

Instrumentos para la gestión del territorio

Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica

María Elena GUDIÑO
marilyngudino@yahoo.com.ar

CONICET—Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza)
Instituto CIFOT. 5º Piso, Facultad de Filosofía y Letras
(5500) Ciudad de Mendoza (MENDOZA)
Tel: 54—261—4135000 int 2203/2204
Correo-e: cifot@uncu.edu.ar

RESUMEN

A partir de una breve síntesis sobre la evolución del concepto Ordenamiento Territorial, se establece su vinculación con otras formas de planificación, con especial énfasis en la Planificación Estratégica y la Ambiental, para poder interpretar el estado de situación del Ordenamiento Territorial en América Latina y Argentina. Estos temas constituyen el marco a partir del cual se plantearán una serie de reflexiones sustentadas en la experiencia desarrollada en el ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la provincia de Mendoza en el año 2007, documento elaborado por el sector de ciencia y técnica de Mendoza y que se encuentra para su tratamiento en la Legislatura Provincial y en trabajos de consultoría realizados para el diseño e implementación de Sistemas de Información Geográfica en la administración pública. Se busca reflexionar sobre las posibilidades concretas de que el Ordenamiento Territorial no fracase al igual que lo hicieron otras formas de hacer planificación. Se parte del supuesto que para que no fracase es importante mejorar la capacidad de gestión a través de la construcción de sistemas de información institucionales integrados y articulados que permitan la toma de decisiones con menor nivel de incertidumbre en forma eficiente y pertinente, para lo cual es necesario proponer nuevas metodologías de trabajo que favorezcan la coordinación institucional, la participación social, la concertación entre actores e intereses distintos, la búsqueda de soluciones a partir del consenso de los agentes intervinientes y esto es solo posible en la medida que se cuente con un respaldo legal propio, es decir adecuado a la propia naturaleza del Ordenamiento Territorial que le de credibilidad, viabilidad y permanencia.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país con la desaparición del Estado de Bienestar en la década de los '90 y la instauración del neoliberalismo como nuevo modelo de desarrollo, comienza a surgir con fuerza la necesidad de modernizar el Estado para lo cual se achica la estructura administrativa, se privatizan empresas públicas y se adopta la gerencia como modalidad de organización para trabajar, todos conceptos que provienen del ámbito empresarial y que aluden al mismo proceso de planificar, organizar, dirigir, evaluar y controlar,

que siempre tuvo la administración pública, pero se pensaba que en forma más eficiente.

Tras casi 20 años cabe preguntarse cuáles han sido los logros y los desaciertos. La planificación estratégica, instrumento que acompaña la gerencia, ¿logra resultados efectivos?, ¿hubo cambios en la forma de organizar y dirigir?, ¿se evalúan las políticas implementadas?, ¿hay un seguimiento de sus efectos?, ¿es efectivo el control de las acciones públicas y privadas?. Para poder responder estos interrogantes hay que hacer un poco de historia, ubicando a Argentina en un contexto mayor, América Latina.

La planificación en nuestro continente no ha sido exitosa. Al contrario, no ha dado los resultados esperados a pesar de los esfuerzos realizados. En primer lugar porque no se ha atendido a uno de los problemas claves que plantea la economía en el territorio, el de la concentración y los desequilibrios territoriales y segundo porque no han logrado responder a las reales demandas de la población.

La planificación por mucho tiempo, y aun hoy, es normativa y pone el acento en técnicas de programación económica, la que se hacen extensivas hacia todos los sectores sociales. Se trabaja sistemáticamente con sectores y solo parcial y secundariamente, con problemas. Éstas, como otras dificultades, han llevado a fracasos que exigen un cambio en la concepción máxime si se tiene en cuenta que muchos de los problemas actuales se relacionan directamente con el territorio, lo local y ambiental.

A partir del los `80 en el mundo y América Latina se producen grandes transformaciones que acentúan muchos de los problemas existentes y aparecen otros ligados al proceso de integración del mundo, la intensificación de la inversión directa extranjera y los flujos del comercio internacional. Se busca mayor competitividad en determinadas ciudades. Las grandes metrópolis pasan a ser los polos que atraen fuertes inversiones y movilizan flujos que traspasan los límites nacionales. Pero no todos los lugares participan y no todos los que lo hacen cumplen las mismas funciones. Este conjunto de transformaciones tiene reflejo directo a diferentes escalas geográficas, las que son hoy más que nunca interdependientes. Los desequilibrios territoriales y disparidades socioeconómicas se acentúan entre territorios competitivos y marginados, y dentro de los territorios marginados aparecen nuevos enclaves, los territorios estratégicos, en donde la consigna es la explotación competitiva.

Es imperiosa la necesidad de minimizar los efectos de:

- El proceso de concentración y de aparición de enclaves de explotación.
- El uso indiscriminado del territorio.
- El crecimiento urbano sin control que impone la economía de mercado.
- El desinterés de la inversión en territorios marginados.
- La pérdida permanente y progresiva de capital natural, cultural y social.

La realidad reclama:

- Conocer como operan las empresas y las estrategias que implementan.
- Buscar soluciones a partir del consenso de los agentes que intervienen.
- Aplicar nuevas metodologías de trabajo.
- Formular normativas acordes a las exigencias que impone la economía de mercado.
- Implementar mecanismos de control eficientes.

Sin embargo, el diagnóstico de la realidad actual señala que:

- Hay una falta de visión integral de la problemática.
- Las políticas sectoriales se implementan en forma descoordinada y terminan por aumentar la concentración económica, agudizar los desequilibrios territoriales y generar impactos negativos en el ambiente.
- Existe una evidente debilidad y falta de control del Estado frente a la dinámica arrolladora de la economía de mercado.

- Se priorizan los intereses privados y no el bien común que reclama la población.
- La incorporación a las Constituciones y/o a Leyes Marco de los llamados derechos de “tercera generación”, acceso a un ambiente sano que garantice su preservación para las generaciones futuras, genera crecientes demandas de participación que no logra concretarse.
- Se exige una forma de organización distinta a la existente en la administración pública actual. La estructura administrativa sigue siendo verticalista y de compartimentos estancos.

Se comienza a hablar de la necesidad que la planificación sea flexible, estratégica, coordinada, concertada y anticipada para poder hacer frente a la realidad.

En la década de los '90 surge con fuerza la Planificación Estratégica, instrumento que desde una visión más amplia, integral y holística pueda contribuir a interpretar lo que está pasando y dar respuestas a los problemas actuales. Sin embargo, haciendo un análisis retrospectivo y si bien se invierten importantes sumas en elaborar planes estratégicos, salvo contados casos, no se logran formas de implementación exitosas ni se da respuesta a muchos de los problemas existentes, al contrario muchos se agudizan. El Estado se encuentra debilitado, deja de ser protagonista de los procesos económicos y solo acompaña el proceso. Las políticas implementadas no logran atenuar estos procesos. Surgen nuevas demandas por crecimiento económico pero con equidad social y sustentabilidad ambiental. Se habla de gobernabilidad y se plantea la necesidad de abrir nuevos canales de participación, de articular acciones entre el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto, de nuevos actores sociales con los que es necesario negociar y ganar consensos frente a las contradicciones presentes. No solo sigue existiendo superposición de competencias y funciones sino que la gestión sigue siendo verticalista, compartimentada y rígida, además de actuar a destiempo. Se trabaja en la coyuntura sin tener en cuenta el corto, mediano y largo plazo, es decir que no se planifica.

Frente a esta realidad en la actualidad, comienza a tomar fuerza el Ordenamiento Territorial como forma de planificación que centra su atención en el territorio, lo local y lo ambiental, pero se estima que para que no fracase es importante mejorar la capacidad de gestión a través de la construcción de sistemas de información institucionales integrados y articulados que permitan la toma de decisiones con menor nivel de incertidumbre, en forma eficiente y pertinente y la propuesta de nuevas metodologías de trabajo que favorezcan la coordinación institucional, la participación social, la concertación entre actores e intereses distintos, la búsqueda de soluciones a partir del consenso de los agentes intervinientes. Esto es solo posible en la medida que se cuente con un respaldo legal propio, es decir adecuado a la naturaleza del Ordenamiento Territorial que le de credibilidad, viabilidad y permanencia.

METODOLOGÍA

Se busca reflexionar sobre las posibilidades concretas de que el Ordenamiento Territorial no fracase al igual que lo hicieron otras formas de hacer planificación y para ello se considera que es necesario paliar los defectos estructurales existentes en el sistema normativo e institucional y hacer frente a las “fuerzas de poder” que pugnan para que nada cambie.

Como primera instancia se hará una breve síntesis sobre la evolución del concepto Ordenamiento Territorial como forma de planificación que responde a las actuales demandas, su vinculación con otras formas de planificación y especialmente con la Planificación Estratégica. Este análisis se realiza a partir de las conclusiones obtenidas en dos trabajos: uno realizado para el Curso introductorio a temas de Ordenamiento Territorial, de nivel posgrado, realizado en el año 2007 titulado “Nuevos Instrumentos para el Ordenamiento Territorial” y un segundo titulado “Desafíos para el neoliberalismo: Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica” que tuvo como propósito fundamental aportar una serie de reflexiones sobre la forma de hacer planificación y específicamente Ordenamiento Territorial en el contexto de una economía de mercado y que es presentado en el Primer Seminario “La interdisciplina en el Ordenamiento Territorial que el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) realizado en el año 2001.

Posteriormente se procederá a interpretar el estado de situación del Ordenamiento Territorial en América Latina y Argentina, a partir del trabajo “Ordenación del Territorio en América Latina” y el de “Normativa y realidad del Ordenamiento Territorial en Argentina”. El primero es publicado en la Revista Scripta Nova de la Universidad de Barcelona por Angel Massiris, actual coordinador del Observatorio Iberoamericano de Desarrollo y Ordenación Territorial Sostenible y en el que el Instituto CIFOT de la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad Nacional de Cuyo) ha sido seleccionado como nodo por Argentina, proyecto en el que participan representantes de 6 países: España con la Universidad de Valencia, Sevilla, Pablo de Olavide, Zaragoza, Alicante, Colombia con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y del Rosario, México con la Universidad de Guadalajara y Autónoma de México, Costa Rica con el Instituto Geográfico Nacional, Cuba con la Universidad de La Habana y Argentina con la Universidad Nacional de Cuyo. El segundo es presentado en el Seminario “Ordenando Nuestro Territorio”, organizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales al cumplir 20 años el Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente en la Universidad Católica de Chile.

Estos temas constituyen el marco a partir del cual se plantearán una serie de reflexiones sustentadas en la experiencia desarrollada en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la provincia de Mendoza, elaborado por el sector de ciencia y técnica de la provincia y que se encuentra para su tratamiento en la Legislatura Provincial, así como en trabajos de consultoría realizados para el diseño e implementación de Sistemas de Información Geográfica en la administración pública, en ambos casos, instrumentos que se consideran claves para que la gestión realmente logre ser eficiente y pueda ser viable la planificación del territorio en busca de soluciones frente a los problemas que hoy representan un desafío.

Es importante mencionar que ya en el año 2003 en el trabajo titulado “Un instrumento para la gestión: la Ley de Ordenamiento del Territorio” se menciona textualmente: “Nos encontramos en un momento de inflexión donde coexisten la necesidad de reformas para dar respuesta a la sociedad, la presión que ejercen las grandes empresas y ciertos grupos con poder, y el enquistamiento de una estructura administrativa y legal que puja por mantener esquemas tradicionales ya perimidos”. En el año 2007, en ocasión del IV Seminario de Ordenamiento Territorial organizado por el Instituto CIFOT, se presenta el anteproyecto de ley mencionado con el propósito es incentivar el debate sobre la viabilidad de la propuesta elaborada, la que surge a partir de un proceso ampliamente participativo que permite consensuar, por la sociedad en su conjunto, los principios que sustentan la Ley, determinar la aplicación de ciertos instrumentos para efectivizar acciones sobre el territorio y definir una forma innovadora de hacer política y de administrar, gestionar y planificar el uso del suelo conforme a la imagen o modelo de organización que se pretende alcanzar.

Con respecto a los Sistemas de Información Geográfica (SIG) las reflexiones que se hacen surgen a partir de la experiencia de proyectos de transferencia efectuados para el Gobierno de la provincia de Mendoza y la de Río Negro. En el año 1993 se realiza el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información Ambiental para la provincia de Mendoza como modelo de gestión ambiental para el Gobierno de provincia, en el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Urbanismo y diez años más tarde se realiza, a través de un servicio de consultoría, la formulación de un SIG para la gestión de los recursos naturales de la costa atlántica de Río Negro desarrollado para el Gobierno de la provincia a través de un convenio con la Unión Europea.

En ambos casos los proyectos son avalados a partir de investigaciones desarrolladas con el Centro de Investigaciones Ambientales, UFZ-Leipzig-Halle, a través del convenio de cooperación entre SECYT y la Oficina Internacional de la Sociedad Alemana de Investigaciones Espaciales del Ministerio Federal de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología del Gobierno de Alemania y las realizadas en el proyecto de investigación del CONICET titulado “Uso de la tecnología SIG—Teledetección para evaluar las transformaciones socio-territoriales y ambientales que ocasiona la integración de Mendoza al Mercado Mundial”.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO FORMA DE PLANIFICACIÓN

Desde los albores de la posguerra en Europa y América Latina comienzan a ser una preocupación la organización del espacio, el desarrollo regional, la planificación de las ciudades, pero sobre todo en la última década las transformaciones sociales han tenido una dinámica sin precedentes y el territorio en sus funciones, forma y estructura no ha estado ajeno a estos cambios.

En este contexto, el Ordenamiento del Territorio se ve enfrentado a una renovación conceptual sin precedentes. El cambio sustancial lo constituye la transición de un ordenamiento voluntarista, dirigido y centralizado desde el Estado hacia un ordenamiento coordinado, concertado entre distintos actores, aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado, por ser el que debe velar por el bien común.

Si bien su origen se remonta a los años '50, en América Latina su historia es más reciente, en los inicios de la década de los '80. Es concebido de manera diversa, asociado a políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y descentralización.

Actualmente predomina la idea del Ordenamiento Territorial (OT) como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial, horizontal e integral. Explícita o implícitamente lleva la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo asociado al uso sustentable de los recursos naturales y patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas en busca de cohesión social y territorial. Se trata de un concepto que a lo largo del tiempo ha ido evolucionando:

- En 1950 se concebía al OT como la mejor forma de repartición de hombres, en función de los recursos naturales y las actividades.
- En 1969, como una transformación óptima del espacio con vistas a la integración.
- En 1983, como forma de organización racional para crear condiciones óptimas de valorización de la tierra y de desarrollo humano. Ese mismo año la Carta Europea plantea que su objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio.
- También en 1983 aparece la Ley Orgánica de Venezuela que lo define como la regulación y promoción de los asentamientos humanos, actividades y desarrollo físico-espacial para el logro armónico del bienestar de la población, optimización de la explotación y usos de los recursos naturales y protección y valorización del ambiente.
- En el año 1990, según Méndez, el OT es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Recordemos que la década de los '90 es el momento en donde el ambiente pasa a ser central en las políticas públicas.
- En el año 1992 se menciona que busca la coherencia entre las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio.
- En 1997, Hildenbrand considera que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos de la ordenación del territorio.

Es decir que el Ordenamiento del Territorio poco a poco comienza a centrar su atención en la producción y la relación público—privado. Esto plantea una cierta complejidad del proceso: armonizar la acción del sector público con el interés de los agentes privados, también ordenadores del territorio, así como armonizar el interés privado con el interés colectivo y conciliar los objetivos económicos con los del ordenamiento del territorio.

Al respecto, Pujadas y Font (1996) consideran que los agentes privados tendrán que aceptar los patrones de ordenamiento establecidos por el sector público, pero también harán sentir su voz para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas. Lo expuesto plantea cuestiones fundamentales referidas a la relación entre las actuaciones sectoriales (económicas y sociales) y plurisectoriales (ambientales y urbanísticas) y las políticas territoriales, así como los problemas asociados a conflictos entre el interés privado y el colectivo y entre los procesos económicos y el ordenamiento del territorio.

En síntesis, el Ordenamiento Territorial es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos.

Según Massiris (2002) es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.

El OT como política parte de una nueva concepción de ésta, diferente a la tradicional, de carácter transversal a las políticas sectoriales por centrar su atención en el territorio el cual es resultado de procesos naturales, históricos, culturales y económicos que llevan a conformar una estructura productiva, socioeconómica y ambiental que identifica y da identidad a un lugar.

Como técnica administrativa, el OT tiende a ejercer una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra el ordenamiento ecológico, los usos del suelo y los asentamientos humanos, por lo que requiere una visión integral y sistémica de la realidad que puede llegar a atenuar los efectos de la concentración y permitir un desarrollo mucho más equilibrado y más equitativo socialmente. Es decir que el ordenamiento va unido al concepto de gestión, lo que implica una tarea de movilización, acuerdo y consenso entre actores, tendiente a alcanzar el Desarrollo Territorial Sustentable.

Pero, cuánto de esto es viable en nuestro país?. ¿Es posible su inserción dentro de la actual estructura administrativa?. ¿Cuánto de la esencia misma del Ordenamiento Territorial puede transformarse en verdad y cuánto puede quedar en solo una utopía? ¿Está el Estado preparado para adoptar esta nueva concepción de operar y planificar?. ¿Están las redes sociales consolidadas como para participar en este proceso?.

Estos y otros interrogantes son los que nos hacemos muchos de los que trabajamos en esta especialidad. Por ello es importante evaluar la viabilidad de esta forma de administrar, gestionar, hacer política y planificar acciones.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Estas tres formas de hacer planificación guardan una relación muy estrecha, pero no son lo mismo, aunque las diferencias son sutiles. Esto es importante aclararlo por la confusión generalizada que existe al respecto, aún entre los cuadros técnicos. Si dichas diferencias no son reconocidas es imposible que se logre eficiencia en la gestión al confundir las técnicas a aplicar y definir su forma de articulación.

La primera distinción que hay que hacer es entre territorio y ambiente, debido a que no representan lo mismo. El territorio es el espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y por el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se da la relación permanente entre los procesos sociales, económicos y ambientales. Deriva de la palabra terra, que significa tierra, es decir un área definida como posesión en donde se ejerce soberanía. Pese a ser una definición espacial tiene fuertes connotaciones culturales. De esta manera se asocia territorio a la zona de actuación de un determinado grupo. El argumento que define al territorio es el uso o la actividad y éstas están reguladas por la legislación, por lo que se asocia territorio con la porción de espacio controlada por una entidad administrativa que lo legisla y que lo diferencia de los demás.

Cuatro espacios comparten un territorio:

- El físico: interrelaciones de las esferas bióticas y abióticas, sus recursos.
- El construido, el de las actividades, asentamientos humanos, relaciones e intercambio.
- El del hombre, el espacio histórico, el de los valores, arraigo e identidad.
- El organizado, política y administrativamente, con sus jurisdicciones y su ordenamiento.

El ambiente es el entorno, es decir el conjunto de elementos naturales y antrópicos que interactúan sistémicamente en un espacio y tiempo determinados. La palabra ambiente procede del latín *ambiens*, -*ambientis*, y ésta a su vez, de *ambere*, que significa rodear. La expresión medio ambiente es parcialmente redundante porque los dos sustantivos tienen una acepción coincidente que es precisamente la que tienen cuando van juntos. Se entiende por ambiente, medioambiente o medio ambiente, al entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Se considera importante centrar la atención en sus diferencias, porque si no se tienen en cuenta se corre el riesgo de seguir enfatizando en el ambiente sin tener en cuenta al territorio, que es causa y consecuencia de los efectos ambientales y se seguirá sin solucionar muchos de los problemas que hoy persisten o agudizan.

Lo cierto es que ambiente y territorio son fundamentales para definir una mejor calidad de vida para la población y de la forma en que se los aborde dependen las posibilidades futuras de un desarrollo sustentable.

Tampoco son iguales los conceptos Planificación Ambiental y Ordenamiento Territorial. La Planificación Ambiental es la encargada de operativizar acciones tendientes a proteger los componentes o ámbitos vulnerables o estimados como valiosos por la sociedad, a reparar los componentes o ámbitos dañados, a minimizar cargas ambientales y prevenir acciones que potencien el bienestar psíquico y la salud humana. Por otra parte, el Ordenamiento Territorial es una forma de hacer planificación que involucra los aspectos económicos, sociales y ambientales. Es decir que ordena actividades o usos del suelo, asentamientos humanos, infraestructuras y equipamientos. Es una forma de planificación que debe velar por el bien común y promover el desarrollo sustentable, sostenible y socialmente más equitativo. En consecuencia también son distintos los instrumentos que utilizan:

- La planificación ambiental se encarga de la elaboración de planes ecológicos, áreas protegidas y evaluaciones de impacto ambiental (EIA), es decir, de los instrumentos que posibilitan la protección o reparación de ciertos componentes del ambiente (por ejemplo descontaminación, recuperación de ríos, manejo de biotopos, sistemas de áreas verdes).
- El Ordenamiento Territorial define planes, programas y proyectos territoriales pero además debe articular con otros planes, por lo que prioriza la inclusión de un Sistema de Información Territorial e incorpora un nuevo instrumentos, como la evaluación de impacto territorial (EIT).

En ambos casos existen instancias que son estratégicas y es en estos momentos en que la articulación con la Planificación Estratégica pasa a ser central. Ésta consiste en el proceso orientado a fijar las bases de una acción integrada con metas de largo plazo, identificando cursos de acción específicos y estableciendo indicadores para el seguimiento de los resultados. La participación pasa a ser el eje conductor de la toma de decisiones sobre las alternativas a elegir y acciones a cumplir y, en ese caso, la gestión debe contemplar convenios entre la administración y los particulares, como así también flexibilidad en su tramitación, teniendo en cuenta las necesidades y urgencias que requiere la gestión. Es decir que este tipo de planificación utiliza planes, programas y proyectos que surgen del consenso entre los grupos sociales.

UNA NUEVA FORMA DE HACER PLANIFICACIÓN

La planificación en América Latina ha pasado por muchas modas pero ninguna ha dejado su impronta como lo ha hecho y lo sigue haciendo la planificación económica sectorial. Las otras modalidades de planificación han tenido un momento de auge y luego de decadencia y no han logrado los resultados esperados porque en ninguno de los casos, excepto la económica han ido acompañadas por cambios estructurales acordes con la naturaleza propia del tipo de planificación a implementar.

En los '80 la atención se centra en el ambiente, la planificación ambiental y la gestión ambiental por lo que se generan, dentro de la estructura administrativa verticalista, nuevas oficinas para atender a este tema. El tratamiento del ambiente pasa a ser sectorial y no una política integral y sistémica como su naturaleza

lo exige.

La Planificación Estratégica tiene su origen en la misma época pero en nuestros países es a partir de los '90 cuando se pone de moda. Políticos y técnicos hablan de Planificación Estratégica. Todos quieren ponerla en marcha imitando al éxito alcanzado con el Plan Estratégico de Barcelona o el de Curitiba. El problema es que realmente se sabe cómo hacerlo?. Se sigue pensando que esta tarea es exclusiva o privativa de la Oficina de Planificación, los integrantes de las Oficinas de Planificación muchas veces se sienten excluidos por grupos ad-hoc que son contratados con este fin, se llaman a los diferentes sectores a participar, pero no se involucra a toda la institución en este proceso, cada uno cumple su rol sin generar un proceso de retroalimentación. Se desconoce o no se quiere reconocer que la Planificación Estratégica, la Planificación Ambiental y el Ordenamiento Territorial son distintos y que deben implementarse en forma articulada y complementaria.

El Ordenamiento Territorial es la forma de planificación que hace alusión una técnica basada en un análisis interdisciplinario de la realidad, que exige un diagnóstico y la construcción de escenarios a partir de procedimientos técnicos lógicos y coherentes para conciliar los diferentes usos del suelo resguardando la misma base que los sustenta, la naturaleza.

La Planificación Ambiental se preocupa por la sustentabilidad entre crecimiento económico, equidad social y búsqueda del equilibrio de los ecosistemas.

En el caso de la Planificación Estratégica involucra a ambas y es toda acción o acciones que se realizan para crear un futuro y no ser arrastrado por los hechos. Muchos la definen como el arte de gobernar en situación de poder compartido, lo que implica construir en forma participativa y comunitaria cada instancia de este proceso, detectando problemas reales, distinguiendo los actores que apoyan el proceso y aquellos que se oponen, para tratar de consensuar acciones presentes en pos de una imagen futura, la que sirve como faro direccional para la planificación en el mediano y el largo plazo. Cualquier nuevo esfuerzo que puede llegar a hacerse puede quedar trunco sino se institucionaliza este proceso y sino se tiene claro el rol que cumple la Planificación Económica, el Ordenamiento Territorial y la Planificación Ambiental en este proceso.

Esta afirmación se sustenta en trabajos que se vienen haciendo desde hace muchos años a nivel legislativo y de gobierno provincial y municipal y en el análisis reflexivo del decálogo de la planificación propuesto por Carlos Matus (1977), uno de los ideólogos de la Planificación Estratégica, quien define un decálogo de 10 premisas:

- Planifica quien tiene la capacidad de decidir y la responsabilidad de conducir, ya que en cada situación que se presenta existen múltiples recursos escasos que atraviesan las distintas dimensiones de la realidad.
- La planificación por definición es política porque uno de los recursos que restringen nuestras capacidades de producción social de acciones son las restricciones de poder, como también pueden serlo los valores, las culturas internalizadas en los actores, los conocimientos, etc.
- La planificación se refiere al presente, porque un proceso solo se gobierna con la acción. No es un diseño sobre el futuro, sin embargo por ser imposible tomar una decisión racional hoy sin explorar el futuro.
- La planificación exige un cálculo situacional, supone un cálculo complejo que cruza los cuatro momentos de la planificación: el explicativo, el normativo, el táctico-operacional y el estratégico.
- La planificación se refiere a oportunidades y a problemas reales, esto obliga a buscar nuevos enfoques teóricos-metodológicos para saber precisar problemas, analizarlos explicarlos, determinar cuáles son falsos y cuales verdaderos, como son valorados por los diferentes actores.
- La planificación es inseparable de la gerencia. Es una forma de organización para la acción, por eso no puede ser privativa de una sola oficina dentro de una institución. Se basa en ideas y recomendaciones, pero se concreta en operaciones. Todas conforman una opción de organización global, una distribución de funciones y de responsabilidades de coordinación y un ordenamiento de la asignación de recursos en función del logro del máximo de eficiencia.
- La planificación nunca se refiere a adivinar el futuro, pero sí trabajar considerando la incertidumbre

de posibles variantes que escapan a nuestra voluntad y poder, que no es ni más ni menos que trabajar con escenarios de cálculo, una articulación de opciones y variantes. La obligación es tener un plan y una estrategia para varios escenarios que se ubiquen dentro de los extremos aparentemente posibles. Esto implica trabajar con nuevas técnicas y procedimientos que la planificación tradicional no consideraba.

- El plan es modular. Está compuesto por unidades o células que pueden agregarse, dimensionarse y combinarse de distinta manera, según los objetivos que se persigan, la situación inicial y la estrategia elaborada.
- La planificación no es monopolio de nadie. El plan enfrenta oponentes que también planifican. Hay otros actores en la realidad que también planifican con objetivos distintos a los nuestros. El Estado no es el único actor que planifica por lo que es necesario precisar la realidad a partir de la visión de todos.
- La planificación no manda sobre el tiempo ni se deja rigidizar por él, por lo que se debe operar en cuatro instancias temporales articuladas y formalizadas: la coyuntural el hoy, el cálculo que precede y preside la acción, la anual-operativa, la del mediano plazo que marca las trayectorias y objetivos que servirán de guía para la planificación anual y la coyuntural y la del largo plazo, cuya función es anticipar el futuro que queremos crear, sirve de faro direccional para la planificación de mediano plazo.

En estas 10 consideraciones está contenida la explicación de porqué debe operarse un cambio en la forma de hacer planificación y como debe hacerse ya que el proceso debe ser abarcativo. Cada gobernante de un proceso político, económico, social u organizativo tiene que diseñar su propio método de planificación conforme a su realidad, sus necesidades, los recursos humanos que posee, pero con la conciencia de que el mismo lleva implícito un cambio estructural importante y donde el Ordenamiento Territorial pasa a cumplir un rol fundamental que nunca tuvo.

Dentro del marco de una Planificación Estratégica, el Ordenamiento Territorial se constituye en la técnica idónea para poder detectar problemas, para poder interaccionar con los distintos actores que también planifican conforme a su realidad, para estudiar y analizar diferentes situaciones integrales a una escala de resolución manejable, la escala local. Pero para poder responder a este desafío también debe buscar metodologías, procedimientos e instrumentos que sean capaces de definir situaciones, realizar operaciones coyunturales, dar respuestas en tiempo y forma conforme al arco direccional trazado en el largo plazo y construir escenarios alternativos frente a probables obstáculos que se presenten.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

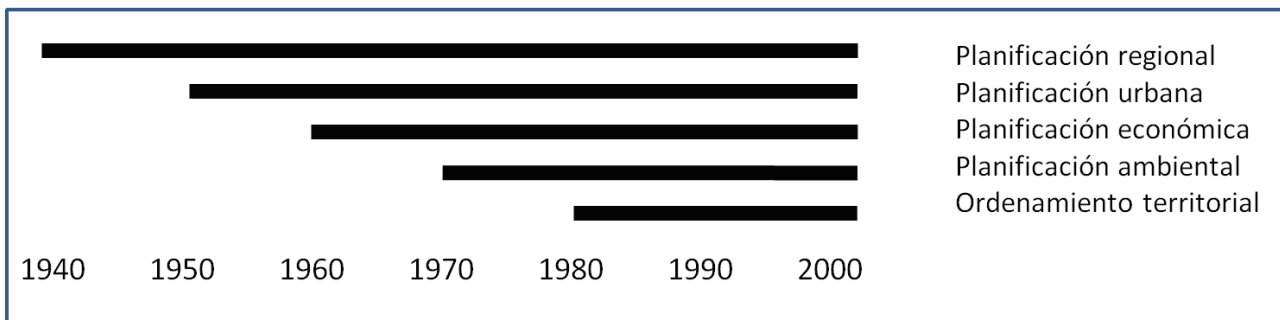
La reconstrucción del proceso de ordenamiento del territorio en nuestros países, como anteriormente se mencionara, se realiza a partir del trabajo de Massiris (2002), quien analiza las diversas opciones de planificación sectoriales y plurisectoriales que inciden en el territorio. Destaca en este sentido, a la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental como antecedentes directos del Ordenamiento del Territorio.

Comenta que en algunos países de América Latina el ordenamiento del territorio nace ligado a la planificación urbana. Es el caso de Argentina, en la provincia de Buenos Aires, que en el año 1977 promulga la ley sobre ordenamiento territorial y usos del suelo con fuerte énfasis urbanístico. En Cuba se asocia desde 1978 la planificación física y el urbanismo, lo cual es reforzado y consolidado con el Anteproyecto de Decreto de Ley de la Planificación Física que se encuentra actualmente en proceso de aprobación. En Colombia la planificación de los usos del suelo urbano se adopta legalmente en 1979, que constituye la base de la Ley N°388 de 1997 reguladora de la ordenación del territorio municipal y distrital (Massiris, 1999).

En el caso de Chile, desde sus orígenes ha estado ligado al urbanismo y si bien actualmente existen normas específicas de Ordenamiento Territorial siguen siendo sus principales soportes la Ley General de

Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OUGC). Es importante mencionar que a partir del año 1980 en toda América Latina se pone énfasis en el enfoque del ecodesarrollo, del que deriva rápidamente al concepto de desarrollo sustentable impulsado a partir del Informe Brundtland "Acción para un Futuro Común" en 1987. Posterior a este informe, y previo a la Cumbre de Río de 1992, se realizan esfuerzos para elaborar una visión de conjunto acerca del problema del desarrollo y el medio ambiente y con el auspicio del PNUD y el BID se conforma en 1989 una comisión encargada de elaborar dicha visión para ser presentada en la Cumbre de Río, conformada por representantes de distintos países latinoamericanos. En 1990, bajo el título de Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente, se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable a partir de siete grandes líneas: a) la erradicación de la pobreza, b) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, c) la ordenación del territorio, d) el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, e) una nueva estrategia económica y social, f) la organización y movilización social, y g) la reforma del Estado (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991). Estrategia que hasta el momento ha dado pocos resultados positivos.

FIGURA 1. Evolución de la planificación en América Latina.



Fuente: Ángel Massiris Cabeza, Ordenación del Territorio en América Latina, Scripta Nova, vol.VI, Núm.125, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788, Octubre 2002.

En la segunda mitad de la década del 90, los países latinoamericanos intensifican sus políticas ambientales a partir de la aprobación de leyes ambientales y la creación de ministerios e instituciones encargadas de la gestión ambiental. Países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, conciben el ordenamiento territorial como un instrumento de gestión ambiental, especialmente asociado a zonificaciones de usos del suelo y la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural, visión que en nuestro país aun actualmente está vigente.

Es en esta década cuando se inicia la elaboración de planes de ordenamiento y la elaboración de regulaciones jurídicas, las cuales a pesar de que reconocían la transversabilidad e intersectorialidad del ordenamiento territorial e involucraban elementos de planificación ambiental y urbano-regional no resolvían la necesidad de concurrencia o articulación de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos, e incluso se presentaban situaciones conflictivas derivadas del hecho de que cada uno de estos planes estaba soportado por normas legales distintas, concebidas independientemente, situación que sigue ocurriendo. En México, por ejemplo, los actuales programas estatales de Ordenamiento Territorial carecen de soporte jurídico propio, en tanto que sí lo tienen los planes de ordenamiento de asentamientos humanos y los ecológicos. En Colombia se elaboran planes de desarrollo socio-económico, ambiental y de Ordenamiento Territorial a través de leyes diferentes. En países como Colombia, Venezuela, Argentina y Honduras, hasta el 2000, se vincula el ordenamiento con la organización política administrativa y las políticas de descentralización.

Con respecto a lo planteado es muy ilustrativa la evaluación realizada por el Instituto de Geografía de la

Universidad Católica de Chile, en 1999: "... es notable la dispersión de las competencias públicas relativas al ordenamiento territorial en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades, debido, en gran medida, al hecho de que, por una parte, la ordenación del territorio es un tema de carácter horizontal que demanda esfuerzos transversales, intersectoriales, interdisciplinarios, sistemáticos e integrales, y por otro, en muchos casos los instrumentos de planificación territorial disponibles son de carácter sectorial..." y por lo tanto, no fueron concebidos con fines de ordenación territorial aunque en la práctica algunos han derivado en eso.

En el año 2001 en Venezuela se comienza a discutir la integración de la normatividad y de la gestión urbanística, ambiental y territorial, situación que sigue siendo común también en otros países. Es decir que hasta el momento son pocos los avances logrados en esta materia. Con la excepción de Venezuela el resto hasta el momento no tiene una Ley de Ordenamiento Territorial a nivel nacional. Sí existen planes departamentales o municipales y en muchos el sesgo es urbano, por lo que no llega a constituir una política de Estado que articulen las acciones del Ordenamiento Territorial a distintos niveles jurisdiccionales en forma efectiva.

EL ESTADO DE SITUACIÓN EN ARGENTINA

La realidad argentina es similar a la de otros países latinoamericanos. El primer antecedente de una Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, tal como se mencionara anteriormente, es la Buenos Aires en el año 1977 (Ley Nº 8912) y las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley Nº 10.128/83 y el Decreto Nº 3398/87. En Mendoza existen antecedentes desde 1972 y más de 12 proyectos de ley sin resolución hasta el momento, al igual que en otras provincias como Salta, San Luis, Río Negro y Tucumán, en donde solo existen reglamentaciones parciales que atienden determinados aspectos del Ordenamiento Territorial.

En el 2000 entra al Parlamento un proyecto Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que declara de interés nacional el ordenamiento territorial y se asocia estrechamente con las políticas de descentralización territorial. Luego de la crisis del 2001, el Gobierno Nacional demuestra un especial interés en revertir la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales. Para ello encomienda al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permita reordenar el territorio nacional.

Este proyecto concibe al Ordenamiento Territorial como una construcción política y social progresiva en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar o jurisdicción de su territorio. Se instrumenta a partir de la formulación de una política nacional, la que es la encargada de articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de los distintos niveles jurisdiccionales y compatibilizar las políticas y acciones sectoriales que provocan impacto territorial.

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), como es denominada, tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. No se concibe como una política territorial tradicional, elaborada sólo por equipos técnicos y en función de una demanda coyuntural, sino que se pretende que cada organismo incorpore la dimensión territorial en su gestión de gobierno y a la par, que la sociedad argentina comprenda que este tema es una competencia compartida con las instituciones de gobierno, tomando conciencia de su responsabilidad como actor territorial.

Se trata de una perspectiva de carácter transversal al conjunto de la gestión socio-gubernamental que debe permitir superar la actitud de competencia entre provincias y municipios para instalar modelos de gestión compartida del territorio en el contexto de un marco territorial nacional consensuado.

En otras palabras, el desarrollo territorial depende por un lado de una compleja y dinámica vinculación entre territorio–ambiente–economía–sociedad y por otro lado de la construcción de una nueva manera de abordar y construir ese territorio.

Este marco territorial consensado de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es el de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en donde cada habitante de este suelo y su comunidad haya logrado:

- Desarrollar su identidad territorial y cultural, así como su sentido de pertenencia al territorio.
- Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.
- Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos.
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.
- Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

Toda política requiere de estrategias e instrumentos para poder ponerse en marcha y generar los efectos deseados. La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. Es el instrumento operativo que señala el modo de intervención capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo, permitiendo así construir un mayor equilibrio e integración territorial.

El SiNDOT pone en marcha tres componentes básicos que, debidamente articulados y movilizados, garantizarán el logro de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, estos componentes son:

- El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha.
- El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) que genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.
- La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio que define las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

Este proyecto está en marcha y si bien existe un primer documento que incorpora resultados de los talleres provinciales y regionales se estima que todavía falta mucho por hacer, sobre todo en lo referente a la forma de integración de la información y el énfasis que se le debe dar a los usos del suelo, la capacidad de acogida del territorio para optimizarlos y las acciones necesarias para minimizar los desequilibrios y la falta de cohesión social y territorial.

Sin embargo, tal como recalca Méndez Vergara (2000), el proceso de Ordenamiento Territorial en América Latina no ha sido eficiente en la evaluación de los impactos que causan las actividades económicas sobre el ambiente, ni en la eliminación de problemas sustantivos que afectan a la sociedad, a la configuración territorial y al ambiente en general.

Tal como expresa Vega Mora, las limitaciones para solucionar los problemas de Ordenamiento Territorial obedecen fundamentalmente a consideraciones de tipo político, económico y organizacional (Vega Mora, 1997; 2001). Es decir que los obstáculos más importantes son de gestión relacionados con la planificación, ejecución y control de las instituciones competentes, el manejo de la información para la articulación de acciones a diferentes niveles y la inexistencia de un marco normativo claro que viabilice las necesarias transformaciones estructurales que hay que producir para que este proceso se consolide en el mediano y largo plazo.

Si las potestades y competencias entre nación, región o provincia y municipio está bien definidas y existen los ámbitos adecuados para coordinar acciones es posible generar estrategias para definir pautas de

ordenamiento del territorio que permitan conciliar posiciones entre los intereses del mercado y los de la sociedad, ofreciendo alternativas u opciones que permitan minimizar los efectos que provoca la concentración en determinados lugares y la falta de inversiones en otros.

Ello requiere de una forma de organización para la acción diferente a la existente hasta hoy en el Estado y de una legislación moderna que sirva de sustento a las decisiones que se tomen referentes a la forma de aplicación de estos instrumentos con una visión amplia, holística e integral.

CONTENIDOS BÁSICOS DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

La Política y el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, tal como se mencionó anteriormente, incorpora un tercer componente: la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Este marco legal deberá orientar y regular el proceso de organización y ordenamiento territorial.

La carencia de este instrumento ha conducido a la presencia de un marco legal disperso. De esta manera se deberá cumplir en forma concreta con lo que señala la Constitución Nacional reformada en 1994 para orientar la construcción del territorio argentino en tanto:

- El Art.75 inc. 19 otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer al crecimiento armónico de la Nación y a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.
- El Art. 124 facilita la posibilidad que las provincias participen y creen regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social. En ellas se podrán crear además instituciones orgánicas para el cumplimiento de estos fines. No obstante esto, sus atribuciones son limitadas como lo establece el Art. 26, al prohibir la celebración de tratados parciales de carácter político entre ellas.
- El Art. 41 otorga a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección en materia ambiental, respetando las jurisdicciones locales. Corresponde a las provincias el dictado concreto de las normas ambientales. Estas normas están directamente vinculadas con el buen uso del territorio y por ende presupone los planes y programas de ordenamiento territorial que las provincias pongan en marcha.

Elaborar este marco legal constituye una oportunidad. No obstante no se puede desconocer que existe una profusa experiencia en proyectos e iniciativas de carácter territorial. Es por ello que en la elaboración de este marco legal se deberán tener en cuenta también:

- Las leyes provinciales vinculadas al desarrollo territorial y uso del suelo existentes, la legislación ambiental, la de manejo de riesgos y las que se han producido desde la gestión sectorial a fin de completar el panorama nacional de base para la construcción de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio Argentino.
- Los tratados que definen la integración de Argentina en el contexto internacional teniendo especial atención sobre aquellos que se vinculan con MERCOSUR.
- Las leyes, tratados y documentos que tienden a la consideración de los múltiples ambientes y recursos naturales en el país y los que comparte con sus vecinos.

Esta normativa deberá simplificar la legislación de desarrollo y ordenamiento territorial, regular en la materia, orientar con precisión y simplicidad las acciones provinciales y locales públicas y privadas, así como adecuar la normativa a la realidad territorial argentina. Deberá ponerse especial énfasis en la prevención de los problemas futuros, ya que generalmente aparecen una serie de conflictos paradigmáticos: aparente contradicción entre conservación y desarrollo, pugna entre los intereses públicos y privados y diferencias entre la visión local y la global.

En la Política y el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT y SiNDOT,

respectivamente) se establece que la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deberá contener entre otros:

- Objeto y finalidad de la ley.
- Definición clara de los conceptos involucrados: desarrollo, ordenamiento territorial y uso del suelo, entre otros.
- Definición de las diferentes instancias comprometidas y de coordinación general.
- Definición de las diferentes instancias de formulación de planes y proyectos (nacional, provincial, municipal, otros).
- Definición del modelo de país deseado por la PNDOT.
- Tipos de planes involucrados en la PNDOT (nacionales, provinciales, municipales, urbanos, rurales, regionales, microregionales y carácter fronterizo transnacional).
- Viabilidad de los planes desde el punto de vista sociopolítico (modalidades de participación y sus competencias), desde el punto de vista económico—financiero (recursos humanos, naturales, financieros, tecnológicos, otros) y técnico (conocimiento instrumental, tecnologías preferentes, otros).
- Responsabilidades de las provincias a nivel territorial, competencias y complementación con la Nación. Normas de la intervención territorial, la distribución de competencias con los municipios y las entidades territoriales de la sociedad, así como las modalidades de intervención de cada actor.
- Responsabilidades de los municipios y gobiernos locales a nivel territorial, competencias y complementación con la Nación y las provincias.
- Responsabilidades sectoriales a nivel territorial, competencias y complementación con los anteriores.
- Responsabilidades de las entidades territoriales: definición de las entidades que serán reconocidas, competencias, modalidades de la participación y de la complementación con la gestión pública.

Con respecto a este enunciado es preciso hacer dos comentarios que se consideran centrales para que este proyecto tenga éxito.

El primero se refiere al problema de definición que hay en cuanto a las competencias jurisdiccionales entre Nación, Provincia y Municipio. Hay que recordar que Argentina es un país federal y por ende existen distintos niveles de competencia y autonomía, es decir de descentralización de poder. Cada provincia dicta su carta orgánica o constitución, la que está condicionada a la Constitución Nacional, de acuerdo a la reforma del año 1994, en 5 temas: el sistema republicano, los principios de derechos y garantías, la educación y justicia y el régimen municipal autónomo. Con respecto a este último punto hay que hacer la salvedad que en el Art. 123 de la Constitución Nacional del año 1994 se aclara que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La mayoría de las provincias han modificado su Constitución, han cambiado la concepción del municipio y han definido distintos criterios para otorgar autonomía. Esto representa un problema serio a la hora de definir los alcances de la futura Ley de Ordenamiento Territorial Nacional y puede hacer fracasar el intento de ordenar y articular todas las normativas referentes al territorio. Máxime cuando existen todavía 4 provincias que no han modificado su Carta Orgánica y que tres de ellas se encuentran entre las más grandes y con mayor poder político y económico: Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, lo que constituyen limitaciones de tipo político, económico y organizacional que pueden afectar la puesta en marcha del Ordenamiento Territorial.

El segundo comentario tiene que ver con la gestión y los instrumentos que la misma debe articular y poner en marcha, aspecto clave que puede hacer fracasar este nuevo intento de planificar. El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha y el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) solo serán viables y tendrán permanencia y estabilidad en la medida que exista una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Pero la Ley debe destinar un capítulo aparte para definir la

modalidad de gestión, una que responda a la propia naturaleza del Ordenamiento Territorial, sistémica e integral y que defina claramente los instrumentos y su jerarquía para cada nivel de competencia.

Se plantea la necesidad de innovar y para ello se debe generar una nueva forma de gestión, administración o gerencia que pueda manejar instrumentos técnicos y legales que permitan funcionar con eficiencia para responder en tiempo y forma a las demandas que plantea la comunidad.

La realidad reclama una forma de gestión dinámica, sistémica y flexible que actúe en forma coordinada, involucre a todos los niveles u oficinas de una institución y a todas las instituciones con injerencia en el tema, incorpore tecnología informacional, una planificación administrativa—contable y una adecuada capacitación del recurso humano interviniente en el proceso.

En primera instancia de debe partir de un nuevo concepto de política, una de carácter transversal a las políticas intersectoriales con una visión más interjurisdiccional que contemple una mayor interacción entre la economía de mercado, los nuevos roles del Estado, las acciones de los sectores privados y las actuaciones entre los sectores públicos y jurisdicciones territoriales. Todo esto involucra la Ordenación del Territorio, la que comprende un conjunto de normas y herramientas a partir de una negociación entre el Estado, las empresas y otros actores que inciden con su accionar en el uso del suelo.

El control ambiental, la planificación y gestión del territorio son posibles mediante la formulación y gestión de planes de Ordenamiento Territorial adaptados a los niveles de competencia, ya que por ejemplo, no es el mismo nivel de resolución o escala a la que debe trabajar la provincia o el municipio. Este último es el que mejor conoce las modalidades de convivencia vecinal, carencias y potencialidades de su territorio y los problemas de infraestructuras y equipamientos en materia de obras y servicios públicos.

LOS SIG COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN TERRITORIAL

Una estructura organizacional flexible debe prever el aprovechamiento del recurso humano existente, hacer partícipe a todas las áreas y reasignar funciones que permitan una eficaz y productiva redistribución del personal, un adecuado manejo de toda la información que se maneja, una mejor recaudación tributaria, la generación de información gerencial para la toma de decisiones y una mejor atención al contribuyente.

El núcleo central del nuevo paradigma tecno—productivo mundial es la información y esta se torna imprescindible a escala local o territorial. Contar con información suficiente permite reducir el nivel de incertidumbre para no ocasionar un perjuicio ecológico y desiccional que afecte a la sociedad en su conjunto y comprometa las generaciones futuras. Pero para lograr un buen manejo de la información es necesario incorporar aquellas tecnologías que permitan agilizar los procedimientos administrativos y conformar sistemas inteligentes que permitan hacer Ordenamiento Territorial y dar respuesta a:

- Qué se tiene, el quantum de recursos naturales y humanos (inventarios).
- Dónde se encuentran, es decir cómo se distribuyen (para lo cual necesita del control y gestión de datos catastrales, planificación urbana, infraestructuras y equipamientos, otros).
- Cuánto significan, lo que implica una forma de medición o evaluación.
- Cuáles son los procesos naturales y socioeconómicos que influyen.
- Monitorear los cambios en la población, los usos del suelo y el medioambiente.
- Construir escenarios futuros para evaluar alternativas.
- Diseñar políticas que contribuyan a lograr un desarrollo sostenible.

En consecuencia, una de las tecnologías a incorporar deben ser los Sistemas de Información Geográfica (SIG), ya que los nuevos avances técnicos en informática y teledetección están permitiendo actualmente una mejora sustancial del conocimiento geográfico y de la exactitud de su representación.

El número de datos de los que se dispone sobre el territorio se multiplican incesantemente y paralelamente lo hace la capacidad técnica del almacenamiento y tratamiento de los mismos. Por otro lado se está logrando una sustancial ampliación de las posibilidades de representación gráfica incluyendo la agilización y

flexibilización en la producción de mapas que permiten sintetizar muchas de las problemáticas actuales a nivel local.

Sin embargo no basta con conocer las potencialidades de las tecnologías. Para realizar su incorporación de manera efectiva es importante evaluar las posibilidades de su implementación, las que están en correspondencia con la finalidad del mismo, con el tipo de datos que se necesitan y con la capacidad del recurso humano que se posea, por lo que el problema de selección de una estructura organizacional va más allá del equipo y el sistema informático. Se necesita de toda una planificación administrativa— contable, el diseño del entorno económico, financiero, jurídico y sobre todo del personal que permita llevar al sistema al período de madurez en su explotación, ya que se ha comprobado que las cuestiones responsables de los fallos de implementación son casi siempre problemas de personas y no problemas tecnológicos.

La gestión debe tener en cuenta además ciertas pautas que ayuden a su correcta inserción entre las que se pueden mencionar:

- La evaluación del proceso de adaptación a nivel institucional.
- La definición de criterios básicos generales sobre el manejo de la información.
- La determinación de formas efectivas de conexión dentro de la institución y con redes intraregionales, nacionales e internacionales.
- El desarrollo de un intensivo programa de capacitación y calificación de recursos humanos.

Si la estructura organizacional está bien diseñada, si existe una lógica sustentada en un modelo conceptual adecuado a los fines que se persigue, entonces será posible obtener toda aquella información que se requiera, producir nueva información, elaborar indicadores adecuados para interpretar diferentes situaciones referidas a un espacio, monitorear los procesos que se producen, predecir comportamientos futuros y evaluar alternativas tendientes a modificar la realidad a través de la toma de decisiones ajustadas y en el lapso de tiempo demandado.

PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS. ZONIFICACIONES MUNICIPALES

¿Es lo mismo un plan, programa o proyecto?. La respuesta es no y esto que parece tan simple y obvio no siempre lo es, por lo que se considera importante establecer su distinción debido a que constituyen el instrumental básico del que se vale el Ordenamiento Territorial para poder actuar sobre el territorio.

Un **Plan de Ordenamiento Territorial** es el diseño del modelo territorial o imagen objetivo que se desea alcanzar a largo plazo, por lo que deben contemplar medidas de regulación o control (normativas), de intervención o acción (programas y proyectos) y de gestión. Es decir que un Plan de Ordenamiento Territorial debe contener un conjunto de disposiciones relativas al territorio y los usos del suelo, es decir las actividades, las redes de infraestructura, servicios, las normas de edificaciones, las medidas de protección, conservación del suelo, la defensa y el mejoramiento del medio ambiente, así como el desarrollo o conservación del patrimonio histórico. Un **Programa** consiste en el conjunto de medidas orientadas a un mismo objetivo y los **Proyectos** las actividades que pueden ser planeadas, evaluadas y ejecutadas aisladamente.

Con respecto a las zonificaciones y códigos utilizados hasta el momento, sólo a escala de la planificación urbana, deben ser adaptados conforme a las exigencias actuales. Se trata de instrumentos técnicos y legales que debido a su concepción rígida no responden a las demandas actuales. La zonificación de usos ha pasado a ser solo una operación que se realiza sobre un plano con el fin de asignar a cada espacio una función determinada según las actividades humanas que se practican. Esta acción es esquemática, mecánica, sectorizante e inflexible. Sin embargo debería ser una actividad sistémica ejercida a partir de ciertas pautas orientadoras frente a una realidad multidimensional, cambiante en intensidad y forma, para la cual el uso de los Sistemas de Información Geográfica pasa a ser imprescindible.

Otro instrumento muy poco conocido en nuestro país pero que se estima necesario de considerar es la Evaluación de Impacto Territorial (EIT), procedimiento destinado a identificar e interpretar las actuaciones que desde el punto de vista económico, social y territorial inciden en el Plan de Ordenamiento Territorial y que tiene la capacidad para intervenir en el modelo territorial, así como para prevenir las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados puedan causar al equilibrio territorial, al mantenimiento de la calidad de vida, la equidad social y el desarrollo sustentable.

Una correcta Evaluación de Impacto Territorial (EIT) debe velar por el cumplimiento de los presupuestos mínimos de protección ambiental y los presupuestos mínimos sobre capacidad de carga y acogida o aptitud de un territorio para el asentamiento humano y el desarrollo de las actividades económicas.

En conclusión, si la estructura organizacional es flexible, la incorporación de tecnologías debe permitir compatibilizar los usos del suelo, orientar el crecimiento según la imagen futura consensuada, dar opciones para la instalación minimizando los efectos negativos. Esta modalidad de trabajo, en donde deben confluír los intereses de diferentes agentes que inciden en la organización del territorio, permite negociar alternativas en pos de la elección de aquella que ocasione menor perjuicio económico, social y ambiental.

La tarea no es fácil, es un desafío en el momento actual pero es posible. Tenemos la necesidad y obligación de ser creativos en la búsqueda de soluciones o propuestas que permitan disminuir diferencias y potenciar el desarrollo.

EL CASO DE MENDOZA

La provincia de Mendoza, a pesar de no haber avanzado en la reforma constitucional desde hace más de 20 años, viene intentando tener una Ley de Ordenamiento Territorial y actualmente está debatiendo un nuevo proyecto que surge de una experiencia inédita, al ser el sector académico—científico el que la elabora y el gobierno que la presenta a la legislatura provincial sin introducir modificaciones. Recordemos que Mendoza es la primera provincia en la Argentina que formula una Ley de Medio Ambiente en el año 1992, legislación modelo que sirvió de ejemplo para otras provincias argentinas. Si bien entre sus principios y objetivos contempla aspectos vinculados al Ordenamiento del Territorio, en su implementación las intenciones de articular ambiente y territorio se desvanecen.

En el intento de dar respuesta a los desequilibrios territoriales de la provincia han existido más de 12 proyectos de ley que no han llegado a concretarse. El análisis de algunos de ellos denotan los siguientes problemas:

- Carecen de organicidad.
- Presentan errores conceptuales y jurídicos.
- Hay redundancias y falta de precisión.
- Adolecen de graves fallas técnicas.
- No parten de un diagnóstico territorial.
- No definen jerarquías jurisdiccionales por lo cual se mezclan desordenadamente.
- No identifican en forma correcta los instrumentos.
- Los ámbitos de competencia no son bien delimitados.
- No están claras las modalidades de participación ni las formas de control.
- Hay una falta de articulación con la Ley del Ambiente, la Ley de Agua de la provincia y otras vinculadas al territorio.

Los últimos proyectos presentados en el 2002 y 2005 fueron los detonantes para que el sector científico y tecnológico elevara un informe interinstitucional que es apoyado por la sociedad en su conjunto. La presión suscitada no solo permitió frenar los proyectos sino archivarlos.

En virtud de esta decisión se firma un Acta Acuerdo Interinstitucional el 28 de diciembre de 2006, entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, las

Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico y otras instituciones en donde se conviene implementar acciones conjuntas para la elaboración y presentación de un Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

En el Acta mencionada se anexa el documento elaborado el día 4 de diciembre de 2006 en el primer Seminario—Taller Integrador sobre Aportes para la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza, el que se realiza en el marco de la Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica de la Universidad Nacional de Cuyo (Facultad de Filosofía y Letras). Uno de los objetivos del mencionado Seminario es definir el marco conceptual, actividad básica y necesaria para un trabajo multidisciplinario e interinstitucional, debido a la existencia de distintas posturas teóricas y filosóficas referente a los conceptos que involucra una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. En el evento citado también se acuerda la forma de organización más conveniente para lograr la mayor cantidad de aportes disciplinares y técnicos posibles, estableciendo etapas, plazos a cumplir y responsabilidades a asumir por lo diferentes actores sociales que participan en el proceso. La metodología propuesta se define a partir de la conformación de cinco equipos técnicos interdisciplinarios, representantes de diferentes instituciones que en forma ad—honorem brindan sus conocimientos, esfuerzo y tiempo para trabajar en este proyecto. Las temáticas abordadas son:

- Objetivos y principios a partir del análisis de la situación territorial actual de la provincia y el modelo de provincia deseado.
- Instrumentos del Ordenamiento Territorial. Pautas y criterios para su elaboración.
- Ámbitos de aplicación o de competencia provincia—municipios.
- Asignación de recursos, mecanismos de financiamiento necesarios para el logro de los objetivos propuestos en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.
- Articulación con la legislación vigente y penalidades.

El trabajo implica un gran esfuerzo de articulación de acciones que permitan interactuar con los diferentes equipos técnicos (ET), sistematizar y documentar el proceso, hacer gestiones para la obtención de información, difundir los resultados y lograr canales de participación de todas aquellas instituciones con competencia en el tema y con todos aquellos que forman parte de asociaciones intermedias o que en forma personal quieren sumarse a este proyecto. Actividades que están a cargo de una Coordinación General.

LIBRO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES. Referente al objeto y fines del Ordenamiento Territorial, principios generales, conceptos básicos y objetivos.

LIBRO SEGUNDO: INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Plan estratégico, planes de Ordenamiento Territorial, planes interjurisdiccionales, relación con el Plan Ambiental y Planes Sectoriales, Sistema de Información Territorial y Evaluación de Impacto territorial (EIT).

LIBRO TERCERO: SUJETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial (SICICOT), Unidad de Ejecución, procedimientos.

LIBRO CUARTO: MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL. consulta pública y audiencias públicas.

LIBRO QUINTO: FINANCIAMIENTO DEL SICICOT E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

LIBRO SEXTO: RÉGIMEN DE PENALIDADES.

LIBRO SÉPTIMO: DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

LOS TEMAS QUE INTERESAN

El proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo al que se hace referencia aborda una gran

cantidad de aspectos que guardan en sí una gran complejidad como puede apreciar quien lea el Proyecto. El propósito en este caso no es hacer un análisis exhaustivo artículo por artículo, lo cual resultaría muy tedioso, sino destacar los temas que se consideran verdaderos aportes y que pueden ser vistas por muchos como utopías, aunque pueden transformarse en realidad. Los temas más relevantes son:

- El considerar que el Ordenamiento Territorial debe ser una política del Estado porque involucra a todos, instituciones que poseen la autoridad para establecer las normas que regulan una sociedad, administración pública, los tribunales, las ONGs, a la escuela, las uniones vecinales, entre todos.
- El propiciar condiciones de gobernabilidad, que no es lo mismo que gobernanza, conceptos distintos pero complementarios al ser la gobernanza una herramienta analítica y descriptiva necesaria para que se dé la gobernabilidad.
- El sustentar la propuesta en principios y normas que priorizan la equidad y el bienestar general por encima de los intereses particulares, así como también el respeto de los valores y costumbres de la sociedad con un contenido ético.
- El prever una serie de instrumentos debidamente jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas.
- La propuesta de un modelo de gestión sistémico y eficiente, centrado en una visión integral y estratégica de la provincia y de los municipios, concepción que responde a la propia naturaleza del territorio al enfatizar en las interrelaciones del medio natural con el humano, lo económico, ambiental y social que se dan en un espacio y tiempo determinado.

La incorporación de instrumentos para la captación de recursos, canalización y direccionamiento de la inversión conforme a programas de promoción de las actividades económicas. El propósito es recuperar las plusvalías y promover o desalentar actividades en el territorio en base a los supuestos contenidos como fines estratégicos en los Planes de Ordenamiento Territorial de cualquier nivel. Estos instrumentos deben definir pautas estrictas para ejecutar cualquier obra pública y estar alineada con los objetivos de la Ley y los Planes de Ordenamiento Territorial, estableciendo prioridades de inversión.

Con respecto al tema de la gobernabilidad y gobernanza se establecen mecanismos de participación y patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés. El propósito de la participación social es generar las condiciones para que los ciudadanos de la provincia contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial. Tendiente a ello se definen mecanismos de educación, información, integración y participación tales como: publicidad, consultas públicas, audiencias públicas y acciones de amparo.

Se acuerda que los principios rectores que pretenden guiar el ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza son:

- El bien común, velando en especial por el derecho al agua, el suelo y el aire, derechos humanos básicos y vitales para el desarrollo de la vida humana y su hábitat.
- La equidad social y el equilibrio territorial, a fin de garantizar el acceso racional y equitativo a los recursos y las oportunidades y beneficios generados socialmente, promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar y armonizar el desigual desarrollo de provincias, regiones y municipios (Art. 75 Inc. 19 de la Constitución Nacional y Principio 8º de la Declaración de Río).
- El desarrollo sostenible, lo que supone un modo de desarrollo con justicia social y garantías del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (Art. 41 de la Constitución Nacional y Principio 4º de la Declaración de Río).

Los otros principios considerados son: el régimen federal, desarrollo humano, económico y social, atención prioritaria de necesidades básicas insatisfechas, utilización racional de recursos naturales,

preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, obligación del Estado con respecto al derecho de a la información y educación ambiental, autonomía municipal según alcance que fije la provincia, incorporación de las externalidades, prevención y responsabilidad, precautoriedad, participación de la ciudadanía, defensa de los intereses difusos y prohibición de excepciones.

Una mención especial es importante hacer con respecto a los instrumentos considerados para su aplicación: Planes de Ordenamiento Territorial, Sistema de Información Territorial, Evaluación de Impacto Territorial (EIT) y Auditoría Externa de Impacto Territorial.

Los planes de Ordenamiento Territorial se conciben como instrumentos que deben superar situaciones coyunturales y brindar orientaciones de mediano y largo plazo, conforme a una estrategia de desarrollo sustentable. Sus componentes varían conforme al tipo de plan y escala geográfica. Se diferencian dos tipos de planes de acuerdo a las competencias jurisdiccionales: Plan Provincial y Planes Municipales. Todos deben ser aprobados mediante ley para el caso del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y aquellos que incluyan convenios con la Nación o surjan de acuerdos interprovinciales o internacionales, por Ordenanza Municipal cuando se trate de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales, así como por Convenio cuando se trate de Programas Interjurisdiccionales e Intermunicipales, en todos los casos previa convocatoria ineludible a Audiencia Pública. El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas y define una serie de presupuestos mínimos entre los que se destacan: el establecimiento de grandes directrices territoriales en el corto, mediano y largo plazo, la determinación de las prioridades de la acción pública y privada a escala provincial, la definición de zonas homogéneas, heterogéneas y de interfaces en relaciones de compatibilidad, complementariedad e incompatibilidad entre usos del suelo y externalidades conflictivas, el fijar el orden de prioridades para la utilización, defensa y conservación de los recursos naturales y antrópicos, así como las acciones que aseguren el desarrollo sustentable, el proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana y el desarrollar procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, especialmente de transferencia de funciones y de asistencia técnica—institucional que se consideren imprescindibles para la ejecución de la presente ley.

Los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial son los que sirven de marco para la adecuada coordinación de los distintos programas, proyectos y acciones en el corto, mediano y largo plazo con incidencia a nivel municipal y son los que deben establecer acciones, políticas y estrategias para la parcelación y regularización dominial de predios urbanos, rurales y de secano, el establecimiento de coeficientes de densidad de la población (C.D.P.), intensidad de la edificación (Factor de Ocupación Total - F.O.T.), porcentaje de ocupación del suelo (Factor de Ocupación del Suelo - F.O.S.), códigos de edificación, mecanismos que garanticen la creación y preservación de los espacios públicos. Establece además la necesidad de articular estos planes con otros: Plan Estratégico de Desarrollo, los Planes Sectoriales, el Plan Ambiental, los que deben articularse con los Planes de Ordenamiento Territorial bajo una estrategia integradora.

El Sistema de Información Territorial debe ser de acceso público y gratuito y estar destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución y seguimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar, en forma gratuita, la información referente al territorio. Su constitución surge a partir de la conformación de una red interinstitucional de información territorial que incluye al Sector Científico y organizaciones de la Sociedad Civil y coordina los canales de información necesarios para el mejor desarrollo de las actividades públicas y privadas.

La Evaluación de Impacto Territorial (EIT) es un nuevo instrumento que está siendo utilizado en Europa para monitorear el desarrollo de los planes de Ordenamiento Territorial. Su propósito es identificar, interpretar y evaluar las consecuencias geográficas, sociales y económico—financieras que puedan causar las acciones o proyectos públicos o privados en el equilibrio territorial, la equidad social y el desarrollo sustentable. La EIT debe incluir aspectos geográficos, sociales y económicos. Los aspectos geográficos permiten identificar los diferentes usos que el hombre puede hacer de la tierra y evaluar las formas de organización resultantes de acuerdo a su grado de compatibilidad o incompatibilidad, las necesidades de

la sociedad y las características intrínsecas del medio natural y su relación con el antrópico. Los aspectos sociales se incorporan a los efectos de contribuir al desarrollo humano integral y los aspectos económico—financieros para poder comprender la relación costo—beneficio de las distintas actividades que se desarrollan o que se propongan.

La Auditoría Externa de Impacto Territorial se incorpora como procedimiento a ser realizado por las Universidades o Institutos de Investigación bajo la modalidad de consultoría externa y su propósito es medir la capacidad que tienen los Planes de Ordenamiento Territorial y sus Programas y Proyectos para intervenir en el logro del modelo territorial deseado.

Un capítulo aparte merece el tema de la gestión, el que ha sido el más difícil de resolver debido a la complejidad que entraña y también el más controversial por los intereses en juego. Atendiendo nuevamente a la naturaleza propia del Ordenamiento Territorial, sistémica e integral, se opta por un modelo de gestión innovador sustentado en la conformación de un Sistema interinstitucional que es coordinado por un ENTE que tiene facultades de autoridad de aplicación de la Ley.

La conformación del Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial (SICICOT) comprende al conjunto sistémico de organismos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la planificación del ordenamiento territorial, su aplicación y control interno y externo para el cumplimiento del objeto de la ley propuesta. La finalidad es imprimir una nueva dinámica al sistema actual, a través de un Ente Provincial de Ordenamiento Territorial en el que participen todos los diferentes actores implicados, respetando en forma estricta las exigencias de celeridad, transparencia y objetividad. Esto significa cambiar parcialmente y en forma gradual la metodología de trabajo vertical por la cooperación transversal que involucra lo social, lo político, lo económico, lo ambiental y territorial como una unidad indisoluble y poner énfasis en las vinculaciones múltiples, dinámicas y cambiantes entre sus diferentes actores, para poder actuar, de manera sinérgica, en el diseño de nuevas políticas territoriales, como actividades que deberán necesariamente plantearse de manera coordinada. Es la autoridad de aplicación de la presente Ley. Su carácter es descentralizado y autárquico, vinculado funcionalmente del Poder Ejecutivo Provincial, con personería jurídica, capacidad de decisión y recursos financieros propios. Lo integra un Consejo de Ordenamiento Territorial y una Unidad de Ejecución.

El Consejo de Ordenamiento Territorial lo conforman los representantes de los organismos e instituciones que participan en el SICICOT, del gobierno provincial, los municipios, organismos científicos, académicos, colegios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil, los que son llamados a participar según la materia y la pertinencia del tema a tratar. La Unidad de Ejecución estará integrada por siete especialistas en planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, con formación de grado y en diferentes disciplinas y campos de aplicación. Su selección es mediante concurso público de antecedentes y deben ser designados por el Poder Ejecutivo por el término de cinco años. Será dirigida por un Director Ejecutivo, el que debe reunir los mismos requisitos de los integrantes de la Unidad de Ejecución y también debe ser designado por el Poder Ejecutivo Provincial. Tiene la misión es coordinar la actuación de los organismos que participan en el Sistema, ofreciendo un espacio de concertación y consenso en el Consejo de Ordenamiento Territorial. Es el responsable de proponer, recibir, tramitar, ejecutar y controlar las iniciativas referentes al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, programas y proyectos, propiciar la participación social y ciudadana y la de los organismos científicos y académicos, las actividades de capacitación y asesoramiento, además de coordinar las políticas y prácticas catastrales, los procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones, elaborar las medidas y procedimientos coactivos necesarios para preservar el medio ambiente y el equilibrio territorial conforme a los principios preventivos y precautorios, diseñar en acuerdo con los organismos integrantes del SICICOT y poner en marcha el Sistema de Información Territorial, así como vigilar el cumplimiento de la Ley de Ordenamiento territorial.

¿ES VIABLE LA PROPUESTA PRESENTADA?

Hasta ahora es una utopía que puede hacerse realidad si existe voluntad política para hacerlo. Lo cierto es que existe de la imperiosa necesidad de minimizar los efectos de la lógica del mercado y el Ordenamiento Territorial surge como alternativa válida para el tan ansiado desarrollo sustentable al considerar el dónde y el quienes, al tener como principio básico el bien común y poseer una metodología que permite diagnosticar, construir escenarios y elaborar propuestas tendientes a alcanzar:

- La ocupación integral y equilibrada del territorio.
- El aprovechamiento racional de sus recursos naturales.
- La organización de los usos del suelo en función de las aptitudes naturales.
- La convivencia social sin exclusión de los sectores más desprotegidos.
- La preservación de la identidad de un lugar y del patrimonio natural y cultural.
- La protección de los espacios públicos.
- La satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- La disminución de la fragmentación territorial y desintegración social.

Para poder hacerlo debe transformarse en una Política de Estado que se sustente en una normativa acorde a su naturaleza. La propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo presentada reúne los requisitos básicos para lograrlo:

- Tiene una estructura lógica porque parte de la definición conceptual de cada instrumento que propone y define su aplicación a distintas escalas.
- Los principios y fines se formulan a partir del diagnóstico de la situación actual del territorio y el ambiente.
- Los ámbitos de aplicación se delimitan claramente para no generar superposiciones de funciones.
- Los mecanismos de gestión propuestos responden a la falta de coordinación y control existente actualmente en el Estado.
- Establece la forma de coordinación entre los instrumentos propios del Ordenamiento del Territorio y otras normativas vinculadas, delimitando ámbitos de competencia y funciones específicas.

Sin embargo existen riesgos que pueden impedir que esta utopía se transforme en realidad. A lo largo de todo el proceso algunos sectores políticos y empresariales, especialmente el de los grandes empresarios, demostraron desinterés por el tema y esto es preocupante.

Si los actores políticos son los que deben velar por el bien común se ha demostrado que no todos trabajan para el mismo sino que su accionar responde a otros intereses que no siempre tiene que ver con la cosa pública. En el caso de los empresarios, responden a la lógica del mercado y solo reclaman reglas claras para poder invertir, por lo que la solidaridad social pasa a un segundo lugar. En ambos casos se trata de actores que tienen una gran incidencia en el territorio.

Los obstáculos más importantes para darle viabilidad al proyecto se relacionan con la voluntad política, el poder económico y las formas de gestionar el territorio. Si el territorio en sí es sistémico también su régimen institucional debe serlo. En los talleres realizados tanto para organismos del Estado como para municipios y comunidad en general dos temas fueron recurrentes: la falta de coordinación y de control, manifiesta en el accionar de los organismos públicos. Existen antecedentes internacionales, nacionales, provinciales y municipales que permiten afirmar con certeza que la mayoría de las causas de los problemas de Ordenamiento Territorial se deben a las deficiencias detectadas en la gestión pública. En este sentido, la situación de nuestro país y particularmente la de Mendoza, coincide plenamente con el análisis que hace Massiris Cabeza (2002) sobre las políticas de Ordenamiento Territorial de quince países latinoamericanos, en las que se puede detectar obstáculos comunes:

- El Ordenamiento Territorial plantea la necesidad de articular las políticas sectoriales.

- No existe una organización propia para la gestión del ordenamiento, ni un marco legal que regule, con visión integral, la planificación del territorio.
- Hay ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto que facilite el intercambio fluido de información entre los organismos que participan en la gestión.
- Existe una débil visión prospectiva de las políticas de Ordenamiento Territorial.
- La participación ciudadana dista mucho aún de ser activa y decisiva debido a la incredulidad frente al proceso, un cierto temor de los ciudadanos a involucrarse.
- Existe un escaso dominio de metodologías de consensos y de resolución de conflictos en los procesos de concertación que permitan, por ejemplo, evitar que los actores poderosos impongan sus intereses individuales por encima del interés colectivo.

Frente a la necesidad de compatibilizar las decisiones territoriales la Ley propone la constitución de un Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial. En este Sistema los actores sociales deben cumplir roles activos en la gestión poniendo especial énfasis en:

- La comunicación y coordinación institucional de los distintos actores vinculados con el ordenamiento territorial y usos del suelo.
- El ejercicio de los mecanismos de participación de la población involucrada en los procesos de ordenamiento territorial y usos del suelo.
- La capacitación de los cuadros técnicos y profesionales del Estado para gestionar el territorio.
- Campañas de difusión y educación para que la población pueda garantizar el control social responsable.

En consecuencia la propuesta es trabajar en el corto plazo de manera coordinada, funcional y eficiente en los temas referentes a los usos del suelo para alcanzar las metas propuestas en el mediano y largo plazo conforme a los principios y objetivos que definen el modelo de provincia que ha sido consensuado entre todos.

Esta forma de trabajo exige una estructura organizacional flexible que coordine, asesore y aplique procedimientos transparentes y ágiles, que ofrezca un espacio de concertación y consenso, y que esto pueda hacerlo incorporando tecnologías que le permitan orientar el crecimiento según la imagen futura consensuada y así dar opciones para decidir dónde instalarse minimizando los efectos negativos medioambientales. Pero es la que debe también priorizar los controles cruzados y la transparencia de las decisiones y canalizando la participación pública a través del Plan.

La participación del sector académico—científico se la considera imprescindible para la capacitación y asesoramiento sobre el Ordenamiento Territorial, la formulación de propuestas de programas y proyectos, el monitoreo y control de los procesos a través de informes, dictámenes y declaraciones.

La participación de la Sociedad Civil Organizada (Organizaciones Intermedias, ONG) es la clave en este proceso y se la puede formalizar a través de la creación de la figura del Defensor del Pueblo, la cual está incorporada en la Constitución Nacional, a fin de que reciba las inquietudes, las procese técnicamente, las plantee y luego dé respuestas adecuadas a sus representados. Se reitera la necesidad de que las autoridades den cumplimiento a la obligación constitucional prevista en el Art. 41 de la Constitución Nacional así como en la Ley Nº 5961, respecto de la información y educación ambiental. Se parte de la premisa que considera que la mayor conciencia pública y la implicación en problemas territoriales y ambientales permitirán proteger mejor el derecho de cada persona de las generaciones presentes y futuras de vivir en un hábitat y ambiente adecuado a su salud y bienestar. Con este fin es necesario asegurar el acceso público a la información sobre lo territorial y ambiental, como así también fomentar la participación pública en la toma de decisión que afecta al territorio y el ambiente para su mejor control.

Esta modalidad de trabajo en donde confluyen los intereses de diferentes agentes que inciden en la organización del territorio, puede permitir negociar alternativas en pos de la elección de aquella que ocasione menor perjuicio económico, social y ambiental.

Pero, ¿cómo lograr la voluntad política para que se apruebe esta Ley?. La respuesta es a través de la

participación pública de la sociedad para la promoción en la toma de decisiones y ejecución conjunta de acciones (Principio 10º de la Declaración de Río y Arts. 164º y 165º de la Declaración de Johannesburgo), que también prevé este proyecto de Ley. En la medida que la Sociedad en su conjunto logre vencer los intereses en juego, consiga la aprobación y sanción legislativa e internalice el espíritu de la Ley se podrá exigir una forma de gestión y control más pertinente y eficiente para conducir este proceso. Pero, ¿se podrá lograr?. Este es el gran interrogante, las condiciones están dadas. La sociedad mendocina ha demostrado ser consciente y responsable de sus derechos y obligaciones, quiere participar y sabe cómo hacerlo. Si logra transformar esta utopía en realidad se habrá dado un paso hacia delante y se podrá constituir en un ejemplo multiplicador de efectos a ser imitado en otros lugares de Argentina y de América Latina. Al respecto Massiris (2002) en su investigación sobre el estado de situación del Ordenamiento Territorial en América Latina menciona:

- Si bien existe la concepción de la ordenación del territorio como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial mediante la cual es posible dar un tratamiento integral a la problemática de los territorios, en su instrumentación no existe claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que lleva a que a menudo la ordenación del territorio se confunda con la planificación ambiental y el urbanismo.
- Con excepción de Venezuela y Colombia predomina la práctica de la ordenación territorial sin respaldo legal propio (normas específicas reguladoras) situación que manifiesta una debilidad normativa de esta práctica en los países latinoamericanos y, en consecuencia, serios obstáculos para la articulación con las otras prácticas de planificación.
- Salvo Bolivia y Venezuela es común que la práctica ordenadora no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales de los países: nacional, regional, departamental (estatal, provincial) y municipal, según cada caso, lo que conduce a una práctica espacialmente fragmentada de la ordenación que en nada contribuye al manejo coherente del territorio.
- No existe una organización administrativa que favorezca la gestión integral de la ordenación del territorio la cual se realiza a partir de sistemas institucionales sectoriales, muy alejados del carácter global y horizontal que es connatural a la ordenación.
- La participación social en los procesos de ordenación es débil. El carácter integrador de la ordenación del territorio exige un compromiso con el apoyo a la participación social y a la concertación como forma de hacer de la ordenación un proceso de construcción colectiva del uso y ocupación deseado del territorio y no ceder a las presiones de algunos grupos.
- La mayoría de los países latinoamericanos carecen de sistemas nacionales de producción de información territorial que articulen a las diversas instituciones que desde perspectivas sectoriales, generan dicha información.

Es decir que el ante—proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo es pertinente y eficiente. La pertinencia la da el establecimiento de lineamientos generales sobre el Ordenamiento del Territorio, los principios y fines definidos a partir del diagnóstico de la realidad y la imagen objetivo o modelo territorial que se pretende alcanzar. Pero también la da los temas que involucra y que dan respuesta a demandas existentes en toda América Latina referidas a la necesidad de claridad sobre los mecanismos de articulación para armonizar las acciones sectoriales y territoriales y la existencia de prácticas de ordenamiento sin respaldo legal propio (normas específicas reguladoras). La eficiencia la da la identificación clara de los instrumentos jurídicos, la propuesta de una forma de gestión innovadora que favorece la gestión integral del territorio, la creación de mecanismos institucionales que permiten la resolución de conflictos territoriales con la participación de la comunidad científica y técnica local, como también la identificación de los instrumentos (Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, Planes Municipales, otros) y el establecimiento de los mecanismos y plazos para su elaboración. Pero además la consideración expresa de los recursos financieros necesarios para desarrollar esta labor técnica en plazos predeterminados, el fortalecimiento de los mecanismos de control para un funcionamiento más ágil y

eficaz, reafirmando y reforzando el poder de policía que ya tiene el municipio y el reconocimiento de la necesidad de contar efectivamente con un Sistema de Información Territorial de acceso público y gratuito, de administración conjunta entre los municipios y el gobierno provincial.

Las posibilidades concretas de que el Ordenamiento Territorial no fracase al igual que lo hicieron otras formas de hacer planificación dependen de la aprobación, reglamentación e implementación de un instrumento jurídico propio que responda a su naturaleza sistémica e integral. Una normativa que responda a los principios básicos del Ordenamiento (el bien común, la cohesión social, el equilibrio territorial y el desarrollo sustentable) y a la necesidad de generar una forma de gestión flexible y eficaz, que coordine y controle, que contribuya a la producción información pertinente y de calidad y que propicie la gobernanza como forma de poder compartido para poder hacer frente a las fuerzas de poder que pugnan para que nada cambie o que el cambio sea favorable a ciertos sectores y no para toda la sociedad. Si esto no se consigue, el Ordenamiento Territorial será uno de los tantos intentos de planificación que al igual que los otros, fracasará.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. República Argentina Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008.
- BOISIER S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico, en Estudios Sociales, Nº 99, CPU, Santiago de Chile. Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983.
- HILDENBRAND A. (1997) Política de Ordenación del Territorio en Europa, Estudios Regionales Nº 47, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transporte, PP 205-210.
- Informe Brundtland (1987). "Acción para un Futuro Común".
- MATUS C. (1972). Estrategia y Plan, Siglo XXI, México.
- MATUS C (1977). Planificación de situaciones, CEPAL, Sgo. de Chile.
- MASSIRIS CABEZA A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.
- MÉNDEZ R., MICHELINI J.J., DEL RÍO I. y RODRÍGUEZ J. (1990). Industrialización y desarrollo rural en La Sagra toledana: entre la periferia metropolitana y el territorio innovador, Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid.
- MÉNDEZ VERGARA, E. (2000). Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible. Revista geográfica venezolana, Vol. 41, Nº 2, págs. 281-301.
- PUJADAS, R. Y FONT, J., (1996). Ordenación y planificación territorial, Madrid, Síntesis.
- VEGA MORA L. (1997) Gestión Medioambiental Sostenible: un enfoque sistémico para la protección global e integral del medioambiente. Tesis Doctoral en Ingeniería Ambiental, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España.

BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA

- GUDIÑO M.E. (Coordinadora), (2007) Anteproyecto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Marco Regulatorio, 1º Edición, Mendoza, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo, ISBN 978-987-575-065-4.
- GUDIÑO M.E, D' INCA V. y otros (2003). Un instrumento para la gestión: La Ley de Ordenamiento del Territorio. En: II SEMINARIO INTERNACIONAL: LA INTERDISCIPLINA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Mendoza. Publicación en CD-Rom/DVD.
- GUDIÑO M.E, D' INCA V., otros (2003). Los

sistemas de información geográfica en la gestión pública. Reflexiones a tener en cuenta en la reforma del Estado. En: II SEMINARIO INTERNACIONAL: LA INTERDISCIPLINA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Mendoza. Publicación en CD-Rom/DVD.

- GUDIÑO M.E. (2006). Normativa y realidad del Ordenamiento Territorial en Argentina, Seminario "Ordenando nuestro territorio, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 20 años Magíster en Asentamientos Humanos y medio ambiente, Universidad Católica de Chile, 11-12 de Diciembre. Medio de divulgación: CD-Rom/DVD.
- GUDIÑO M.E. (2007). "Diseño de un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la gestión de los recursos naturales. Construcción de un Observatorio Ambiental", en XI Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica, Sociedad Iberoamericana de SIG (SIBSIG) y UN Luján.
- GUDIÑO M.E. (2007). Realidad o utopía: Ley de Ordenamiento Territorial, Revista Proyección Nº 4, Instituto CIFOT, años 2007-2008, Mendoza, Argentina.
- GUDIÑO M.E. (2005). Modelo de gestión integral. Observatorio Ambiental y Ordenamiento del territorio. Revista Proyección, Mendoza, Nº 3, p. 14-25, ISSN/ISBN: 1667-0876.
- GUDIÑO M.E. (2002) Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento territorial y Planificación Estratégica. Revista Proyección, Mendoza, n.2, p.33-40, ISSN/ISBN: 16670876.
- GUDIÑO M.E. (2001) Un Sistema de Información Ambiental para Mendoza. Revista Proyección, Mendoza, n. 1, p. 47-54.
- GUDIÑO M.E., THOMAS P. (1997). Environmental Information System. Ufz Bericht, Leipzig-Halle, n. 3, p. 89-94, ISSN/ISBN: 09489452.
- GUDIÑO M.E. (1993). Metodología para organizar un Sistema de Información Ambiental. La experiencia del CIFOT. Revista Interamericana de Planificación, Texas, v. XXVI, n. 103, p. 100-124.