

## SESIONES ORDINARIAS

2009

## ORDEN DEL DÍA N° 2228

COMISIONES DE POBLACIÓN  
Y DESARROLLO HUMANO, DE ECONOMÍAS  
Y DESARROLLO REGIONAL  
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 17 de noviembre de 2009

Término del artículo 113: 26 de noviembre de 2009

SUMARIO: **Régimen** de Promoción de Pequeñas Localidades. Creación. **West, Moisés** y **Vilariño**. (723-D.-2009.)

**Dictamen de las comisiones***Honorable Cámara:*

Las comisiones de Población y Desarrollo Humano, de Economías y Desarrollo Regional y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley del señor diputado West, de la señora diputada Moisés y del señor diputado Vilariño, por el que se crea un régimen de promoción de pequeñas localidades; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 11 de noviembre de 2009.

*María C. Moisés. – María G. De la Rosa. – Gustavo A. Marconato. – Elsa Quiroz. – Carmen Román. – Eva García de Moreno. – Rafael A. López. – Daniel A. Brué. – Verónica C. Benas. – Viviana M. Damilano Grivarello. – Esteban J. Bullrich. – María J. Acosta. – Sergio A. Basteiro. – Liliana Bayonzo. – Claudia Bernazza. – Rosana A. Bertone. – José R. Brillo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Elisa B. Carca. – María A. Carmona. – Jorge A. Cejas. – Luis F. Cigogna. – María Cremer de Busti. – Miguel D. Dovená. – Norberto P. Erro. – Patricia S. Fadel. – Héctor Flores. – Luis A. Galvalisi. – María T. García. – Juan C. Gioja. – Nancy González. – Griselda N. Herrera. – Beatriz L. Korenfeld. – Silvia B. Lemos. – Marcelo López Arias. – María E. Martín. – Antonio Morante. – Juan M. País. – Julia A. Perié. – Agustín A. Portela. – Cipriana L. Rossi. – Juan A. Salim.*

*– Silvia E. Sapag. – Adela R. Segarra. – Carlos D. Snopek. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José A. Vilariño. – Mariano F. West.*

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – *Objeto*. Créase el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades, que tendrá por objeto promover el desarrollo de las mismas mediante la formulación y ejecución de planes estratégicos de desarrollo local en contexto regional y provincial.

Art. 2° – *Autoridad de aplicación*. El Poder Ejecutivo nacional designará la autoridad de aplicación.

Art. 3° – *Atribuciones*. La autoridad de aplicación tendrá las siguientes misiones y funciones:

1. Coordinar acciones interjurisdiccionales en las áreas de desarrollo humano; empleo, educación, cultura, infraestructura, vivienda, producción, asuntos agrarios y turismo, entre otras; destinadas al desarrollo socioeconómico de pequeñas localidades hasta cinco mil (5.000) habitantes.
2. Promover una instancia de planificación estratégica para el seguimiento y monitoreo del presente régimen de promoción.
3. Mejorar la accesibilidad de las pequeñas localidades a la salud, educación, vivienda, bienes culturales, infraestructura, producción, trabajo y desarrollo integral sustentable.
4. Facilitar el surgimiento, la radicación o la reactivación de emprendimientos productivos de pequeñas y medianas empresas.
5. Fomentar el uso de energías alternativas, la apropiación de nuevas tecnologías, la recuperación del patrimonio cultural local y generar

las condiciones de receptividad de nuevos pobladores.

6. Concentrar toda la información disponible en la administración pública nacional necesaria para la implementación del presente régimen.
7. Evaluar la marcha de los planes de radicación familiar y de desarrollo de actividades productivas y sugerir las medidas complementarias y las acciones de fortalecimiento que considere necesarias, incluyendo medidas de tratamiento impositivo diferenciado.
8. Propender a la recuperación del patrimonio histórico y la revalorización del acervo cultural, como instrumentos dinamizadores de procesos de integración, promoción y consolidación de la identidad local y regional.
9. Impulsar la integración regional mediante la articulación de los distintos planes estratégicos de desarrollo local.
10. Acordar acciones para atender el déficit habitacional existente o que puedan generar los nuevos emprendimientos, coadyuvando a la regularización dominial.

Art. 4° – *Medidas de promoción.* La Nación y las provincias que adhieran a la presente ley, promoverán, en el ámbito de sus competencias, políticas públicas de fomento hacia las pequeñas localidades de todo el territorio nacional que se incorporen al presente, priorizando:

- a) La articulación de operatorias que faciliten el acceso a la vivienda propia de los individuos o familias de la localidad, previendo plazos de gracia para el reembolso de los préstamos otorgados, o el pago de la vivienda construida;
- b) La intervención de la banca pública en la creación de operatorias destinadas a financiar proyectos sustentables, generadores de actividad económica, promoviendo la fijación de tasas de interés diferenciadas;
- c) La radicación de personal de la administración pública nacional central o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado nacional o con participación estatal mayoritaria, en los órganos existentes o a crearse con asiento en las localidades, pudiendo fijarse incentivos salariales;
- d) La satisfacción, a través de los organismos administrativos correspondientes y en forma prioritaria de la demanda educativa, sanitaria y de infraestructura actual y la que se genere o derive de la implementación del presente régimen;
- e) La celebración de acuerdos interjurisdiccionales que tiendan a fortalecer el desarrollo local y regional;

- f) El impulso de acciones y programas específicos con la finalidad de detener el despoblamiento, como también brindar apoyo técnico, económico y social para facilitar la radicación de familias en las localidades con esta problemática.

Art. 5° – *Asignación presupuestaria.* El presupuesto nacional tendrá una partida específica para la financiación del Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades a partir del año siguiente de entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 6° – *Requisitos.* Las provincias que adhieran al presente Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades deberán asumir los siguientes compromisos:

- a) Designar autoridad de aplicación provincial a los efectos previstos en la presente ley;
- b) Promover la conformación de Consejos de Apoyo Local en cada una de las jurisdicciones que consideren susceptibles de integrar el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades, los que tendrán amplias facultades para su integración y funcionamiento;
- c) Fomentar la institucionalización de ámbitos de participación ciudadana;
- d) Proveer espacio físico suficiente e insumos necesarios para garantizar el funcionamiento de los Consejos de Apoyo Local, en cada jurisdicción;
- e) Suscribir, con la autoridad de aplicación nacional, un convenio de implementación estableciendo las obligaciones que recíprocamente se asuman;
- f) Priorizar los proyectos de desarrollo local que se generen en el marco de la presente ley;
- g) Asignar los recursos que estime necesarios para la mejor implementación del presente régimen de promoción.

Art. 7° – *Consejo de Apoyo Local.* Será condición ineludible para acceder al presente Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades, la conformación de un Consejo de Apoyo Local en cada una de las localidades cuyo desarrollo se pretenda.

Art. 8° – *Integración.* Los Consejos de Apoyo Local estarán integrados conforme lo determine cada gobierno local en particular, procurando la más amplia participación de todos los sectores representativos locales y las organizaciones de la sociedad civil.

Art. 9° – *Atribuciones.* El Consejo de Apoyo Local tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar con el gobierno local la visión estratégica que defina el consecuente Plan Estratégico de Desarrollo Local con perspectiva regional y provincial;
- b) Promover la implementación, seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico de Desarrollo Local;

c) Sugerir al gobierno local, a la provincia, y por su intermedio a la Nación, propuestas de ampliaciones o modificaciones que estime necesarias en miras al mejoramiento del Plan Estratégico de Desarrollo Local en su escala regional o provincial.

Art. 10. – *Convenio de Implementación.* El Convenio de Implementación será celebrado, a instancias del gobierno local, entre el propio gobierno local y las autoridades de aplicación nacional y provincial, y se hará en base al Plan Estratégico de Desarrollo Local propuesto.

Art. 11. – *Contenido.* El Convenio de Implementación contendrá un Plan Estratégico de Desarrollo Local en contexto regional y provincial, en el que deberá abordarse el desarrollo económico, cultural, demográfico, social y ambiental, procurando una proyección integral y sustentable. La autoridad de aplicación respectiva, evaluará la propuesta y hará todas las observaciones técnicas que considere necesarias antes de su conclusión.

Art. 12. – *Financiamiento.* El convenio fijará, además, las obligaciones asumidas por el gobierno local, la provincia o la Nación, con relación al desarrollo del Plan Estratégico de Desarrollo Local de cada localidad. La financiación de acciones o programas específicos podrá ser conjunta, pudiendo las partes acordar modalidades específicas de aportes para cada caso, incluso recurrir a financiamiento nacional, internacional o de organismos no gubernamentales.

Art. 13. – *Asistencia técnica.* La autoridad de aplicación nacional, articulará, con las provincias y los gobiernos locales, la provisión de asistencia técnica que le fuera requerida para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Local.

Art. 14. – *Convenios de asistencia.* La autoridad de aplicación nacional, las provincias y los gobiernos locales podrán celebrar convenios de asistencia técnica o financiera para una mejor implementación del Plan Estratégico de Desarrollo Local.

Art. 15. – *Adhesión.* Invítase a las provincias a adherir a la presente ley.

Art. 16. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Mariano F. West. – María C. Moisés. – José A. Vilariño.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Población y Desarrollo Humano, de Economías y Desarrollo Regional y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley del señor diputado West, de la señora diputada Moisés y del señor diputado Vilariño, por el que se crea el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades, y creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos por

los autores en los fundamentos de la iniciativa, por lo que los hace suyos aconsejando su sanción.

*María C. Moisés.*

#### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Nuestra Carta Magna en su Preámbulo establece los objetivos que, como Nación, debemos perseguir incansablemente, entre los que cabe destacar el de constituir la unión nacional, consolidar la paz interior, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino.

Asimismo, el artículo 75, inciso 18, consagra la manda constitucional de “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias” y el inciso 19 “... proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo”; como asimismo “...proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

Por su parte, el inciso 23 atribuye la competencia para “...legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes”.

Es por ello que, tanto a la Nación como a las provincias corresponde el abordaje del fenómeno de despoblamiento sistemático que se verifica en las localidades más pequeñas para resolver los múltiples problemas socioeconómicos y culturales asociados al mismo (desarraigo familiar, pérdida de las tradiciones y valores culturales, destrucción de las economías regionales, entre otros).

El agravamiento de la crisis en las últimas décadas evidenció un fuerte impacto en la problemática de integración de nuestra sociedad, situación que, en la actualidad, comienza a revertirse.

Es de destacar que, a partir de los últimos censos, se observa una clara tendencia al despoblamiento que según los datos del censo 2001 alcanza al 50 % de los poblados rurales.

Según el INDEC (censo 2001) la población argentina que vive en ámbitos rurales representa al 10,7 % del total. Este porcentaje se relaciona directamente con la definición que utiliza el INDEC que caracteriza a la población rural, en rural agrupada y rural dispersa. Rural agrupada corresponde a la población que reside en localidades con menos de 2000 habitantes; definiendo como localidad a “...una porción o varias porciones cercanas entre sí de la superficie de la tierra,

delimitada cada una por una envolvente y configurada como mosaico de áreas edificadas y no edificadas...". Rural dispersa, en tanto, corresponde a la población que vive en campo abierto.

Los cambios en las reglas económicas en el ámbito nacional y la ausencia de políticas sociales destinadas a la población rural en relación con el territorio, han impactado en las localidades con fuerte vinculación al espacio rural; ejerciendo presión sobre la población estable y ocasionando de manera continua desde mediados del siglo XX, una profunda migración. Estos cambios demográficos se vinculan estrechamente con la expresión singular de la cuestión social en nuestro país. Entre los factores concurrentes, se pueden mencionar la precarización del empleo, las dificultades de acceso a la salud, a la educación, a bienes culturales, tecnologías de información, entre otros.

Dentro de esta problemática, el despoblamiento implica una clara singularidad, que se manifiesta en movimientos de población que van desde las pequeñas localidades a las ciudades de cabecera de partido o departamento y desde allí, a los grandes aglomerados urbanos; originándose una serie de inconvenientes que muestran nuevas y complejas formas de organización social, las que impactan negativamente en las condiciones de vida de la población. Así, la distribución espacial resultante del movimiento poblacional es, en sí misma, problemática. El éxodo rural, al generar un descenso en la cantidad de población trae como consecuencias características especiales al proceso de despoblamiento que se expresan, entre otras cuestiones, en el envejecimiento de la población, la pérdida de servicios y equipamiento y el desaprovechamiento de la capacidad instalada que llevan –entre otras dificultades– a una desertización socioeconómica y a una desarticulación del territorio.

Ya en 1960, nuestro país ocupaba el 7° lugar en el mundo por su nivel de urbanización con el 72 % de población en aglomeraciones de más de 2.000 habitantes. En la actualidad la complejidad del problema demográfico muestra que, aproximadamente, el 89 % de la población en la región pampeana es urbana, y esta situación tendería a estabilizarse debido a la falta de desarrollo en las políticas públicas que incentiven, acompañen y faciliten la habitabilidad de las localidades del interior.

En este contexto, la falta de desarrollo productivo con su consecuente falta de oportunidades de trabajo y la ausencia de vías de comunicación entre las localidades; constituyen elementos decisivo al momento de evaluar la migración, la que se presenta como una forma individual de superar la falta de trabajo, el aislamiento y la consecuente marginación.

Es por ello que corresponde a los distintos estamentos del Estado, como organización jurídica de la Nación, abordar y resolver, las necesidades actuales de las comunidades con ésta problemática, pero además realizar los mayores esfuerzos posibles para ayudar y

fomentar el desarrollo y progreso de sus habitantes, brindando los elementos y las estructuras necesarias para que esto se haga realidad.

La situación de despoblamiento fue acompañada en décadas anteriores por un progresivo retiro del Estado (nacional, provincial y municipal) que por muy diversas causas, (ya sean económicas o de racionalización) fue disminuyendo los servicios que se prestaban agravando aún más la de por sí difícil situación.

Por ello se torna imprescindible asumir con responsabilidad la grave situación por la que atraviesan grandes sectores del interior, en particular aquellas localidades integradas social y culturalmente con el tendido ferroviario que, ante la cesación del servicio, se vieron condenadas al atraso y al olvido.

De este modo, la necesidad de legislar sobre el problema, debe –necesariamente– ser acompañada por una activa política estatal de planificación y desarrollo, definiendo nuevos roles políticos y administrativos.

Con este proyecto se intenta atacar las causas de la problemática descrita proponiendo medidas tendientes a detener el progresivo despoblamiento de las pequeñas localidades, dotándolas de herramientas que faciliten su desarrollo y progresiva integración regional y nacional, a fin de garantizar la integridad territorial.

Cabe señalar que, a partir de la década de 1960, una vez nacionalizado el sistema ferroviario nacional, la Argentina experimentó fuertes cambios en la dinámica de la estructura de su territorio. Estos cambios fueron determinados, esencialmente por reformas del sistema de transporte de cargas y en particular, de pasajeros.

No debe olvidarse que el sistema de transporte ejerce fuerzas negativas o positivas sobre la configuración socio territorial, de acuerdo a la coyuntura, el diseño de los flujos, las tarifas y la intervención del Estado. Del mismo modo, la configuración socioterritorial, construye y deconstruye sistemas y flujos de transporte de acuerdo a demandas, situación geográfica de emplazamientos territoriales y efectos institucionales de presión.

De esta forma, vastos territorios del interior de la Nación quedaron al margen de posibles desarrollos productivos y de comercialización; se quebraron lazos sociales con fuerte impacto negativo en la economía, la educación y la salud de los habitantes.

Esta reestructuración, que dejó aislada a la mayor parte del territorio nacional, se basó en los criterios de rentabilidad, demanda y oferta del sistema; aplicándose a sectores que jamás podrían brindar los mismos beneficios económicos que los grandes aglomerados urbanos.

Como fundamento y antecedente para promover el presente proyecto podemos señalar distintas iniciativas que ya recogen y dan cuenta de esta situación. Entre otras, la implementación del Programa "Mi pueblo" con participación conjunta de los ministerios de Interior y Desarrollo Social de la Nación; el Programa

“Volver” de la provincia de Buenos Aires y en el ámbito legislativo, la ley 13.251 denominada “Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades de la Provincia de Buenos Aires”.

También puede señalarse el abordaje que sobre esta problemática han realizado muchísimos autores, tales como Marcelo Sili (*Geografía de una Pampa olvidada*, 2000); Marcela Benítez (*La Argentina que desaparece*, 1999); Rubén Alonso (*La República que ¿perdió? el tren*, 2006); Hugo Ratier (*Poblados bonaerenses, vida y milagro*, 2004); Juan M. Diez Tetamanti (“Ensayo sobre la significación simbólica de la rehabilitación del espacio estatal como reconstrucción del imaginario nacional y herramienta de progreso” (*El caso de los ferrocarriles*, 2004).

La problemática que el proyecto de ley aborda, demanda ideas y acciones acordes con la complejidad de la misma, generando alternativas desde los mismos pueblos, con participación prioritaria de los jóvenes como artífices de su propio destino.

Las generaciones de edad más avanzada, necesitan imperiosamente ser valoradas en el presente, asignárseles también un rol en el diseño del mañana, poder transmitir su experiencia, sus aprendizajes, todo el bagaje de sabiduría que cosechó en su vida. También otros sectores tendrán la oportunidad de desarrollar un estilo de vida distinto, un cambio sustancial, o aún preparar el terreno para una futura etapa de sus vidas.

Así entonces se podrá invitar a todos a una gesta que invite a soñar, no sólo en obtener el anhelado “trabajo”, sino fundamentalmente un nuevo horizonte de vida, una utopía que movilice íntegramente y en forma inmediata.

De los elementos negativos de ésta problemática, generemos uno positivo, aprovechando la infraestructura urbana básica ya existente, su trazado de calles, caminos de acceso; pero por sobre todo aprendamos de su historia, descubramos su alma, su pasado de sacrificio sin límites, y actualicemos las ilusiones y sueños que volcaron sus antiguos pobladores. Hoy resulta imperioso erradicar la falta de esperanza, el desánimo,

fomentando una corriente migratoria hacia éstos pueblos que como se expresara nos ofrecen infraestructura, equipamiento e historia.

Por ello, la presente iniciativa propone crear un régimen de promoción de pequeñas localidades, con el fin de promover el desarrollo de las mismas mediante la articulación de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

El proyecto persigue definir y articular acciones interjurisdiccionales en las áreas de desarrollo humano, empleo, educación, cultura, infraestructura, vivienda, producción, asuntos agrarios y turismo; destinadas al desarrollo socioeconómica de localidades de hasta 5.000 habitantes, mejorando la accesibilidad de las pequeñas localidades a la salud, educación, vivienda, bienes culturales, infraestructura, producción, trabajo y desarrollo sustentable.

Asimismo, persigue facilitar el surgimiento, la radicación o la reactivación de emprendimientos productivos de pequeñas y medianas empresas, fomentando el uso de energías alternativas, la apropiación de nuevas tecnologías, la recuperación del patrimonio cultural local y generar las condiciones de receptividad de nuevos pobladores.

Respetando el sistema federal de gobierno, el proyecto en análisis establece un sistema de adhesión de las jurisdicciones provinciales al régimen propuesto por la ley.

Asimismo, la iniciativa persigue la generación de planes estratégicos de desarrollo local con perspectiva regional y provincial, que deberán abordar el desarrollo económico, cultural, demográfico, social y ambiental, procurando una proyección sustentable que, evaluado por la autoridad de aplicación nacional, permitirá la obtención de recursos necesarios para su implementación.

Por todo lo expuesto, solicito a los señores legisladores, me acompañen con su voto.

Mariano F. West. – María C. Moisés. – José A. Vilarino.