

EL ORDENAMIENTO Y LA REGULACIÓN DEL SUELO EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE TERRITORIOS INTEGRADOS

Cristina E. Vitalone

Resumen

En las últimas décadas y frente a los nuevos escenarios de desarrollo económico, las ciudades grandes y medianas pugnan por un crecimiento basado no sólo en el potencial disponible de sus recursos endógenos sino, también, en la ampliación multidimensional de oportunidades, el aumento de la oferta cultural y de empleo, la diversificación de actividades, el mejoramiento del ambiente y, la creación y complementariedad de las ventajas competitivas que presenta el sistema urbano-productivo al cual se integran. Este contexto impone a la vez la definición de una estrategia común entre diferentes ámbitos de gobierno y la utilización de nuevas herramientas de planificación y gestión para promover el desarrollo equilibrado y sustentable de territorios vinculados. Entre las herramientas tradicionales se encuentran los instrumentos técnico legales de ordenamiento territorial y regulación del suelo que parecieran poco flexibles al momento de contener la creciente movilización del suelo (urbano y urbanizable) producida por los nuevos factores de desarrollo -económicos, sociales, ambientales, físicos, culturales y políticos -, debiendo ser reevaluados en el marco de una visión estratégica de la planificación y gestión de territorios integrados. El objeto del presente documento es el de reflexionar sobre el lugar que ocupan los instrumentos técnico-legales de ordenamiento y regulación del suelo en los procesos estratégicos de planificación y gestión de los territorios, y fundamentalmente acercar los principios básicos para su reevaluación como herramientas de políticas públicas. Este trabajo fue realizado en base a los resultados alcanzados en el marco de la Línea de Investigación Planificación Estratégica Urbana y Territorial, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires y el Proyecto Arg./ 95/ 013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: *planificación estratégica, gestión, territorios, ordenamiento, regulación del suelo.*

1. Nuevos escenarios para la planificación territorial

Los procesos de integración del Mercosur y el Corredor Bioceánico, la flexibilización en los intercambios de bienes, servicios y personas, el perfeccionamiento tecnológico de los medios de comunicación y las fuertes modificaciones del aparato productivo, hacen prever, entre otros factores de cambio, una nueva configuración territorial basada en macroespacios económicos de alta diversidad geocultural y polijurisdiccionales. En estos macroespacios, donde deberán articularse y competir ciudades grandes y medianas, el reposicionamiento de los núcleos de población dependerá no sólo de las ofertas que puedan crear sino, también, de los grados de complementariedad que establezcan para potenciar sus ventajas comparativas y equilibrar los impactos que producirá la dinamización de algunos territorios por sobre el declive de otros.

Algunos autores (Mangada, 1993: 117- 133) definen estos nuevos macroespacios de desarrollo económico como aquéllos que superan el ámbito administrativo de un solo municipio, manifiestan una forma de vida, presentan una serie de problemas comunes y desarrollan actividades predominantemente de carácter urbano. Si bien

pareciera que esta conceptualización se asocia a otras utilizadas oficialmente en la planificación territorial como ciudad-región, área metropolitana o metrópolis, el mismo autor radica su diferencia en que la delimitación del territorio donde operar se establece a partir de la extensión del problema sobre el cual operar, contemplando los factores y fenómenos del cambio según estrategias de desarrollo, no restringidas necesariamente a las restricciones jurisdiccionales que las definiciones tradicionales les imponen.

En este contexto resurge la visión integrada de la planificación como sustento de la utilización complementaria de recursos y ventajas comparativas y orientadora de políticas y acciones coordinadas entre territorios no comprometidos con una delimitación administrativa precisa.

El territorio, como objeto de la planificación, se corresponde entonces con un espacio identificable social y culturalmente, interdependiente y económicamente integrado, significativo espacial y demográficamente y sobre el cual convergen problemas que permiten definir, consensuar y coordinar proyectos y actuaciones para el lo-

gro de un desarrollo equilibrado y sostenible. Más que de un soporte físico este proceso requiere de la consolidación de un soporte político – institucional, la concertación de diversos intereses y la incorporación de nuevas dimensiones físico/ ambientales y socio-culturales a los modelos tradicionales de planificación territorial.

Estas nuevas dimensiones suman al tradicional objeto de planeamiento local centrado en una ciudad o jurisdicción municipal, una “territorialidad” de características supramunicipales o plurimunicipales donde concurren y se complementan diversos factores de desarrollo: económicos, ambientales, físicos, culturales, sociales y políticos. Suma también, una mayor comprensión de la noción de equilibrio entre factores de desarrollo y, en términos de organización territorial, la necesidad de asociar, aprovechar y potenciar las ventajas comparativas de una región y, simultáneamente, orientar la inversión a nuevas áreas de oportunidad en infraestructuras, equipamientos y/o servicios.

El territorio se constituye en una unidad estratégica de planificación, sustentada en la naturaleza referencial que tiene para la comunidad, y en un proceso participativo y convergente de proyectos y acciones coordinadas entre diversas instituciones hacia fines de desarrollo comunes. Un proceso que requiere, también, de la puesta en marcha simultánea de distintas figuras de planificación y gestión conjugadas en un plan estratégico que atienda los problemas actuales y emergentes en territorios complejos por configuración, problemáticas, potencialidades e iniciativas de intervención pública y privada; encuentre nuevos medios para administrar las condiciones económicas y sociales cambiantes; innove los modos de afrontar problemas multidimensionales; aproveche las oportunidades; distribuya los recursos de manera efectiva y administre el desarrollo urbano de manera que provea condiciones de vida aceptables. En este sentido “...la respuesta de cada región a los problemas de los desequilibrios dependerá de su capacidad de diseñar modelos de desarrollo local y regional complementarios y adecuados a la diversidad geográfica, cultural y socioeconómica del universo tratado...” (Precedo Ledo, 1996: 1-16)

1.1.- El planeamiento estratégico de los territorios

En momentos como los actuales los gobiernos locales enfrentan grandes dificultades para abordar, sobre los territorios que administran, los problemas derivados de la reestructuración de la economía global, el surgimiento de un capital con gran movilidad, el decaimiento de la industria

manufacturera y el crecimiento del sector servicios. El impacto de estos cambios es bien conocido -creciente desigualdad social, desequilibrios y degradación física y ambiental, aumento del desempleo, alejamiento de los centros de poder y decisionales, entre otros-. A estas dificultades se suma el descreimiento por la planificación clásica debido tanto al fracaso o rigidez de determinados planes como a su falta de flexibilidad frente al auge de cierta cultura de desregulación en los procesos de desarrollo.

Por otra parte, las experiencias de planificación sobre territorios plurimunicipales se han enfrentado con grandes dificultades al momento de concretar o constituir de derecho el ámbito espacial donde implementar los planes derivando en estudios que, las más de las veces, no adquirieron el rango de instrumentos de gobierno. Tanto desde el orden disciplinario como político, de gestión u organizativo estas dificultades alcanzaron diferentes dimensiones: disputas competenciales tradicionalmente arraigadas en los ámbitos de gobierno o entre grandes y pequeños municipios de una misma región; acciones de gobierno dirigidas preferentemente a la resolución de problemas al corto plazo; acentuado carácter sectorial, intraterritorial y central del planeamiento local; etc.

En las últimas décadas y como consecuencia de la búsqueda de nuevas herramientas para preparar las acciones que moldearán y guiarán un sistema -ciudad, región o estado-, una función -transporte, salud o educación- o una organización pública o privada en procesos continuos de cambio, resurge el interés por la aplicación de la planificación estratégica a los territorios.

Entendida como un método empleado para la toma de decisiones, la planificación estratégica se diferencia de otros tipos de planificación en los procedimientos que emplea: reúne información en forma selectiva, analiza y fija metas, incorpora al proceso la participación de todos los actores involucrados en el gobierno y la gestión territorial, formula y evalúa alternativas, considera las implicancias futuras de las actividades, atiende las intervenciones del presente, afronta las circunstancias cambiantes y fija las prioridades para distribuir recursos y actividades. La planificación estratégica ofrece, también, una serie de conceptos, procedimientos y herramientas para administrar el cambio de forma interdependiente entre diferentes campos y niveles de aplicación: físicos, ambientales, económicos, sociales, culturales u organizacionales, nacionales, regionales o urbanos.

La planificación estratégica es fundamentalmente un instrumento de apoyo a la toma de decisiones y, a diferencia de los procedimientos clásicos de planeamiento basados en el desarrollo urbano y territorial sobre la proyección de las tendencias pasadas, lo orienta prospectivamente analizando oportunidades y seleccionando acciones para darle respuesta en los nuevos escenarios. De las experiencias realizadas en distintos países del mundo surgen los cuatro principios básicos para iniciar un proceso de planificación estratégica orientado al desarrollo territorial:

- * La aceptación de dar a la acción un cometido al corto y largo plazo y, coordinar planificación con inversión, tanto en el desarrollo de la tierra como de las infraestructuras.
- * El balance permanente entre la obtención de resultados al corto y largo plazo estableciendo prioridades para las tareas requeridas y la distribución de recursos.
- * La planificación integrada entre diferentes campos y niveles de aplicación.
- * Una organización político- institucional apropiada y capacitada para formular un plan estratégico y sus programas tácticos.

Este proceso de planificación se expresa a través del Plan Estratégico, un marco de referencia globalizador de todas las estrategias, fruto de la constatación de todas las oportunidades y posibles ventajas concurrentes a la transformación y traductor de todas las decisiones político-institucionales para avanzar en una misma dirección hacia la situación deseada.

El Plan Estratégico no debe ser confundido con el Plan Director Municipal o con los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo. En primer lugar el Plan Estratégico es mucho menos normativo y territorializador de las propuestas de desarrollo, se orienta más a la intervencionalidad de acciones de naturaleza económica, social, cultural, físico-ambientales, y apela a la articulación de todas las entidades y promotores públicos y privados involucrados en el desarrollo de una ciudad o región.

El Plan Estratégico informa a los restantes instrumentos de planeamiento y a la vez, es capaz de ajustarse permanentemente a los efectos que esos instrumentos puedan producir sobre la realidad urbana o regional. En síntesis la planificación estratégica es un importante instrumento de orientación para el desenvolvimiento de territorios integrados por diferentes actuaciones municipales, cuya utilidad puede resumirse en los siguientes dominios:

- * Ayuda a clarificar el futuro de un territorio en función de un diagnóstico de las fortalezas y debilidades que lo caracterizan y de las oportunidades movilizadoras de su transformación.
- * Determina los objetivos de desarrollo en función de las oportunidades del entorno y de la relación dinámica entre los recursos y habilidades disponibles/ asequibles y los obstáculos materiales o culturales que se deberían superar para alcanzarlos.
- * Apoya el desenvolvimiento de una cultura de decisiones públicas y privadas que pondere las consecuencias futuras de cada una de las acciones sobre el territorio y, de los procesos para sus respectivas realizaciones.
- * Contribuye al desenvolvimiento y articulación de acuerdos entre diferentes municipios y los diversos agentes e instituciones que intervienen en la vida de la ciudad/ región.
- * Incluye, más fuertemente y desde el inicio del proceso, a los agentes e instituciones vinculadas con el sistema urbano/ regional, estimula la comunicación y la participación y articula intereses divergentes bajo la óptica del beneficio colectivo.

2. El rol de los municipios en las políticas territoriales

Es interesante abordar la nueva visión de la planificación sobre territorios integrados a partir de los objetivos generales de dos de los modelos -no excluyentes- más utilizados en los nuevos escenarios de desarrollo:

- * El primero crea y consolida territorios integrados al desarrollo de ejes económicos generalmente asociados con una política espacial determinada por los niveles superiores de la planificación, vinculados a un sistema de ciudades de gran porte y a los nuevos escenarios internacionales de competitividad.
- * El segundo instala una estrategia de desarrollo territorial articulada desde los niveles de base de un sistema de ciudades, sostiene, fija y mantiene las capacidades relacionadas con los recursos locales y funciona como pieza básica para alcanzar y dinamizar el desarrollo equilibrado y sostenible de territorios integrados.

Este último modelo, fundamentado principalmente en procesos de gestión integrada, propicia que las diferentes administraciones involucradas coordinen sus actuaciones en un marco operativo plurimunicipal y a través de una estrategia consensuada de desarrollo socio-económico y

territorial. La región se convierte entonces en una realidad territorial en tanto permite poner en práctica modelos de planificación y desarrollo locales integrados, que articulan componentes culturales, sociales, económicos y ambientales en un plan que descansa sobre un soporte físico y en la coordinación de acciones entre sector público y privado.

La planificación de territorios integrados no se concibe como yuxtaposición de planes municipales, necesitando de un plan estratégico global capaz de marcar las líneas fuerza que han de articular el desarrollo y ofrecer el marco de referencia para un proceso continuo de concertación y soluciones negociadas entre los distintos gobiernos concurrentes y los agentes económicos y sociales.

En este contexto, se amplían y diversifican los tipos de plan, más allá de los institucionalizados en las distintas legislaciones sobre ordenamiento y régimen del suelo, ajustándose al territorio en función de sus problemas y oportunidades, de las demandas endógenas y exógenas y de la voluntad de ser que encierre el proyecto político y cultural que sobre el mismo se formule. Los nuevos tipos de planes reconsideran los mecanismos, las formas y las capacidades de la planificación para operar sobre la celeridad de los procesos de cambio (políticos, culturales, sociales y económicos), sustituyendo el control por el compromiso de fomentar y conjugar desarrollo con bienestar e iniciativa pública y privada.

Dos condiciones comienzan a surgir para abordar la complejidad de los factores que intervienen sobre los territorios en continuo y emergente proceso de transformaciones. Por un lado, la flexibilización del planeamiento que permita intervincular el gobierno del territorio local-regional con el ejercicio de los derechos e intereses relacionados con el uso del suelo. Por otro, un marco y técnicas legales simplificadas que incorporen a todos los actores públicos y privados desde el inicio de los procesos de planeamiento y, por consiguiente, en el monitoreo efectivo del ordenamiento y uso del suelo integral. En este contexto el planeamiento se constituye en un proceso de decisiones que no termina ni empieza en el plan para evitar efectos perversos. En efecto para aprovechar las oportunidades cada vez serán más las decisiones que deban ser trasladadas del plan a la gestión, cumpliendo los gobiernos locales una fundamental tarea como instituciones primarias en el manejo de las políticas territoriales.

Hacia principios de los '90 el rol de los muni-

cipios formó parte de las principales discusiones políticas del momento. No sólo se hablaba de la reforma del estado municipal como una de las tareas impostergables, sino también se debatía sobre las nuevas actividades que los Municipios debían realizar. Estos debates, no concluidos, fueron reforzando la idea de que el Municipio debe sumar a su rol tradicional de prestador y mantenedor de los servicios sociales y las infraestructuras, mayores esfuerzos para coordinar, promover y orientar las actividades públicas y privadas en pos del desarrollo y el progreso colectivo de los territorios que administran.

Este debate se extendió al rol y a las actividades a cumplir en áreas/ problemas que exceden el marco jurisdiccional de un municipio y entre las cuales se encuentran las relacionadas con la planificación y gestión integral de los territorios, proceso que se inicia con la definición de estrategias comunes de desarrollo y la necesidad de crear nuevos espacios operativos, procedimientos y figuras técnico-legales para su concreción y funcionamiento.

Es interesante observar la creciente instalación, en los distintos ámbitos de gobierno, del concepto de planificación por regiones emergentes, del tratamiento de problemas comunes y de la coordinación de intereses y actuaciones a través de una estrategia consensuada y sus alcances en los clásicos planes de ordenamiento y regulación del suelo que, por su acentuado carácter intrajurisdiccional, han generando situaciones de omisión, superposición, colisión de políticas y zonas grises entre territorios vinculados debilitando, incluso, su inserción en los nuevos escenarios de desarrollo. Por ejemplo, el documento final de la Comisión N° 9 -Región Avellaneda sobre Reforma del Estado Municipal- incluye el tema de la planificación estratégica en regiones/ territorios integrados a través de: la definición del rol del municipio como promotor y activador del desarrollo, los estudios de factibilidad para delinear políticas e incorporar a la gestión municipal la planificación estratégica regional y, la superación de situaciones de conflicto por cuestiones de competencia en diferentes niveles estatales.

En otro ejemplo de creación de regiones con fines específicos se constituyen los llamados Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires, concebidos con el objeto de reconvertir productivamente los territorios que abarcan. El proceso de constitución y funcionamiento de los Consorcios indica una nueva manera de gestionar territorios integrados con visión estratégica:

* Crean un ámbito de consenso entre decisores

políticos de municipios vinculados.

- * Constituyen una figura de derecho, reglamentada de acuerdo al Art.43 de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia.
- * Operan sobre el territorio definiendo áreas/ problemas comunes.
- * Priorizan el desarrollo integral de una región, por sobre el local.
- * Buscan el equilibrio de las inversiones realizadas entre todos los municipios.
- * Priorizan la calidad de las ofertas de inversión por sobre los municipios que las presentan.
- * Promueven la localización de actividades que procesen y agreguen valor a la producción.
- * Implantan un nuevo modelo político/institucional y organizacional/ administrativo para gestionar el desarrollo regional.

El cumplimiento de los objetivos de este tipo de asociaciones plurimunicipales por problemas comunes no sólo le plantea nuevos desafíos y demandas a la planificación y gestión tradicional sino, también, a los planes de ordenamiento territorial -uso, ocupación y explotación del suelo tanto local como regional -, derivados de sus propios alcances: nuevas radicaciones de pequeñas y medianas empresas y microemprendimientos, el respeto por el medio ambiente en el fomento de las distintas producciones intensivas, el desarrollo de programas comunes de infraestructuras, equipamientos y servicios, etc.

Por su parte, la planificación y gestión plurimunicipal del ordenamiento y la regulación del suelo, imponen la creación de nuevos acuerdos de relación Municipios-Territorios, tradicionalmente fijada por el sistema de municipio partido donde impera un ámbito de obligatoriedad jurídica que no concuerda, generalmente, con el área geográfica/áreas problema de real influencia.

En los debates sobre cómo orientar el desarrollo territorial con visión estratégica, no se discute la vigencia de los planes de ordenamiento y regulación del uso del suelo como herramientas de gestión sino su reevaluación en el abanico de instrumentos de políticas territoriales -estrategias, proyectos especiales, formalización conjunta de iniciativas públicas y privadas, etc.- las cuales serán utilizadas, alternativamente, de acuerdo a oportunidades y posibilidades, inhibiendo todo orden preestablecido. Esto no significa que el plan no deba definir las reglas mínimas del proceso de decisión futuro, ni que esa flexibilidad de gestión post-plan no implique la determinación de espacios/ clave de desarrollo.

2.1.- La reevaluación de los planes de ordenamiento territorial y regulación del suelo.

La complejidad de la configuración, problemática y potencialidades de territorios integrados difícilmente encuentre respuesta en un plan de ordenamiento y regulación del suelo de carácter omnicompreensivo y homogéneo. En efecto, frente al alto grado de incertidumbre que plantea la planificación al largo plazo, las innovadoras demandas que proceden de solicitudes exógenas -difícilmente previsible en tiempo, cantidad y calidad- y los problemas territoriales que ya no son los mismos en las áreas más dinámicas de desarrollo, se requiere enmarcar tanto los planes como los instrumentos de intervención -programas, proyectos, acciones- en un nuevo proceso de planificación.

En este contexto el planeamiento de los territorios viene atravesando, desde hace unos años, una fase de reevaluación crítica de su legitimidad, racionalidad y operatividad y, por consiguiente de sus instrumentos técnicos y marco jurídico. (Martins Portas, 1993: 79-89)

Sin embargo, los modelos de ordenamiento territorial – como inductores de la territorialización de estrategias de desarrollo y modernización de ciudades y regiones-subyacen en los Planes Estratégicos y se implementan a través de un sistema de instrumentos técnicos-legales de alcances más amplios a los tradicionales para dar coherencia a los diferentes usos del suelo y a las acciones que los transforman y, guiar el desarrollo equilibrado y sostenible. Algunas de las razones que sustentan la vigencia de los instrumentos de ordenamiento y regulación del uso del suelo en los procesos de planificación territorial con visión estratégica se basan, entre otras, en:

- * La propia imperfección del mercado del suelo que obliga a una intervención pública que introduzca transparencia en las tendencias futuras y por lo tanto en los valores emergentes.
- * La necesidad de garantizar que el desarrollo de las ciudades y regiones no es un puro negocio inmobiliario, sino que debe reportar un alza en el bienestar general a través de infraestructuras, equipamientos y bienes que no tienen valor de intercambio en el mercado.
- * La localización de nuevas actividades que necesitan de entornos cualificados.
- * La deconstrucción del territorio, cualquiera sea su ámbito local o regional, producida por usos del suelo determinados por las actividades que más pueden pagar por él.

* La creciente inequidad y segmentación física y social observada en nuestras ciudades y regiones como consecuencia de acciones e inversiones públicas y privadas centradas en las llamadas actividades fuertes, frente a la defensa de las débiles pero imprescindibles para un desarrollo equilibrado y solidario.

* Las presiones de determinados usos sobre territorios no urbanizables buscando localizaciones a más bajo costo o no condicionadas a los indicadores de ordenamiento del suelo urbano (conjuntos de viviendas, concentraciones industriales, barrios cerrados, etc.).

Es por ello que los planes de ordenamiento se ratifican como instrumentos de gestión territorial, incluyéndolos en el proceso de planificación a través de un sistema técnico-legal innovado que permita coordinar y dar coherencia a las acciones de las políticas públicas y agentes de desarrollo que inciden en la organización de la ocupación, utilización y explotación de los recursos naturales, culturales y el suelo. Cuadro 1

La rigidez en la concepción del ordenamiento y regulación del suelo derivada de las legislaciones marco que operan, en general, al servicio de idénticos bienes y valores, ha acentuado las disputas competenciales entre los municipios por la localización de factores de desarrollo y por consiguiente, agudizado los desequilibrios territoriales e inhibido las gestiones plurimunicipales complementarias.

En la nueva visión, el ordenamiento territorial y la regulación del uso del suelo (como soporte natural y de las actividades humanas) atiende a

lógicas específicas y objetivos propios de áreas/problema y se constituye en un instrumento de políticas y mecanismo de gestión en correspondencia con estrategias comunes de desarrollo y objetivos institucionales de diferentes instancias de gobierno. En este contexto, la relación planeamiento/ gestión de territorios integrados se dinamiza al entender que no es posible un adecuado ordenamiento sin la anticipación de su ejecución en las instancias locales y, tampoco es factible su correcta materialización sin la permanente revisión de sus impactos y la actualización de sus contenidos para el sostenimiento de los objetivos estratégicos al largo plazo.

Por esta razón los planes de ordenamiento y regulación del uso del suelo, como herramientas que concretan sobre el territorio estrategias de desarrollo, alcanzan un mayor margen de interpretación, ordenan y limitan zonas con carácter indicativo no imperativo, posibilitan ámbitos más amplios de negociación de usos (e intensidades de uso), trasladan a la gestión un universo mayor de iniciativas y toma de decisiones y, entienden a los planes sectoriales o parciales como proyectos que reúnen condiciones ciertas de realización, agentes, recursos y plazos de ejecución.

2.3.- La reevaluación del sistema de instrumentos técnico-legales.

El ordenamiento territorial tradicional, acentuado en la organización física de los territorios y en la previsión, se ejerce en un horizonte temporal determinado y a partir de la asignación de usos a diferentes áreas lo que, en general, ha operado de forma imperativa y excluyente, ve-

Desafíos	Instrumentos Formales	Instrumentos Operativos
ADAPTABILIDAD	ESTRATEGIA / PLAN Actores – Recursos – Prioridades – Congregar medios – Reducir incertidumbres	INSTITUCIONAL Reforma- Innovación- Acuerdos
CONTRACTUALIDAD	PLAN DE ORDENAMIENTO Areas/ Programa – Regulación	PROGRAMAS Operacionales – Intermunicipales Integrados
MEDIACION DE INTERESES	GESTION AD-HOC	PROYECTOS ESPECIALES Garantías de niveles de calidad
ESPACIOS INTEGRADOS	Propuestas privadas	PLANES PARCIALES Como soportes estructurales de la diversidad Condiciones de intervención

Adaptado de Martins Portas, 1993: 88-89

Cuadro 1.- Esquema básico de un sistema de instrumentos para el desarrollo y la regulación del territorio.

tando actividades y utilizaciones contrarias a su definitiva vocación inicial y principal. Busca, en general, la compatibilización de usos evitando que las actividades previstas (o prohibidas) para ciertos ámbitos interfieran con los destinos asignados. Otros espacios reciben una misión funcional -como por ejemplo las infraestructuras- que sirven al conjunto planificado. Como corolario las autoridades responsables de la aplicación de los planes de ordenamiento instauran mecanismos para la vigilancia y el control del cumplimiento de sus prescripciones, adaptando en cada caso acciones represivas frente a los infractores de acuerdo a mecanismos legales que actúan como marco de referencia común.

El apreciable distanciamiento entre la práctica, el destino y la legalidad instalada de acuerdo a procesos de planeamiento territorial de preeminente carácter físico y funcional, ha determinado la incapacidad de los procedimientos para gobernar y encauzar las transformaciones frente a la multiplicidad de factores y actividades que inciden actualmente sobre el desarrollo de territorios urbanos y rurales. En este marco el ordenamiento perdió su función de organizador y regulador general de las actividades públicas y privadas introduciendo, ante cada caso de uso, ocupación y explotación del suelo no previstos, mecanismos legales que arbitraron por vía de excepción o reglamentación específica, debilitando la validez del plan como instrumento conductor de un proceso equilibrado de planificación y gestión territorial.

También, la crisis de la planificación alcanzó al proceso y sistema de instrumentos para implementarla al incorporarse otras variables como las ambientales sobre el ordenamiento territorial. En efecto, a nivel de adopción de principios parece existir un consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de la planificación. Estas proposiciones son efectivamente poco discutibles en cuanto a que un mejor ordenamiento del territorio puede traducirse en innumerables ventajas para la utilización de los recursos y elementos naturales y culturales. Se incorpora así el concepto de ordenamiento del territorio con fines ambientales para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

Varios son los factores y acciones de desarrollo que producen reacciones ambientales polivalentes y hacen necesaria la incorporación de esta dimensión en el ordenamiento territorial. Las consecuencias de la localización/ concen-

tración industrial, el uso de áreas protegidas o con fuerte incidencia de elementos naturales -ríos, costas, bosques, etc.- la implantación de instalaciones de tratamiento de residuos especiales, la ubicación de complejos energéticos, los trazados de autopistas y redes viales, la localización de grandes obras e infraestructuras de desarrollo -como aeropuertos o puertos-, la conservación y recuperación de suelos o las producciones por la extensión incontrolada de la urbanización sobre los sistemas naturales circundantes.

Esta nueva dimensión requiere no sólo de instrumentos de ordenamiento territorial que establezcan los grandes lineamientos de distribución de usos e infraestructuras y de otros de regulación espacial estrictamente proteccionista- como la fijación de espacios agrícolas, reservas hídricas o verdes, trazados industriales – sino también de la conciliación de intereses para la delimitación de áreas de nueva oportunidad en el marco de una estrategia de desarrollo equilibrado y sostenible. En este contexto el ordenamiento del territorio y, de las acciones que sobre él operan, se constituye en una técnica imprescindible para la tutela ambiental.

Las debilidades que, en general, presenta el sistema de instrumentos para la implementación -o ejecución- de los planes de ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo pueden resumirse en:

- * La creciente consideración del planeamiento como factor de tensiones y retardador de la acción y gestión pública cuyos horizontes están determinados por cumplimientos al corto plazo.
- * La acentuada tendencia del ordenamiento territorial a ser diseñado sobre modelos de “extensión” y técnicas de especialización y clasificación del suelo: urbanizado/ urbanizable y no urbanizable, como productos lineales y secuenciales.
- * Las políticas territoriales locales que refuerzan la rigidez y limitación de los modelos de ordenamiento y uso del suelo emanados de otras esferas de gobierno.
- * Los mecanismos legales que acentúan el papel del propietario del suelo como agente de la gestión urbanística y destinatario afectado por las normas, excluyendo a otros agentes de transformación movidos no por la propiedad sino por la lógica de las actividades económicas necesitadas de un soporte físico.
- * La incapacidad como instrumentos efectivos de gobierno, dirección y encauzamiento de los procesos, con el resultado de un apreciable dis-

tanciamiento entre legalidad y praxis.

- * El empobrecimiento de la participación en el proceso de planeamiento de los diferentes actores involucrados en la transformación del territorio.
- * La perturbación organizativa y funcional de los sistemas urbanos actuales.
- * La pérdida creciente de la función organizativa y reguladora de actividades públicas y privadas.
- * La reducción de la regulación del suelo y el ordenamiento a los círculos de intereses sectoriales y, preferentemente económicos y sobre el suelo urbanizado/ urbanizable.
- * El acentuado carácter controlador de los planes.
- * La falta de condicionamiento de los sistemas normativos locales a políticas territoriales y de ordenamiento supramunicipales y la ausencia de avances legislativos que amparen la resolución de problemas comunes a diferentes administraciones.
- * La acentuada singularización y especialización del ordenamiento territorial -y por consiguiente urbanístico- y consecuentemente del ordenamiento jurídico.
- * La ausencia de mecanismos legales que permitan interrelacionar políticas públicas territoriales y sectoriales -económicas, de vivienda, etc.- que inciden y/o dirigen el desarrollo del territorio.
- * La inexistente relación entre políticas de ordenamiento de recursos naturales con sectoriales de relevancia territorial -infraestructuras, equipamientos-.
- * La escasa articulación jurídica y organizativa entre políticas ambientales y territoriales y las formalizaciones jurídicas independientes para la protección de recursos naturales.
- * El repliegue sobre sí mismo del ordenamiento territorial en términos técnicos, jurídicos y organizativos.
- * El desfase entre las pretensiones del ordenamiento territorial general, de acentuado carácter normativo, con las políticas municipales reales.
- * La desnaturalización de la función del planeamiento en su vertiente de programador y director de las políticas territoriales de gobierno municipales.
- * La desarticulación y desprestigio creciente de las oficinas de planeamiento en los diferentes ámbitos de gobierno.
- * La creciente falta de contención de programas y proyectos sectoriales o parciales en una estrategia de desarrollo regional y/o local.

3. El ordenamiento y la regulación del suelo en territorios integrados

La falta de visión estratégica puede comprometer seriamente el futuro de regiones y ciudades ya que los fuertes impulsos de la agresiva competencia requieren respuestas rápidas y eficientes para mantener, consolidar y fortalecer sus roles, jerarquías y funciones y, a la vez, innovar las estructuras territoriales con procedimientos apropiados de planificación y gestión (invalorable al momento de clarificar las opciones y criterios para la toma de decisiones estratégicas y atraer inversores sin producir mayores desequilibrios físico/ ambientales y socio/ culturales).

En este contexto, la promoción del desarrollo necesita no sólo de planes sino de un sistema de garantías donde la planificación tenga sentido, para lo cual se hace indispensable reestablecer la seguridad jurídica del ordenamiento y la regulación del suelo, el respeto por el medio ambiente y los derechos de los ciudadanos.

El debate de los principios sobre los que basar el proceso de planificación y, por consiguiente, del sistema de instrumentos que lo sostienen, está siendo incorporado no sólo en los ámbitos disciplinarios sino, también, en los diferentes niveles de gobierno preocupados por la formulación de estrategias de ordenamiento territorial frente a los nuevos escenarios de desarrollo. El Programa de Políticas de Ordenación Territorial de la Subsecretaría de Acción de Gobierno de la Presidencia de la Nación, por ejemplo, indica que "...desde la concepción de que la ordenación territorial no es un fin en sí mismo sino un instrumento útil y necesario para llevar adelante la acción de gobierno...", deben aplicarse a la gestión los nuevos paradigmas que presiden la acción política de nuestro tiempo: el creciente protagonismo y participación de los actores sociales, individuales y colectivos; la actuación coordinada entre sector público y privado; la acentuación de los principios de inmediatez en la gestión territorial de acuerdo a una estrategia de desarrollo y la revalorización del rol de los gobiernos locales sin excluir su inserción en el contexto nacional, continental e internacional.

En los ámbitos disciplinarios el Proyecto Base del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, promueve la elaboración de conceptos básicos para un sistema de instrumentos técnico/ legales que cubra los siguientes aspectos:

- * La estructuración de un sistema de planeamiento que permita la continuidad de acciones y la consistencia de las propuestas para facilitar la toma de decisiones.

- * La compatibilización de las acciones de planeamiento urbano o regional que se realizan en los niveles provincial y municipal, así como el impacto de los emprendimientos de nivel nacional que llevaría a definir criterios y prioridades para el ordenamiento territorial del país.
- * La participación comunitaria que requiere de una correcta instrumentación, con mecanismos claros y ajustados a su cometido y a la vez con sentido vinculante para que no se desvirtúe el rol del ciudadano con respecto a su decisión referente a las condiciones de su propio habitat.
- * El manejo de la regionalización como instrumento inteligente para resolver problemas de planificación.
- * La integración regional a partir de la coordinación de diversos subsistemas: de articulación de redes (de infraestructura vial, aérea, y ferroviaria); de distribución de energía; de comunicaciones y de información, etc.
- * La promoción de leyes provinciales de desarrollo territorial que incentiven la elaboración de planes y programas de ordenamiento y regulación del suelo en los municipios y entre municipios con contenidos propios.
- * La protección del medio ambiente propendiendo al desarrollo equilibrado y sostenible.

En este orden el sistema jurídico de la Provincia de Buenos Aires hace referencia, directa o indirecta, a la planificación física/ ambiental y/ o a la creación de regiones o territorios integrados que permitirían encauzar la reevaluación de los procesos de planeamiento y la revisión y/o creación de nuevos instrumentos técnico-legales para incorporar la visión estratégica al ordenamiento de los territorios.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994, Art.28º) establece que "...los habitantes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras, ejerciendo este ámbito de gobierno territorial el derecho eminente sobre el ambiente y los recursos naturales, incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada".

La Constitución Provincial incorpora, indirectamente, el concepto de región o territorios integrados al considerar el tratamiento de ciertas materias que exceden los ámbitos locales -como la preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales, renovables y no renova-

bles-; de planificación para el aprovechamiento racional de los mismos y el control del impacto ambiental de todas las actividades que perjudican los ecosistemas; de gestión integrada al promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo y prohibir el ingreso al territorio de residuos tóxicos y radioactivos y, de intervención de diferentes actores sociales al garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

Este proceso puede leerse, también, al tratar uno de los recursos más vinculados con la definición de estrategias al servicio del desarrollo socio-económico de territorios integrados, el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico, promoviendo el desarrollo de políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales, individuales o colectivas y las realizaciones del pueblo que afirmen su identidad regional, provincial o nacional, generando ámbitos de participación comunitaria. Cabe destacar que los procedimientos de participación, para influir en materia ambiental o territorial, se encuentran previstos en gran parte de la legislación extranjera y nacional elaborada en la última década, algunos de ellos instalados en la legislación provincial.

La participación de los ciudadanos en la gestión ordenadora del territorio, así como en las acciones que se lleven a cabo para la protección del ambiente, ha constituido siempre una meta deseable de todo proceso de planificación si bien, en general, fueron utilizados procedimientos que la vinculaban sólo en la última fase y a través de la exposición pública de resultados.

En la visión estratégica de la planificación la participación de todos los actores sociales/ económicos/ culturales/ públicos/ privados, importa desde el inicio de la concepción del plan y de los mecanismos organizacionales de mediación de intereses y por consiguiente, de los planes (parciales, sectoriales) a desarrollar por programas y proyectos. Las formas de intervención directas en el proceso del plan no sólo deben verificarse con la representación de los distintos niveles de gobierno y organismos públicos de las jurisdicciones involucradas sino, también, de las personas jurídicas relacionadas con temas tales como los recursos naturales, infraestructuras, nuevos emprendimientos, turismo, ambiente, etc.

3.1.- La materia territorial en la legislación provincial.

Entre las herramientas de planificación incor-

poradas a las estructuras administrativas del sector público en las dos últimas décadas, se encuentra la legislación sobre ordenamiento y regulación del suelo que fue aplicada con diferentes horizontes, grados de intensidad y discrecionalidad por los distintos niveles de gobierno de los territorios.

En cuanto a esta competencia la Provincia de Buenos Aires cuenta con el Decreto Ley 8912 de 1977 aún vigente y fundamentado, al momento de su sanción, en la imperiosa necesidad de "...regular la compleja problemática del urbanismo y el planeamiento, a fin de establecer pautas adecuadas al desordenado crecimiento actual de las poblaciones..." y, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- * Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.
- * La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas.
- * La creación de condiciones físico- espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- * La preservación de áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines de su uso racional y educativo.
- * La implementación de mecanismos legales, administrativos y económico financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- * Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación de propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- * Propiciar y estimular la generación de una conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación de los valores ambientales.

Esta ley llenaba el vacío que, desde décadas anteriores, había provocado la inacción del Estado provincial y la obsolescencia de la legislación que la precedía. Sobre esto último, recordemos que al momento de su sanción la ley reconocía como antecedentes a la Ley de Ejidos de

1870 y de fundación de Centros de Población de 1913, a las cuales derogaba.

La ley basaba sus logros en el control de la especulación y el libre juego de intereses sobre el suelo, siendo ambos factores los "que provocaban situaciones contrarias al bien común". Desde este punto de vista se constituyó en el primer instrumento que definía pautas concretas para el tratamiento, la organización y la regulación del espacio provincial.

Su puesta en marcha suscitó, y aún plantea, diversas críticas y observaciones tanto por la pérdida de vigencia de algunos de los procedimientos y teorías que la sustentaron, como por los resultados sobre el territorio derivados de su aplicación. A cuatro años de su sanción, por ejemplo, en el Segundo Encuentro de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires se señalaba el no acatamiento de la ley a los principios de un proceso integral de planeamiento donde el ordenamiento y la regulación del territorio escala local debía depender de la definición de políticas, objetivos y estrategias de gobierno a nivel provincial y nacional. En cuanto a su adecuación al planeamiento local se observaba la orientación de sus procedimientos con acentuado carácter reglamentarista y generalizante; la imposición de índices y factores uniformes para todo el ámbito de la provincia y la disposición unilateral de los bienes y derechos de cada población.

No obstante las referencias a otros campos de la planificación, como el ambiental, económico y social o, a la consideración de comprender a las diferentes escalas en el proceso de ordenamiento físico de los territorios municipales, la ley se ocupa primordialmente de la regulación del uso, ocupación, explotación, subdivisión, equipamiento e infraestructura del suelo con neto carácter técnico-operativo.

Entre las consideraciones de la ley, sin embargo, se explicita que las comunas deben realizar el ordenamiento territorial "...en concordancia con los objetivos y estrategias generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social...". Este proceso englobante de la planificación territorial rara vez fue efectivizado, presentando los planes de ordenamiento y regulación del suelo un fuerte carácter físico e intrajurisdiccional y, por consiguiente, grandes dificultades para adecuarse a las emergencias que les imponen los nuevos escenarios y los factores exógenos de desarrollo.

La Ley 8912/ 77 se convirtió, entonces, en un ejemplo invadido por el derecho de excepción, delegando al Poder Ejecutivo la decisión de quié-

nes serían exceptuados de su cumplimiento: “Cuando el interés público lo requiera, el Poder Ejecutivo podrá regular mediante Decreto, la autorización de proyectos referidos a situaciones particularizadas o zonas o distritos determinados, aún cuando no se satisfagan algunos de los recaudos e indicadores establecidos en la presente ley”. Importa señalar en este contexto que las circunstancias excepcionales pueden justificar modificaciones razonables y justas pero, también, pueden acompañar un proceso de desregulación creciente del suelo frente a la creciente movilización de los territorios basada, en general, en proyectos especiales, áreas de nueva oportunidad e intereses sectoriales.

Esta primera aproximación a la evaluación de la Ley 8912/77 como instrumento de gestión territorial, pareciera indicar su incapacidad para adecuarse a un proceso de planificación estratégica y por consiguiente establecer el lugar que, este proceso, le tiene asignado al ordenamiento territorial y la regulación del suelo.

Como hemos señalado, en el marco de una visión estratégica de la planificación territorial, es el Plan Estratégico el que orienta los procedimientos técnico-legales de ordenamiento y regulación del territorio, incorporándole diversas variables -físicas, ambientales, económicas, sociales, culturales- a la organización de las actividades, ocupación, explotación y subdivisión del suelo y un grado de flexibilidad que le permita atender, simultáneamente, las tendencias de crecimiento urbano-rural y los nuevos factores de desarrollo cuyas motivaciones de localización no responden, necesariamente, a parámetros tradicionales.

En este sentido, la Ley Provincial de Ordenamiento y Uso del Suelo reconoce, aún, ciertas capacidades para construirse en parte de un sistema de instrumentos técnico – legales y de gestión en el marco de un proceso de planificación con visión estratégica de territorios integrados y afectados a problemas comunes y multidimensionales. Entre estas capacidades: (Cuadros 2 y 3)

- * Posibilita la creación de un ámbito de naturaleza plurimunicipal estable (y concebido como unidad estratégica de planificación).
- * Permite la gestión integrada de los territorios y la aplicación del principio de coordinación de políticas públicas e iniciativas privadas (en el marco de acuerdos para el ordenamiento y la regulación del suelo).
- * Permite aunar los principales actores económicos, políticos y sociales y organizar la partici-

pación de la comunidad en el proceso de planificación y gestión, formulación de programas y proyectos y definición de políticas territoriales.

- * Induce al tratamiento de problemas comunes en territorios vinculados, por encima de las jurisdicciones municipales (ambiente, turismo, especulación del suelo, patrimonio natural y cultural, espacios circulatorios y verdes comunales y regionales entre otros),
- * Introduce algunos mecanismos para la reevaluación de las primeras fases del proceso tradicional de planeamiento territorial como por ejemplo, el análisis de ventajas comparativas para realizar diagnósticos de situación (aunque sólo aplicable en el caso de creación de nuevos núcleos de población).

4. Primeras conclusiones

Desde la década del '80, la aplicación de la planificación estratégica al desarrollo de los territorios fue instalándose progresivamente al discurso teórico, político y político-técnico de los diferentes ámbitos de gobierno. A nivel internacional y nacional, por ejemplo, esta tendencia se reconoce en la consolidación de procesos de planificación estratégica tanto a escala urbana -en los casos de Lisboa, Barcelona, Río de Janeiro o Ciudad de Córdoba, en Argentina- como los que abordan universos más amplios y de características plurimunicipales -el Plan Comarcal de Desarrollo de Galicia, por ejemplo-.

A nivel provincial dos Planes de Gobierno instalaron, en los últimos años, el principio de planificación por regiones: el Plan Quinquenal de Obras y Realizaciones a partir de la recuperación de la Región Capital de la Provincia de Buenos y la creación de dos grandes ejes de desarrollo regional, en torno a las ciudades de Bahía Blanca y Mar del Plata y el Plan Trienal de los Bonaerenses 97-99, si bien, no han generado las instancias político-institucionales y técnico-legales apropiadas para iniciar un proceso de planificación y gestión estratégica sobre territorios integrados por problemas físico/ ambientales, económicos, sociales y culturales comunes.

El Plan Trienal a partir de la definición de siete Regiones (Norte, Conurbano, Noroeste, Centro, Sudoeste, Costa Atlántica y Cuenca del Salado y la Subregión Capital), efectúa “...una regionalización dinámica que tiene en cuenta problemáticas comunes y permite tener medidas objetivas y racionales, para la asignación de recursos con un criterio de equilibrio regional... La regionalización debe contemplar aspectos como la estructura poblacional, distribución urbana-ru-

ral, condiciones políticas, económicas y sociales... La regionalización contribuye a la organización de las actividades económicas y sociales y al desarrollo de un sistema más eficiente de decisiones públicas y privadas... El objetivo del ordenamiento territorial y de la planificación es el de corregir desequilibrios, tanto a nivel espacial como social o económico... No es posible una correcta planificación sin un previo ordenamiento de las bases del territorio, fundado en la compatibilización de los fines perseguidos y en un criterio económico...”

La creciente introducción de la visión estratégica en la planificación territorial, coexiste sin embargo con la falta de actualización de los procesos de planeamiento, el fracaso de los tradicionales planes de ordenamiento como instrumentos de gestión de los recursos naturales, culturales y del suelo, la rigidez del orden jurídico que limita la capacidad de innovación local y/ o regional y las fórmulas y soluciones alternativas que forzaron el marco legal. Estas primeras consideraciones, ponen en evidencia la necesidad de generar los ámbitos apropiados para la reflexión, evaluación y creación de un proceso y sistema de instrumentos de planificación territorial capaces de anticipar y guiar la dinámica de cambio que les imponen los nuevos escenarios de desarrollo económico, social y cultural.

En este contexto, cabe señalar algunos de los ejes que deberán orientar la revisión de las teorías y los procedimientos sobre los cuales innovar los procesos de planificación y gestión de territorios integrados:

- * La inserción de los planes de ordenamiento y regulación del suelo como herramientas de gobierno municipal, en el marco de estrategias de desarrollo regional.
- * La articulación de políticas locales con políticas territoriales más amplias y el desarrollo de técnicas específicas de vertebración de actuaciones entre varias administraciones.
- * Una nueva ponderación de los intereses implicados en la definición de contenidos de los planes locales/ regionales y procedimientos para la aprobación de los mismos.
- * La reafirmación creciente de las políticas ambientales y las técnicas de impacto que imponen principios y mecanismos propios al ordenamiento territorial y la regulación del suelo.
- * La articulación entre las exigencias de las políticas públicas generales y sectoriales que inciden sobre los territorios.

- * La complementariedad entre el control del poder público y el democrático de todos los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
- * La reconsideración de los principios, la lógica, los instrumentos y las técnicas del sistema legal al servicio del gobierno del territorio.
- * El perfeccionamiento de la gestión territorial como tarea referible de cualquiera de las funciones o competencias en que se desagregan las actividades sobre los territorios.
- * La operación de naturaleza compartida entre diversas instancias del poder público y privado que permita la ponderación de intereses y bienes, un mayor margen de negociación de usos e intensidad de usos y de interrelación y coordinación de acciones e inversiones.
- * La articulación jurídica y organizativa entre políticas ambientales y territoriales, que eviten las tensiones que se producen en el gobierno del territorio.
- * La puesta en marcha de mecanismos organizativos, de procedimientos y funcionales para la integración de voluntades dirigidas al encuentro de soluciones acordes con áreas/ problema específicos.
- * La incorporación de la idea de que en el suelo no urbanizable tiene lugar una dinámica relevante de aprovechamiento económico y es soporte de numerosas actividades (infraestructuras, equipamientos, obras públicas) que deben ser compatibilizadas con otros usos como los naturales o culturales, ligados a la preservación de determinados espacios o ecosistemas.
- * La necesidad de definir un régimen legal y diseñar un verdadero sistema de ordenamiento del suelo no urbanizable desde la perspectiva de la gestión compartida entre administraciones locales, regionales y provinciales (áreas costeras, protegidas, etc.)
- * La legislación como respaldo del proceso de planeamiento y gestión del territorio, conciliadora de intereses públicos y privados y ubicada en el punto justo de equilibrio entre control y espontaneidad, de modo de estimular un desarrollo sustentable y socialmente equilibrado.
- * La gestión del territorio orientada a la programación, concertación y compatibilización de acciones entre los diferentes actores e instrumentos de intervención sobre el territorio.
- * La permanencia de las estructuras de planificación y la continuidad de acciones.

Cuadro 2.- Principios que fortalecen un proceso de planificación estratégica de territorios integrados.

<p>Constitución Nacional</p>	<p>Constitución de la Provincia de Buenos Aires</p>	<p>Dec. Ley 8912 Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo Provincia de Buenos Aires</p>
<p>Relativos al desarrollo económico, social y territorial:</p> <p>Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo... Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Art. 41</p> <p>Las provincias pueden ... promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables... la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines... Las provincias pueden... promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Art. 125</p> <p>Relativos a la planificación por regiones:</p> <p>Corresponde al Congreso ... Proveer el crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciales que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Art. 75 inc. 19</p> <p>Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines... Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Art. 124</p>	<p>Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La Provincia ejerce el derecho emitente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio... con el de asegurar una gestión ambientalmente adecuada. En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales renovables y no renovables del territorio...; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radioactivos; garantizar el derecho a solicitar y recibir adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. Art.28</p> <p>La Provincia fomenta la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los habitantes... y la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información, a fin de lograr un sostenido desarrollo económico que atienda a una mejor calidad de vida de la población. Art. 43</p> <p>La Provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico y protege sus instituciones. La provincia desarrollará políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales, individuales o colectivas, y las realizaciones del pueblo que afirmen su identidad regional, provincial y nacional, generando ámbitos de participación comunitaria. Art. 44</p> <p>No hace referencia expresa.</p>	<p>Son objetivos fundamentales del ordenamiento territorial provincial:</p> <p>Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.</p> <p>La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de la ya producida.</p> <p>La creación de condiciones físico espaciales que posibiliten al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.</p> <p>La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.</p> <p>La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.</p> <p>Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.</p> <p>Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales. Art.2 inc. a/-/g</p> <p>Las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico. Art. 3 inc.b (ver Cuadro 3)</p>

Cuadro 3.- Fortalezas del Decreto Ley 8912/ 77, para integrar un proceso de planificación y gestión de territorios integrados.

Escala Municipal	Escala supramunicipal	Niveles de responsabilidad Necesarios (N) – Posibles (P)
<p>Sobre el proceso de planeamiento físico:</p> <p>Conjunto de acciones técnico, político y administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación a la organización de un territorio...</p> <p>Sobre el plan de ordenamiento:</p> <p>Instrumento técnico jurídico que organiza el territorio estructurándolo en áreas, subáreas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas de características morfológicas. Art. 80</p> <p>Los municipios (integrantes de aglomeraciones, conurbaciones o regiones urbanas) adecuarán el esquema territorial y la clasificación de sus áreas a la realidad que presenta su territorio...</p> <p>Sobre planes particularizados:</p> <p>Instrumento técnico jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos...</p> <p>Sobre implementación:</p> <p>Las ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención previo dictamen de los organismos provinciales competentes...</p> <p>Sobre creación de divisiones del Municipio corresponde al Concejo Deliberativo establecer... Las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización. Art. 28 inc.7 (Ley Orgánica de Municipalidades)</p>	<p>... a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidas por los distintos niveles jurisdiccionales – Nación, Provincia y Municipio – y en concordancia con sus respectivas estrategias. Art. 71</p> <p>Los planes de ordenamiento podrán tener escala intermunicipal cuando así se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal, abarcando las jurisdicciones de aquellos partidos que teniendo límites comunes y problemas afines deben optar por soluciones integradas. Las mismas se concretarán de acuerdo a los mecanismos técnicos/administrativos que establezcan a nivel provincial y comunal. Art. 81</p> <p>En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas el ordenamiento será encarado con criterio integral, por cuanto rebase las divisiones jurisdiccionales...esta acción deberá encararse en forma conjunta entre los municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial. Art. 3 inc.b</p> <p>... pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos. Art. 82</p> <p>... a los siguientes efectos... Verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial, así como el grado de compatibilidad con los municipios linderos. Art. 3 inc.b</p>	<p>N- Municipal: Oficinas de Planeamiento N- Provincial: Ministerio de Obras Públicas Ministerio de Gobierno Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales</p> <p>P- Oficinas de Planeamiento Intermunicipales. Art. 73 P- Otros mecanismos técnico/administrativos acordados a nivel provincial y comunal. Art. 81 P- Consorcios Intermunicipales de desarrollo y de una o más municipalidades con la Provincia, Nación o Vecinos. Art. 43 (Ley Orgánica de Municipalidades)</p>

Fuentes consultadas

- Argentina, República (1994) Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Texto ordenado por la Comisión de Poderes, Interpretación, Reglamento, Redacción y Coordinación General. Secretaría Legislativa. La Plata.
- Argentina, República (1994) Constitución de la Nación Argentina. Editorial Función Pública S.R.L. La Plata.
- Argentina, República (1995) Antecedentes para la Formulación de un Marco Legal y de Gestión para el Ordenamiento Territorial. Proyecto Base. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. Buenos Aires.
- Darquea Sevilla, Gonzalo (1996) El Plan estratégico y Participativo. IULA/ CELCADEL. Proyecto SACDEL. Quito.
- Mangada, Eduardo (1993) Ciudad Metropolitana: Planeamiento y Construcción del Territorio. Actas V Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Generalitat Valenciana. Serie Publicaciones de Divulgación Técnica. Colección Urbanismo. Número 3. Valencia.
- Martins Portas, Nuno R. (1993) Planeamiento y los Planes Urbanísticos: Los Nuevos Desafíos. Actas V Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Generalitat Valenciana. Serie Publicaciones de Divulgación Técnica. Colección Urbanismo. Número 3. Valencia.
- Precedo Ledo, Andrés (1996) Un Modelo de Planificación Estratégica Territorial Integrada. Actas Seminario Internacional de Gobierno Planificación Estratégica Urbana y Territorial. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Provincia de Buenos Aires (1993). Elementos de Política Ambiental. Honorable Cámara de Diputados. Goin – Goñi Editores. La Plata.
- Provincia de Buenos Aires (1987) Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Texto ordenado del Decreto Ley 8912/77 con las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 10.128/83. Honorable Senado. Secretaría Legislativa. Dirección General Legislativa. Dirección de Información Parlamentaria. La Plata.
- Vázquez Barquero, Antonio (1996) Modelo de Análisis y Gestión Estratégica. Revista IMES. Instituto de Estudios Municipales Económicos y Sociales. Año 1 N° 0. Producción Gráfica Zalba.
- Vitalone, Cristina E. (1990) La Prefiguración del Tejido y la Imagen Urbana por los Instrumentos Técnico-Legales. Informe de Avance. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.