación de la Cuenca Matanza-Riachuelo (art. 5, c, 6 del PUA) en relación a temas ambientales, como también una amplia lista de otros temas que deben ser considerados a nivel metropolitano y que también se relacionan con el contenido del P.I.O.A.T (estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración, movilidad y transporte, riesgo de anegabilidad).

La otra opción para la Ciudad de Buenos Aires, es que se presente un proyecto de ley ante la legislatura de Buenos Aires incorporando el trabajo realizado en la Comisión Interjurisdiccional.

Finalmente, para ambos casos – municipios de Cuenca y CABA – queda claro que el Plan que se propone deberá tener forma normativa. Así en reunión ordinaria del

Consejo Directivo del día 1 de abril de 2011, se puso de relieve que el resultado del plan será un ordenamiento normativo, proyecto de ley o proyecto de ordenanza, según se trate, que deberá ser puesto a consideración de cada jurisdicción.

Por otro lado, hay un tema muy relevante y es ¿qué hacer durante el tiempo de transición?, es decir, ¿Qué hacer hasta que se apruebe el POAT/PIOAT?

La Coordinación de Ordenamiento Territorial considera que hasta tanto no sea aprobada una nueva normativa, no puede suspenderse la aplicación de las normas vigentes (ordenanzas municipales y Decreto-Ley 8912/77). Luego de aprobado el POAT/PIOAT, las normas vigentes deberán adaptarse en lo que corresponda.



### 3. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

Este apartado ha sido trabajado en base a definiciones procedentes de diferentes campos del conocimiento con el propósito de presentar las más apropiadas para ser contempladas en la elaboración y gestión del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio para la Cuenca Matanza Riachuelo.

Las particularidades ambientales asociadas al territorio de la CMR requerirán tomar en consideración los últimos avances teóricos y conceptuales del estado del arte en la materia, teniendo en cuenta que la singularidad que define este territorio demandará de un gran esfuerzo profesional interdisciplinar, interjurisdiccional y participativo para fijar las categorías de análisis adecuadas para su comprensión y abordaje de gestión.

Sin duda el gran desafío de la gestión ambiental de la CMR es lograr la sostenibilidad en la interrelación de los procesos económicos, ecológicos y sociales. Como plantea el art. 41 de nuestra Carta Magna "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...". En este sentido, muchos autores coinciden en que el desarrollo sostenible requiere generar mayores condiciones de equidad intergeneracional y transgeneracional, así Gallopín<sup>4</sup> plantea que a largo plazo, la única opción sensata es la que procura alcanzar la sostenibilidad del sistema socio ecológico completo.

En una forma amplia, se puede definir al Desarrollo Sostenible como un proceso de mejoramiento constante y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas adecuadas de conservación y protección del ambiente y los recursos naturales, de manera de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes sin comprometer la facultad de continuar haciéndolo en el futuro<sup>5</sup>.

Alcanzar el desarrollo sostenible en el territorio de la CMR implicará afrontar múltiples obstáculos, producto de una gran disfuncionalidad entre los diversos actores sociales involucrados y el soporte biofísico. Progresar en la comprensión de estas relaciones con el objetivo de mejorarlas requerirá de un abordaje sistémico y holístico.

Avanzar en esta construcción relacional requiere integrar la multicausalidad de los procesos, entendiendo que el ambiente es el resultado de las recíprocas relaciones entre sociedad y naturaleza en un espacio y tiempo concreto. Es decir, "el Ambiente se genera y construye a lo largo del proceso histórico de ocupación y transformación del

<sup>4</sup> GALLOPIN, Gilberto. *Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: Un Enfoque Sistémico*. CEPAL. Santiago de Chile.

<sup>5</sup> MERENSON, *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible*. Secretaría de Desarrollo Sostenible y Política Ambiental - República Argentina, 2001.

territorio por parte de una sociedad. Por lo tanto, surge como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza" (Cayssials R, Chabalgoity M, Queijo M C, 1984)

Desde esta óptica la gestión ambiental exige tres características: la descentralización, la transectorización y la participación social (Brañes, 1991). La descentralización implica el tratamiento de la realidad ambiental local desde una perspectiva local, aprovechando la capacidad local. La transectorización requiere la integración de los diversos organismos que conforman la administración pública, de modo que el organismo ambiental imprima coherencia entre ellos promoviendo la protección del ambiente de un modo coordinado. Al nivel local es imprescindible que la gente exprese sus problemas, participe, ya que la percepción que tiene de la realidad puede ser muy distinta a la de un organismo gubernamental. En este sentido, la Ley 25.675 consagra el derecho a la participación ciudadana, ligándola principalmente a los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (art. 21).

Analizando los conceptos de ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental no se observan grandes diferencias conceptuales. Según el planteo de Petrelli el ordenamiento territorial "es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio" (Acta COFEPLAN del 17-3-2008. 2º Considerando). El ordenamiento ambiental "es un instrumento de política pública destinado a garantizar el correcto uso de los recursos ambientales (artículos 9 y 10 de la Ley Nacional 25.675 General de Ambiente. Pero ambos ordenan las actividades antrópicas en el espacio, sea a los fines del proceso de producción social del espacio (o desarrollo territorializado), o a los fines de la protección ambiental".

Esto se traduce en programar actividades destinadas a compatibilizar la oferta y la demanda de recursos a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con las necesidades políticas, sociales, económicas y ecológicas. Asimismo, este enfoque debe servir para corregir situaciones negativas, recuperar recursos perdidos y evitar conflictos entre la población, como así también prevenir el efecto de fenómenos naturales y antrópicos que puedan provocar catástrofes<sup>6</sup>.

Esta noción requerirá sin dudas una visión integral, pero a la vez multidisciplinar que reconstruya la realidad del territorio desde todas las perspectivas del conocimiento que estén disponibles, e incluso que incorpore otras voces y saberes por medio de mecanismos adecuados de participación e inclusión social. La interdisciplinariedad se abre así hacia un diálogo de saberes en el encuentro de identidades conformadas por racionalidades e imaginarios que configuran los referentes, los deseos y las voluntades que movilizan a actores sociales<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. DOUROJEANNI, Axel, *Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sostenible (Aplicable a Municipios, microrregiones y cuencas)*. CEPAL. Santiago de Chile, 1997.

<sup>7</sup> Cfr. LEF, Enrique, *La Complejidad Ambiental*. En el 3er Seminario Bienal Internacional Complejidad 2006, La Habana, Cuba, 9-12 de enero de 2006.

El enfoque de los sistemas complejos es el más adecuado para abordar la problemática del Ordenamiento Ambiental del Territorio de la CMR, ya que aquí están involucrados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía, etc. de múltiples jurisdicciones. Dicha problemática está caracterizada por la confluencia de variados procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad en muchos casos disfuncional.

"La complejidad de un sistema no está solamente determinada por la heterogeneidad de los elementos (o subsistemas) que lo componen y cuya naturaleza los sitúa normalmente dentro del dominio de diversas ramas de la ciencia y la tecnología. Además de la heterogeneidad la característica determinante de un sistema complejo es la *interdefinibilidad* y mutua dependencia de las *funciones* que cumplen dichos elementos dentro del sistema total. Esta característica excluye la posibilidad de obtener un análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de los elementos"<sup>8</sup>.

La dificultad de articular diversos estudios sectoriales, requiere de la utilización de las últimas tecnologías disponibles para capturar, homogeneizar y procesar datos disgregados y en principio no compatibles. En este sentido el avance científico en lo referido a las tecnologías espaciales y de la información serán de gran aporte y a partir de ellas se podrá lograr avanzar en respuestas integrales y concretas a los problemas actuales y a predecir los futuros con la suficiente anticipación para ser mitigados.

Considerando al desarrollo sostenible como alternativa a una visión puramente económica del desarrollo, al territorio como espacio de acción para su comunidad y a las ciencias y tecnologías de la información y comunicación como vector del desarrollo y como herramienta de construcción de una inteligencia colectiva, surge el concepto de "Inteligencia Territorial".

*"La inteligencia territorial es un medio para los investigadores, para los actores y para la comunidad territorial de adquirir un mejor conocimiento del territorio, pero también de controlar mejor su desarrollo. La apropiación de las tecnologías de la información y de la comunicación, y de la información en sí misma, es una etapa indispensable para que los actores introduzcan un proceso de aprendizaje que les permitirá obrar de manera pertinente y eficiente. La inteligencia territorial es particularmente útil para ayudar a los actores territoriales a proyectar, definir, animar y evaluar las políticas y las acciones de desarrollo territorial sostenible"<sup>9</sup>*

<sup>8</sup> GARCIA, Rolando en Leff, Enrique (comp.), "Ciencias Sociales y Formación Ambiental", Ed. Gedisa, UNAM, Barcelona, España, 1994.

<sup>9</sup> GIRARDOT, Jean-Jacques. Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica. **Trabajo**, Norteamérica, 23, mar. 2011. Disponible en: <http://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/trabajo/article/view/956>.

Al respecto los Sistemas de Información Geográficos (SIG) son probablemente una de las herramientas de soporte que más se adecuan al enfoque sistémico de gestión del territorio, dada sus características de integración y manipulación de grandes cantidades de datos espaciales y alfanuméricos.

Es necesario seguir avanzando en la construcción de un marco conceptual participativo y superador, que sirva de soporte a la operacionalización e instrumentalización de estas ideas, para incluirlas traducidas en propuestas concretas al Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la CMR a partir de programas, estrategias, proyectos y acciones que logren transformar la situación actual y generar soluciones concretas a los problemas, con un horizonte estratégico de largo plazo y a diferentes escalas.

## 4. MARCO METODOLÓGICO

### 4.1. Generalidades

El abordaje del diagnóstico se realizará en concordancia con el marco teórico-conceptual, esto es, desde una perspectiva sistémica, en donde el territorio es considerado un sistema conformado por diferentes subsistemas. De esta manera, la realidad territorial se considera como un todo, los componentes se analizan y se sintetizan integralmente, teniendo en cuenta las relaciones que existen entre ellos. Asimismo, el diagnóstico deberá tener en cuenta las situaciones tendenciales esperadas.

Paralelamente, se considerará la utilización de la metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica.

### 4.2. Subsistemas<sup>10</sup>

La división en subsistemas ordenará la elaboración del diagnóstico en grandes temas. Para realizarla se ha tenido en cuenta la información obtenida del diagnóstico preliminar. Los subsistemas permitirán, asimismo, formular los ejes temáticos que guiarán los talleres y seminarios destinados a conformar el Diagnóstico Participativo.

**Subsistema Político-Institucional:** análisis de las instituciones con incumbencia en la Cuenca Matanza Riachuelo, incluyendo un relevamiento pormenorizado de los actores gubernamentales y no gubernamentales, evaluando su intervención de acuerdo a sus funciones, competencias, facultades o intereses.

**Subsistema Económico:** relevamiento de las principales actividades económicas como medio de vida de la población y como fuente de impacto ambiental.

**Subsistema Social:** análisis integral de la población en relación a distribución territorial, dinámica habitacional, movilidad y acceso al trabajo.

**Subsistema Biofísico:** estudio de los elementos que conforman el marco natural y su relación con la ocupación del suelo.

**Subsistema Funcional:** análisis de la distribución de la infraestructura y del equipamiento en la Cuenca, permite evaluar la potencialidad en lo concerniente a las relaciones y los vínculos de la Cuenca al interior de la misma y con el resto del Área Metropolitana.

### 4.3. Diagnóstico Multisistémico Consensuado

La información obtenida en la etapa anterior se sintetizará en grandes agregados temáticos lo que derivará en la propuesta de zonas homogéneas y de escenarios

---

<sup>10</sup> Elaboración propia en base al Plan de Ordenamiento Territorial de Tausa, Cundinamarca, Colombia. Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento municipal, IGAC, Bogotá, 1998.

alternativos. Una vez evaluadas estas prospectivas, se dará paso a la formulación del objetivo.

#### **4.4. Evaluación Ambiental Estratégica**

##### **4.4.1. Contexto general**

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un procedimiento orientado a asegurar la integración ambiental en los procesos de decisión de naturaleza estratégica, superando las limitaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), enfocándose en la consideración de los riesgos, oportunidades y tendencias vinculados a las decisiones estratégicas, más que a la sola evaluación de los impactos ambientales. La Unión Europea a partir de la directiva 2001/42/CE incorpora la EAE en su ordenamiento jurídico a partir del año 2004, preparando un protocolo jurídicamente vinculante en esta materia, que complementaría las disposiciones vigentes relativas a la EIA en un contexto transfronterizo.

De acuerdo con la Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (IAIA en su sigla en inglés), la EAE constituye un "proceso que informa a los planeadores, decisores y público afectado acerca de la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, facilitando la búsqueda de mejores alternativas y asegurando un proceso de decisión democrático" (IAIA, 2002).

En Sudamérica la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) ha estructurado una alternativa denominada Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico. La idea y conceptualización original de esta metodología, al igual que su diseño, estructuración y desarrollo, ha sido iniciativa y responsabilidad de la Corporación Andina de Fomento- CAF. Durante su elaboración, la CAF ha contado con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo-BID. A nivel continental se prevé la creación dentro de la UNASUR, de una división para coordinar la IIRSA. Esta unidad estará integrada por representantes ministeriales de cada país.

Por último, cabe señalar que el Plan Estratégico Territorial desarrollado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, relaciona gran parte de sus lineamientos de transporte regional e internacional con las iniciativas de la IIRSA.

##### **4.4.2. EAE a partir del PIOAT**

Se analizará como la EAE se articulará con las fases de formulación del PIOAT. Desde los componentes del mismo se llevarán a cabo las distintas actividades que requerirán la evaluación de efectos ambientales de los planes, programas y proyectos (PPP) con implicancia territorial en la CMR.

En función de la necesidad de contar con una evaluación integral, se definirá la operatividad de esta herramienta, tanto como insumo del diagnóstico o como parte de las fases de monitoreo y evaluación del PIOAT.

## 5. DEFINICION DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

El mandato de ordenar el territorio, implica diseñar un proceso dinámico, continuo y cíclico de construcción colectiva, que parta del diagnóstico de la Cuenca Matanza Riachuelo y que permita formular un Plan para luego ser aprobado mediante las normas jurídicas y en el marco institucional correspondiente para comenzar a ser implementado y evaluado simultáneamente, a fin de contemplar la posibilidad de comenzar nuevamente este proceso cíclico.

Como consecuencia necesaria, el proceso que se propone se estructurará en fases y no en etapas cerradas, las cuales se enumeran a continuación:

Fase 1 - Instalación y Diagnóstico Preliminar

Fase 2 – Diagnóstico Consensuado

Fase 3 – Formulación del Plan. Discusión y Aprobación de la Normativa

Fase 4 – Implementación, Monitoreo y Evaluación

Para el diseño de este modelo, se tuvieron en cuenta experiencias latinoamericanas como Brasil, Chile, Colombia y, en Argentina, la ley 8051 de la Provincia de Mendoza. La elección de estas experiencias se debió fundamentalmente a su reconocimiento internacional y nacional.

### 5.1. Fase 1 - Instalación y Diagnóstico Preliminar

Esta fase exploratoria apuntará a construir una primera visión diagnóstica general, dando como resultado un "Diagnóstico Preliminar"; el cual estará basado en el uso de tecnologías que permitirán gestionar la información primaria y secundaria, tanto cualitativa como cuantitativa; obteniéndose de este modo, a partir de su análisis, una dimensión aproximada del escenario actual.

Así, esta fase permitirá sentar las bases de participación y comunicación que contribuirá a una temprana apropiación de la problemática de la Cuenca por los distintos actores involucrados.

Esta fase comprende:

- La recopilación y sistematización de la información primaria y secundaria.
- La identificación de los ejes temáticos.
- La capacitación de los Recursos Humanos (equipo técnico).

Cabe destacar que algunas de estas acciones están en curso, y por lo tanto, esta fase presenta un proceso de avance.

### 5.1.1. Usos Legales del Suelo

Como parte del diagnóstico preliminar y con el objetivo de conferir una imagen primigenia, se procedió a analizar el uso legal del suelo vigente con el objetivo de lograr una primera aproximación a los factores condicionantes de la planificación territorial (Planos Anexos 1 y 2). En una primera etapa se homologaron los criterios de clasificación de esta variable entre Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires para luego ser agrupados en 16 categorías de análisis, obteniéndose finalmente un único mapa de usos legales del suelo para la Cuenca Matanza Riachuelo. Por último, mediante el análisis de la cartografía a través de un sistema de información geográfica, se obtuvo como resultado una caracterización de los usos del suelo en función de la importancia en términos de superficie.

Es importante aclarar que con posteridad se abordará el relevamiento de los usos reales del suelo, analizando las coincidencias y discrepancias con los usos legales, construyendo una línea de base para el proceso de planificación territorial y para el diseño de escenarios posibles.

### 5.1.2. Generación, Recopilación y Sistematización de Información Primaria y Secundaria

La recopilación y sistematización comprende la compilación y la organización de la información en base al marco teórico conceptual propuesto en este documento.<sup>11</sup>

Las fuentes de información primaria son aquellas en las que la información se encuentra en su origen, y por lo tanto debe ser elaborada por primera vez y de forma específica. Puede ser obtenida mediante la realización de talleres y seminarios participativos, encuestas, entrevistas en profundidad y observación de campo.

Las fuentes de información secundaria son aquellas que presentan información ya elaborada, o existente. Son generalmente documentos que compilan y reseñan la información obtenida de manera primaria. Algunas de estas fuentes pueden ser: publicaciones, informes, censos, estadísticas, etc.

### 5.1.3. Identificación de los Ejes Temáticos.

La definición de Ejes Temáticos supone la identificación de temas que no sólo sean críticos, sino que también sean estratégicos para el territorio y su comunidad, lo que significa que los mismos deben exceder las características disciplinares y del beneficio exclusivo de un sector.

---

<sup>11</sup> Ver punto 3 del presente documento.



La Identificación de Ejes Temáticos implica el paso de una actitud abarcativa en la búsqueda de la información, a otra selectiva.

Los ejes temáticos oficiarán entonces de "ejes de discusión" insumo básico para el desarrollo de los seminarios y talleres participativos previstos para la fase siguiente.

#### **5.1.4. Capacitación de Recursos Humanos. Equipo Técnico**

La capacitación de recursos humanos está dirigida a la preparación del Equipo Técnico para el desarrollo de la Fase 2 (Diagnóstico Consensuado).

Para articular estas acciones adquiere vital importancia la Comisión Interjurisdiccional en la organización y promoción de todas las actividades pertinentes para el inicio y desarrollo integral del proceso.

### **5.2. Fase 2 – Diagnóstico Consensuado y Escenarios**

La formulación del plan requiere de un diagnóstico consensuado que se construye en un proceso participativo y que tiene como objetivo evaluar y describir el perfil de la dinámica compleja del territorio.

Este diagnóstico consensuado partirá de un enfoque que aborda la realidad a partir de diversos subsistemas<sup>12</sup>.

#### **5.2.1. Seminarios y Talleres**

##### **5.2.1.1. Seminarios**

Se realizarán Seminarios por Eje Temático, los cuales tendrán como disparador la exposición de expertos sobre cada uno de los ejes.

El propósito es promover circuitos de retroalimentación con especialistas, que permitan conocer el estado del arte en los temas críticos y que provean el conocimiento sobre alternativas de solución. Estos seminarios servirán, asimismo, para el planteo e instalación de otros temas / problemas relacionados, que harán las veces de disparadores del debate en el marco del taller respectivo.

##### **5.2.1.2. Talleres Temáticos**

Cada uno de los temas críticos surgidos de la Fase 1 será motivo de tratamiento específico en un espacio de debate en el que confluyan las miradas y opiniones de todos los actores directamente involucrados.

El Taller Temático se orienta a la búsqueda de consensos en las temáticas claves del desarrollo identificadas.

---

<sup>12</sup> Este tema se desarrolló en el marco metodológico de este documento (punto 4).

### 5.2.1.3. Talleres Territoriales

Con la realización de estos talleres se apela a construir y consolidar espacios de participación descentralizados, que involucren a las organizaciones no formales y a la comunidad en el proceso de planificación.

El taller se orienta a la búsqueda de consensos en las problemáticas claves del desarrollo microlocal (barrios, localidades, etc.).

### 5.2.2. Herramientas metodológicas

Dichas instancias de discusión y exposición permitirán poner en funcionamiento una batería de herramientas metodológicas, susceptibles de ser mapeadas que facilitarán el debate y construcción de los escenarios en los que podría desarrollarse el Plan.

Se evaluará la utilización de distintas metodologías, en cuanto correspondan y sean pertinentes, como las que se mencionan a continuación, sin perjuicio de la consideración de otras metodologías.

#### 5.2.2.1. Zonificación ambiental y socio-económica

La **Zonificación ambiental y socioeconómica**, como metodología susceptible de ser aplicada al proceso de formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio), encuentra su antecedente directo en la metodología de Evaluación de Tierras diseñada por la FAO<sup>13</sup> en 1976 en su documento *A Framework for Land Evaluation*, metodología que se desarrolló mediante el **Proyecto Zonas Agro ecológicas – ZAE**, identificada como el "(...)primer ejercicio en la aplicación de la evaluación de tierras a una escala continental. La metodología usada fue innovadora en caracterizar extensiones de tierra por medio de información cuantificada de clima, suelos y otros factores físicos, que se utilizan para predecir la productividad potencial para varios cultivos de acuerdo a sus necesidades específicas de entorno y manejo. Las zonas agro ecológicas se definen como aquellas que tienen combinaciones similares de clima y características de suelo, y el mismo potencial bio-físico para la producción agrícola".<sup>14</sup>

Luego de algunos años de ajuste y aplicación a escalas regional y nacional en países como Mozambique, Kenia, China, Bangladesh, Nepal, Nigeria y Brasil<sup>15</sup>, la FAO publica en 1997 la *Guía general para zonificación agro-ecológica*, que constituye un

<sup>13</sup> La FAO (Food and Agriculture Organization) es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

<sup>14</sup> ANTOINE, Jacques, *La metodología ZAE/SIRT de la FAO: herramientas para el manejo integrado y sostenible de los recursos de tierras*, de las Memorias del Taller Regional sobre Aplicaciones de la Metodología de Zonificación Agro-Ecológica y los Sistemas de Información de Recursos de Tierras en América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 1996, p. 12. tomado de <http://www.rlc.fao.org/es/tierra/aplica.htm>

<sup>15</sup> Idem.

antecedente de fundamental importancia toda vez que define a la **Zonificación Agro Ecológica – ZAE** en los siguientes términos:

*“La **zonificación agro-ecológica (ZAE)**, de acuerdo con los criterios de FAO, define zonas en base a combinaciones de suelo, fisiografía y características climáticas. Los parámetros particulares usados en la definición se centran en los requerimientos climáticos y edáficos de los cultivos y en los sistemas de manejo bajo los que éstos se desarrollan. Cada zona tiene una combinación similar de limitaciones y potencialidades para el uso de tierras, y sirve como punto de referencia de las recomendaciones diseñadas para mejorar la situación existente de uso de tierras, ya sea incrementando la producción o limitando la degradación de los recursos.”<sup>16</sup>*

Otra definición aplicable de un documento oficial de la FAO establece, a su vez, que :

*“La **Zonificación Agro Ecológica (ZAE)** puede ser definida como el proceso de identificación de áreas con características propias, que las diferencian de otras áreas; su caracterización con respecto a factores físicos (clima, suelo, formas de la tierra), biológicos (vegetación, fauna,) y socio económicos (presencia del hombre y sus actividades), y su evaluación en relación a la aptitud de uso sostenido para algunos Tipos de Uso de la Tierra (TUT)”<sup>17</sup> (resaltado fuera de texto).*

Sin embargo y para efectos de nuestro análisis, la FAO señala que en presencia de información de carácter socio económico, la metodología **ZAE**, puede devenir en una versión alternativa, la **Zonificación Ecológica Económica – ZEE**, definida en los siguientes términos:

*“La **zonificación ecológica-económica (EEZ)** es una versión alternativa a la zonificación que enfatiza los factores físicos y de producción de cultivos, dentro del marco general de los estudios de ZAE, incluyendo aspectos socio-económicos y un amplio rango de usos de tierra en la definición de las zonas. En general, los estudios de EEZ tratan no solo de tierras, sino también de personas y sus organizaciones sociales. Estas personas o usuarios reales y potenciales, pueden ser individuos, comunidades o gobiernos que tienen un derecho tradicional, actual o futuro para decidir sobre el futuro de las tierras”<sup>18</sup> (resaltado fuera de texto).*

<sup>16</sup> FAO, Zonificación agro-ecológica, Guía general, Boletín de Suelos de la FAO 73, Roma, 1997, disponible en <http://www.fao.org/docrep/W2962S/w2962s00.htm#Contents>

<sup>17</sup> COUTO, Walter, “Adaptación de la metodología de zonificación agroecológica de la FAO para aplicaciones a diferentes niveles de zonificación en países de América Latina y el Caribe”, de las Memorias del Taller Regional sobre Aplicaciones de la Metodología de Zonificación Agro-Ecológica y los Sistemas de Información de Recursos de Tierras en América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 1996, tomado de <http://www.rlc.fao.org/es/tierra/aplica.htm>

<sup>18</sup> FAO, Zonificación agro-ecológica, Guía general, Op Cit.

Vale la pena resaltar en este punto dos características fundamentales de la metodología **ZEE**, a saber:

- a. Se diseñó expresamente para diferenciar zonas predominantemente agrícolas o rurales basándose en criterios ecológicos y económicos con especial énfasis en estos últimos y en el contexto de las características poblacionales del área analizada.
- b. Es aplicable a cualquier escala geográfica, pero su utilidad es mayor en áreas *“aun con mínima intervención antrópica, basada en unidades naturales con marcos geográficos correspondientes, en general, a grandes cuencas hidrográficas o regiones fitogeográficas.”*<sup>19</sup>

En el contexto latinoamericano, la metodología de **Zonificación Ecológica Económica - ZEE** encuentra su antecedente de aplicación más relevante en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica<sup>20</sup>, toda vez que se desarrolló esta metodología de manera exhaustiva con la finalidad de promover, de manera uniforme, procesos de ordenamiento territorial para las diferentes porciones de la Cuenca Amazónica de las Naciones partes.

Es precisamente a propósito de las experiencias de aplicación de la **Zonificación Ecológica Económica - ZEE** en los diferentes países, que la **ZEE** empieza a conocerse de manera indistinta como **Zonificación Ambiental**, tal como establece la siguiente referencia del caso Colombiano cuando señala que *“La zonificación ambiental se entiende como un proceso dinámico que permite la división del territorio en unidades relativamente homogéneas. Tiene en cuenta aspectos biofísicos, económicos, legales y sociales; este proceso también se denomina, en el ámbito amazónico, como **zonificación ecológica-económica** (TCA, 1997)”*<sup>21</sup> (resaltado fuera de texto).

Durante el período 2002-2006 la FAO adelanta el *“Proyecto Regional de Ordenamiento Territorial Rural Sostenible GCP/RLA/139/JPN (Perú – Bolivia)”* con el objetivo de *“(…) apoyar el establecimiento de un Ordenamiento Territorial Rural Sostenible, Sistemático y Participativo a nivel local en casos concretos de Planes de Uso de las Tierras en áreas piloto en Bolivia y Perú.”*<sup>22</sup>. Los documentos y experiencias derivados de este proyecto regional evidencian el énfasis que hace la FAO en la aplicación de la metodología de **Zonificación Ecológica Económica - ZEE** como una herramienta de análisis territorial aplicable a procesos de

---

<sup>19</sup> Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), 1998, Zonificación Ecológica-Económica: Una Propuesta Metodológica para la Amazonía, 1998, Venezuela, Secretaría Pro Tempore TCA. Disponible en [http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/publicacoes/SPT-TCA-VEN-65.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/SPT-TCA-VEN-65.pdf)

<sup>20</sup> *Idem*

<sup>21</sup> MURCIA GARCIA *et al*, *Zonificación Ambiental (Ecológica y Económica) en la Amazonia Colombiana* en Revista Colombia Amazónica, disponible en <http://www.sinchi.org.co/uploads/Articulo6ZonificacionAmbienta.pdf>

<sup>22</sup> Página con información y documentación del proyecto <http://www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/proyecto.htm>

**Ordenamiento Territorial Ambiental**, aplicable a ámbitos de carácter predominantemente rural o agrícola.

La legislación latinoamericana no ha sido ajena al reconocimiento y uso de la metodología ZEE, para lo cual podemos citar el caso Peruano donde ha sido reconocida expresamente por las leyes 26.821 (Ley Orgánica Para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales) y 28.611 (Ley General del Ambiente). En esta última, encontramos además una referencia expresa al uso de la **Zonificación Ambiental**.

En el caso argentino, el Decreto 1919 de 2006 del PEN, mediante el cual se aprueba la estructura organizativa de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y se fijan los objetivos para algunas de sus dependencias, se establecen como objetivos expresos de la Secretaría los siguientes:

*"7. Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación e instrumentación de la gestión ambiental nacional.*

(...)

*10. Entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa de la gestión ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio, a la conservación y uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental.*

(...)

*19. Coordinar e impulsar planes y acciones con organismos interjurisdiccionales de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal competentes, que entiendan en el saneamiento y ordenamiento ambiental de las cuencas y costas del Area Metropolitana de Buenos Aires."*

Por otro lado, la Resolución 58 de 2007, por la cual se aprobaron las aperturas inferiores del primer nivel operativo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, estableció como Acciones de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio:

*"6. **Sistematizar** la información de base territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo y del Área Metropolitana Buenos Aires.*

*7. **Proponer una macrozonificación** que permita la **elaboración concertada** de lineamientos y directrices en el marco de una planificación estratégica del área metropolitana.*

8. **Promover y fortalecer**, a través de los representantes ante el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) procesos participativos a nivel provincial y regional, para establecer una **Zonificación (Ambiental y Socio-económica)** como instrumento para orientar las decisiones.

9. **Identificar** dentro de la **Zonificación (Ambiental y Socio-económica)** las subzonas que requieren la urgente elaboración y aplicación de planes de uso del suelo y manejo sustentable." (subrayado fuera de texto).

En conclusión, como resultado de los antecedentes teóricos y normativos, surge que:

- a. La **Zonificación Ecológica Económica – ZEE** es una metodología diseñada para enriquecer el diagnóstico y el Ordenamiento Territorial de áreas predominantemente rurales o de naturaleza agrícola, y no se encuentran antecedentes relevantes de su aplicación a áreas urbanas o a ámbitos territoriales complejos como es el caso del ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo.
- b. Cuando se hace mención de la **Zonificación Ambiental y Socio-económica**, se hace referencia expresa a la aplicación de la metodología FAO de **Zonificación Ecológica Económica – ZEE**, pero en los términos legalmente vigentes en la legislación del orden nacional, en particular de aquellas referidas a los objetivos y acciones misionales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- c. Que al tener un carácter *identificativo, orientativo y participativo*, la metodología de Zonificación no es exclusiva ni excluyente de otras que puedan usarse para fortalecer el proceso de Ordenamiento Territorial y Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

#### 5.2.2.2. Evaluación Ambiental Estratégica

La Resolución del 28-02-2010 (considerando 7) en el marco del Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio prevé la utilización de la Evaluación Ambiental Estratégica en su carácter de herramienta predictiva.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un procedimiento orientado a asegurar la integración ambiental en los procesos de decisión de naturaleza estratégica, superando las limitaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), enfocándose en la consideración de los riesgos, oportunidades y tendencias vinculadas a las decisiones estratégicas, más que la sola evaluación de los impactos ambientales de proyectos específicos.

### 5.2.2.3. Matriz Riesgo

El riesgo, es definido como el resultado imprevisto que surge como consecuencia de las acciones y decisiones de los hombres, básicamente a partir de la adición de dos conceptos<sup>23</sup>:

**La vulnerabilidad:** son las condiciones sociales, económicas, culturales, institucionales, etc., de un determinado grupo social que la predisponen para sufrir daños (económicos, psicológicos, en la salud) dificultando su posterior recuperación. (Aquí la pobreza juega un rol central).

**La amenaza:** se refiere al potencial peligroso, inherente a los fenómenos naturales (sequías, inundación, terremotos, etc.) y a los procesos tecnológicos (accidentes industriales, escapes tóxicos, explosiones, etc.).

Para que el riesgo se presente deben combinarse tanto una amenaza como una vulnerabilidad, de lo contrario, no estaríamos ante una situación de riesgo.

Como antecedente de aplicación de esta herramienta de análisis, la Coordinación de Ordenamiento Territorial cuenta con una Propuesta metodológica para la definición de un mapa de riesgo poblacional (Mapa Anexo 3) en la Cuenca Matanza Riachuelo (Anexo I), elaborada en el año 2009 por un equipo técnico conformado por profesionales de distintos Componentes de la Acumar. Esta metodología permitió localizar, cuantificar y cualificar el riesgo poblacional integrando diferentes dimensiones de la problemática ambiental sobre la base de información disponible a la fecha de haber sido realizado el análisis, esto es variables naturales y antrópicas entendidas como amenazas y socioeconómicas entendidas como vulnerabilidad social.

Posteriormente y como parte del mismo proceso de análisis, se procedió a evaluar el impacto que diferentes proyectos de intervención física y regulatoria en el área de cuenca, como parte de la estrategia de saneamiento, tendrían sobre el riesgo ambiental de la población, partiendo de la hipótesis de que dichas intervenciones modificarían positivamente las condiciones ambientales en cuanto a la disminución de los niveles de amenaza ambiental y/o de su alcance geográfico. De este proceso se obtuvo como producto cartográfico un mapa síntesis de Sensibilidad. (Mapa Anexo 4). El mismo, refleja cómo a partir de aplicar diferentes estrategias de saneamiento, disminuye el riesgo ambiental de la población.

Resulta imperioso contar con diagnósticos actualizados sobre las variables involucradas, con el propósito de actualizar el análisis de riesgo y sensibilidad que permita estimar las cantidades de población de la Cuenca en riesgo y las beneficiadas por cada una de las diferentes intervenciones.

---

<sup>23</sup> En base a Natenzon, Claudia, 1995. Catástrofes Naturales, Riesgo e Incertidumbre. Buenos Aires, FLACSO; Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 197.

#### **5.2.2.4. Matriz DAFO**

Es una herramienta que basándose en cuatro variables de análisis - debilidades y fortalezas del sistema territorial (análisis interno) y oportunidades y amenazas del contexto que incluye este sistema territorial (análisis externo) - involucra a todos los ejes temáticos identificados.

#### **5.2.3. Del Diagnóstico a los Escenarios (prospectiva)**

Finalmente, la tarea de formulación del plan requiere no sólo de un diagnóstico sino también, de un pronóstico basado en la construcción de los escenarios posibles que guiarán la formulación del plan, técnica que induce a la articulación entre una mirada retrospectiva y una mirada prospectiva en los diferentes momentos de análisis.

Un escenario es un modelo hipotético de la situación futura de un sistema de acuerdo a la evolución de sus procesos, para evaluar (o comprender) y orientar la toma de decisiones.

Los escenarios son una visión internamente consistente de la realidad futura con base en un conjunto de supuestos plausibles sobre las incertidumbres que pueden influenciar esa realidad.

### **5.3. Fase 3 – Formulación del Plan - Discusión y Aprobación de la Normativa**

La etapa de formulación constituye la parte central del plan, que basándose tanto en el diagnóstico consensuado como en los escenarios posibles y deseados, permitirá la formulación del Objetivo General. Esta fase es la tarea conjunta de pensar y acordar el escenario futuro, determinando los criterios de actuación y las acciones concretas que se deben llevar adelante para su concreción.

La Coordinación de Ordenamiento Territorial tiene la función de liderazgo técnico en esta fase conforme al art. 54 del Reglamento Interno de ACuMaR.

#### **5.3.1. Formulación del Objetivo General (Visión compartida y deseada)**

El objetivo general es la directriz mayor del Plan, describe el estado deseado y sirve de marco de referencia técnico - político para la toma de decisiones de transformación social y territorial en los próximos años.

Representa el más alto nivel de objetivo sobre el cual se construyen los pasos siguientes del Plan, el que partiendo de determinadas condiciones iniciales y estableciendo la trayectoria, conduce a la imagen-objetivo.

En este sentido, debe reflejar la visión expresada en el desarrollo de los talleres participativos, para avanzar en una determinada dirección, "definición del rumbo".



### **5.3.2. Definición de Líneas Estratégicas**

Constituyen los temas claves del territorio, el camino para pasar de la situación actual a la situación deseada. Estas Líneas Estratégicas determinarán las acciones concretas, a través de Programas y Proyectos que garanticen alcanzar el objetivo central del Plan.

Cada Línea Estratégica tiene un propósito que se traduce en uno o varios objetivos específicos.

La suma de todos los objetivos específicos conduce a alcanzar el Objetivo General establecido.

### **5.3.3. Identificación de Programas y Proyectos**

Los Programas contienen o agrupan Proyectos, que constituyen las acciones o medidas concretas que se han de llevar a cabo para alcanzar los objetivos específicos de cada Línea Estratégica.

### **5.3.4. Diseño de Instrumentos**

Se enumerará un conjunto de instrumentos de política ambiental y territorial que faciliten la consecución del Objetivo General.

### **5.3.5. Definición del programa de ejecución articulado**

La formulación del Plan comprende la definición del Programa de Ejecución Articulado. En éste se jerarquizarán y articularán los Programas y Proyectos, identificando con claridad los objetivos operativos, actores involucrados, población beneficiada, territorio afectado, entre otros aspectos a definir.

### **5.3.6. Discusión y Aprobación normativa**

La discusión y aprobación normativa del Plan se realizará por los canales institucionales correspondientes de acuerdo a las competencias legislativas de ordenamiento ambiental y territorial explicadas en el "Marco Jurídico" de este documento.

La Coordinación de Ordenamiento Territorial junto con las coordinaciones que defina la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ACuMaR, asistirán a las distintas instancias de gobierno para la confección de las normas jurídicas de ordenamiento territorial y ambiental en el marco de los principios de colaboración y solidaridad administrativa.

## **5.4. Fase 4 – Implementación, Monitoreo y Evaluación**

Esta fase comprende el desarrollo del Programa de Ejecución Articulado (Implementación), el Monitoreo del Plan, y la evaluación del plan y del cambio de contexto.

### **5.4.1. Desarrollo Programa de Ejecución Articulado**

El desarrollo del Programa de Ejecución Articulado consiste en la puesta en marcha del Plan de manera articulada con los distintos planes de gobierno.

### **5.4.2. Monitoreo**

El monitoreo es la supervisión periódica, metódica y sistemática de la ejecución del Plan. Busca evaluar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las acciones programadas, con el propósito de tomar medidas correctivas para alcanzar los resultados planificados.

La C.O.T. realizará el Monitoreo Operativo de la evolución del Plan y del desarrollo de su Programa de Ejecución Articulado. Para ello se diseñarán indicadores de seguimiento relacionados con la naturaleza de las acciones o proyectos en marcha.

El monitoreo evaluará, entre otras cosas, la calidad de vida de la población involucrada, el alcance de los objetivos operativos, el cumplimiento de los tiempos fijados, la ejecución del presupuesto, etc.

Es oportuno destacar que el sistema de información geográfica constituye un instrumento clave para el correcto tratamiento de los datos en tiempo real para monitorear el Plan.

### **5.4.3. Evaluación del Plan y del Cambio del Contexto**

A partir de la implementación del Plan no sólo se lo irá evaluando, sino también el cambio de contexto a fin de contemplar la posibilidad de revisarlo y comenzar nuevamente el proceso cíclico.

## **5.5. . Vinculación de los conceptos con la Resolución del 27 de abril de 2011.**

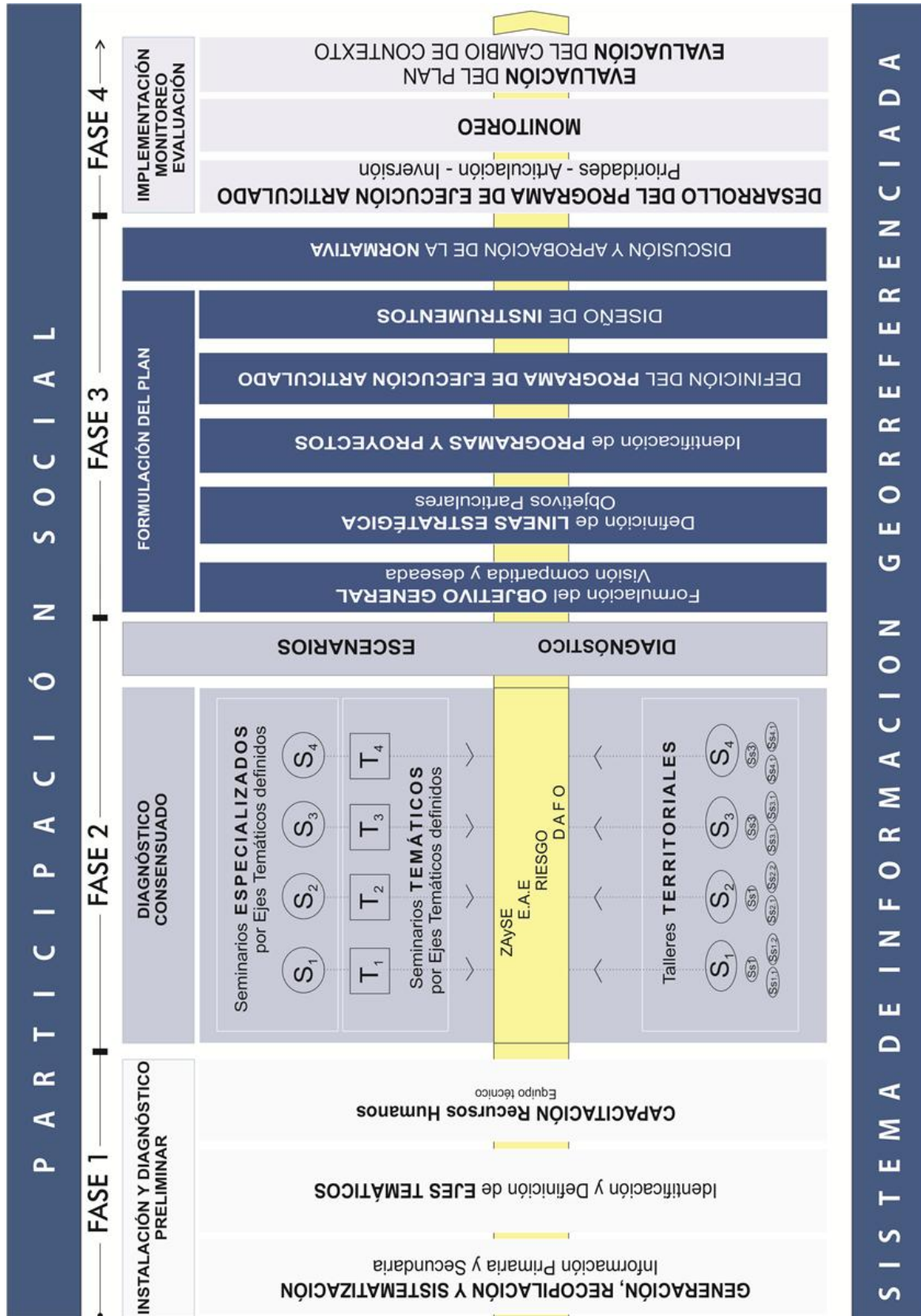
Muchos de los conceptos desarrollados en esta sección son mencionados expresamente por el juez de ejecución de Sentencia del fallo Mendoza en la Resolución del 27 de abril de 2011, al hablar de "planificación estratégica" (considerando 3):

*"...toda planificación estratégica se constituye como un recurso que las ciudades y regiones deben adoptar para que prosperen profundos procesos de modernización en la gestión de la administración pública.*

*Debe entenderse la aludida planificación, como un instrumento cuyo objetivo primordial sea imaginar las tendencias futuras con consecuencias presentes, a través de un proceso de análisis y formulación de acciones concretas sobre situaciones deseables y de corrección de los escenarios no deseados, que permitan aproximarse a ideas de prosperidad colectiva.*

*Así las cosas, el planeamiento estratégico no sólo debe considerar las cuestiones territoriales, sino que debe explorar la dinámica de los procesos a partir del análisis de (sic) áreas de investigación temáticas que inciden en la vida de la sociedad, como el medio ambiente, la energía, las viviendas, la salud, la educación, la cultura y demás, como verdaderos factores convergentes del desarrollo".*

#### **5.6. Gráfico del proceso de Formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio.**



## 6. ABORDAJE DE LOS OBJETIVOS TERRITORIALES DEL PIOAT

### 6.1. Objetivos Territoriales

En la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 8 de Julio de 2008, se establecen como Objetivos del programa a cumplir por parte de la Autoridad de Cuenca los siguientes:

*“ 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenda en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.”*













A continuación se destaca la necesidad de contar con un sistema de información pública y con una serie de contenidos del programa, a saber: Saneamiento de basurales, limpieza de márgenes del río, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y plan sanitario de emergencia.

Posteriormente, mediante Resolución del 28 de diciembre de 2010 del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, se unificaron y catalogaron los diversos objetivos señalados por la Corte Suprema de Justicia como los contenidos mínimos del “Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio”. Tales objetivos, tienen la particularidad de ser fundamentalmente territoriales toda vez que es en áreas específicas del territorio donde tales objetivos se reproducen causando impactos y externalidades de diversa índole.







Para el caso que nos ocupa el “escenario territorial” en el que tales objetivos deben analizarse, abordarse y gestionarse no es otro que el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo y es la razón por la que, desde la perspectiva de la Coordinación de Ordenamiento Territorial de ACUMAR, se denominaron a los objetivos establecidos por la Corte Suprema de Justicia como “Objetivos Territoriales”.

Considerando la complejidad de la problemática y de cada uno de los “objetivos territoriales” establecidos, es importante señalar que estos no se agotan en los correspondientes pronunciamientos judiciales; que si bien constituyen el marco lógico para dar abordaje desde el “Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio”, deben ser considerados como categorías inclusivas de otras problemáticas y aspectos que deben ser analizados para dar una lectura real y lógica del territorio. De acuerdo con lo señalado encontramos “objetivos territoriales” que tienen al menos dos tipos de origen, a saber:

**a) Resoluciones proferidas por el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, en especial la proferida el 28 de 12 de 2010.**





<b>Objetivos Territoriales establecidos en la Resolución del 28-12-2010</b>	
	"(...) saneamiento de basurales y la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos;"
	"(...)erradicación de villas y asentamientos precarios"
	"(...) limpieza de las márgenes del rio y la liberación del camino de sirga"
	"(...)saneamiento cloacal"
	"(...)red de agua potable"
	"(...)desagües pluviales"
	"(...)plan sanitario de emergencia"
	"(...)habilitación, control y radicación de industrias y parques industriales"
	"(...)regulación y control en transporte de cargas y pasajeros, junto al ordenamiento de las vías de circulación"
	"(...) explotación y movimiento de suelos"
	<b>Riesgo Ambiental:</b> Resolución del 28-12-10, Considerando 7
	<b>Periurbano:</b> Resolución del 28-12-10, Considerando 8 b)
	"(...)y demás objetivos en tratamiento"

**b) Las líneas de acción establecidas por otras Resoluciones o por el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).**

<b>Otros objetivos de tratamiento: PISA, Otras Resoluciones.</b>	
	<b>Patrimonio Construido:</b> Resolución del 28-03-11, Resuelvo VII y VIII. Resolución del 27-04-11 Considerando 6 y Resuelvo IV.
	<b>Patrimonio Natural:</b> Resolución del 28-03-11, Resuelvo VII y VIII. Resolución del 27-04-11 Considerando 6 y Resuelvo IV.
	<b>ACUBA:</b> Resolución del 02-11-10, Resuelvo 1 al 7, pags. 15 a 17, Resolución del 15-07-10, Resuelvo 1, 2, 3 y 4, pags. 16 y 17, Resolución del 28-12-10, pag. 19.
	<b>La Salada:</b> Resolución del 08-07-2010, Resuelvo VIII. p. 21, Resolución del 08-09-2011, Resuelvo III. p. 10.
	<b>Dock Sud:</b> Resolución del 07-09-2010, Resuelvo I, p. 8, Línea de Acción N del PISA, Resolución del 30-12-2010.
	<b>Relevamiento de Suelo Ocioso.</b> PISA Sección 4-10.

Del simple ejercicio de enunciar, se sigue que los “objetivos territoriales” comprenden en su totalidad la complejidad del ámbito territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo, complejidad que se compone del desarrollo e impacto de asuntos de diferente naturaleza y características. Esta complejidad dificulta el abordaje de los objetivos, toda vez que se hace necesario establecer cuál o cuáles tienen mayor relevancia o cuáles deben resolverse de manera prioritaria por el impacto que causan en los demás.

Por esta razón, se evidencia la necesidad de **clasificar y jerarquizar** los “objetivos territoriales” para facilitar su abordaje y manejo. Precisamente la intención del “enfoque sistémico” propuesto al cual se hizo referencia en el marco teórico conceptual del Capítulo 3, constituye una herramienta que nos permite reducir la complejidad de los temas incluidos en los “objetivos territoriales” reduciéndolos a 5 subsistemas, de esta manera:

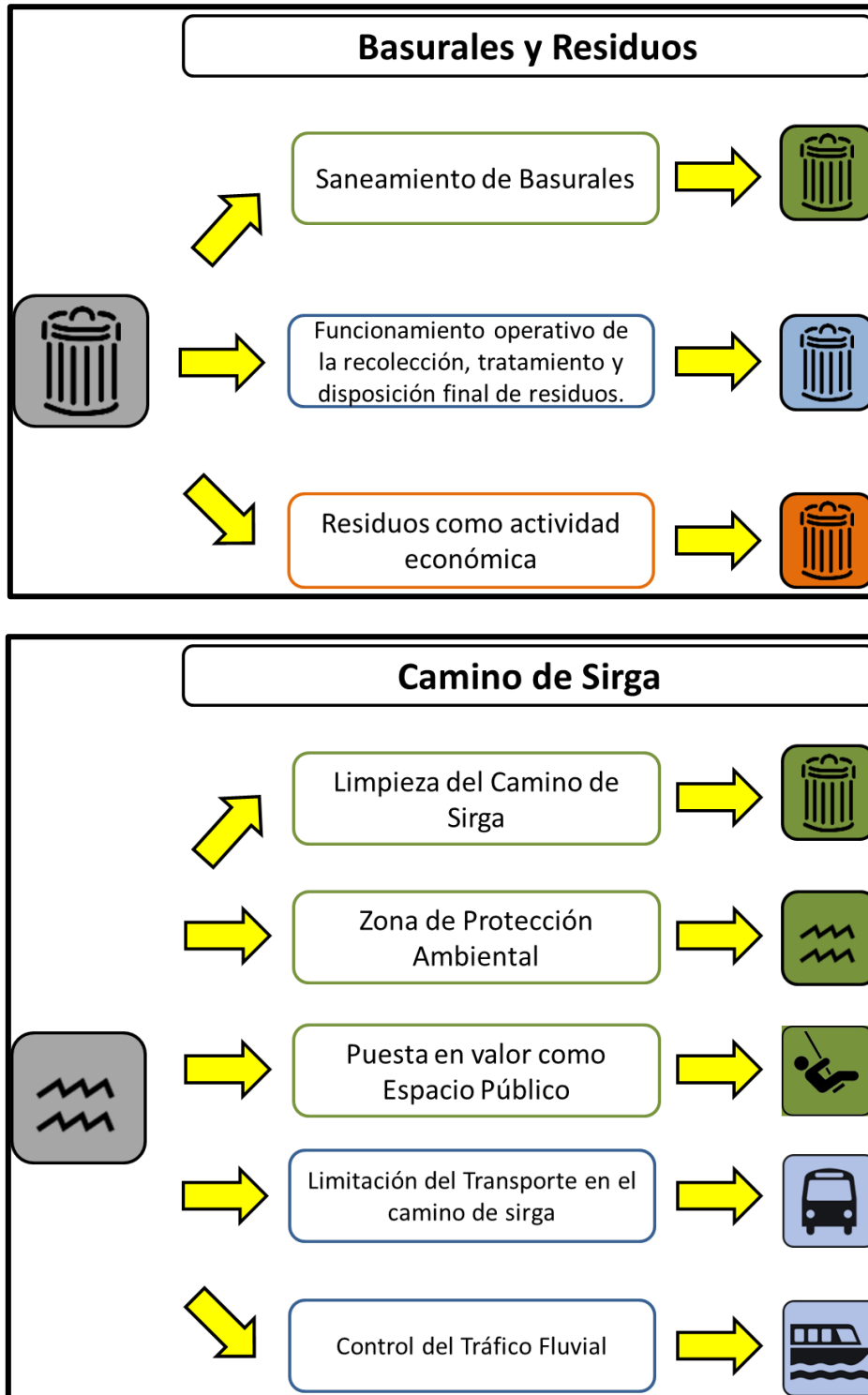
 <p>Subsistema Biofísico</p>	<b>PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO AMBIENTAL</b>
	<b>PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CONSTRUIDO</b>
	<b>PERIURBANO</b>
	<b>RIESGO AMBIENTAL</b>
 <p>Subsistema Funcional</p>	<b>RECOLECCIÓN, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS -BASURALES</b>
	<b>LIMPIEZA DE MARGENES</b>
	<b>AGUA POTABLE/</b>
	<b>CLOACAS/DESAGUES</b>
	<b>PLAN SANITARIO</b>
	<b>TRANSPORTE/VIAS</b>
	<b>REDES</b>
<b>ESPACIO PUBLICO</b>	
 <p>Subsistema Económico Subsistema Social</p>	<b>ERRADICACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS</b>
	<b>INDUSTRIA</b>
	<b>MINERIA</b>
	<b>DOCK SUD</b>
	<b>ACTIVIDADES PRODUCTIVAS</b>
	<b>RELEVAMIENTO DE SUELO OCIOSO</b>
	<b>ACUBA</b>
<b>LA SALADA</b>	
 <p>Subsistema Político Institucional</p>	<b>POLÍTICO - INSTITUCIONAL</b>

La clasificación anterior en tanto constituye una reducción de la realidad para efectos de facilitar el análisis de los objetivos territoriales, presenta el problema del abordaje de asuntos u objetivos territoriales que por su propia naturaleza y complejidad enuncian dificultades al momento de intentar su inclusión en alguno de los subsistemas propuestos.

La clasificación de los objetivos territoriales por subsistemas también tiene la característica de ser flexible, en el sentido que no impide el tratamiento de nuevas problemáticas que se consideren relevantes. Esta situación puede presentarse con



“objetivos territoriales” que se desagregan o están correlacionados con actividades de diferentes subsistemas como es el caso, por ejemplo, de los **basurales y residuos** y del **camino de sirga**.



La situación señalada, lejos de consistir un problema, enriquece la visión y el manejo de esos "objetivos territoriales" que por su naturaleza guardan relación con más de un subsistema.

## 6.2. Análisis de los Objetivos Territoriales

Ahora bien, el correcto abordaje de los "objetivos territoriales" desde el Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio – PIOAT, requiere contar con un análisis pormenorizado de algunos aspectos que deben ser diferenciados para cada "objetivo territorial" y que para efectos del presente documento se discriminan en una matriz o base de datos que incluye los siguientes campos:

<b>Campo</b>	<b>Descripción</b>
<b>OBJETIVOS</b>	Nombre del Objetivo Territorial, corresponde con el aspecto a evaluar, analizar, gestionar y/o remediar.
<b>DESCRIPCIÓN</b>	Descripción judicial literal del objetivo territorial.
<b>FUENTE</b>	Origen documental del Objetivo Territorial.
<b>CORRESPONSALES</b>	Personas o entidades con injerencia o algún nivel de responsabilidad en el control, manejo, planificación, gestión, reglamentación o control policivo del "objetivo territorial"
<b>INFORMACIÓN RELEVANTE</b>	Planes o Estudios definitivos o en proyecto con la particularidad de incluir o hacer referencia a diagnósticos, indicadores, planes, programas. Proyectos u obras a realizar en función del objetivo territorial.
<b>INFORMACIÓN DISPONIBLE</b>	Información documental, cartográfica, estadística o de cualquier otra índole con la que cuenta o tiene acceso la Coordinación de Ordenamiento Territorial.
<b>RELACIÓN CON PISA</b>	Relación del "Objetivo Territorial" con las líneas de acción o los contenidos del "Plan Integral del Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo" (Actualización Marzo 2010).
<b>ACCIONES EJECUTADAS</b>	Acciones ejecutadas directamente por ACUMAR, por los actores que la conforman o por sus dependencias y/o agencias.

La relación entre los "objetivos territoriales" agrupados por subsistemas y los campos relacionados anteriormente con la correspondiente información que pudo relevar hasta la fecha la Coordinación de Ordenamiento Territorial está en el **Cuadro Anexo No. 1. "Matriz de Análisis PIOAT"**.

## 7. ESTRATEGIAS DEL PLAN. INTEGRAL DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO (PIOAT)

El Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PIOAT), pretende ser un **escenario superador** de una serie de problemas tradicionales de la planificación territorial, que impiden o dificultan la consolidación de los modelos territoriales resultantes de este tipo de ejercicio. De superar estas dificultades, el PIOAT constituirá una herramienta válida para la consolidación de un modelo territorial futuro que supere los límites de los "objetivos territoriales" establecidos por la Corte Suprema de Justicia y permita adelantar acciones efectivamente conducentes al saneamiento de la cuenca, al cubrimiento de la deuda ambiental y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca y su área de influencia. A continuación se listan los problemas tradicionales del ejercicio de la planificación – a consideración de la Coordinación de Ordenamiento Territorial - deben ser superados mediante el diseño de **estrategias** que permitan lograr la eficacia del PIOAT, **aclarando que los aspectos que se señalan no corresponden a una situación de diagnóstico específico de la Cuenca Matanza Riachuelo sino a dificultades tradicionales de procesos de planificación territorial.**

### 7.1.1. Problemas de Información.

Este tipo de problemática guarda relación con las dificultades de los actores públicos y privados por acceder a la información que se ha producido sobre algún aspecto en particular, en este caso sobre los diferentes "objetivos territoriales" y que dificulta la elaboración de diagnósticos, la formulación de planes, programas y proyectos por parte de los actores públicos y/o privados involucrados. Esta problemática genera "asimetrías de información" entre los actores que, en el mejor de los casos, dificultan los procesos de negociación y toma de decisión entre actores y en el peor, los inducen al error o a tomar decisiones con información parcial o fragmentada.

Los problemas de información pueden ser de diferentes tipos:

- **Acceso.** La información es de difícil o imposible acceso, fue generada o procesada por actores que hicieron procesos de participación defectuosos o que deliberadamente reservan la información.
- **Dispersión:** La información relevante requerida ha sido generada y procesada por múltiples actores, por tanto, es necesario acceder de manera efectiva a más de una fuente para "completar" la información.
- **Fragmentación:** La información relevante disponible corresponde a fragmentos de estudios o análisis completos de un tema, por lo que sólo es posible evaluar aspectos parciales de tales estudios (Ejemplo: Acceso a capítulos o cartografía parcial de planes o programas).
- **Desorganización:** La información no está debidamente clasificada por temas, fecha o relevancia de tal manera que se dificulta establecer relaciones de jerarquía entre la información disponible y usar o procesar aquella que en

verdad tiene más importancia para el abordaje, análisis o tratamiento de algún tema en cuestión.

### 7.1.2. Problemas de concreción normativa

Esta problemática guarda relación con la dificultad de concretar en normas programas o proyectos efectivamente vinculantes las conclusiones o decisiones establecidas por un plan en particular, sobre este tema se adelantó previamente el análisis respectivo en el Capítulo 2 (Marco Jurídico) con las correspondientes "Estrategias para la elaboración del Plan y para la transición", sin embargo resaltamos los principales problemas asociados al diseño de las normas específicas que permitan concretar las decisiones del PIOAT. Los problemas de concreción también pueden ser de diferentes tipos, a saber:

- **Confusión:** Supone problemas en la redacción misma de las normas y se relaciona con no atender el debido cumplimiento de reglas lingüísticas y de técnica legislativa de tal manera que el resultado son normas confusas y de difícil aplicación para los usuarios finales.
- **Profusión:** Tiene que ver con el hecho de que para la puesta en marcha de algún plan o programa, el marco jurídico relevante esté incluido en una cantidad considerable de normas que dificultan su acceso, interpretación y aplicación.
- **Falta de parámetros de actualización** Problema relacionado con la indefinición o definición deficiente de los procedimientos para modificar, establecer el alcance, actualizar o derogar una norma.
- **Unidad de materia:** Problema relacionado con la existencia de normas que reglamentan de manera desarticulada diferentes aspectos.

### 7.1.3. Problemas de planificación de la inversión.

En el caso que nos ocupa el problema está relacionado con la pobre relación que existe entre la planificación territorial y la planificación de la inversión de tal manera que cada una opera bajo metodologías independientes no necesariamente relacionadas con la otra "lógica" de planificación, lo cual produce la ejecución de inversiones fragmentadas y desarticuladas entre sí que no corresponden a la concreción de objetivos de largo plazo y por tanto, la dificultad de concretar mediante obras, programas y proyectos el modelo territorial deseado. Como problemas específicos de la planificación tradicional de la inversión podemos mencionar los siguientes:

- **Multiplicidad de actores:** Problema central de la planificación de la inversión en la Cuenca Matanza Riachuelo, toda vez que la distribución original de competencias territoriales en la Cuenca se traduce en facultades de ordenación del gasto fragmentadas y no siempre coordinadas para establecer obras, programas y proyectos así como sus correspondientes fuentes de financiación.

- **Fragmentación externa e interna.** Corresponde al hecho de que algunas inversiones se plantean de manera fragmentada entre actores con una jurisdicción territorial o funcional compartida (fragmentación externa) o por diferentes sectores de una misma entidad territorial (fragmentación interna).
- **Ausencia de modelos territoriales:** La ausencia misma de modelos territoriales "deseados" para algunos municipios, para el Área Metropolitana y para el área de la Cuenca Matanza Riachuelo implican la ausencia de un escenario prospectivo hacia el cual dirigir las inversiones públicas y estimular las privadas.
- **Temporalidad:** Relacionado con el problema anterior al no estar determinados o estar determinados parcialmente en términos territoriales los proyectos estratégicos (Provincia-Área Metropolitana-Cuenca- Municipio), las inversiones tienden a corresponder a proyectos que no necesariamente son de largo plazo cuya ejecución requeriría la acción coordinada de varias administraciones municipales en un horizonte de mediano o largo plazo.

#### **7.1.4. Problemas de baja capacidad institucional en los ejecutores**

Esta problemática está relacionada con el hecho de que algunas entidades territoriales incluidas en la Cuenca Matanza Riachuelo por su estructura organizacional, capacidad de gestión o incluso por su reciente creación (Partido de Presidente Perón en 1993, Partido de Ezeiza en 1994) no cuentan con la capacidad institucional suficiente para planear, ejecutar y evaluar obras o proyectos de especial impacto territorial, en particular aquellos relacionados con el saneamiento de la Cuenca.

Esta problemática se traduce en que hayan administraciones municipales con mayor fortaleza institucional (capital humano y financiero) que otras, lo cual genera disparidades para los efectos de formular y/o ejecutar proyectos de naturaleza conjunta o para lo cual se requiera el concurso de entidades territoriales.

#### **7.1.5. Problemas de escasa o nula participación**

Esta problemática guarda relación con la ausencia total o parcial de estrategias institucionales de participación en la construcción y socialización de las políticas públicas, problemática que se traduce en una mala interpretación de las necesidades reales de las comunidades, en un diseño deficiente de los programas y proyectos, en una priorización errónea de las acciones a tomar y en general en falta de legitimidad del proceso de planificación que los diferentes grupos sociales reconocen como impuesta y desconocida.

El reto entonces es superar la visión tradicional de la participación como una simple sucesión de reuniones-talleres con los diferentes actores y lograr el diseño de una estrategia que otorgue a los mismos la posibilidad de acceder efectivamente a la información y a incidir positivamente, mediante la concertación en el diseño de planes, programas y proyectos.

Aclaremos una vez más que los problemas de planificación descritos anteriormente corresponden a dificultades de la planificación territorial y no al resultado de un ejercicio de diagnóstico de algún caso en particular.

## **7.2. Estrategias del PIOAT**

El diagnóstico de los problemas tradicionales señalados es pertinente y relevante para efectos del diseño del PIOAT, en la medida en que ayuda a plantear un horizonte "no deseado" y a establecer una serie de acciones positivas "superadoras". Para el caso específico del PIOAT, permite diseñar una serie de estrategias específicas que puestas en práctica, en su conjunto, permitirán contar con un plan que tenga incidencia real y efectiva en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. Estas estrategias corresponden a la Fase 3 de formulación en los términos señalados en el Capítulo 5 del presente documento:

### **7.2.1. Estrategia de Información**

La estrategia de información pretende subsanar los problemas de información mediante la puesta en marcha de las siguientes acciones:

- Recopilación, clasificación, priorización de la información centralizando su acceso mediante el uso de formularios o base de datos que permitan filtrar la información por fuente (origen), fecha, tema, tipo (documental, digital, cartográfica).
- Diseño y montaje de una única base de datos espaciales que permita recopilar, catalogar, normalizar y priorizar información espacial generada por entidades territoriales de la cuenca o directamente por ACUMAR.
- Diseño de mecanismos de acceso público a información procesada (informes, indicadores, cartografía temática, estudios relevantes, documentos).

Estas acciones en su conjunto permitirán un mejor control, acceso y socialización de la información generada para cada uno de los "objetivos territoriales" contemplados por el Plan, de tal manera que se optimiza el uso de la información existente y se tiene mayor certeza sobre la que requiere ser revisada o actualizada.

Cabe aclarar que esta estrategia cuenta con una base de línea existente desarrollada por Acumar, y que la estrategia está encaminada a fortalecerla y actualizarla en algunos casos.

### **7.2.2. Estrategia Normativa**

Esta estrategia está dirigida a diseñar desde fases iniciales del abordaje del PIOAT una serie de parámetros de "racionalización normativa" que le permitan a ACUMAR sugerir a las entidades territoriales la adopción o modificación de normativa que se

considere estratégica para la puesta en marcha de planes, programas y proyectos. Esta estrategia incluye entre otras las siguientes acciones:

- Recopilación y clasificación de la normatividad aplicable (relacionada con la estrategia de información señalada previamente).
- En colaboración con las respectivas autoridades competentes el diseño de propuestas de "normalización" u "homologación" normativa que permitan establecer categorías homogéneas para las entidades territoriales (caracterización de fenómenos, actores, etc), de tal manera que sea posible generar normas de estructura formal y contenido material similar para la Cuenca, independientemente de su origen.
- Preparación de un manual de redacción de normas con criterios que permitan mejorar el proceso de preparación y adopción de normas.
- Puesta en funcionamiento de la "Comisión Interjurisdiccional" como la instancia de participación interinstitucional e interdisciplinaria, cuya estructura de gestión técnico-política ofrece espacios de discusión y consenso a los diferentes actores sociales y grupos de interés (públicos y privados) para la formulación de estrategias de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

### **7.2.3. Estrategia de Apoyo a la Planificación de la Inversión**

La consolidación del modelo territorial requiere de la programación coherente de las inversiones públicas y los estímulos a aquellas privadas, de manera tal que puedan ejecutarse las intervenciones sobre el territorio que conduzcan al ordenamiento esperado.

En este sentido, el programa de ejecución propuesto como elemento del PIOAT establecerá la estrategia para lograr este objetivo, lo que implica su financiamiento, la articulación de las inversiones que se requieren con la ejecución de los programas, la consistencia de las mismas con las restricciones fiscales y los instrumentos adecuados para el seguimiento y evaluación que permitan validar la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto. La adecuada implementación del programa de ejecución requiere de coherencia en el modelo territorial de mediano y largo plazo en particular respecto de los siguientes aspectos:

- Gastos de operación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura existente y proyectada.
- Inversiones orientadas a garantizar el desarrollo y continuidad de políticas y programas sectoriales, estratégicos, en el marco de los objetivos territoriales planteados por el PIOAT
- Coordinación de las inversiones con el modelo territorial deseado para orientar el desarrollo hacia objetivos de mediano y largo plazo que requieren de diferentes periodos de gobierno para su consolidación.

- Coordinación de los diferentes sectores, entidades y dependencias de una misma entidad territorial.
- Puesta en funcionamiento de un **Banco de programas y proyectos** para la Cuenca con sus correspondientes objetivos, impactos esperados, requisitos, participantes, indicadores, costos estimados, y orden de prioridad en ejecución.

Esta esta estrategia es coherente con el rol interjurisdiccional de la Acumar, como ente creado para el mandato específico del saneamiento de la Cuenca, priorización de las necesidades y sugerencias de inversión.

#### **7.2.4. Estrategia de Fortalecimiento Institucional**

Esta estrategia, relacionada fuertemente con la "Estrategia de Participación" pretende brindar a los actores, particularmente a los municipios, programas de fortalecimiento institucional, capacitación y transferencia de tecnología, con la finalidad de mejorar la situación de disparidad en la capacidad técnica de los municipios y de producir información (documental y espacial) de carácter local homologada a la información disponible en los otros municipios y en Acumar

#### **7.2.5. Estrategia de Participación y Comunicación**

La formulación de la estrategia de participación y comunicación, se realizará en forma coordinada con las áreas que cuentan con el liderazgo en las temáticas dentro de ACUMAR:

- Coordinación de Comunicación e Información Pública (art. 66 del Reglamento Interno de ACuMaR).
- Coordinación de Informática y Telecomunicaciones (art. 65 del Reglamento Interno de ACuMaR).
- Coordinación Socioambiental (art. 53 del Reglamento Interno de ACuMaR)
- Comisión de Participación Social (art. 4 de la Ley N° 26.168, Resolución 1/2008 de ACuMaR).

El Consejo Ejecutivo de la ACUMAR el día 14 de marzo de 2011 aprobó el Programa de Participación Social y de Comunicación Comunitaria.

El programa de Participación Social establece los lineamientos principales para el acompañamiento de las comunidades locales a las obras y acciones planificadas, fijando los siguientes objetivos principales:

- Promover acciones de mejoramiento barrial incentivando la participación activa de toda la comunidad en la cuenca Matanza-Riachuelo.
- Generar procesos de involucramiento de la población en el desarrollo del PISA.



- Fortalecer a las organizaciones sociales para que se constituyan en promotoras de la participación.

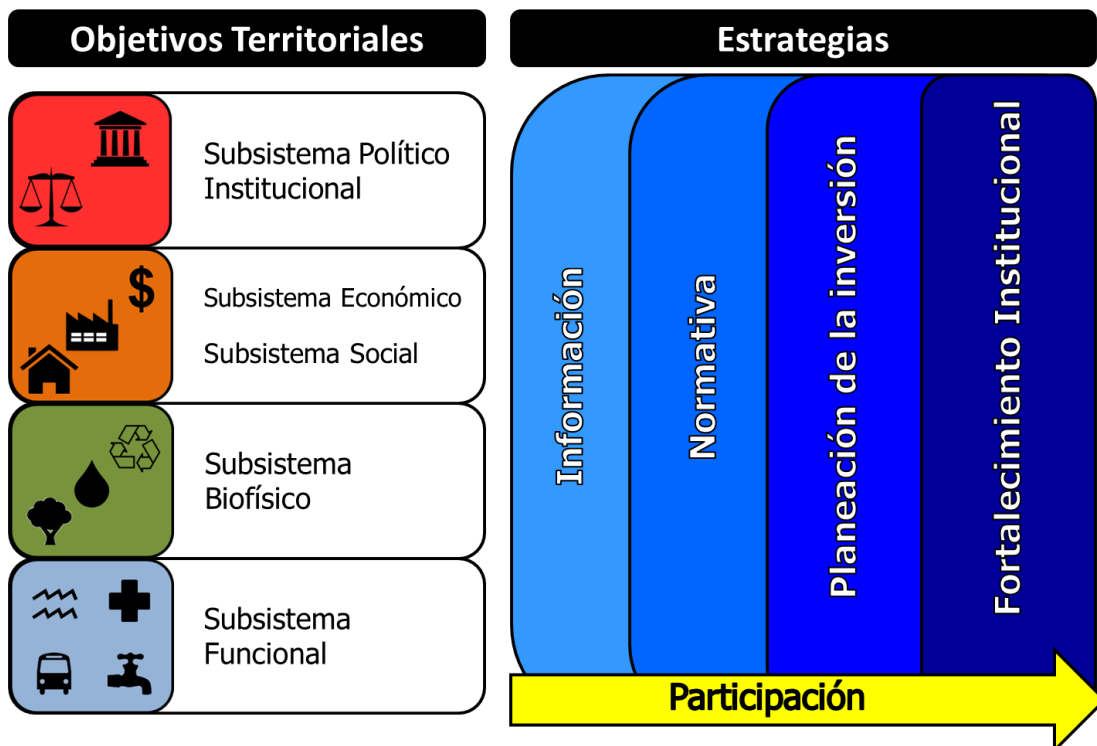
El Programa de Comunicación Comunitaria, enumera como objetivos principales los siguientes:

- Promocionar la participación y concientización.
- Fortalecer procesos de comunicación que cuenten con la participación de la comunidad local y sean representativos de su cultura e interés.
- Promover valores, conceptos e ideas a través de diferentes procesos comunicativos que impulsen a la comunidad de la Cuenca a participar.
- Brindar apoyo a los distintos Programas de la Coordinación Socioambiental en el diseño y desarrollo de materiales de comunicación.
- Registrar las actividades realizadas por la Coordinación Socioambiental.
- Elaborar las gacetillas de prensa y difundirlas a través de los canales de comunicación institucionales de la ACUMAR.

En base a lo expuesto, y respetando el trabajo y funciones de las áreas mencionadas, se diseñará una estrategia de comunicación y participación para las distintas fases del proceso de ordenamiento ambiental del territorio de la Cuenca.

### 7.3. Escenario Prospectivo del PIOAT

El diagrama de abordaje conceptual de los "objetivos territoriales" y su relación con las estrategias se puede resumir mediante el siguiente gráfico:



Se deduce que las **estrategias** se correlacionan con los **objetivos territoriales** de tal manera que sea posible abordar de la manera mas óptima la totalidad de conflictos territoriales que por mandato judicial deben ser remediados o de aquellos que se han identificado como estratégicos durante el control de la ejecución del mismo.

Al concretar la formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PIOAT), haciendo uso de las metodologías señaladas en el marco metodológico (capítulo 4) y atendiendo las etapas señaladas en el proceso de formulación (capítulo 5) la puesta en funcionamiento de estas estrategias, garantiza que la totalidad de objetivos territoriales sea correctamente abordada en términos informativos, normativos, financieros y de soporte institucional.

En su conjunto el PIOAT no tiene una intención diferente a la de superar el escenario territorial existente, estableciendo el modelo territorial deseado y las acciones, normas, programas y proyectos efectivamente conducentes a su consolidación, que para efectos de la Cuenca Matanza Riachuelo corresponden al saneamiento de la cuenca, el cubrimiento de la deuda ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca y su área de influencia. En términos de las estrategias planteadas el siguiente gráfico resume de alguna manera la confrontación y tensión entre los dos escenarios (actual y deseado):

Problemática	PIOAT	Solución
Ausencia o presencia parcial del Estado	➔	Ente jurisdiccional de derecho público exclusivo (ACUMAR)
Visión de límites político administrativos (Ciudad-Partidos)	➔	Visión del límite natural (Cuenca)
Información dispersa, no jerarquizada ni clasificada	➔	Información centralizada
Información y diagnósticos Parciales y Estáticos	➔	Diagnóstico Dinámico
Acciones unidireccionales poco coordinadas	➔	Acciones consensuadas y coordinadas
Acciones Dispersas y no Priorizadas	➔	Acciones ordenadas y focalizadas
Divorcio entre la planificación territorial y la planificación de la inversión	➔	Planificación territorial como requisito e insumo de la planificación de la inversión
Normativa profusa y heterogénea	➔	Normativa necesaria y homogénea formal y materialmente para los aspectos estratégicos de la Cuenca

## 8. ESTRUCTURA OPERATIVA

### 8.1. Lineamientos de Gestión

En función de los objetivos propuestos en el PISA y en respuesta a la Resolución del día 28 de diciembre de 2010, en la que se resuelve dar tratamiento inmediato a la elaboración del Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio, la Coordinación de Ordenamiento Territorial elaboró el siguiente documento en el que propone una **"Estructura Operativa para la elaboración del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio"**, entendiendo que el Plan debe ser un instrumento de planeamiento discutido y consensuado necesariamente entre las jurisdicciones que integran la Cuenca Matanza Riachuelo.

Esta "Estructura" tiene por objeto sentar las bases conceptuales, metodológicas y programáticas para una Política de Ordenamiento Territorial dirigida desde el Estado para compatibilizar intereses emergentes de los diferentes agentes que actúan en la configuración del territorio.

El propósito primordial de esta propuesta es definir el proceso de decisión político – técnica para la formulación de dicho plan, en concordancia con los objetivos estratégicos<sup>24</sup> del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) y de los puntos específicos de la manda, entendiendo que, el Ordenamiento Territorial no puede verse sólo como el cumplimiento de una tarea de gobierno, sino como un proceso de Acuerdos Sociales, a través de los cuales las personas y los grupos sociales van tomando decisiones concertadas respecto al uso sostenible del territorio.

De aquí que la "Estructura" ha sido pensada en función de consolidar las bases políticas, técnicas y participativas que permitan un nivel aceptable de coordinación, participación y concertación del **Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo**, que se constituirá en la base científica y técnica para promover el proceso de ocupación y transformación del territorio e impulsar el desarrollo integral de la Cuenca, bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

### 8.2. Estructura Operativa

La Estructura Operativa es la siguiente:

1.	Área de Coordinación
2.	Área Administrativa
3.	Componentes Estructurantes
	Comisión Interjurisdiccional
	Área Técnica Legal
	Área Técnica Geomática
	Área Técnica de Promoción de Planes y Programas

<sup>24</sup> Mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente (agua, aire, suelo) y prevenir el daño con suficiente y razonable grado de predicción.

### **8.2.1. Área de Coordinación**

El Área de Coordinación tendrá como función coordinar todas las áreas creadas para la elaboración del Plan.

### **8.2.2. Área Administrativa**

El Área Administrativa ejecutará todas las actividades de carácter administrativo que la formulación del Plan requiera. Asistencia técnica administrativa a todas las áreas que componen la estructura operativa del Plan.

### **8.2.3. Componentes estructurantes del Plan**

Los Componentes estructurantes del Plan son los siguientes:

- Comisión Interjurisdiccional
- Área Técnica Legal
- Área Técnica Geomática
- Área Técnica de Promoción de Planes y Programas

#### **8.2.3.1. Comisión Interjurisdiccional**

La Comisión Interjurisdiccional es la instancia de participación interinstitucional e interdisciplinaria, cuya estructura de gestión técnico-política ofrece espacios de discusión y consenso a los diferentes actores sociales y grupos de interés (públicos y privados) para la formulación de estrategias de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Todas las tareas que aquí se desarrollen estarán basadas en el concepto de gestión del territorio que posibilita abordar la permanente transformación del mismo con una visión integradora. Tendrá a su cargo las tareas de:

- Establecer la política en materia de ordenamiento ambiental del territorio de la Cuenca, que deberá constituirse en el referente obligatorio de las políticas públicas de todos los niveles de gobierno con funciones ejecutivas y/o a cargo de problemas sectoriales (infraestructura de servicios, transporte, etc.).
- Identificar el espectro de concepciones y visiones conceptuales, metodológicas y programáticas en los abordajes de ordenamiento territorial.
- Capacitar y organizar el recurso humano. Gestionar los recursos logísticos y económicos.
- Recopilación y sistematización de información (político-institucional, económica, social, biofísica y funcional), primaria y secundaria, para la identificación y definición de ejes temáticos.

- Diagnóstico consensuado multisistémico<sup>25</sup>: Analizar y cruzar la información de los diagnósticos preliminar cualificado y participativo
- Zonificar el territorio a partir del diagnóstico consensuado. Macrozonificación.
- Proponer escenarios para el uso y manejo sostenible del territorio.
- Promover y apoyar la elaboración de planes estratégicos y /o planes directores a nivel de los municipios que integran la Cuenca.
- Contribuir a consolidar y difundir la base de información ambiental haciendo partícipe a la comunidad.

#### **8.2.3.2. Área Técnica Legal**

Tendrá a su cargo las tareas de:

- Compilar y analizar la normativa argentina vigente en materia de ordenamiento ambiental y territorial.
- Analizar el ordenamiento jurídico que define la división territorial del Estado y las competencias en materia de ordenamiento ambiental/territorial: Es necesario identificar los distintos actores involucrados en el área de la cuenca, sus funciones y potestades a fin de esclarecer el ámbito de cada uno de ellos y las distintas formas de articulación competencial. Esto permitirá enmarcar las actuaciones dentro de la legalidad y evitar la invasión de funciones y la vulneración de las autonomías locales.
- Analizar y promover la incorporación y observancia de los principios de ordenamiento ambiental y territorial: Las actuaciones ambientales territoriales deben respetar los principios establecidos en la normativa ambiental y territorial nacional, provincial y local. A los principios de la legislación ambiental deben sumársele los principios de ordenamiento territorial como lo son: la función social y ambiental de la propiedad, el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo territorial, la prevalencia del interés general sobre el particular, la función pública del ordenamiento territorial y el principio de gestión democrática.
- Analizar y definir la denominación, contenido, alcance, objeto y forma jurídica del plan que se pretende: Resulta necesario evaluar conjuntamente lo solicitado por la Corte de Justicia de la Nación, por el juez de ejecución de sentencia, la legislación vigente de ordenamiento ambiental y de ordenamiento territorial a fin de evaluar las distintas posibilidades y definir la denominación

---

<sup>25</sup> El término multisistémico responde a considerar al territorio como un conjunto de subsistemas que interactúan en un espacio determinado, haciéndolo dinámico y complejo.

del instrumento que se pretende, su contenido, alcance, objeto y su forma jurídica.

- Elaborar instrumentos para el ordenamiento ambiental y territorial: Constituye un eje central de trabajo elaborar propuestas de instrumentos vinculados al ordenamiento ambiental y territorial. Estos instrumentos pueden clasificarse de manera general en: 1. Instrumentos de planeamiento, 2. Instrumentos de gestión, 3. Instrumentos de financiamiento, 4. Instrumentos de participación ciudadana. Se dará especial importancia a las experiencias internacionales en el diseño e implementación de instrumentos que resulten de utilidad para la elaboración del PIOAT.

#### **8.2.3.3. Área Técnica Geomática**

Área de aplicación de tecnologías geoinformáticas para el análisis multisistémico del territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Tendrá como finalidad, desarrollar un Sistema de Información Geográfica Interjurisdiccional cuyo objetivo será analizar información espacial para la toma de decisiones relativas al Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo; participará en la promoción y desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica en las jurisdicciones que integran la Cuenca y realizará monitoreo continuo de las variables.

Este trabajo se llevará a cabo Integrando técnicas de la Cartografía, la Geodesia, la Topografía, la Fotogrametría, la Percepción Remota, el Tratamiento Digital de Imágenes, así como los Métodos de Sistemas y las Matemáticas requeridas para la modelación de los problemas geo-espaciales.

#### **8.2.3.4. Área Técnica de Promoción de Planes y Programas**

Esta área formulará planes operativos y programas ejecutivos con determinación de responsabilidades, a fin de promover acciones para la protección y el manejo sustentable de la cuenca con una visión integral y sistémica.

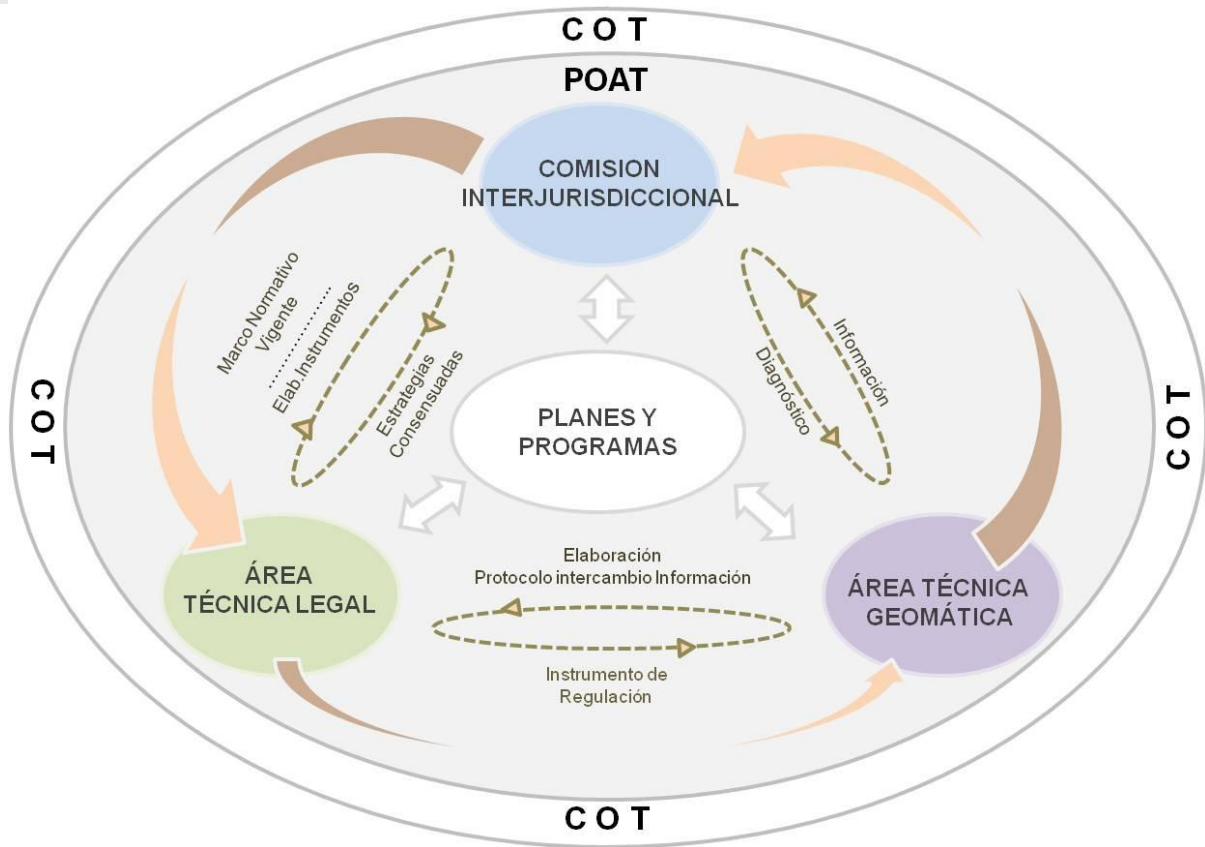
El abordaje inicial del ordenamiento Ambiental del Territorio se planteará sobre la base de estudios e investigaciones orientados a relevar las condiciones socio ambientales de la Cuenca, que se han venido realizando en el ámbito de la ACuMaR y de Organismos públicos y privados, dando como resultado la detección de problemáticas concretas a partir de las cuales se podrían sugerir Planes y Programas de actuación urgente.

La realidad territorial de la cuenca será analizada y sintetizada integralmente teniendo en cuenta las relaciones que existen entre los distintos subsistemas POLITICO-INSTITUCIONAL, BIOFISICO, SOCIAL, ECONOMICO, FUNCIONAL. No obstante ello, para la formulación de los Planes y Programas, se hará un tratamiento integral de

la información de cada uno de los subsistemas a partir de un diagnóstico multisistémico, apuntando de este modo al desarrollo, a la protección del ambiente, al fortalecimiento institucional, al abordaje social y al monitoreo y evaluación de los Planes y Programas. En el cuadro de Estructura Operativa que se presenta a continuación, y en base a lo expuesto, se sugieren algunos Planes y Programas.



Referencias: vincular recíprocamente las diferentes situaciones físico - ambientales con los diversos aspectos de la dinámica poblacional, espacio urbano, proceso urbano/proceso social/capacidad de recibir ingresos, entre otros.



**COT:** Coordinación de Ordenamiento Territorial

**POAT:** Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorial



## 9. ACCIONES EJECUTIVAS

### 9.1. Plan de adquisiciones de la COT.

Adicional a las acciones asociadas al proceso de fortalecimiento institucional de la ACUMAR en general y de la Coordinación de Ordenamiento Territorial en particular, esta Coordinación encargada funcionalmente de la formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PIOAT), elevó la estrategia a la que hace referencia el presente documento al Consejo Ejecutivo en la sesión del 22 de Marzo de 2010, en la cual el Consejo manifestó la "(...) conformidad con el abordaje de los diferentes temas y la metodología de trabajo propuesta" (Acta Consejo Ejecutivo 22-03-10).

Como resultado de la autorización del Consejo Ejecutivo, la Coordinación dio curso a la correspondiente programación presupuestaria, para lo cual preparó y presentó en tiempo el plan de adquisiciones para el período 2011, especificando las actividades a ejecutar y bienes y servicios a contratar y/o adquirir (Memorando COT No. 28/2011 del 23-03-2011).

Como consecuencia directa del plan de adquisiciones la COT adelantó la apertura de las siguientes caratulas para adelantar los procesos de selección y contratación correspondientes, las cuales guardan coherencia con algunos de los objetivos territoriales a considerar por el Plan así como por las Resoluciones posteriores.

08/04/2011	Elaboración de Atlas Ambiental de la Cuenca MR	exp. ACR 4030-11	MEMO COT 39-2011
08/04/2011	Elaboración de proyectos específicos	exp. ACR 4028-11	MEMO COT 41-2011
08/04/2011	Estudio transporte de pasajeros y de carga	exp. ACR 4027-11	MEMO COT 42-2011
08/04/2011	Sitios contaminados ( relevamiento, diagnóstico y remediación de los sitios)	exp. ACR 4026-11	MEMO COT 43-2011
08/04/2011	Mensuras	exp. ACR 4034-11	MEMO COT 44-2011
08/04/2011	Tasaciones/estudios de mercado	exp. ACR 4024-11	MEMO COT 45-2011
08/04/2011	Seguridad	exp. ACR 4023-11	MEMO COT 46-2011
08/04/2011	Recuperación y puesta en valor del patrimonio histórico cultural	exp. ACR 4022-11	MEMO COT 47-2011
08/04/2011	Refuncionalización de edificios desactivados.	exp. ACR 4021-11	MEMO COT 48-2011
08/04/2011	Sistema de monitoreo de usos del suelo de la CMR	exp. ACR 4020-11	MEMO COT 49-2011
08/04/2011	Recuperacion áreas protegidas	exp. ACR 4019-11	MEMO COT 50-2011
08/04/2011	Recuperacion de bosques/infraestructura	exp. ACR 4018-11	MEMO COT 51-2011
08/04/2011	Espacios verdes	exp. ACR 4017-11	MEMO COT 52-2011

## 9.2. Otras acciones

Adicionalmente a la preparación y puesta en marcha del plan de adquisiciones se han adelantado las siguientes acciones encaminadas a la ejecución de obras específicas en la Cuenca:

- Suscripción del "PROTOCOLO COMPLEMENTARIO NUMERO SEIS AL ACUERDO MARCO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES CORRESPONDIENTES AL PLAN DE SANEAMIENTO AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO DE FECHA 11 DE AGOSTO DE 2010 ENTRE LA AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO Y LA MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA:" tiene por objeto financiar y ejecutar el PROYECTO de "**Recuperación del espacio Puente Bosch en Avellaneda**".  
Exp – ACR: No. 4513/11
- Suscripción del "PROTOCOLO COMPLEMENTARIO NUMERO CINCO AL ACUERDO MARCO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES CORRESPONDIENTES AL PLAN DE SANEAMIENTO AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO DE FECHA 11 DE AGOSTO DE 2010 ENTRE LA AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO Y LA MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA:" tiene por objeto financiar y ejecutar el "**Proyecto de Recuperación del espacio público Transbordador Nicolás Avellaneda**" Exp – ACR: No. 4582/11
- 
- Suscripción del "PROTOCOLO COMPLEMENTARIO AL ACUERDO MARCO DE FECHA 26 DE JUNIO DE 2007 ENTRE LA AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO Y LA MUNICIPALIDAD DE LANÚS - proyecto de recuperacion del espacio Publico EN EL CAMINO DE SIRGA, DE LA RIVERA SUR-CARLOS PELLEGRINI, SECTOR CORRESPONDIENTE A VILLA JARDIN": tiene por objeto "**financiar y ejecutar el Proyecto de Recuperación del espacio público en el Camino de Sirga, sector correspondiente a Villa Jardín**" Exp – ACR: No. 1206/11
-



- **Proyecto audiovisual "Camino de Sirga" – " (...)** *Proyecto Integrador contemplando todas las obras de infraestructura y demás acciones sobre el Camino de Sirga*" con sus correspondientes términos de referencia, en cumplimiento a la Resolución del Juzgado Federal de I ° Instancia de Quilmes de Fecha 27-04-2011, cuyo vencimiento operara con fecha 01-07-2011. Exp – ACR: 0008302/2011 Memo Cot n°102/2011

## 10. CRONOGRAMA INSTITUCIONAL

El cuadro siguiente presenta la propuesta de cronograma institucional para el desarrollo de las actividades de los Componentes Estructurantes de la Propuesta.

	2011					2012					2013	2014	2015		
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O				N	D
Plan del Plan															
Comisión Interjurisdiccional *															
Area Técnica Legal															
Area Técnica Geomática															
Area Planes y Programas															
Divulg./Comunic															

	Planes iniciados (ej: Plan Federal de urbanización de villas y asentamientos precarios, Plan de saneamiento de basurales, Plan de Reestructuración del Puerto Dock Sud, etc.
	Generación, recopilación y sistematización de información primaria y secundaria - COT

\* Su funcionamiento dependerá del momento de creación por el Consejo Directivo según el art. 41 del Reglamento interno de ACuMaR

## CONCLUSIONES

El documento que se presenta en esta oportunidad viene a responder particularmente al Resuelvo I de la Resolución del 28-10-2010 del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes en tanto requiere *“al Sr. Presidente de la Autoridad de Cuenca contemplada en la ley 26.168, Dr. Homero Máximo Bibiloni; a los Sres. representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante esa autoridad (miembros del Consejo Directivo); que deberán presentar un Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio, integrando las legislaciones propias de cada jurisdicción, conformándose una única, debiendo contar con el consecuente respaldo en soporte informático, que contenga lo referente al saneamiento de basurales y la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos; erradicación de villas y asentamientos precarios; limpieza de los márgenes del río y la liberación del camino de sirga; saneamiento cloacal; red de agua potable; desagües pluviales; plan sanitario de emergencia; habilitación, control y radicación de industrias y parques industriales; regulación y control en transporte de cargas y pasajeros, junto al ordenamiento de las vías de circulación; explotación y movimiento de suelos; y demás objetivos en tratamiento, cuya presentación no podrá excederse más allá del 01 de junio del año 2011, de manera inexcusable. Asimismo, dicho Plan deberá estar integrado por un mapa de la totalidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, con categorización de sectores en forma cromática, conforme los considerandos de la presente.”*

La respuesta a este requerimiento exigió hacer un análisis de distintos aspectos que se han presentado en las secciones de este documento, de los cuales se pueden realizar las siguientes conclusiones y consideraciones más importantes:

- **De los requerimientos judiciales a la clasificación y categorización de los objetivos territoriales:** El requerimiento mencionado (Resuelvo I de la Resolución del 28-10-2010) se ha interpretado de manera integral con el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Mendoza) y con las demás Resoluciones del Juzgado de Ejecución de la causa. De este análisis integral se pudo vislumbrar un conjunto de preocupaciones, que fueron contempladas en su totalidad, para a partir de éstas, y de otras problemáticas que se consideraron esenciales y vinculadas, poder clasificarlas y categorizarlas en “objetivos territoriales” del Plan que se presenta.
- **El ordenamiento ambiental y territorial de la Cuenca:** Los objetivos territoriales mencionados y que fueron listados en este documento tomando como punto de partida los requerimientos judiciales, permitieron advertir que lo solicitado excede la materia de ordenamiento ambiental para también contemplar el ordenamiento territorial. Esta vinculación se encuentra totalmente justificada si se tiene en cuenta que el elemento común de ambos instrumentos complementarios (ordenamiento ambiental y territorial) es el recurso suelo y

que ambos ordenan actividades antrópicas en el espacio<sup>26</sup>. Pero, esta vinculación, más allá de determinar la necesidad de redefinir la denominación del Plan que se pretende como de su contenido, también exige un desafío mayor, que es articular dos regímenes jurídicos y distintas competencias territoriales.

- **El carácter normativo del Plan y las competencias de ACUMAR:** Del análisis jurídico realizado, como también de lo debatido y aprobado en el Consejo Directivo de ACUMAR<sup>27</sup>, no cabe dudas que el Plan deberá tener forma normativa y que el instrumento jurídico que se defina deberá respetar las competencias territoriales correspondientes. Esto significa que, la función de ACUMAR será planificar, articular, promover, proponer y fomentar la sanción y/o revisión de la normativa correspondiente, a fin que las entidades territoriales competentes la aprueben.
- **La participación y comunicación como estrategias esenciales:** La participación y comunicación se presentan como ejes centrales del proceso de formulación del Plan en tanto facilitarán la aprehensión social del mismo y por lo tanto, su observancia. El diseño de estas estrategias estará a cargo, principalmente, de la ACUMAR, a partir de la coordinación entre sus distintas áreas. Asimismo, en cumplimiento del Resuelvo V de la Resolución del 28-12-2010, esta Coordinación pone a disposición este documento para su publicación.
- **Fortalecimiento institucional de la ACUMAR y de la Coordinación de Ordenamiento Territorial.** Hasta el año 2010 la ejecución de la Sentencia se ha concentrado en un profundo **proceso de Fortalecimiento institucional** (1-10-2009) mediante la creación, ordenamiento y puesta en funcionamiento de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – ACuMaR con autonomía financiera y competencias claramente establecidas en el contexto y dinámicas propias de un ámbito integrado por instituciones con implicancias territoriales de diferente índole y jerarquía, proceso que ha contado con un fuerte impulso y acompañamiento por parte del poder judicial *"Tendiendo una vez más a propender al fortalecimiento institucional de la Autoridad de Cuenca contemplada en la Ley 26.168, ya que ello resulta imprescindible para el éxito de las políticas implementadas y a implementarse; debe asegurarse un claro apoyo político, y así dar continuidad a una política de estado que prevea dotar a la Autoridad de los recursos humanos, financieros y materiales apropiados para funcionar con solvencia técnica y capacidad organizativa, evitando las marchas y contramarchas que han caracterizado su débil accionar"*<sup>28</sup>. En esta línea, la Resolución del 28-12-2010 remarca la importancia del fortalecimiento de la Coordinación de Ordenamiento Territorial al disponer *"Todo ello destaca la importancia que tiene la actividad descripta, debiendo concederse especial competencia y recursos a la Coordinación encargada de dicha área, dentro de*

<sup>26</sup> Ver análisis de PETRELLI, Hernán, Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ambiental, Revista Digital Café de las Ciudades, Año 8, Numero 83, septiembre de 2009.

<sup>27</sup> Consejo Directivo de ACuMar, 1 de abril de 2011.

<sup>28</sup> Resolución del 31 de Agosto de 2010

la ACUMAR, la cual deberá ser suficiente para dar cumplimiento al objetivo. Así deberán disponerse los recursos humanos y técnicos por parte de los Estados condenados a requerimiento de esa autoridad, con la capacidad suficiente y experiencia en la materia, quienes coordinarán las acciones conforme se requiera" (considerando 7). Por ello, la C.O.T desde la fecha de la manda judicial mencionada, ha comenzado su proceso de fortalecimiento interno, mediante la contratación de recursos humanos. No obstante, el estado actual de la C.O.T. aún es insuficiente para afrontar semejante labor si se tiene en cuenta la naturaleza y complejidad de los objetivos territoriales que deberá tratar el Plan, como también las funciones de esta área. De hecho, las tareas de la C.O.T. se perfilan como fundamentales en este proceso de formulación del Plan, ya sean éstas de articulación con distintas entidades y áreas, como técnicas en una materia sumamente compleja y holística como es ordenar el territorio. Como acciones para dar respuesta a estos desafíos la C.O.T. debe actuar principalmente en dos líneas de acción:

- 1) Fortalecimiento interno: La C.O.T precisa acelerar el proceso de fortalecimiento interno para poder dar respuesta suficiente - en tiempo y forma - a los requerimientos judiciales. Este fortalecimiento debe ser no sólo cuantitativo, sino también cualitativo, para lo cual se presenta una *Propuesta de Estructura Operativa*.
  - 2) Puesta en funcionamiento de la Comisión Interjurisdiccional: Mediante Resolución Nº 003/10 se contempla la creación de una Comisión Interjurisdiccional para temas de desarrollo territorial (anexo I, art. 42). La COT ha manifestado la importancia de su creación y puesta en funcionamiento.
- **Exigencias de establecer responsables y tiempos.** Todo lo anteriormente explicado en relación a las temáticas que deberá abordar el plan, supone entender que el mapa de actores responsables es sumamente amplio y sus relaciones complejas, como también es inmensa la tarea de análisis y procesamiento de la información relevante. En un ejercicio realizado por esta Coordinación se presenta, una *Matriz* que vincula los "objetivos territoriales" del Plan con algunos actores responsables, la información disponible, entre otros aspectos (Ver Cuadro Anexo No. 1). El contenido de esta matriz está en elaboración y se estima que con el trabajo articulado de los responsables podrá avanzarse en su llenado. Como corolario de lo dicho, la elaboración de un Plan supondrá el trabajo articulado de distintos actores y cada una de las tareas, que deberá liderar la C.O.T., dependerá del cumplimiento de los compromisos y tiempos que se establezcan en adelante. Como consecuencia, en esta instancia resulta imposible comprometer los tiempos y responsabilidades extra ACUMAR, y su determinación dependerá de la asunción de compromisos de manera conjunta y del cumplimiento de éstos en tiempo y forma. Es precisamente en el contexto señalado que cobra especial relevancia el horizonte temporal requerido para acometer la tarea de planificar y gestionar integralmente el correcto ordenamiento ambiental de la Cuenca Matanza

Riachuelo con el objetivo de adelantar un proceso sin precedentes en Argentina.

- **Mapas anexos:** Como respuesta a lo requerido por el juez de ejecución en la parte final del resuelto I de la manda judicial del 28-12-2010, se presentan de manera anexa los siguientes mapas: 1) usos legales (general), 2) usos legales (especial referencia a residencial). Estos mapas corresponden con un ejercicio preliminar de zonificación con la información y herramientas disponibles en la COT y pretenden evidenciar el potencial del Plan en tanto sea posible desarrollarlo temporalmente y a los efectos del requerimiento dan una imagen primigenia de la composición de usos reales en la cuenca, ejercicio que se insiste es susceptible de ser mejorado y complementado.

Adicionalmente se hace entrega de los mapas 3) riesgo poblacional, 4) análisis de sensibilidad. La implementación de esta metodología ha sido de gran utilidad puesto que ha permitido conocer la distribución en la Cuenca de áreas cuya población presenta distintos niveles de riesgo. Cabe acotar que los resultados obtenidos a partir de este desarrollo metodológico forman parte del diagnóstico preliminar del presente Plan.

En principio podría decirse en relación a la distribución de las áreas con riesgo desde el nivel bajo a muy alto que, el escenario general muestra un aumento de los niveles de riesgo desde las cuenca alta hacia la baja y desde los "bordes" de la cuenca hídrica hacia el curso principal del Matanza-Riachuelo.

Teniendo en cuenta el nivel más alto de riesgo, se observa que la mayor cantidad de población en dicha situación se concentra en la cuenca baja, más específicamente en el partido de Lomas de Zamora. Respecto de la cuenca media es importante destacar que la mayor concentración de población con alto nivel de riesgo se da en el Partido de La Matanza, principalmente en los sectores ubicados en la cuenca de inundación del Río Matanza.

Asimismo, con esta metodología se analizó un escenario futuro en el cual se simuló la aplicación de distintas estrategias de saneamiento de la Cuenca, modificándose de esta manera uno o más parámetros de los tomados en consideración para determinar los niveles de riesgo ambiental, dando como resultado la variación de los niveles de riesgo y obteniendo como producto cartográfico un mapa de análisis de sensibilidad a los cambios.

- **Volumen de las resoluciones judiciales con vinculación estricta con el PIOAT y sus demandas.** A partir de la resolución del 28-12-2010, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes ha proferido numerosas mandas judiciales que tienen estricta relación con el PIOAT. Esto ha obligado a la C.O.T a trabajar en diferentes frentes y realizar una revisión y reformulación constante del PIOAT requerido.



- De acuerdo a lo señalado, el presente documento establece de manera detallada la metodología para formular el PIOAT y explora su potencial como instrumento ordenador del ambiente y el territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo,

## BIBLIOGRAFÍA

ACuMaR, Plan Integral De Saneamiento Ambiental de La Cuenca Matanza Riachuelo, 2010.

ANTOINE, Jacques, "La metodología ZAE/SIRT de la FAO: herramientas para el manejo integrado y sostenible de los recursos de tierras, de las Memorias del Taller Regional sobre Aplicaciones de la Metodología de Zonificación Agro-Ecológica y los Sistemas de Información de Recursos de Tierras en América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 1996, disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/tierra/aplica.htm>

BRAÑES, R., *Aspectos Institucionales y Jurídicos del Medio Ambiente, incluida la Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en la Gestión Ambiental*. BID, Comité de Medio Ambiente. Washington, USA, 1991.

BUZAI, Gustavo y BAXENDALE, Claudia, *Análisis Socioespacial con Sistemas de Información Geográfica*. Lugar Editorial, 2006.

BUZAI, Gustavo, *Geografía Global*, Lugar Editorial, 1999.

CHUVIECO Emilio, *Fundamentos de Teledetección Espacial*. Ediciones RialP, S.A. Madrid, 1990.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Fallo del 20 de Junio de 2006, "Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo", expediente M 1569 XL, p. 19.

COUTO, Walter, "Adaptación de la metodología de zonificación agroecológica de la FAO para aplicaciones a diferentes niveles de zonificación en países de América Latina y el Caribe", de las Memorias del Taller Regional sobre Aplicaciones de la Metodología de Zonificación Agro-Ecológica y los Sistemas de Información de Recursos de Tierras en América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 1996, disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/tierra/aplica.htm>

DOUROJEANNI, Axel, *Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sostenible (Aplicable a Municipios, microrregiones y cuencas)*. CEPAL. Santiago de Chile, 1997.

FAO, Zonificación agro-ecológica, Guía general, Boletín de Suelos de la FAO 73, Roma, 1997, disponible en <http://www.fao.org/docrep/W2962S/w2962s00.htm#Contents>

GALLOPIN, Gilberto. *Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: Un Enfoque Sistémico*. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

GARCIA, Rolando en Leff, Enrique (comp.), "*Ciencias Sociales y Formación Ambiental*", Ed. Gedisa, UNAM, Barcelona, España, 1994.

GIRARDOT, Jean-Jacques. *Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica. Trabajo*, Norteamérica, 23, mar. 2011. Disponible en: <http://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/trabajo/article/view/956>. Fecha de acceso: 26 abr. 2011.

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, *Manual Guía para la participación ciudadana en la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial*, Serie de Manuales de Participación Ciudadana. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile, 2010.

GRIGG, N.S. *Water Resources management: principles, regulations and cases*. Mc. Graw – Hill Book Co., Inc., New York, 1996.

GUDIÑO, Melina Elina, *Diseño de un SIG para la Gestión de los Recursos Naturales y Construcción de un observatorio ambiental*. XI Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica, CIFOT, Argentina, 2007.

*I Seminario Taller Internacional OIDTe*, Documento Interno. Intendencia de Lavalleja, 2009. Disponible en: [http://www.lavalleja.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?folderId=145217&name=DLFE-3744.pdf](http://www.lavalleja.gub.uy/c/document_library/get_file?folderId=145217&name=DLFE-3744.pdf)

IAIA (International Association for Impact Assessment). *Strategic Environmental Assessment Performance Criteria*, 2002. Disponible desde <http://iaia.org>.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi y otros, *Guía Simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, POT para Tausa- Cundinamarca*, Colombia. 1998.

LEF, Enrique, *La Complejidad Ambiental*. En el 3er Seminario Bienal Internacional Complejidad 2006, La Habana, Cuba, 9-12 de enero de 2006.

MERENSON, *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible*. Secretaría de Desarrollo Sostenible y Política Ambiental - República Argentina, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES DE BRASIL y CONFEA, Plano Diretor Participativo. Guia para la elaboração pelos municípios e cidadãos, Brasília, 2004

MURCIA GARCIA et al, Zonificación Ambiental (Ecológica y Económica) en la Amazonia Colombiana en Revista Colombia Amazónica, disponible en <http://www.sinchi.org.co/uploads/Articulo6ZonificacionAmbienta1.pdf>

NATENZON, Claudia, *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*. Buenos Aires, FLACSO; Serie de Documentos e Informes de Investigación Nº 197, 1995.

Oficina Regional de Ciencia de la Unesco para América Latina y el Caribe, Oficina de Unesco en Montevideo, *Notas de Clase II Curso Internacional de Aspectos Geológicos de Protección Ambiental*. Campinas realizado en SP. Brasil en Junio de 2000, Francia y Uruguay, 2002.

PETRELLI, Hernán, *Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina (II)*. *Café de las Ciudades*. Año 8. Número 83, 2009.

SÁNCHEZ-TORRES Becke. ROSALES Judith, Otros, *Reflexiones Sobre el Proceso de Participación Ciudadana en Venezuela; Gestión de los Recursos Hídricos en el Estado Bolívar*, Centro de Investigaciones Ecológicas de Guayana, Universidad Nacional Experimental de Guayana (UNEG), Venezuela, 1999.

SANTOS, Milton e SILVEIRA Maria Laura. Brasil, *Território e sociedade no limiar do século XXI*, Editora Record, Rio de Janeiro, 2001.

Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), 1998, Zonificación Ecológica-Económica: Una Propuesta Metodológica para la Amazonía, 1998, Venezuela, Secretaría Pro Tempore TCA. Disponible en [http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/publicacoes/SPT-TCA-VEN-65.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/SPT-TCA-VEN-65.pdf)

WILCHES-CHAUX, G. *La vulnerabilidad global*. En: los desastres no son naturales. La Red. ITDG. Colombia, 1993.

# **Cuadro Anexo No. 1.**

## **Matriz de Objetivos Territoriales**



# **Mapa Anexo No. 1.**

## **Usos Legales del Suelo (General)**





## **Mapa Anexo No. 2.**

### **Usos Legales del Suelo (Residencial)**



## **Mapa Anexo No. 3.**

### **Riesgo Poblacional**



## **Mapa Anexo No. 4.**

### **Análisis de Sensibilidad**