

Red Nacional de Asistencia al
Desarrollo y Ordenamiento Territorial

APORTES PARA LA GESTION INTERSECTORIAL

INDICE

Introducción	07
Proceso de construcción de la Red	11
Introducción	13
El trabajo en red dentro del Estado	15
¿Cómo funciona la Red?	17
Desarrollo de los Grupos de Trabajo	18
Grupo Promotor	18
Grupo Marco Conceptual Documento	20
Grupo Marco Conceptual Consulta	23
Grupo Gestión de la Información	25
Grupo Espacio Virtual	28
Grupos de Trabajo generados en el año 2007	29
Consulta	31
1. Introducción	33
2. Estructuración de los contenidos	33
3. Sistematización y ordenamiento de las respuestas	36
3.1. ¿Cómo concibe la intervención de su Organismo en el desarrollo y ordenamiento territorial?	36
3.2. Al día de hoy -al integrarse y actuar dentro de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial-, ¿qué posibilidades se abren para su Organismo?	42
3.3. Proyectándonos a futuro, ¿qué expectativas tiene con la Red en funcionamiento?	45
3.4. ¿Cuáles áreas y /o programas de su Organismo considera usted que deberían vincularse con la Red?	50
3.5. ¿Qué otros Organismos considera usted que deberían integrarse a la Red?	52
3.6. Desde la perspectiva de su Organismo, ¿cuáles serían los temas prioritarios a ser tratados por la Red?	53
3.7. Observaciones, comentarios, sugerencias por parte de los entrevistados	57
4. A modo de conclusiones	58
Marcos conceptuales	61
Introducción	63
1. Algunos paradigmas, enfoques y contextos presentes en la actualidad que aportan al debate	63
2. El territorio y sus dimensiones	72
3. Desarrollo y ordenamiento territorial	77
Apertura	87
Colaboraciones	91



INTRODUCCION

Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Este es un documento colectivo que intenta incorporar las diferentes miradas de quienes integran la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que, al tratarse de técnicos de distintas procedencias e historias tanto desde sus matrices de aprendizaje y formación profesional como de los organismos donde realizan su práctica cotidiana, presentan una heterogeneidad de visiones y formas de conocer.

Un documento colectivo es un problema en la cultura contemporánea. No es sencillo prescindir de la figura del autor ¿Quién firma eso que el pensamiento colectivo produce? ¿Cuáles son las figuras de autoría cuando efectivamente cae la figura de la persona-autor? ¿Cómo podrían esas personas firmar el texto cuyo movimiento las ha destituido como autores individuales? ¿Cómo se define esa figura subjetiva llamada aquí *nosotros*? ¿Es suficiente recurrir a la ideología grupalista para saber qué decimos cuando decimos *nosotros*?

El tránsito del documento (devenido hoy en publicación) mostró cómo las subjetividades instituidas previamente constituyeron el entorno pertinente para habitar la situación de redactar un texto colectivo.

Teníamos un problema compartido y desde allí se organizó la situación. Ese problema común no sólo fue compartido por *nosotros* sino constitutivo de ese *nosotros*. Aquí *nosotros* fue (y sigue siendo) un conjunto de prácticas y no de personas.

Desde ese lugar comenzó a circular el material por vía informática entre todos los integrantes de la Red. En esas circunstancias ya no estábamos juntos sino que cada uno frente a la pantalla leía los textos desde sí y desde la dimensión de sí tomada por el *nosotros*. Objeciones, agregados, modulaciones, sugerencias. Todo eso pasó: ***el colectivo de escritura se había constituido.***

2)

PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA RED

Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial

A mediados del año 2005, a partir de una iniciativa conjunta de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental, se organizaron los primeros Talleres Interinstitucionales orientados a la conformación de un Sistema Nacional de Asistencia que fuera ideado en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. La premisa fundamental que orientó esta propuesta fue que el desarrollo y ordenamiento territorial constituyen una temática transversal que involucra a múltiples sectores del Estado. Los objetivos generales propuestos en ese momento para este Sistema fueron la difusión de información vinculada al desarrollo y ordenamiento territorial, la promoción del diálogo permanente entre los organismos y la generación de una mayor capacidad institucional para la gestión de proyectos vinculados al tema.

En esos talleres, de los que participaron funcionarios y técnicos de más de veinte organismos nacionales, se trabajó sobre una caracterización de la problemática del desarrollo y ordenamiento territorial en el país. A partir de este trabajo, se determinó la necesidad de generar un espacio transversal estable en el cual confluyeran todos los organismos nacionales relacionados en su abordaje.

Estos organismos corresponderían a tres tipos:

- aquellos que producen información para ser usada en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo y/u ordenamiento territorial.
- aquellos que formulan y aplican políticas, programas y proyectos de desarrollo y/u ordenamiento territorial.
- aquellos que formulan y aplican políticas, programas y proyectos con fuerte impacto territorial.

Se acordó entonces que ese espacio debería constituirse bajo el formato de una red intraestatal. Cabe aclarar que todos los organismos participantes de los diferentes encuentros reconocen y respetan la incumbencia de las Provincias en este tema. Sin embargo, asumen que las diferentes políticas, programas y proyectos diseñados por organismos nacionales tienen impactos fuertes en el territorio dificultando o promoviendo el desarrollo y ordenamiento territorial.

Entre fines de 2005 y principios de 2006 se trabajó en una Etapa Preparatoria para la conformación de la Red en la que se construyó la voluntad política de asociarse, se encontraron los puntos específicos para el acuerdo, y se buscó el instrumento apropiado para la formalización de la Red: un documento de creación que explicitara el compromiso por parte de las autoridades de los organismos participantes y que funcionara como convenio marco de colaboración.

De esta manera, se decidió la elaboración de una Carta de Intención para la constitución de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial (RNADyOT). El 5 de Abril de 2006, en un acto realizado en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se plasmó la firma de la Carta de Intención. Los organismos firmantes fueron la Secretaría de Turismo, Secretaría de Provincias, Secretaría de Política Económica, Secretaría de Energía, Secretaría de Minería, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de la Gestión Pública, Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Administración de Parques Nacionales. A estos organismos se sumaron luego la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales. Está prevista la adhesión de otros organismos próximamente.

Los acuerdos expresados en la Carta de Intención resumen la visión de las cuestiones que fueron consideradas prioritarias en las instancias preparatorias. Se transcriben aquí los considerandos, objetivos generales y compromisos asumidos.

Considerandos

Que existen diferentes enfoques sobre el ordenamiento y multiplicidad de acciones que inciden en el desarrollo territorial;

Que en diversas áreas del territorio nacional se están verificando importantes cambios en las actividades productivas, cuyos impactos ambientales o sociales negativos pueden ser mitigados por planes de ordenamiento y políticas de desarrollo territorial que las contengan y regulen;

Que numerosos organismos del Gobierno Nacional desarrollan planes y programas relacionados con el ordenamiento territorial sin la suficiente coordinación, articulación o conocimiento entre ellos;

Que advierten la necesidad de articular incumbencias y armonizar instrumentos normativos en cuestiones que hacen al ordenamiento, la planificación y gestión del territorio;

Que consideran que la temática del ordenamiento territorial no está lo suficientemente instalada en las políticas sectoriales;

Que reconocen la importancia de mejorar la implementación de planes y programas de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno;

Objetivos Generales

- **encauzar** los esfuerzos y optimizar el uso de los recursos aplicados al ordenamiento y desarrollo territorial;
- **construir** una visión sistémica de la gestión del ordenamiento y el desarrollo territorial, que contemple la articulación entre los equipos técnicos de los diferentes niveles y sectores de gobierno;
- **promover** la incorporación de la dimensión del ordenamiento y el desarrollo territorial en las políticas públicas;
- **fortalecer** y mejorar la implementación de las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, optimizando el intercambio de la información relevante producida, y generando una instancia de gestión del conocimiento sobre la temática.

Compromisos asumidos

- ▶ *Integrar y gestionar en forma conjunta la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial, como una instancia abierta y participativa de articulación de los organismos vinculados a la temática.*
- ▶ *Designar, de acuerdo a sus posibilidades, a integrantes de sus organismos para que participen en forma activa de esta iniciativa.*
- ▶ *Participar en forma articulada con otros organismos de la Red en proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial, considerando sus posibilidades de aportar información, logística, u otros recursos que resulten necesarios.*

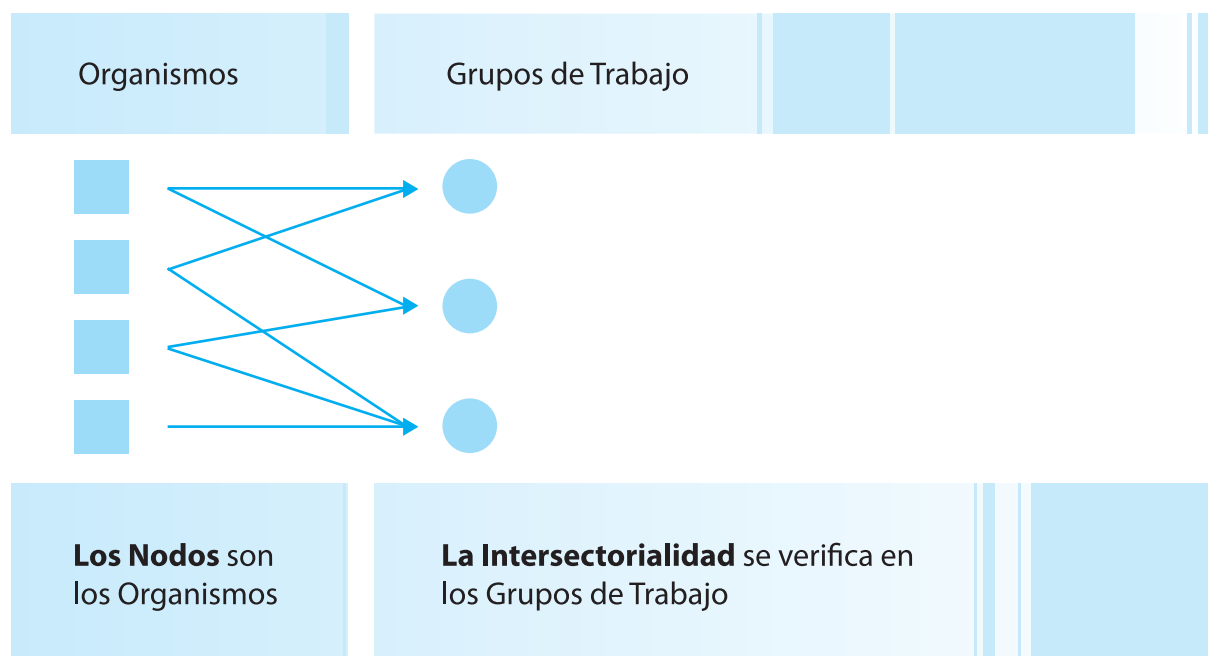
A continuación de la firma de la Carta de Intención se realizó en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable un taller en el que se fijaron pautas de funcionamiento para la Red, de manera de poder ponerla en marcha. Se consideró que todas las cuestiones organizativas debían seguir cuatro principios básicos: **consenso, transparencia, compromiso y horizontalidad**. Estas pautas se refirieron a la organización interna (división en grupos temáticos, plenarios periódicos, documentación y comunicación de todas las reuniones), a la frecuencia de las reuniones, condiciones de participación en la Red (organismos estatales) y en cada grupo.

Otro punto de acuerdo importante en ese momento fue la conformación de tres grupos para iniciar el trabajo. El primero, denominado Marco Conceptual, responde a la necesidad de construir un marco común que integre las miradas de los distintos sectores involucrados. El segundo, Gestión de la Información, surge a partir de una fuerte demanda inicial sobre la Red referida a mejorar las condiciones para el intercambio de información entre organismos. Por último, se decidió formar un Grupo Promotor de la Red que sostuviera su continuidad, crecimiento y aplicación en la gestión.

Se definió que la Red es de asistencia. Asiste produciendo insumos tangibles (documentos, espacio virtual, sistema de intercambio de información, etc.) e intangibles (prácticas de trabajo asociado, construcción de consensos, construcción de toma de pre-decisiones compartidas, otros).

El objetivo del trabajo de la Red es enriquecer las políticas públicas a partir de facilitar la comprensión de los asuntos complejos, construyendo una mirada integral y consensuada. El medio para lograrlo es promover la intersectorialidad.

La Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una red de personas (no es una red virtual)



El trabajo en red dentro del Estado

El accionar estatal suele caracterizarse por una doble impronta: por un lado, un abordaje sectorial de las problemáticas que enfrenta, y por otro, la utilización de una forma organizacional de neto corte burocrático y jerárquico. Ambas se han mostrado, en algunas ocasiones como limitantes en la eficacia de los objetivos buscados, sobre todo cuando la cuestión a abordar adquiere cierto grado de complejidad y dinamismo que hace necesaria la coordinación de los organismos públicos involucrados.

Los gobiernos de América latina han evidenciado -durante las últimas décadas- insuficiente capacidad para implementar políticas de ordenamiento y desarrollo sostenibles en el largo plazo. El sector público ha sufrido cambios significativos como resultado de los procesos de reforma estructural que afectaron su potencia y deterioraron la calidad de la gestión. Por otra parte, la cultura administrativa imperante ha profundizado la tendencia a generar compartimentos estancos dentro del Estado. Esto ha generado, entre otros problemas, una seria dificultad para fijar líneas estratégicas comunes que marquen un rumbo en la gestión gubernamental. Ante esta situación, muchos gobiernos han iniciado procesos de reconstrucción y fortalecimiento del Estado incorporando prácticas innovadoras orientadas a revertir esas dificultades históricas.

En esta dirección irrumpe el formato red como una forma alternativa de articulación, con una serie de características que la distinguen claramente del modelo paradigmático naturalizado en los modos de institucionalización de roles en el Estado. De esta manera, las redes se constituyen como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan múltiples actores que comparten intereses comunes en referencia a una política y que intercambian recursos para darle continuidad a esos intereses compartidos.

Una forma de encarar un acercamiento al concepto de redes es señalar los rasgos más salientes que comporta el enfoque. Se suele mencionar que es la necesidad, con base en situaciones como las descritas al principio, la que suele motorizar su constitución. Esto supone que algunas situaciones son más proclives que otras para su establecimiento.

El principio básico que suele ser distintivo es la ausencia de un orden de tipo jerárquico entre sus miembros que redunde en la ausencia de autoridad para regular sus relaciones. Aparece, en cambio, como muy relevante

el trabajo con otros que va conformando una comunidad de práctica. Esta práctica está sustentada en una visión compartida que va definiendo el acometer conjunto y se expresa en la constitución de reglas de actuación consensuadas.

Pero esto no supone proponer la uniformidad de perspectivas, más aún, el enfoque de redes supone la diversidad y aun el conflicto de miradas sobre el tema que los reúne, ya que parte de su productividad nace de poder hacer convivir estas diferencias que se traducen en una abordaje más complejo de las problemáticas encaradas. De aquí surge otro rasgo característico: la flexibilidad que muestra la red para adaptarse a las situaciones cambiantes que se van presentando.

La construcción de confianza que presupone desarrollar el primer proceso (constitución de las reglas de funcionamiento) coadyuva a consolidar un ámbito para que se exprese el segundo proceso (la diversidad de perspectivas). Las relaciones horizontales permiten entonces un desarrollo que en el modelo tradicional queda siempre trunco o sesgado. Hay, por lo tanto, una búsqueda consciente de “poner sobre la mesa” la institucionalidad que se va conformando: **el consenso es una construcción.**

Ahora bien, la ausencia de líneas jerárquicas no debe confundirse con desconocer la presencia del poder en las relaciones que se van conformando. La estructuración de ámbitos de trabajo y los procesos de negociación forman parte de la dimensión de la estructura de la red que se refiere a la institucionalización de los patrones de interacción. El establecimiento de reglas formales e informales es un importante instrumento para la gestión de las redes porque especifica la postura de sus actores, la distribución del poder, las barreras para el ingreso, etc. Las reglas constituyen prácticas sociales, orientan los patrones de comportamiento de los actores y exigen previo conocimiento por parte de ellos y la interpretación común por parte de los miembros de la red.

Sin embargo una propuesta como ésta en la gestión del Estado no implica el reemplazo del formato administrativo vigente. Las redes que se conforman en el ámbito estatal deben ser entendidas como complementarias de las estructuras jerárquicas formales. La experiencia en la materia señala que se trata de que las redes desarrollan “prácticas horizontales” entre sus miembros quienes, por otro lado, siguen reportando dentro de **organizaciones estructuradas jerárquicamente.**

Desde el Estado, las redes tienden a superar los estrechos márgenes sectoriales en que se desenvuelven los Organismos, posibilitando intercambiar información, articular acciones y desarrollar proyectos complejos. La intersectorialidad aparece entonces como un modelo de gestión alternativo producto del establecimiento de redes que puede abarcar desde la formulación hasta el proceso de implementación de políticas y que se presenta como una estrategia superadora del accionar estatal.

No hay que desconocer que la gestión intersectorial plantea dificultades, como la disparidad de poder y capacidades de los distintos Organismos involucrados (entre otras cosas), lo que obliga a diseñar dispositivos institucionales que disminuyan esas diferencias, **buscando la influencia mutua en la toma de decisiones.**

Una experiencia significativa de trabajo en red dentro del Estado, y a la vez referencia importante para esta iniciativa, la constituye el Foro Permanente de Responsables Informáticos creado en 2002 por decisión del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI).

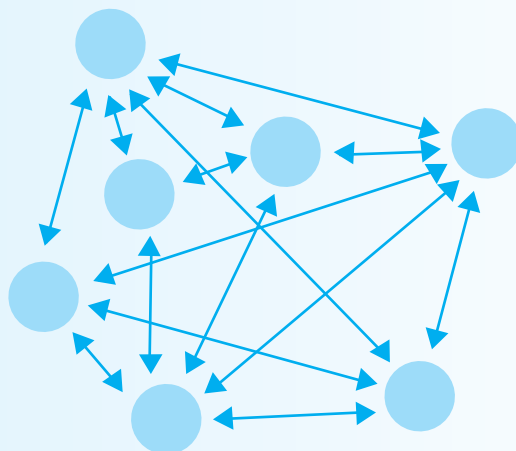
“El Foro es un ámbito para el trabajo conjunto de los responsables de las distintas áreas informáticas de las jurisdicciones del Estado Nacional, que propicia las interacciones entre los sectores de organismos ligados a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y convoca, por primera vez transversalmente, a los niveles burocráticos gerenciales del Estado para resolver los problemas referidos al campo informático, apelando al saber hacer que da cada puesto de trabajo y la formación profesional.

Es un espacio de gestión del conocimiento, planificación participativa y gestión asociada que, a efectos de gestionar el conocimiento, estructura Comunidades de Práctica en el núcleo administrativo del Estado. De carácter participativo, transversal, intersectorial, no jerárquico y voluntario, tiene como objetivo a través de sus actividades, proveer soporte a las decisiones, proyectos y actividades operativas, vinculadas a las tecnologías de la información, tanto de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información y de la Subsecretaría de la Gestión Pública, como de las diferentes Áreas del Estado que participan y/o se referencian en sus actividades.”

Constituye una práctica interna del Estado entre las áreas y sectores vinculadas a la temática donde participan decisores políticos, funcionarios y técnicos. Como práctica sistematizada es capaz de crear mecanismos de

¿Qué significa el trabajo en red?

- Trabajo colaborativo entre pares
- Liderazgos temporales
- Relacionamientos múltiples
- Enfoque de la complejidad



Redes Intragubernamentales

- Son prácticas innovadoras
- Agregan distintas miradas, mejorando el trabajo de cada organismo
- Son experiencias que asisten y apoyan el trabajo sectorial

decisión y de producción de consenso, brindando así mayor sustentabilidad a las políticas de Estado. El Foro es un ámbito pre-decisional que se emparenta con la denominación que la ciencia administrativa brinda a los analistas y planificadores de políticas públicas (decision makers).

De esta manera, a través de ese espacio de trabajo conjunto, se han generado insumos para varias políticas vinculadas a la temática: modificaciones al proyecto de ley de Delito Informático, recomendaciones para la transferencia de software dentro del Estado, recopilación de experiencias capacitación y recomendaciones para el uso de software libre en la Administración Pública, planificación de estrategias para mejorar la interoperabilidad de la información, entre otros.

¿Cómo funciona la Red?

La RNADyOT funciona a partir del trabajo realizado en grupos temáticos, y en plenarios. Allí se elaboran agendas y se preparan las decisiones sobre los asuntos que trabajará la Red.

La gestión de la Red se desarrolla con la Metodología de Gestión Asociada, diseñada para implementación estratégica de proyectos y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes. Perteneció a la familia de metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada ("Metodología de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada)", FLACSO doc. 163, Bs.As. junio 1994).

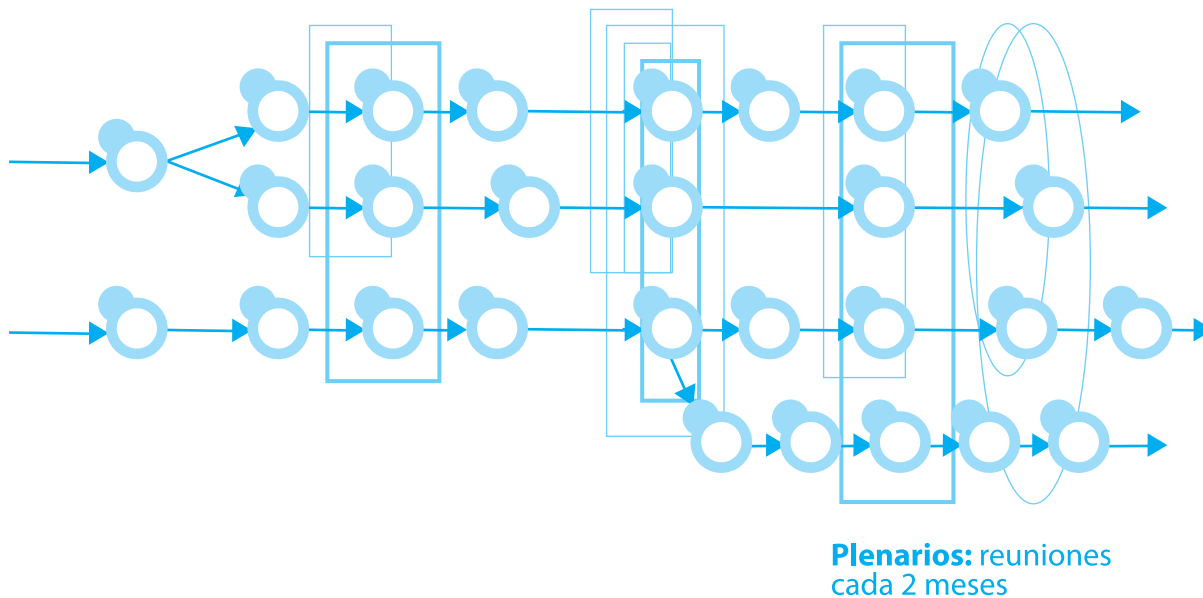
Esta metodología tiene como objetivo fundamental la conformación de proyectos y/o espacios de co-gestión, los cuales son planificados participativamente. Se utiliza cuando se requiere integrar diferentes sectores, saberes y disciplinas, conformando equipos de trabajo intersectoriales. Estos equipos se caracterizan por constituirse como comunidades de prácticas

A través de esta metodología se construyen escenarios sucesivos donde estas comunidades de práctica desarrollan un proceso colectivo de negociación que trabaja las diferencias, construye el consenso, promueve las capacidades, gestiona los recursos y acuerda responsabilidades y compromisos. Establece un sistema de trabajo a partir de la constitución de grupos ad hoc, con reuniones de grupos y plenarios, todos con registro abierto y público.

Grupos de Trabajo:
reuniones cada 15 días

Plenarios con Funcionarios:
reunión 1 vez por año

Talleres



A partir de esta metodología, la RNADyOT conformó su Grupo Promotor, sus Grupos de Trabajo y realiza periódicamente sus Plenarios.

En las Reuniones Plenarias (de frecuencia bimestral) se define cuál será el producto de cada etapa, se organiza el cronograma de la Red y se realizan y evalúan las propuestas. Este es el ámbito en el que se toman las decisiones que atañen a la Red en su conjunto.

Los Grupos de Trabajo, que se reúnen generalmente cada quince días, están encargados de definir caminos para lograr los objetivos propuestos, adecuar sus acciones al cronograma y los productos modulares que se establecen en los plenarios, sistematizar los avances producidos en su tema específico, y articular con otros Grupos de Trabajo.

Durante las reuniones se realiza un registro público y abierto de los acuerdos que se van alcanzando y luego se conforman actas de reunión que se circulan a todos los participantes. Esto permite el avance progresivo de cada Grupo ya que siempre hay constancia de lo tratado previamente, y además garantiza la transparencia del proceso ya que los acuerdos quedan a la vista de todos.

Cada reunión consta de tres momentos. El primero es el de información, en el que se actualiza el estado de situación de algún tema en particular; el segundo es el de debate, allí se avanza en la conceptualización de los temas; y en el tercer momento se programan las tareas a realizar en función de los consensos alcanzados.

Desarrollo de los Grupos de Trabajo

Grupo Promotor

El desafío de promover la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial exige una mirada que tenga en cuenta la complejidad para superar dificultades actuales tales como vacíos legales en cuestiones de planificación y gestión, ausencia o débil presencia en la problemática del ordenamiento territorial de políticas sectoriales (cultura, turismo, salud, otras), superposición de incumbencias y dispersión de recursos. Todas estas situaciones contribuyen a que la capacidad institucional de los diferentes organismos, en forma aislada, resulte insuficiente para la formulación e implementación de planes y programas de ordenamiento territorial.

Se consideró necesario actuar en forma articulada y coordinada dada la existencia de múltiples organismos que desarrollan programas o acciones con diferentes enfoques (ambiental, productivo, de servicios, otros) que inciden en el ordenamiento territorial.

“Construir una visión sistémica de la gestión del ordenamiento y el desarrollo territorial que contemple la articulación entre los equipos técnicos de los diferentes niveles y sectores de gobierno” (Carta de Intención, 5 de abril de 2006)

Esta articulación requiere instancias formalizadas para la preparación e integración de propuestas, la construcción de consensos multilaterales y la articulación de recursos. Es así que, apoyándose en experiencias anteriores de articulación entre áreas gubernamentales, se fue afianzando la decisión de adoptar el formato de una red intraestatal en la que se fuera construyendo un lenguaje común y vínculos que facilitarían la comunicación y cooperación entre las instituciones participantes.

Antecedentes

En los Talleres Preparatorios realizados en julio y agosto se acordó que no se trataba de una red en el sentido informático, sino que ese término debía tomarse en un sentido más amplio, debiendo incorporarse en esa conceptualización las relaciones de los integrantes, los flujos de información, experiencias y conocimiento, y la integración de las potencialidades de cada organismo para la generación de productos que, en el marco de la Red, aportaran a la gestión del ordenamiento territorial.

En cuanto a los alcances de la Red, teniendo en cuenta que existen diferentes expectativas según las características, capacidades, competencias y grado de vinculación con el tema de los organismos, se acordó en principio que fuera una red de asistencia recíproca.

Dentro del marco de la Red se podrían ir constituyendo Grupos de Trabajo explicitando los roles de cada uno de acuerdo a las necesidades que se identifiquen y a los logros que se quieran alcanzar (productos, encuentros, presentaciones, evaluaciones, etc.).

Los recursos necesarios para el funcionamiento y la concreción de productos o actividades de la Red (sean éstos profesionales, administrativos, viáticos, etc) serán aportados por cada organismo en la medida de sus posibilidades. También se estimó posible gestionar recursos económicos e incluso se planteó la creación de un fondo específico.

En lo que hace a la institucionalización de la Red se evaluaron varias alternativas, entre ellas la suscripción de un documento de creación, acta acuerdo, carta intención o similar, lo cual implicaba que se explicitara el compromiso por parte de las autoridades de los organismos participantes.

Se planteó la necesidad de que la Red tuviera un Grupo Promotor que garantizara la puesta en marcha y el funcionamiento, promoviendo o dando apoyo logístico a las acciones que hacen a la existencia de la Red: consultas, información, foros o grupos temáticos, evaluaciones analíticas, administración de la página web, etc. para dinamizar su continuidad, crecimiento y aplicación en la gestión.

Formación del Grupo Inicial

Luego de los Talleres de julio y agosto organizados por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental, se constituyó el Grupo Inicial que tendría a su cargo la puesta en marcha de la Red.

Las primeras tareas se centraron en la construcción de un instrumento apropiado para expresar el compromiso asumido por los diferentes organismos, a la vez de propiciar un espacio de encuentro entre los funcionarios participantes de la iniciativa que formalizara públicamente la voluntad de trabajo colaborativo.

Para la redacción de la Carta de Intención se realizaron rondas de consultas a los funcionarios que participarían de la firma con el fin de elaborar los puntos de consenso sobre el futuro trabajo conjunto. La Carta de Intención fue redactada en base a dichos puntos y fue aprobada por las áreas de Asuntos Legales de los diferentes Ministerios. A su vez se trabajó en la realización de un evento público en el que participaran tanto los funcionarios como los técnicos de las diferentes áreas involucradas.

Debido a la conformación inmediata de la Red se acordó una jornada que incluyera la formalización de la misma con la firma de la Carta de Intención y un espacio de trabajo abierto a los técnicos de los diferentes organismos. Esta iniciativa se plasmó en el Taller para definir pautas de funcionamiento de la Red, primeros acuerdos sobre un lenguaje común y sobre el intercambio de información.

El 5 de Abril de 2006 se desarrolló el acto de constitución de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su Tercer Taller. En ese marco los consensos iniciales para el funcionamiento de la Red se expresaron en la definición de principios, organización interna, pautas de participación y tareas.

Los principios que sustentan la Red son consenso, transparencia, compromiso y horizontalidad. La organización interna se definió con el armado de un Grupo Promotor de la Red y Grupos Temáticos ad hoc, según las necesidades que se vayan planteando en cada momento. A su vez se previó la reunión de todos los Grupos, incluido el Promotor, en espacios Plenarios.

Se hizo énfasis en el registro (acta) de todas las reuniones de grupos y plenarios y su comunicación a todos los participantes de la Red. También se expresó la voluntad de su sistematización para favorecer la reconstrucción del proceso de construcción e implementación de la Red.

Se estableció la frecuencia de reuniones de la siguiente forma: Plenarios con participación de los Funcionarios 2 veces al año; Plenarios trimestrales con la participación de todos los grupos de trabajo; Grupo Promotor como mínimo 1 vez al mes y Grupos Temáticos con frecuencia autodefinida.

Como pautas de participación en la Red se estableció que podían participar técnicos pertenecientes a organismos de la Administración Pública Nacional, y que serían integrantes de la Red en la medida que trabajaran en alguno de los grupos temáticos (compromiso).

Se acordó la constitución del Grupo Promotor para fines de abril del mismo año, estableciendo que sus tareas serían: sostener la comunicación de la Red (interna y externa), facilitar medios para lograr los objetivos de la Red, proponer actividades y consensuar agenda (talleres, foros, encuentros), mostrar resultados alcanzados, entre otras cuestiones.

El Grupo Promotor se constituyó como único grupo estable de la Red y se reúne cada 15 días o 1 mes según la agenda de la RNADyOT. Sus responsabilidades se fueron ampliando con el crecimiento de la Red y actualmente tiene entre sus temas de agenda los siguientes puntos:

- Formación y Capacitación: talleres, seminarios, cursos
- Plan de comunicaciones
 - ▶ Difusión (boletín, documentos)
 - ▶ Espacio virtual
- Fortalecimiento de la Red
 - ▶ Presentación intra-organismos
 - ▶ Reunión con otras redes
- Relación con provincias: diseño de acciones para la promoción de redes provinciales y/o regionales
- Preparación de plenarios
- Coordinación y diseño metodológico.

Grupo Marco Conceptual Documento

En el marco de los Talleres Interinstitucionales realizados en 2005 que dieron origen a la Red, uno de los principales puntos de acuerdo en torno a la cuestión del ordenamiento y desarrollo territorial (dada su naturaleza transversal y compleja) fue que en los múltiples organismos del Estado Nacional que intervienen en el territorio existen diferentes concepciones y enfoques que muchas veces no son conocidos por el universo operacional. Esta diversidad no tiene que ver sólo con los enfoques sectoriales, sino también con las formaciones y orientaciones disciplinarias de quienes trabajan en esos organismos. Cuestión que muchas veces repercute en la dificultad para sostener diálogos tendientes a coordinar acciones. Otro acuerdo surgido en esa instancia expresaba la necesidad de incorporar la dimensión territorial en la planificación y gestión sectoriales, para lo cual se consideró necesario hacer un trabajo de sensibilización y difusión de la temática.

Estos acuerdos, entre otros, fueron expresados como objetivos generales en la Carta de Intención y determinaron que la construcción progresiva de un marco conceptual común fuera una tarea necesaria para abordar la problemática y lograr una visión sistémica y, por lo tanto, una tarea que debía ser atendida por la Red.

Formación del Grupo

En el Taller del 5 de abril de 2006 se decidió la conformación del grupo Marco Conceptual con el objetivo de ir integrando las cuestiones planteadas hasta ese momento e ir incorporando las visiones de los distintos organismos sobre la temática en un documento que sirviera como plataforma común para aportes posteriores. En sucesivas reuniones se consideró la conveniencia de que una parte del Grupo organizara la consulta a los organismos de la Red y que otra parte se dedicara a la compilación del documento.

Pautas de trabajo iniciales

- El trabajo debía hacerse por aproximaciones sucesivas teniendo en cuenta que irían incorporándose otros actores.
- Se recomendaba comenzar a discutir en torno de las nociones centrales de la problemática mostrando la diversidad de enfoques existentes.
- La compilación de ese material permitiría la difusión entre los participantes.

Descripción del trabajo desarrollado

Como inicio de la actividad del Grupo Marco Conceptual de la Red se realizó un trabajo de profundización sobre la problemática planteada en la Carta de Intención, los asuntos derivados o asociados y las propuestas de trabajo.

A continuación se detallan algunos puntos que fueron considerados de importancia.



<p>Problemática</p> <p>Baja instalación de la temática en las políticas sectoriales y en agenda pública</p>	<p>Problemas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bajo conocimiento (de funcionarios y de técnicos del Estado; de la sociedad) de necesidades de OT ■ Pocos o ningún equipo técnico trabajando en la temática 	<p>Propuestas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer la constitución de equipos técnicos gubernamentales trabajando en la temática ■ Asistir en la visibilidad de necesidades de OT
<p>Problemática</p> <p>Faltan herramientas para controlar el cumplimiento y administrar conflictos</p>	<p>Problemas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Poco uso de la planificación como herramienta de trabajo de mediano y largo plazo ■ Discontinuidad en las políticas públicas 	<p>Propuestas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer el uso de la planificación como herramienta de mediano y largo plazo ■ Favorecer la instalación de DT y OT como política de Estado
<p>Problemática</p> <p>Falta incorporar a la comunidad en la temática de DT y OT</p>	<p>Problemas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bajo conocimiento de la temática en la sociedad ■ Pocas o ninguna organización social trabajando en la temática 	<p>Propuestas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Asistir en la difusión y sensibilización de la temática ■ Favorecer el trabajo de la temática por parte de organizaciones sociales

Luego se realizaron reuniones periódicas en las que se fueron discutiendo los temas planteados, incorporando visiones desde cada organismo, sistematizando el material producido en los talleres anteriores y lo aportado por cada integrante del grupo, hasta llegar a una primera versión.

Se tomaron tres líneas: a) paradigmas, enfoques y contextos, dando cuenta de algunos de los debates actuales, b) algunas de las múltiples dimensiones del territorio, intentando mostrar su complejidad, c) una aproximación al desarrollo y ordenamiento territorial.

Conclusión

El trabajo realizado por el grupo Marco Conceptual Documento constituye un primer avance en una puesta en común que debe servir para iniciar diálogos más amplios y profundizar el debate sobre la temática en el ámbito de la Red. La posibilidad de establecer esos debates será un elemento fundamental para la instalación de la dimensión territorial en la planificación de los distintos organismos del Estado.

Grupo Marco Conceptual Consulta

La Red tiene como propósito lograr una visión conjunta y sistémica de la intervención estatal al planificar, normar y articular acciones sobre un área territorial determinada, en cumplimiento de las misiones específicas de cada uno de los organismos involucrados.

Tal como se señala:

- *“El territorio es un ámbito en permanente transformación, muchas veces con transformaciones conflictivas por actuaciones sectoriales que no dan cuenta de esta complejidad.*
- *Esto genera desequilibrios importantes, desaprovechamientos e inclusive pérdida de recursos. El Desarrollo y Ordenamiento Territorial son políticas transversales, imposibles de aplicar unilateralmente.*
- *La constitución de la Red posibilita en principio el diálogo entre los diferentes organismos, y más adelante su articulación para el diseño e implementación de acciones que favorezcan el desarrollo equilibrado del territorio”.*

En ese sentido el Grupo Promotor consideró conveniente efectuar una “Consulta” a los organismos participantes de la Red a los efectos de conocer en una primera etapa las expectativas, intereses y posibles contribuciones de cada Organismo para planificar las acciones que posibiliten optimizar el funcionamiento de la Red.

Para llevarla a cabo se constituyó el Grupo Consulta, cuya tarea principal consistió en el diseño de un cuestionario a modo de guía de pautas para poder realizar las entrevistas en profundidad a informantes claves, responsables y/o referentes de los Organismos participantes.

El Grupo Consulta a su vez participaba, de acuerdo a la dinámica de funcionamiento de los grupos integrantes de la Red, en reuniones de consenso y elaboración con el Grupo Marco Conceptual y en plenarios convocados por el Grupo Promotor donde se llevaba a cabo la puesta en común de los avances producidos de cada grupo.

El objetivo principal de la consulta fue relevar, en el universo de funcionarios involucrados con la configuración de la Red, sus expectativas, intereses y contribuciones a los efectos de constituir una visión conjunta, poniendo énfasis en las potencialidades y perspectivas de desarrollo y fortalecimiento de la Red para su articulación en el territorio.

La consulta a través de entrevistas como forma de indagación permitió apreciar la mirada de cada Organismo, su participación o actividad desarrollada en el territorio, los problemas vivenciados, el grado de importancia atribuidos a cada uno de ellos, las acciones y propuestas priorizadas así como sus expectativas y aspiraciones a futuro.

Cada uno de los referentes realizó la entrevista en su Organismo respectivo. La misma fue concertada previamente con cada funcionario y efectuada personalmente, evitándose su envío por correo electrónico. En muchos casos -y debido a la riqueza de la información- fue grabada.

Previo al trabajo de campo, se distribuyó a cada uno de los referentes un cuestionario completo y una guía de pautas para su profundización.

El relevamiento se llevó a cabo durante dos meses y el número de entrevistas varió en función de la selección que cada uno de los Organismos, Secretarios y Subsecretarios llevó a cabo. Los aportes sólo fueron difundidos entre los Organismos pertenecientes a la Red (los firmantes y /o adherentes a la Carta de Intención). Esta indagatoria formó parte de un estudio sistemático, contemplando la posibilidad de incorporar a futuro a los organismos que aún no han sido consultados y se indagaron otros aspectos que se consideraron relevantes para el funcionamiento de la Red.

En el marco de esta consulta a funcionarios y expertos hemos tratado que las manifestaciones de los mismos queden fielmente registrados.

Los ejes programáticos de la consulta fueron los siguientes:

- Concepción del desarrollo y ordenamiento territorial de cada Organismo.
- Intervención de los organismos en el desarrollo y ordenamiento territorial.
- Posibilidades visualizadas para los organismos a partir de su integración en la Red.
- Expectativas futuras.
- Areas y/o programas de los Organismos que deberían vincularse con la Red.
- Otros Organismos que deberían integrarse.
- Temas prioritarios a ser tratados por la Red.

Como conclusiones principales de la consulta efectuada, podemos decir:

- En primer término que a través del discurso de los protagonistas se advierte claramente que la RNADyOT ha sido concebida en el marco del diagnóstico que se ha intentado explicitar.
- Cada organismo consolida su visión de la Red a través de las atribuciones que le otorga su pertenencia institucional.
- Existe una demanda explícita de que la planificación y la acción que se desarrolle en los territorios sea integrada e integral.
- Aparece como una voluntad de los entrevistados avanzar en los mecanismos de institucionalización de la Red.
- Se plantea, asimismo, la conveniencia de trabajar por la obligatoriedad, de referirse a la misma y proceder, atendiendo a los mecanismos en ella propuestos, a encarar acciones de planificación e intervención.

Para ello, se ha otorgado preeminencia a la formulación de elementos teóricos de definición y comprensión del significado del ordenamiento territorial y del desarrollo sustentable y a la necesidad de explicitar metodologías de investigación y análisis que fundamenten las estrategias y acciones sobre el territorio.

Los estamentos provinciales y municipales deberían ser incluidos de alguna manera a la Red.

Las organizaciones civiles, culturales y económicas, así como el conjunto de la problemática antropológica y social deberían estar contemplados y participando en la Red institucionalizada.

En todo el desarrollo de las entrevistas se observa la presencia de los siguientes ejes temáticos y conceptuales:

- Integración y articulación en relación a:
 - ▶ Políticas.
 - ▶ Acciones, Normativa.
 - ▶ Organismos y Actores.
- Inclusión
 - ▶ De temas y variables relacionados con aspectos sociales y ambientales.
- Obligatoriedad
 - ▶ De proceder dentro de los lineamientos que propone la Red.

- Formulaciones
 - ▶ Teóricas y metodológicas.
 - ▶ De estrategias de intervención y acciones relacionadas.

Grupo Gestión de la Información

La información y el conocimiento territorial constituyen pilares fundamentales para la planificación y gestión de políticas de desarrollo y ordenamiento, especialmente si tenemos en cuenta que los factores ambientales, geográficos, demográficos, sociales, económicos, físicos, etc. forman un conjunto de gran complejidad.

El proceso de toma de decisiones con impacto territorial debe contemplar necesariamente una importante cantidad de variables. A esto debemos agregar que cada vez existe una mayor capacidad de producción de información (en volumen, diversidad, complejidad, etc.) a partir de la expansión de las nuevas tecnologías disponibles.

Este panorama plantea entonces la necesidad de una adecuada coordinación de esfuerzos, voluntades y conocimientos en pos de lograr una mayor gobernabilidad del territorio, mejorar la calidad de la democracia y, por añadidura, lograr el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes.

En el ámbito de la Red la cuestión de la gestión de la información fue considerada -tanto en las instancias preliminares como en la Carta de Intención- como uno de los temas prioritarios a abordar, proponiéndose como uno de los objetivos *“fortalecer y mejorar la implementación de las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, optimizando el intercambio de la información relevante producida, y generando una instancia de gestión del conocimiento sobre la temática.”*

En la Argentina muchas instituciones generan una gran cantidad de información territorial valiosa. Los nuevos desafíos que impone la gestión requieren lograr una mayor integración y mejor aprovechamiento de los esfuerzos realizados, así como también poner los medios para preservar esta gran inversión realizada por el país.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad debe ponerse énfasis en que un adecuado soporte de información a la gestión territorial permite conocer la interacción de distintos factores que hacen al territorio. Así como reconocemos que la intervención estatal en la planificación del territorio debe ser entendida como transversal, lo mismo ocurre con la gestión de la información. Cabe destacar entonces que la necesidad de intercambiar información está ligada no sólo a compartir los datos producidos, sino también a saber qué acciones implementa cada sector con incidencia sobre el territorio. Generar herramientas para resolver esta cuestión es fundamental y así fue expresado desde el primer momento.

Existe un amplio consenso respecto a algunas cuestiones centrales que hacen a la problemática de la gestión de la información en el Estado, como la gran heterogeneidad de la información, baja accesibilidad, desconocimiento de lo disponible, falta de estándares en la producción de datos, superposición de esfuerzos y recursos. A ésto se le agregan problemas para intercambiar la información, vinculados a obstáculos técnicos, normativos y de cultura administrativa/organizacional. Sobre estos problemas identificados hablaremos más adelante.

Antecedentes

Durante el proceso de gestación que condujo a la constitución de la RNADyOT se realizaron, entre otras acciones, dos talleres en julio y agosto de 2005, en donde las instituciones sintetizaron, en un proceso de discusión, sus saberes y problemas sobre esta temática. En el documento **“Resultados de los Talleres Interinstitucionales de Ordenamiento Territorial”** se consigna como un problema serio *“la falta de información apropiada para realizar una adecuada planificación y desarrollo territorial”*.

A pesar de ello, debe rescatarse que las instituciones cuentan con información valiosa, pero no suficiente, que podría ser verdaderamente aprovechada si se encuentran los medios para mantener y facilitar su acceso. Por otro lado, se dijo que la coordinación y colaboración interinstitucional en los procesos de recopilación y elaboración de datos permitiría, por lo menos en algún grado, cubrir la insuficiencia y desactualización de datos

territoriales en algunas áreas. De esta manera, quedaba claro que el primer paso debería estar orientado a identificar y clasificar la información disponible, para mejorar su accesibilidad.

Formación del Grupo

El día 5 de abril de 2006, con posterioridad a la Firma de la Carta de Intención, se realizó en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable el primer Plenario de la Red, realizándose un trabajo en tres grupos-taller. Uno de los grupos discutió la cuestión problemática de la gestión de la información vinculada al desarrollo y ordenamiento territorial.

En primera instancia se consensuó la necesidad de elaborar estrategias que permitan a los potenciales usuarios de la Red (organismos nacionales, provinciales y municipales, sector educativo, etc.) tomar conocimiento de la información relevante disponible en los múltiples ámbitos estatales.

Durante el análisis de situación referido a la información propiamente dicha se realizó una primera aproximación consistente en destacar que los datos disponibles se presentaban en distintos formatos y medios: imágenes digitales, informes y publicaciones, proyectos, mapas, muestras, planos, etc. En este sentido se vio la necesidad de crear un medio que permitiera catalogar, registrar y vincular información tan heterogénea y de variada naturaleza.

Como herramienta, y a efectos de la definición de una estrategia, diseño y coordinación de acciones emergentes, se acordó la formación del Grupo de Gestión de la Información que, reuniéndose periódicamente, avanzara en tal sentido. También hubo acuerdo en que era necesario identificar a algunos actores clave en esta temática, especialmente a los organismos productores de información. Cabe aclarar que creemos que si bien en esta iniciativa intervienen organismos muy distintos -competencias, niveles, sectores, tamaños, alcances-, y esto plantea una complejidad importante a la hora de buscar soluciones comunes, no constituye un problema en sí.

Pautas de trabajo iniciales

Planteado el objetivo general a desarrollar, se identificaron algunos problemas básicos a superar en tal dirección:

- ausencia de información generalizada dentro del sector público sobre los datos producidos por cada organismo, la metodología aplicada para obtenerlos y los mecanismos de acceso a los mismos.
- la existencia de información no catalogada, por ende sensible de ser perdida u olvidada (Aclaración: la catalogación es el proceso mediante el cual se organizan los elementos que permiten identificar documentos y establecer los puntos de acceso que van a permitir recuperarlos por el título, autor o tema).
- heterogeneidad en los formatos y en la estructura de la información digital. (Aclaración: consideramos dos acepciones diferentes de formato. Por un lado, hay diferentes arquitecturas de sistemas informáticos, por otro lado, hay diferentes tipos de información -bases de datos, informes, estudios, fotos satelitales, mapas, etc.-).
- diversificación de plataformas, lenguajes, bases de datos y protocolos.
- la falta de vocabularios controlados unificados para la temática, (como por ejemplo el tesoro o listado de términos de la temática "Desarrollo Territorial" que será utilizado para realizar la búsqueda controlada de la información documental), que faciliten la interacción entre instituciones y sistemas automatizados de búsqueda de datos. A pesar que cada centro de documentación de los diferentes organismos que pertenecen a la Red tiene un tesoro de palabras para su temática específica, resulta imperioso crear uno unificado.
- la existencia de repositorios de información no digital, en la forma bibliotecas, mapotecas, repositorios de muestras, etc, que necesitan ser informatizados en pos de su adecuada gestión.
- no están claros los alcances del dominio temático y por lo tanto el universo de información involucrado.

A la vista de este primer análisis se definieron las pautas para el comienzo del trabajo en el Grupo:

Objetivo General: promover y fomentar en el contexto gubernamental la gestión de la información vinculada con el desarrollo y ordenamiento territorial con el propósito de generar conocimiento compartido, conceptual, sistémico y operacional.

- como primer y gran lineamiento se deben incluir mecanismos que permitan crear un ámbito apropiado para la gestión de la información disponible y definir criterios para su catalogación y clasificación.
- dado lo complejo de armar un sistema de estas características, en esta etapa, el Grupo debía concentrarse en la determinación de qué tipo de información incluir en el catálogo.
- dada la heterogeneidad de la información, los catálogos debían focalizarse en el manejo de los metadatos (descripción de los datos a catalogar) correspondientes. Esto apunta a que la información sea catalogada contemplando los datos relevantes.
- los desarrollos a realizarse debían contemplar la falta de recursos informáticos y de capacitación en algunas instituciones u oficinas del Estado.
- la adopción o generación de estándares de información y el fomento de buenas prácticas de carga y gestión de datos.
- una primera etapa debía buscar crear los catálogos antes mencionados en formato texto para luego trasladarlos a un sistema de base de datos.

Descripción del trabajo desarrollado

De desarrollo de Catálogos

A partir del mes de mayo se efectuaron reuniones quincenales de Grupo, rotándose el lugar de reunión entre SEGEMAR, Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP), INDEC y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

En lo que hace a la determinación de cómo organizar la tarea, se acordó que era conveniente desarrollar los catálogos en tres etapas (de acuerdo a los distintos tipos de información) de complejidad creciente:

- **Etapas 1: Organismos.** Se pretende sistematizar información sobre aspectos institucionales de los organismos que tienen incumbencia en cuestiones de desarrollo y ordenamiento territorial (misiones, objetivos, marcos normativos a los que están sujetos, contactos, etc.).
- **Etapas 2: Programas, Proyectos y Servicios.** Se pretende relevar las acciones relevantes para la temática que están llevando a cabo los organismos. Este conocimiento es la puerta para llegar a otros tipos de interacción: compartir experiencias, estudios realizados; coordinar acciones mejorando su impacto; posibilitar la colaboración en proyectos, etc.
- **Etapas 3: Información General.** Se pretende relevar la información propiamente dicha disponible en cada Organismo, teniendo en cuenta su heterogeneidad.

La definición de las pautas para catalogación y clasificación de la información representó el grueso del trabajo efectuado por el Grupo hasta la fecha, habiéndose requerido y obtenido el aporte de la Dirección del Centro de Documentación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y, a través de ella, la interconsulta al Foro de Responsables de Centros de Documentación de la Administración Pública Nacional.

Se definieron pautas para catalogación de las etapas 1 y 2 y en lo que hace a la 3 se adoptaron las pautas recomendadas por los Centros de Documentación. Por lo tanto se adoptará para ese nivel la estructura de catalogación del Sistema de Información bibliográfica de la CEPAL (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/13663/lcl1963e.pdf>).

Para la clasificación temática (vocabulario controlado) se está trabajando con los centros de documentación en los criterios rectores. Hasta este momento se ha completado el Catálogo de Organismos y se ha definido la estructura de datos para el catálogo de Programas, Proyectos y Servicios. Se pretende que la carga de datos para esta segunda etapa se pueda hacer descentralizadamente a través del espacio virtual de la Red. También se pretende incorporar progresivamente a este trabajo a los centros de documentación de los organismos que cuentan con un amplio conocimiento sobre clasificación y catalogación

Dado que la temática territorial pueda involucrar la búsqueda de información, según coordenadas geográficas o localidades, sería necesario el desarrollo de un sistema que pudiese integrar tanto los metadatos de información georreferenciada como aquella que podría tener una vaga referencia geográfica y que, con seguridad, constituye la mayoría de los datos disponibles en las instituciones. A tales efectos el SEGEMAR ha propuesto la definición de un marco teórico para poder implementar en etapas más avanzadas un sistema de búsqueda de "Programas, Proyectos y Servicios".

Por otro lado si bien el paradigma Sistema de Información Geográfico (SIG) es un deseo a alcanzar en lo que respecta al manejo de información cartografiable, especialmente en los ámbitos de los organismos de producción cartográfica primaria, se ha considerado, en el contexto de este Grupo de Trabajo, tratar el tema en etapas más avanzadas de desarrollo de la iniciativa dado que: 1) hasta el momento no estaría desarrollada la infraestructura mínima de datos alfanuméricos, pilar principal para el desarrollo de sistemas más complejos; 2) la complejidad del paradigma de información geoespacial podría exceder las funciones actuales de la Red y exigir un tratamiento especial en el contexto de los organismos de producción de información cartográfica primaria.

Conclusión

Con el desarrollo de los catálogos se pretende dar pie a una primera estructura que permita por un lado fomentar el conocimiento mutuo de las instituciones con respecto a temas de desarrollo y ordenamiento territorial, así como también permitir un primer ensayo para facilitar el acceso a los programas, proyectos, servicios de cada institución. Esta base tecnológica y conceptual permitirá crear las bases para un desarrollo futuro más complejo.

Grupo Espacio Virtual

A lo largo de las reuniones que tuvo cada grupo en los últimos meses fue surgiendo la necesidad de contar con herramientas y metodologías que contribuyeran a coordinar los trabajos y esfuerzos de las instituciones involucradas en la Red. A su vez la herramienta y metodología a emplear debería llegar a un gran número de usuarios y permitir tanto a los actuales miembros de la Red e inclusive servir a las necesidades de usuarios externos interesados en la problemática territorial (provincias, municipios, ONGs, universidades, etc.). En este sentido dada la masividad de internet como vehículo para la difusión de información y de las comunidades virtuales para el desarrollo de trabajo coordinados es que se optó por crear el denominado "Espacio Virtual de la Red".

Entre las demandas identificadas figuran las siguientes:

Grupo Promotor

Teniendo en cuenta que la función de difusión es una de las tareas más importantes de la Red, se expresó la necesidad de generar un espacio de comunicación y difusión interna y externa, tanto sobre lo que se produce en el ámbito de la Red, como sobre aquellos temas relevantes para la temática y que pueden ser de interés para otros usuarios (Congresos, eventos, noticias, publicaciones, instancias de capacitación, nuevas normativas, etc.). La gestión de la Red requiere además poder informar rápidamente en una agenda virtual sobre las reuniones y permitir el acceso a las actas de las reuniones y a los documentos producidos.

Grupo Marco Conceptual

Se consideró importante contar con herramientas para la producción colaborativa de documentación, de manera de que todos los aportes pudieran ser volcados sobre una estructura común, posibilitando el control de versiones. También se estimó necesario contar con foros virtuales para poder avanzar en forma continua sobre temas específicos y profundizar las discusiones presenciales. Además, se mencionó la necesidad de desarrollar una biblioteca digital sobre la temática.

Grupo Gestión de la Información

Por otra parte, teniendo en cuenta que la carga de los catálogos necesita ser descentralizada, requirió un sistema para la carga de datos, además de espacio en servidores. A su vez, a pesar de que en una primera etapa los catálogos antes mencionados tendrán formato de texto, versiones posteriores contemplarán la carga de los catálogos en un sistema de bases de datos.

Actividades desarrolladas

A partir de estas necesidades detectadas y del ofrecimiento de diversos recursos informáticos por parte de varios organismos ⁽¹⁾, se evaluó qué alternativa tecnológica era la más conveniente para utilizar. De esta manera, la Secretaría de Energía aportó el espacio en servidores y el mantenimiento del software de base, la Subsecretaría de la Gestión Pública el software para la gestión colaborativa de proyectos y contenidos ⁽²⁾, y las Secretarías de Ambiente y de Política Económica contribuyeron con el diseño del logo de la Red y la última, a su vez, con el diseño gráfico, redacción, revisión integral de contenidos, gramática y sintaxis y el financiamiento de la edición de este libro. Como tareas específicas, en estos momentos se está tramitando el dominio del espacio virtual que tendrá una denominación oficial (.gov.ar). Por otro lado, la Secretaría de Energía se encuentra instalando los módulos del software elegido para realizar una configuración inicial, por lo que se estima que el sitio web estará en funcionamiento a la brevedad.

Dado que la gestión del espacio virtual supone un trabajo permanente, se consideró que esta tarea debía recaer en un grupo ad hoc conformado especialmente para este fin. Gran parte de las tareas necesarias para la puesta en funcionamiento tienen que ver con la definición de criterios para su utilización (administración de permisos según tipo de usuario, producción y edición de contenidos, moderación de foros virtuales, actualización de información, etc.).

Las herramientas que estarán disponibles son las siguientes:

- ▶ Agenda de reuniones
- ▶ Cartelera de noticias
- ▶ Foros virtuales de discusión
- ▶ Producción colectiva de documentos (sistema wiki)
- ▶ Biblioteca digital
- ▶ Chat (reuniones virtuales)

Grupos de Trabajo generados en el año 2007

En el ciclo de trabajo planificado para el año 2007 se han agregado dos Grupos de Trabajo. Estos Grupos se conformaron en Plenarios en los que se planteó la necesidad de tener, por un lado, abordajes temáticos de las cuestiones identificadas como relevantes para el trabajo conjunto y, por el otro, anclar en un territorio la visión sobre la intervención de los distintos Organismos.

Entre los temas propuestos para abordar conjuntamente por los Organismos integrantes de la Red se eligió, en primer lugar, el de la **Gestión de Riesgos de Desastres**, elección basada por su transversalidad dentro del desarrollo y ordenamiento territorial.

Existe un interés especial de los organismos que intervienen directamente en la temática -como por ejemplo los organismos integrantes del Grupo de Proveedores de Información Primaria para la Emergencia ⁽³⁾ y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública ⁽⁴⁾ y de otros que desarrollan acciones que tienen diferente vinculación con el tema -como la Dirección Nacional de Inversión Pública dependiente de la Secretaría de Política Económica, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Servicio Geológico Minero Argentino, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, entre otros-.

El Grupo está orientado a promover la visión de la gestión integral de riesgos de desastres. En este sentido propone la adopción de mecanismos para el acceso e intercambio de información, la generación de alternativas para la difusión de la temática a nivel gubernamental y social, y la implementación de instancias de

(1) Se evaluaron ofrecimientos de la Subsecretaría de la Gestión Pública, SEGEMAR, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Secretaría de Política Económica y la Secretaría de Energía.

(2) El software elegido se denomina *Joomla!*

(3) Con Secretaría Técnica en la Subsecretaría de la Gestión Pública, orientado al relevamiento, elaboración y provisión de información para la prevención y alerta de situaciones de emergencia o desastre.

(4) Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial /PNUD-ARG 05/020, con sus Acciones de Sensibilización y Capacitación destinados a responsables de la elaboración y/o ejecución de proyectos de inversión pública y de generación de información básica, organismos provinciales y municipales.

capacitación. A su vez pretende asistir en la generación de propuestas para la articulación de las iniciativas y/o programas que se lleven a cabo por los distintos organismos.

El segundo Grupo, denominado Territorios, surge como propuesta para abordar un área específica del país como caso piloto y lograr una gestión articulada de los organismos del Gobierno Nacional mediante la identificación de prácticas, estrategias y políticas de los mismos sobre el territorio seleccionado. En este sentido, se pretende analizar la problemática de la gestión a partir de una puesta en común de las acciones implementadas, identificar las mejores prácticas desarrolladas, y fomentar el intercambio de aportes sobre proyectos en marcha relacionados con las competencias de cada Organismo (Plan Estratégico Territorial, Consejo de la Producción, Plan Federal de Turismo, Programa Nacional de Ecorregiones, Programa de Ordenamiento y Actividad Rural Sustentable, Corredores de Biodiversidad, Programas Federales de Vivienda, etc.).

3)

CONSULTA

Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial

1. Introducción

La Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que se conformó a partir de la Carta de Intención y se amplió con nuevos Organismos adherentes, tiene como propósito construir una visión conjunta y sistémica de la temática en relación a la planificación y la gestión, en cumplimiento de las misiones específicas de cada uno de los organismos involucrados.

Tal como se señala:

“El territorio es un ámbito en permanente transformación muchas veces conflictiva por actuaciones sectoriales que no dan cuenta de esta complejidad.

Esto genera desequilibrios importantes, desaprovechamientos e inclusive pérdida de recursos. El Desarrollo y Ordenamiento Territorial son políticas transversales, imposibles de aplicar unilateralmente.

La constitución de la Red posibilita en principio el diálogo entre los diferentes organismos y, más adelante, su articulación para el diseño e implementación de acciones que favorezcan el desarrollo equilibrado del territorio”.

En ese sentido se consideró conveniente efectuar una “Consulta” a los Organismos participantes a los efectos de conocer en una primera etapa las expectativas, intereses y posibles contribuciones de cada Institución para planificar las acciones que posibiliten optimizar los aportes de la Red.

Este relevamiento formó parte de un estudio sistemático y se incluirán en un futuro aquellos organismos que aún no han sido consultados. Asimismo se indagaron e incluyeron otros aspectos medulares para el funcionamiento de la Red.

2. Estructuración de los contenidos

El contenido del presente informe resulta de la articulación de las opiniones vertidas por los entrevistados y posteriormente sistematizadas para el análisis. La posibilidad de que fueran los referentes de cada Organismo quienes realizaran las entrevistas a los funcionarios ha permitido una mayor libertad en las expresiones y opiniones, facilitando el enriquecimiento del trabajo cualitativo llevado a cabo.

En el marco de esta Consulta a funcionarios y expertos hemos tratado que las manifestaciones de los mismos quedaran literalmente registradas.

Realizadas las aclaraciones necesarias, usted encontrará, a partir de esta sección:

- Objetivos de la investigación
- Metodología y muestra
- Análisis y conclusiones resultantes del presente estudio exploratorio estructurado de acuerdo al orden preestablecido en el diseño de la investigación que se puede observar reflejado tanto en la guía de pautas utilizada en las entrevistas como en el análisis de la información.

Objetivos

Objetivo general

El objetivo principal de la Consulta es relevar, en el universo de funcionarios involucrados con el desarrollo de la Red, sus expectativas, intereses y contribuciones a los efectos de constituir un aporte a la visión conjunta, poniendo énfasis en las potencialidades y perspectivas de desarrollo y fortalecimiento de la misma.

Objetivos particulares

- Instalar la temática en los Organismos.
- Promover la incorporación de la dimensión del desarrollo y ordenamiento territorial en las políticas públicas.

Metodología

La metodología utilizada fue de índole cualitativa en base a la técnica de entrevistas en profundidad a informantes clave, responsables y/o referentes de los Organismos participantes.

Este tipo de indagación permitió apreciar la mirada de cada Organismo, su participación o actividad desarrollada en el territorio, los problemas vivenciados, el grado de importancia atribuidos a cada uno de ellos, las acciones y propuestas priorizadas así como sus expectativas y aspiraciones a futuro.

Las entrevistas se efectuaron en base a una guía de pautas previamente elaborada que cumplió con el propósito de orientar la investigación de acuerdo a los objetivos consensuados. Se realizó una prueba piloto a los fines de testear y efectuar los ajustes pertinentes para su posterior aplicación a todos los Organismos intervinientes.

Cada uno de los referentes realizó la entrevista en su Organismo respectivo. La misma fue concertada con cada funcionario y efectuada personalmente, evitándose su envío por correo electrónico. En muchos casos -y debido a la riqueza de la información- la entrevista fue grabada.

Previo al trabajo de campo se distribuyó a cada uno de los referentes un cuestionario completo y una guía de pautas para su profundización.

El relevamiento se llevó a cabo durante dos meses y el número de entrevistas varió en función de la selección que cada uno de los Organismos, Secretarías y Subsecretarías llevó a cabo. Los aportes sólo serán difundidos entre los Organismos pertenecientes a la Red (los firmantes y /o adherentes a la Carta de Intención).

La información obtenida fue sistematizada en función de una guía de pautas de procesamiento diseñada para tal fin, para posibilitar un análisis pormenorizado de los datos.

El universo bajo análisis comprendió a los funcionarios y responsables designados para tal fin en cada Organismo firmante de la Carta de Intención y adherentes a la misma.

Cabe destacar que esta Consulta responde a las características de estudios cualitativos donde los resultados no se miden por la cantidad de respuestas y de personas entrevistadas, sino por la profundidad y calidad de los datos obtenidos.

Actividades

Para efectuar las entrevistas se cumplimentaron las siguientes fases:

- Reuniones de consenso y elaboración
- Diseño de la guía de pautas
- Prueba piloto y ajuste de la guía de pautas
- Elaboración y entrega de material aclaratorio
- Entrevistas en profundidad
- Sistematización de la información
- Análisis de los datos obtenidos
- Elaboración del informe.

Guía de pautas para la entrevista

Red Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Consulta para responsables y referentes

En su condición de miembro participante de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial que fue constituida con el propósito fundamental de promoverlos,

- 1) ¿Cómo concibe la intervención de su Organismo en el desarrollo y ordenamiento territorial?
- 2) Al día de hoy -al integrarse y actuar dentro de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial-, ¿qué posibilidades se abren para su Organismo?
- 3) Proyectándonos a futuro, ¿qué expectativas tiene con la Red en funcionamiento?
- 4) ¿Cuáles áreas y/o programas de su Organismo considera usted que deberían vincularse con la Red?
- 5) ¿Qué otros Organismos considera usted que deberían integrarse a la Red?
- 6) Desde la perspectiva de su Organismo, ¿cuáles serían los temas prioritarios a ser tratados por la Red?
- 7) Observaciones, comentarios o sugerencias.

Listado de Organismos que respondieron la Consulta

Organismos firmantes de la Carta de Intención y adherentes que respondieron la Consulta efectuada:

- Secretaría de Provincias (Ministerio del Interior)
- Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía y Producción)
- Secretaría de Energía (Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios)
- Secretaría de Minería (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (Ministerio de Desarrollo Social)
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Jefatura de Gabinete de Ministros)
- Subsecretaría de la Gestión Pública (Jefatura de Gabinete de Ministros)
- Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación (Ministerio de Economía y Producción)
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Ministerio de Economía y Producción)
- Administración de Parques Nacionales (Secretaría de Turismo)
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Producción).

3. Sistematización y ordenamiento de las respuestas

3.1. ¿Cómo concibe la intervención de su Organismo en el desarrollo y ordenamiento territorial?

Esta pregunta tuvo como propósito profundizar -en primer lugar- la intervención en el ordenamiento y desarrollo territorial y luego la conceptualización que se tiene de la temática.

En términos generales, los entrevistados ampliaron su respuesta más allá de lo esperado, lo cual puede significar, entre otras cosas, conocimiento, interés y preocupación sobre la temática, buena predisposición hacia la entrevista, aprobación del método adecuado para el tipo de relevamiento, y la existencia de distintas formas de intervención y participación en el tema específico por parte del Organismo.

Las respuestas fueron sistematizadas en:

- Tipos de Organismos que brindaron respuesta
- Influencia de la temática en las actividades del Organismo y
- Aportes conceptuales de los Organismos.

Tipos de Organismos que brindaron respuesta

A- Respuestas de los Organismos que poseen incumbencia en el territorio

En este punto se intenta analizar de qué forma se da la intervención de Organismos cuyas acciones tienen incumbencia con el territorio y que, además, se presentan como proveedores de información o bien aportan elementos, herramientas o metodologías.

Es importante destacar que todos los Organismos entrevistados plantean distintas formas de intervención, participación e implicación a través de:

- planes, programas u objetivos específicos relacionados con la temática que se aplican en diferentes escalas.
- una interacción constante con las provincias y regiones orientado al diseño de políticas regionales y al análisis de las regiones de carácter productivo y social.
- impactando en zonas de influencia. Por ejemplo, en lo referido a las cuencas hídricas.

Expresiones de los entrevistados:

“...conlleva la función de ser el vínculo político con las Provincias, y esto obliga a remarcar el carácter federal de la estructura del Estado que tiene consecuencias para la planificación y la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial. Si bien en la actualidad la normativa y la gestión sobre el territorio es una competencia de las Provincias, existe la necesidad -por parte de la Nación- de compatibilizar, asesorar y ordenar los objetivos que aquellas van planteando dentro de los marcos que la Nación diseñe como proyecto a futuro.”

“La responsabilidad de promover la política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial es llevada a cabo por un organismo por considerarla área de competencia natural, destacándose en este sentido una cuestión: la mirada está centrada en la planificación de la infraestructura y el equipamiento para el desarrollo y es estratégica sobre el territorio, permitiendo un mayor grado de articulación en la definición de las políticas de Inversión.”

En ese contexto, se entiende que se van a necesitar proyectos y políticas que estén fuertemente vinculados con las estrategias de desarrollo territorial necesarias para la Nación.”

B- Respuestas de Organismos que proveen metodologías para el desarrollo y ordenamiento territorial

La posibilidad de proveer herramientas y metodologías para el desarrollo y ordenamiento territorial aparece como la forma de intervención de varios de los Organismos entrevistados que si bien tienen incumbencia con el territorio, no intervienen en él en forma directa.

Se destaca que la intervención se presenta -en este caso- también en forma variada contemplando lo metodológico, la aplicación de la planificación como herramienta, lo tecnológico, la construcción de visiones, coordinación de acciones, componentes capacitación, articulación de recursos y estrategias aplicando la función de la biodiversidad, una visión sistémica en el análisis, y mejorando los mecanismos necesarios para actuar sobre el territorio, de forma coordinada y consensuada, en función de su desarrollo.

Expresiones de los entrevistados:

“...desarrolla herramientas para el apoyo al desarrollo territorial”... “mediante las cuales se busca promover y fortalecer experiencias de desarrollo en los territorios de todo el país.”

“...partir de esos diagnósticos en forma consensuada con los organismos representativos de las Provincias y las regiones argentinas, participar en la implementación de políticas y el monitoreo de estas políticas, de tal manera que los organismos puedan servir como lazos de unión y participación con el conjunto de las regiones argentinas.”

“...instalar la “función Biodiversidad” en las acciones y decisiones que, a diversa escala espacial, se lleven a cabo en materia de planificación del uso del territorio.”

“... la asistencia metodológica para la realización de planes estratégicos en los niveles nacional, regional, provinciales y municipales mediante la capacitación en cascada, presencial y por medio de herramientas de consolidación de tareas de planeamiento tales como las videoconferencias y a distancia.”

“Con el objetivo de fortalecer la generación de ámbitos de concertación en torno al desarrollo territorial, se ponen a disposición de los productores y comunidades tanto tecnologías productivas como organizacionales.”

“...teniendo en cuenta la complejidad del sistema territorial y la multiplicidad de actores involucrados, la construcción de una visión sistémica y la articulación de los recursos de gestión son estrategias insoslayables para el cumplimiento efectivo de sus competencias, particularmente en lo que hace al ordenamiento ambiental del territorio.”

“...se pretende crear y /o mejorar los mecanismos que, desde la gestión pública, son necesarios para actuar sobre el territorio, de forma coordinada y consensuada, en función de su desarrollo.”

“...en un horizonte temporal de 10 años, el Plan Federal propone un modelo de desarrollo turístico sustentable con fuerte raigambre en la información de la demanda para la toma de decisiones. Visualiza a la planificación como herramienta ordenadora, y al fortalecimiento de las bases territoriales y a los sistemas de gestión, como ejes centrales de transformación.”

“Existen dos cuestiones que son desafíos importantes. La primera se vincula con el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación de las Provincias a partir de la formación, capacitación y promoción de sus cuadros técnicos, como así también en el conjunto del Gobierno Nacional con el objetivo de instalar a la planificación como herramienta de transformación de nuestra realidad.”

C- Respuestas de Organismos que proveen información para el desarrollo y ordenamiento territorial

Otra de las formas de intervención que concentra mayor relevancia es la asociada a la función de los organismos de proveer información que contribuya a la temática del desarrollo y ordenamiento territorial así como información específica del tema. La posibilidad y disposición a proveer información aparece en forma diferenciada, según de qué organismo se trate.

A modo de síntesis, la información se refiere a:

- Información: del territorio y el planeta; geológica.
- Proyectos.
- Métodos de captación (censos, encuestas, registros administrativos).
- Información referida a la gestión del Organismo.
- La dimensión ambiental.

Expresiones de los entrevistados:

“Existen dos cuestiones que son desafíos importantes ... La segunda tiene que ver con propiciar un sistema de información sobre ordenamiento territorial que nos permita optimizar su uso como insumo fundamental de la planificación.”

“...esto es la información de nuestro territorio y del planeta, generada desde el espacio, con el fin de optimizar un determinado conjunto de actividades socio-económicas. Esta información se difunde y se capacita a usuarios difundiendo las posibilidades de los nuevos recursos tecnológicos que constantemente se producen en el ámbito de la tecnología espacial.”

“La información geológica, en el marco del Programa Nacional de Cartas Geológicas y Temáticas establecido en virtud de la Ley 24.224, en relación a los recursos naturales no renovables, peligrosidad, línea de base ambiental y estudios de ordenamiento territorial, constituye una información de base fundamental!”

“Los programas en ejecución en lo concerniente a Desarrollo Urbano y Vivienda muestran su disponibilidad para intercambiar con los organismos incorporados a la Red toda la información relativa a su gestión que pueda ayudar a lograr una mejor coordinación y articulación.”

“La incorporación en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la dimensión ambiental resulta fundamental, de manera tal que conduzca a un desarrollo que sea sustentable, que responda a las necesidades de la sociedad, que promueva el crecimiento de actividades económicas optando por tecnologías más limpias o amigables con el ambiente tal que respeten y conserven las potencialidades de los ecosistemas y la calidad del medio.”

Influencia de la temática en las actividades del Organismo

La posibilidad de vincular las actividades del Organismo con el territorio aparece en esta pregunta como algo ya existente al interior del mismo. En efecto, se considera importante esta vinculación que se manifiesta a través de Direcciones, Áreas o Programas.

A- Influencia del territorio

En este punto se intenta analizar la vinculación entre territorio y las actividades del Organismo, que se expresa a través de distintas formas de intervención.

Expresiones de los entrevistados:

“La relación entre territorio y organismo se ha plasmado en la creación del Consejo de la Producción, el cual es un espacio en el que estas tareas y el trabajo de la Secretaría encuentran un lugar muy fuerte para su desarrollo.”

“La influencia del territorio en el organismo es de suma importancia ya que se concibe a las políticas sociales a partir de una intervención que promueve el desarrollo territorial, en donde el rol del municipio, la provincia o la región actúan en forma coordinada desde el terreno geográfico. Asimismo, asume las necesidades sociales detectadas y demandadas desde cada lugar, promoviendo la participación activa de los actores locales para dar respuestas a las mismas, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia.”

“...durante la ejecución del Plan Espacial está directamente contemplado el tema del ordenamiento y desarrollo territorial, tanto en la definición de misiones satelitales y sensores de a bordo, como en el desarrollo de aplicaciones y capacitación de usuarios.”

“En relación a las actividades económicas y políticas, cada uno de los instrumentos que se diseñen tiene que ser armónico con la visión del territorio porque, de otro modo, se pueden utilizar los instrumentos de política económica con un criterio propio del siglo XX cuando, en realidad, tenemos que construirlo con uno propio del siglo XXI. Y esto significa tener una visión prospectiva de qué instrumentos precisamos...”

B- Influencia del desarrollo y ordenamiento territorial

En este punto se intenta analizar la vinculación entre el desarrollo y ordenamiento territorial y las actividades del Organismo que se expresa a través de distintas formas de intervención: mediante la realización de diagnósticos socioeconómicos regionales e incorporando a los procesos la dimensión ambiental entre otras.

Expresiones de los entrevistados:

“... se interviene en el ordenamiento del territorio de varios modos. Una primera forma de intervención es a través de la realización de diagnósticos permanentes sobre la situación económica y social de las regiones argentinas. La idea es que a partir de esos diagnósticos en forma consensuada con los organismos representativos de las provincias y las regiones argentinas, participar en la implementación de política.”

“En este contexto,... incorporar en esos procesos de desarrollo y ordenamiento territorial la dimensión ambiental de manera tal que conduzcan a un desarrollo que sea sustentable, que responda a las necesidades de la sociedad, que promueva el crecimiento de actividades económicas optando por tecnologías más limpias o amigables con el ambiente tal que respeten y conserven las potencialidades de los ecosistemas y la calidad del medio...”

“... ha habido un abandono del sentido del territorio y de la infraestructura que tenemos que recuperar...”

“Dada la importancia de la temática, el abordaje del ordenamiento y desarrollo territorial se concibe como una temática transversal con dos enfoques: Intrainstitucional a través del accionar coordinado de todas las áreas... con incumbencia en Ordenamiento Territorial Interinstitucional a través de la participación... dentro del ámbito de la Red.”

Aportes conceptuales de los Organismos

A- Integración territorial y complejidad como fenómeno de base

En el siguiente párrafo se hace referencia a la idea de “integración territorial” en el contexto de la diversidad y la complejidad de los fenómenos económicos y sus dimensiones. Esto implica la superación del análisis unilineal y reduccionista en la concepción de desarrollo y ordenamiento territorial.

Expresiones de un entrevistado:

“Hay una serie de acciones que se están tomando y en todos los casos tienen como sustento la idea de la integración territorial. Estamos superando la etapa en que se concibió a la economía del país como simplemente el manejo de algunas variables macro que siguen teniendo y tienen una enorme trascendencia. No cabe duda de ello. Lo que ocurre es que, durante demasiado tiempo, olvidamos la dimensión real de la economía: la dimensión humana, la dimensión territorial, la dimensión de infraestructura. Por lo tanto, el eje fundamental de la conceptualización económica es recuperar la diversidad, la complejidad como fenómeno de base que nos permita entender el desempeño económico del país.”

B- Concepción dinámica y estructuración del territorio

La concepción del territorio aparece planteada en forma dinámica en el marco de la globalización y la integración, sin descuidar por ello la escala local con la cual coexiste e interactúa.

Expresión de un entrevistado:

“Estamos ante un fenómeno interesante que nos obliga a pensar el territorio dinámicamente y cuyo primer marco es la globalización, el segundo es la integración y el tercero es la recuperación de lo local como espacio de desarrollo y, por lo tanto, reconocer su diversidad hacia el interior del territorio.”

C- Reconceptualización del territorio y el ordenamiento territorial

Se señalan fenómenos muy importantes que tienen que ver con la reconceptualización del territorio: el primero de los fenómenos importantes denota los cambios significativos que hay en nuestro tiempo y hace referencia a cómo se está configurando la estructura del poder económico en el mundo.

Expresiones de los entrevistados:

.....“ya se deja de ser el Estado Nación como alguna vez lo fue para comenzar a convertirse en regiones con enorme sentido de filiación y pertenencia.”

“... hay fenómenos muy importantes y tienen que ver con la reconceptualización del territorio. El primero de los fenómenos importantes es que hay cambios históricos significativos en nuestro tiempo. En 2002 Argentina estaba metida en una crisis más profunda que la del '30 pero en el mundo pasaba un hecho extraordinario y es que un continente tiene moneda única. Esto no ocurre desde el Imperio Romano, 1600 años atrás...”

... “el tema integración nos plantea una cierta impronta para lo que significa cómo concebimos el territorio: si uno ve la Argentina visualiza que es el producto de la decisión de la Generación del 80 pues está, en gran medida, mirando hacia el Atlántico, única mirada posible en aquellos tiempos. Pero si hoy analizamos la configuración mundial, lo que va a ocurrir en los próximos 10, 15 años, es que el 20% del Producto Bruto mundial va a estar radicado en el Pacífico Norte y nosotros hemos construido nuestro país mirando el Atlántico.”

“La segunda dimensión de este fenómeno de transformación también modifica nuestra percepción del territorio porque implica que en el mundo está creciendo la demanda de productos con identidad de origen, con identidad cultural. Hoy no podemos decir queso Roquefort si no queso azul porque Roquefort alude a la región de Francia de donde proviene.”

“Se le está privilegiando el consumo mundial a productos con identidad de origen, con identidad cultural, y es ahí donde viene la reconceptualización del territorio argentino. Si hay un país diverso es este: diverso en clima, en suelos, en productos y en gente y, por lo tanto, esto abre la otra dimensión del territorio, que es la identificación de las identidades locales.”

D- Territorio y gestión

En el marco de la gestión, se concibe la estructuración del territorio como resultado de un proceso continuo de interacción entre la sociedad y el medio que habita y al ordenamiento territorial como una intervención sobre los procesos dinámicos que producen los cambios en el uso y ocupación del territorio.

Se resalta la necesidad de avanzar en el desarrollo de sistemas integrados de gestión del territorio que respeten las jurisdicciones locales y consideren el ordenamiento ambiental del territorio como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental.

Se señala que sabiendo de las dificultades que comparten los otros niveles de gestión, sería importante que la experiencia de funcionamiento en red fuera replicada en otras escalas de intervención para dar respuesta a esas dificultades teniendo en cuenta las particularidades que surgen de la escala de gestión y de las características territoriales.

Expresiones de los entrevistados:

“Desde nuestra perspectiva, el ordenamiento territorial es un proceso que no se limita a la cuestión del uso del suelo, sino que abarca también la planificación, la regulación y la gestión del territorio, el control, (comités, ámbitos especiales de discusión y consenso para uso concertado y pautas comunes de actuación). El ordenamiento territorial, en tanto política de planificación, es uno de los instrumentos para orientar las decisiones del poder político para desarrollar un crecimiento armónico del territorio.”

“Si bien existen numerosos intentos para avanzar en lo que hace al conocimiento del estado del ambiente y al diagnóstico en cuanto a las tendencias y a la descripción de escenarios futuros, no avanzamos en igual medida hacia el desarrollo de sistemas integrados de gestión del territorio que, respetando las jurisdicciones locales, den marco al ejercicio de los derechos constitucionales respecto al ambiente, de acuerdo a los lineamientos de la Ley General que reconoce al ordenamiento territorial como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental.”

E. Nuevos paradigmas en la concepción territorial

Uno de los organismos consultados, propone la superación de la antinomia que constituía el paradigma “conservación-desarrollo” y destaca la existencia de “zonas grises” en relación al uso de la tierra y la influencia de los factores ambientales, desde la perspectiva de función de la biodiversidad.

Expresiones de los entrevistados:

“El actual paradigma, superador del antagonismo desarrollo / conservación, cuya expresión territorial clásica han sido áreas de clausura total vs. áreas de intervención irrestricta, considera al territorio y sus recursos como continuum de partes y aspectos indisolubles tales como conservación y desarrollo, donde se reconocen, establecen y organizan zonas “grises” o más reales que la polarización anterior -tales como zonas de amortiguación en torno de áreas protegidas estrictas y corredores de conservación y desarrollo-, de conectividad biológica entre las mismas, y con potencialidad de orientarse en su conjunto hacia un desarrollo sustentable.”

“Hoy se concibe que esta expansión de la función Biodiversidad abarcando adicionalmente tales zonas grises, en las cuales su conservación se “concerta” como solución de compromiso con otros usos de la tierra, es una forma superadora para salir al cruce de los vertiginosos procesos de alteración ambiental del presente.”

“Estos detalles conceptuales son ilustrativos de las exigencias de método, diseño y articulación interinstitucional y multisectorial que exige la función Biodiversidad al desarrollo y ordenamiento territorial.”

F- Desarrollo y ordenamiento territorial

Los conceptos de desarrollo y ordenamiento territorial se ven enriquecidos por los aportes de las diferentes miradas provenientes de los Organismos. Se señala su carácter político, su vinculación con el planeamiento con mirada estratégica, su carácter multifuncional y sus dimensiones.

Expresiones de los entrevistados:

“La puesta en práctica del ordenamiento territorial es el efecto de múltiples visiones y acciones de la Nación, las provincias y los municipios. No es aséptico y neutral. El supuesto fundamental del ordenamiento territorial es de

carácter político... responde al "deber ser"... es capaz de ser incorporado... a la agenda de gobierno. Sin embargo, no se agota en el mero "deber ser"... implica la idea de gobernabilidad entendida como viabilidad política, económica, social, organizativa de realizar el Proyecto de Gobierno expresado en la agenda. Nos referimos al "poder hacer"... "

"El ordenamiento territorial, en tanto política de planificación, es uno de los instrumentos para orientar las decisiones del poder político para desarrollar un crecimiento armónico del territorio... muestra la voluntad del Gobierno de tener una mirada estratégica sobre el territorio, que permita un mayor grado de articulación en la definición de las políticas de inversión."

"... partimos de la comprensión de que en el ordenamiento y desarrollo territorial intervienen múltiples variables y dimensiones, lo que implica la necesidad de pensar este tema como una política necesariamente transversal, donde se integren todos estos componentes."

"... el ordenamiento territorial se conceptualiza a través de la dimensión de territorio que debe estar contenida y estrechamente vinculada a los sistemas productivos a lo largo de cada una de las cadenas de producción. Esta dimensión de territorialidad está asociada a la distribución regional de los diferentes emprendimientos productivos, en consonancia con el ambiente y el desarrollo económico y social de cada eco región del país."

"Habida cuenta de que el ordenamiento territorial debe ser multi-funcional, producto de la concertación de distintas instituciones y organizaciones representativas por cada una de las "funciones" a asignarle al territorio (producción agrícola, desarrollo industrial, asentamientos urbanos, infraestructura, esparcimiento, etc.)... la función "reserva de biodiversidad y testimonios culturales vinculados... debe estar debidamente salvaguardada."

"La instauración de este tipo de reservas representa un componente del ordenamiento territorial cuyo diseño espacial debe ajustarse a las características y dinámicas ecológicas de la naturaleza y sus elementos... dicho componente del ordenamiento territorial requiere de un diseño de proyección mucho más amplia y de alternativas de gestión territorial mucho más complejas."

3.2. Al día de hoy -al integrarse y actuar dentro de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial-, ¿qué posibilidades se abren para su Organismo?

En este punto intentamos analizar cuál es la utilidad de la Red para los Organismos intervinientes, teniendo en cuenta las implicancias para el tipo de actividad que desempeña el organismo, sus aportes y motivaciones.

Las perspectivas que se abren para los Organismos, al integrarse y actuar dentro de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial se centran en:

- La producción, el intercambio y aporte de información
- La construcción de una visión conjunta, el conocimiento y la acción articulada
- La posibilidad de propiciar la concertación
- El conocimiento directo/relación horizontal con otros organismos
- La identificación de la demanda, acordar prioridades de intervención y fortalecerlas.

A. Posibilidad de producir, intercambiar y aportar información

La posibilidad de producir, intercambiar y aportar información para la gestión figuran entre los argumentos principales de los entrevistados. Los mismos destacan la importancia que implica para los organismos integrantes de la Red el acceso a la información producida por algunos de sus miembros.

Aquellos que son proveedores de información expresan que esto les facilita su trabajo por las demandas que se van esbozando y por poder identificar a "quién preguntar y qué", cuestiones que son consideradas de importancia medular.

Asimismo resaltan que los Organismos representados producen materiales, políticas, información y elementos de los cuales a su vez son usuarios.

Otra posibilidad que se les abre está asociada a aunar criterios de priorización en la programación de levantamientos de datos para asistir a proyectos específicos que requieran de los mismos a los fines del desarrollo y

ordenamiento territorial. Se destaca que la Red facilita la programación de las tareas necesarias para asistir a proyectos que requieran información específica.

La posibilidad que se les brinda de ofrecer su producción en un espacio constituido por organismos públicos es altamente valorada y se señala que esto contribuirá a consolidar una visión estratégica integradora.

Se remarca también que la Red les abre la posibilidad de brindar un servicio que garantice la sistematización de la gestión en las organizaciones públicas y la disposición a generar, con los organismos participantes, un intercambio de toda la información relativa a la gestión que pueda promover el desarrollo y ordenamiento territorial.

La Red concentra asimismo la posibilidad de contribuir al conocimiento de los diferentes organismos, a las acciones que efectivizan en el territorio y al acceso a una base de datos que reúna los aportes de todos sus miembros.

Expresiones de los entrevistados:

“Conocer los diferentes organismos que forman parte de la red y sus acciones en el territorio y tener acceso a una base de datos donde los insumos son aportados por cada área integrante de la misma.”

“Contar con datos fehacientes sobre las áreas a intervenir a fin de contribuir al ordenamiento territorial en los diferentes niveles.”

“... Uno de los temas prioritarios de la actividad turística es avanzar en la resolución de los problemas de conectividad interna y externa e infraestructura básica que limitan el crecimiento y la evolución general del país. Formar parte de la Red nos posibilita potenciar esfuerzos interinstitucionales de inversión y gestión para sortear estas barreras.”

B. Visión conjunta, conocimiento y acción articulada

Otra de las razones que concentran mayor donación de sentido es la asociada a la construcción de una visión conjunta, un conocimiento y enfoque integral de quienes conforman la Red y la posibilidad de una acción articulada en el territorio.

La posibilidad de generar un efecto sinérgico y la retroalimentación del accionar de cada Organismo es otra de las perspectivas visualizada en la Red para los entrevistados.

Expresión de un entrevistado:

“La conformación de la Red genera una sinergia y retroalimentación del accionar de cada organismo en particular, promoviendo la incorporación de la dimensión del ordenamiento y el desarrollo territorial en el diseño de los futuros lineamientos políticos para el sector.”

La articulación de los Organismos aparece como una aspiración compartida donde la Red es depositaria de su concreción, siendo así visualizada como la posibilidad real de un accionar que contemple la articulación de recursos y la sustentabilidad de los proyectos.

La acción coordinada permitirá, según opinión de los entrevistados, optimizar las acciones coordinadamente, evitando superposiciones, lo cual potenciará los impactos de la intervención del Estado en los territorios.

Asimismo, coinciden en considerar relevante que, a través de la Red, se puedan lograr acuerdos sustantivos en la visión del ordenamiento del territorio y encauzar los esfuerzos de los diferentes organismos nacionales, para optimizar el uso de los recursos a aplicar al desarrollo y ordenamiento territorial y construir una visión sistémica de su gestión.

Cabe destacar que se le atribuye gran importancia a la necesidad de avanzar hacia la consolidación de un sistema que, al tiempo que articule las competencias sectoriales de nivel nacional, integre y fortalezca a los Gobiernos Provinciales y Locales en el manejo y administración de su territorio, en el marco de una visión del desarrollo sustentable.

Es de resaltar la alta valoración atribuible a la construcción de escenarios, en un mundo donde los cambios son cada vez más rápidos y las problemáticas más complejas. Dicha construcción posibilita neutralizar la incerti-

dumbre, a partir del análisis de diferentes situaciones, con ejercicios de previsión que identifican y analizan las problemáticas futuras coadyuvando a la definición de objetivos a partir de saber cuáles serían esas situaciones.

En ese sentido se ha expresado que:

“En la conformación de una visión conjunta, la construcción de escenarios futuros que posibiliten la identificación y abordaje de las problemáticas comunes y un mejor intercambio de la información sería una expectativa a concretar por parte de la Red.”

Otras expresiones de los entrevistados:

“A veces es muy difícil mantener un contacto, saber qué están haciendo estas instituciones, si no es a través de un mecanismo de esta naturaleza.”

“Contar con una visión conjunta sistémica que permita actuar articuladamente sobre una realidad determinada.”

“Satisfacción de coadyuvar al mejoramiento de las relaciones institucionales públicas.”

“Posibilidad de actuar coordinadamente con los demás organismos participantes, evitando superposiciones y utilizando la información existente en forma previa.”

“El camino que se propone desde la Red permitiría la difusión y la posibilidad de articular más fuertemente los recursos del Estado y esto permite una mejor sustentabilidad de los procesos sociales.”

“Se abren muchas posibilidades puesto que el conjunto de la actividad económica predispone a este trabajo articulado.”

“La Red abre la posibilidad de constituirse en un ámbito de compromiso entre las instituciones de la Administración Pública Nacional en el que se obligan a convocar -conjuntamente con los órganos de Gobierno Provinciales que corresponda en cada caso- al ordenamiento territorial que surge como necesidad, ante proyectos o procesos que demandan tierras en términos conflictivos con usos preexistentes.”

“Las posibilidades son enormes en la medida que comiencen a articularse las distintas iniciativas estratégicas y operativas.”

“La relación con otros organismos del Estado Nacional que participan en la Red nos permite conocer otras perspectivas, otras políticas que desarrollan esas entidades, enriqueciendo la misión que tenemos que desarrollar.”

“Concebida desde la creación de un espacio para la integración y gestión de la temática de ordenamiento territorial en forma conjunta y articulada entre los diferentes organismos nacionales con competencias en la materia y que están estrechamente vinculados al sistema productivo agropecuario.”

“Contar con una visión conjunta sistémica que permita actuar articuladamente sobre una realidad determinada.”

“Facilitar la integración de las políticas públicas con otros organismos.”

“La constitución de la Red posibilita en principio el diálogo entre los diferentes organismos, y más adelante su articulación para el diseño e implementación de acciones que favorezcan el desarrollo equilibrado del territorio.”

“La Red es el ámbito de reflexión, promoción y debate para hacer posible la incorporación conciente de la dimensión territorial y ambiental en todos los ámbitos de formulación de políticas nacionales en un proceso de interacción y asistencia mutua.”

C. Posibilidad de propiciar la concertación

Otra de las perspectivas que, según opinión de los entrevistados, se les brinda a los organismos intervinientes, está asociada especialmente a viabilizar la integración de los diferentes organismos y de propiciar espacios de concertación del universo de actores que confluyen en el territorio.

Expresiones de los entrevistados:

“El papel hasta ahora vacante que se abre para la Red es el de ser ámbito integrador de organismos de Gobierno representativos de actividades con intereses que pueden resultar contrapuestos en el territorio: desde la Red deberán convocar a los sectores que representan esas actividades, para que concerten soluciones negociadas sobre la distribución territorial de las mismas y medidas conexas (mitigatorias, compensatorias, etc.”

“Actuar en los casos en los que se impone una concertación sobre la distribución de tales actividades en el territorio y o sobre la mitigación de los impactos que suelen generar, mucho más allá de los sitios y áreas en que se localizan.”

D. Conocimiento directo/relación horizontal con otros organismos

La posibilidad de aportar a la identificación de referentes, de diferentes áreas y organismos, el conocimiento directo y en consecuencia, la facilitación de relaciones horizontales, son otras de las respuestas que conforman las motivaciones actuales de los actores involucrados en la Red.

Expresiones de los entrevistados:

“Nos interesa además el conocimiento personal con los integrantes de los otros organismos.”

“Es el marco idóneo para la relación horizontal con otros organismos nacionales, provinciales y municipales.”

“Ser más conocido por los municipios normalmente requirentes de estudios.”

E. Identificar la demanda, acordar las prioridades de intervención y fortalecerlas

Otras motivaciones que propiciaron la conformación de la Red están asociadas con:

- fortalecer la intervención de las políticas sociales a partir de la identificación de las demandas.
- poder establecer un orden de prioridades de intervención sobre las necesidades existentes.
- tener acceso a un mapeo donde se delimitan áreas desde las más críticas a las menos críticas, con el objetivo de disminuir efectos nocivos producidos por las intervenciones sectoriales en los últimos años.

F. Otras perspectivas

Igualmente se visualizan otras perspectivas de importancia sustantiva tales como:

- generalizar herramientas de planificación, donde se enfatiza la posibilidad de extenderlas en los ámbitos Nacional y Federal
- asimismo consideran que, a partir de la Red, se vería ampliada la posibilidad de incrementar su presencia y protagonismo en la oferta de tecnologías, técnicas y herramientas para apoyar estrategias de ordenamiento del territorio.
- de la misma forma se acentúa la importancia de promover el mecanismo de vinculación al interior de cada provincia.

3.3. Proyectándonos a futuro, ¿qué expectativas tiene con la Red en funcionamiento?

La Red es depositaria de numerosas expectativas por parte de los entrevistados quienes la consideran una importante herramienta de asistencia al desarrollo y ordenamiento territorial y en la que la planificación, la gestión y la capacitación podrían acordarse en un espacio de articulación e intercambio.

Es también visualizada como una sustancial herramienta de gestión capaz de promover, en forma coordinada con otros organismos públicos y privados, la creación de glosarios y manuales, vinculados al desarrollo y ordenamiento territorial que dé sustento común a las iniciativas sectoriales.

“Debería ser el espacio donde se discutan y propongan normativas y capacitaciones que promuevan la inserción del tema dentro de las políticas públicas con coherencia técnica e institucional.”

“El rol capacitador en la temática es un eje importante a desarrollar por la Red, ya que existen nuevos enfoques sobre el ordenamiento territorial que incorporan variables dinámicas, de los cuales no hay ejemplos prácticos en el país. En la medida en la que se aporte a la formación, se mejoran las capacidades de los equipos sectoriales.”

“... Visualizamos a la Red como un ámbito que puede posibilitar la gestión de conocimiento de los distintos organismos. Asimismo, permitiría realizar un activo intercambio de toda la información referida a la gestión que pueda contribuir al desarrollo y ordenamiento territorial y también habilitaría a los integrantes de la misma a tener acceso a una base de datos alimentada por todos los organismos participantes.”

Igualmente se destaca la importancia de lograr a través de la Red una difusión sostenida de la temática del desarrollo y ordenamiento territorial, no sólo dentro del Estado, sino en diversos sectores de la sociedad civil.

Asimismo se señala que el proyecto exige una fuerte concentración de acciones en el tema y una clara definición política por parte de las autoridades:

“De otro modo no se va a lograr nada. Ni siquiera estructurar algo más que una red o comisión de trabajo que sirva solamente para discursos.”

Dentro de las expectativas futuras del funcionamiento de la Red, un prerequisite fundamental es el de la construcción de un marco conceptual propio y común y la consolidación del trabajo conjunto, con una llegada más directa a los actores y con el acrecentamiento de las relaciones interpersonales. Esto, opinan, debe darse con mecanismos abiertos y de articulación, estableciendo nuevos conocimientos vinculados con el contexto.

Expresiones de los entrevistados:

“También resulta expectante un desarrollo conceptual propio y compartido sobre la temática que se difunda en la Administración Pública, que se articule con la producción de los medios académicos y cuya difusión al resto de la sociedad fortalezca la gestión de los diversos organismos que conforman la Red y aumente el diálogo, el intercambio y la articulación de recursos entre ellos.”

“La propuesta de la Red genera, al interior de nuestro Programa, importantes expectativas destacándose la necesidad de sostenerla, fortalecerla y ejercitarla con ideas y prácticas concretas.”

Se introduce, a su vez, como consideración de suma importancia la construcción de un discurso institucional que posibilite la puesta en práctica del objetivo de promover el desarrollo y ordenamiento territorial, asistiendo en la formulación de proyectos de múltiples características.

En este sentido se propone iniciar reuniones que permitan desarrollar los primeros textos comunes referidos a criterios para la formulación de Proyectos Urbanos Integrales.

A. Formalización / institucionalización

Se enfatiza la importancia de la formalización de la Red para garantizar su continuidad y permanencia.

“... una cierta formalización de la Red, es decir institucionalizarla de modo tal que -efectivamente- más allá de la importancia que le demos las personas que hoy estamos en la gestión, la Red tenga un marco de continuidad y permanencia y una metodología que resulta indispensable. En primer elemento es formalizarla institucionalmente.”

“La primera cuestión es la consolidación institucional del sistema.”

Dentro de la institucionalización de la Red, su continuidad figura como una de las expectativas expresadas por los entrevistados, como garantía del cumplimiento de los objetivos acordados en la firma de la Carta de Intención.

Expresiones de los entrevistados:

“Dar continuidad a esta línea de trabajo a fin de permitir la plena articulación entre los organismos y el cumplimiento de los objetivos planteados en la Red, los cuales resultan necesarios para la generación de políticas que pro-

muevan la integración territorial del sector a lo largo de la cadena de producción y donde se contemplen en forma armónica, las necesidades específicas tanto desde el punto de vista económico, como social y ambiental.”

B. Planificación, seguimiento y evaluación

Tal como lo mencionáramos anteriormente la planificación y el seguimiento son ejes de trabajo donde están centradas numerosas expectativas por parte de quienes respondieron a esta Consulta.

Expresiones de los entrevistados:

“La Red debería ser la encargada de generar y convocar a los ámbitos de planificación concertada e, incluso, constituirse en ámbito de resolución, al más alto nivel nacional, de los conflictos de intereses de expresión territorial.”

“Es de desear que la Red evolucione hacia un Sistema en el que la planificación esté institucionalizada en forma orgánica a nivel nacional, federal y municipal y perfectamente articulada con los organismos de gestión de emergencias.”

“Desde nuestra área desearíamos que sea la herramienta fundamental que monitoree y verifique el cumplimiento de las metas expresadas en el Plan Estratégico Territorial.”

“Es de gran interés para toda población o emprendimiento de planificación.”

“Evaluación de la marcha en las gestiones y, de ese modo, tener un proceso mucho más interactivo, de corrección, de profundización y modificación de lo necesario y ganar en complejidad.”

C. Generación, acceso e intercambio de información

La generación, acceso e intercambio de información aparecen con gran significancia, no sólo en las respuestas ante el interrogante de las posibilidades que se abren en la actualidad para el Organismo interviniente al incorporarse a la Red, sino también al indagar acerca de las expectativas futuras.

En ese sentido se observa la expectativa de que la Red se convierta en un sistema permanente de intercambio de información georreferenciado que posibilite el conocimiento del territorio para una mejor toma de decisiones, por lo tanto se señala que se hace imprescindible contar con una base de datos integrada. Se espera que los datos aportados por la Red alimenten el diseño de las líneas políticas que intervienen en el territorio.

Expresiones de los entrevistados:

“Que efectivamente la Red se convierta en un sistema permanente de intercambio de información que vayamos incorporando todas las dimensiones que la información tiene.”

“Creo que tecnológicamente estamos en muy buenas condiciones para hacerlo. Uno de los esfuerzos puede tender a crear un sistema de información georreferenciado que nos permita que alguien que tenga que tomar decisiones de cualquier naturaleza posea la información respecto al territorio sobre el cual tiene que actuar, con planos de información diferentes, desde las condiciones geológicas si tiene que hacer inversión en agricultura o minería-, hasta la red de infraestructura, la disponibilidad energética, los temas de la calificación de la población radicada en el territorio, centros de asistencia y salud, etc.”

“Es decir, si podemos procesar sistemáticamente la información georreferenciada nos va a dar una facilidad enorme para poder definir estos mecanismos de interrelación.”

“El aprovechamiento de información con un criterio de georreferenciamiento necesario para darle al territorio toda la cantidad de densidad y complejidad que tiene en término de la cantidad de planes que se definen en el mismo.”

“El conocimiento directo de la información que manejan los otros integrantes.”

“Generar un cuerpo de información y recomendaciones que sean de uso obligatorio a los fines del desarrollo y ordenamiento territorial de las áreas sobre las que se realicen los estudios.”

“Sería muy importante la creación de una base de datos integrada que facilite el acceso a la información existente. De este modo se contaría con una base de información que pueden usar todos los organismos con competencia en estudios de infraestructura y ordenamiento territorial.”

“Tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, las expectativas son similares. En el plano general, que concentre los planes, programas, proyectos y acciones generados en el ámbito público a fin de contribuir al uso eficiente de los recursos.”

“En el plano específico, contribuir al objetivo general prosiguiendo con la producción de información precisa y confiable dentro de los tiempos requeridos para la toma de decisiones por parte de los distintos usuarios.”

“Se considera necesaria la generación de información territorial a instancias de la Red, procurando mejorar la gestión a partir del intercambio de información en el ámbito de la misma.”

“Otro tema crucial es lograr implementar un sistema que permita localizar e intercambiar información disponible sobre el territorio por ser un insumo crítico para la planificación.”

“Sabemos que casi todos los organismos producen información relevante (ya sean datos de base, informes, estudios, mapas, programas y proyectos con impacto territorial, etc.) y que muchas veces esa información no se conoce o no es accesible. Se pueden hacer avances importantes en este sentido.”

“El intercambio de información entre las áreas lo que permitirá una más eficiente coordinación y articulación.”

“La Red podrá ser un organismo eficiente de facilitación de la información.”

“Permitirá un mayor intercambio de información.”

“Que la Red pueda contribuir al diseño de las intervenciones con datos basados en estudios y análisis de las realidades existentes en los diferentes niveles.”

D. Generar un espacio de discusión / análisis / intercambio de propuestas para el desarrollo y ordenamiento territorial

Otra de las expectativas está relacionada con la posibilidad que abre la Red de crear ámbitos de discusión, reflexión y análisis de propuestas que al momento de información de la misma no existían. Se estima que la iniciativa generará un efecto sinérgico en las instituciones participantes.

Expresiones de los entrevistados:

“La Red será la caja de resonancia de las experiencias positivas y el ámbito de reflexión para la reconstrucción de estrategias que no hayan resultado exitosas.”

“Esos ámbitos son muy importantes porque van conformando lugares de discusión, de propuestas, en los que la contribución fundamental es que estas instituciones se potencien unas a otras.”

“Estos espacios son muy difíciles de formarlos fuera de la Red. Entonces esto va a permitir plantearnos cuestiones, interacciones, descubrir un nuevo tipo de relaciones entre nosotros y los otros que de otra manera no sería posible.”

“Las de generar un espacio en el que se ahorren esfuerzos, se concentren y difundan conocimientos y se trabaje en áreas del interés común, en forma coordinada.”

E. Gestionar conjuntamente diferentes políticas públicas / Superar el carácter sectorial

Se hace referencia a que la Administración Pública ha venido presentando fragmentaciones que no posibilitan la comunicación, el intercambio y la gestión integrada. En ese sentido la Red es visualizada como el instrumento idóneo para la modificación de dicha situación.

Expresiones de los entrevistados:

“La Red constituye una experiencia invaluable en esa construcción. No olvidemos que la Administración Pública se ha ido fragmentando en sectores no comunicados y esto atenta contra la posibilidad de hacer una gestión integrada tal que reconozca la complejidad de los problemas que aborda. La Red intenta modificar esa intervención fragmentada.”

“A futuro, aparece como de gran importancia la construcción, a través de un proceso participativo, de una visión del sistema integral de gestión para el desarrollo y ordenamiento territorial.”

“Una visión sistémica de construcción compartida daría sustento sólido a normas que lo legitimen e integren a los otros niveles de gobierno y hagan posible un avance significativo en la gestión del ordenamiento para el desarrollo sustentable.”

“Que se puedan gestionar conjuntamente entre dos o más organismos del Ejecutivo Nacional diferentes políticas públicas, a fin de superar el carácter sectorial que hoy predomina en el accionar del Estado.”

F. Replicar la experiencia

La posibilidad de replicar la experiencia de la Red en otras escalas y organizaciones es una expectativa que expresa la importancia atribuible a su conformación y la visión de un accionar positivo a futuro.

Expresiones de los entrevistados:

“Sabido de las dificultades que comparten los otros niveles de gestión sería importante que la experiencia de funcionamiento en red fuera replicada en otras escalas de intervención para dar respuesta a esas dificultades teniendo en cuenta las particularidades que surgen de la escala de gestión y de las características territoriales.”

“Es el ámbito adecuado para la organización de metas y objetivos a nivel nacional, su flexibilidad debe permitir ampliar el espectro de organizaciones que gradualmente quieran sumarse a la Red.”

“Para el Organismo es importante presentar en el ámbito de la Red algunos planes y proyectos con diferente nivel de definición, para incorporar los aportes de otros organismos de manera articulada y orgánica. No imaginamos a la Red trabajando en algún proyecto como red, pero sí a parte de sus organismos convocados e institucionalmente comprometidos en algún proyecto común que tenga relevancia en la gestión del PEN y del ordenamiento y desarrollo sustentable.”

“Apoyar en un futuro en la conformación de redes provinciales o regionales que promuevan este tipo de trabajo intersectorial dentro de cada jurisdicción.”

G. Señalamientos a tener en cuenta para el funcionamiento de la Red

Dentro de las respuestas a las expectativas aparecen, por parte de los entrevistados, señalamientos a tener en cuenta para el logro de los objetivos propuestos en la constitución de la Red.

Expresiones de los entrevistados:

“Es un instrumento potencialmente útil si su accionar tiene continuidad en el tiempo y si la Red es abierta e integrada no sólo por organismos públicos (como los involucrados actualmente), sino también por entidades que representen a distintos sectores o grupos de interés de la sociedad civil (representantes de entidades empresariales, de desarrollo social, del sector ecologista-ambientalista, de preservación del patrimonio cultural, etc.).”

“El riesgo es que se subordine el proyecto estratégico a una o dos disciplinas fragmentando la compleja realidad que es necesario abordar en forma horizontal y transdisciplinaria.”

“La calidad y percepción de los logros dependerán, por un lado, de la compleja y dinámica vinculación entre territorio - ambiente- economía y sociedad y, por otro, de la construcción de una nueva manera de abordar e intervenir en ese proceso.”

3.4. ¿Cuáles áreas y/o programas de su Organismo considera usted que deberían vincularse con la Red?

El abanico de respuestas a considerar es variado y amplio, desde opciones más abarcativas a otras más focalizadas que enumeran puntualmente y con detalle las áreas o programas del Organismo del entrevistado, compatibles con la Red.

Quienes tienen expresiones más abarcativas consideran que en la práctica todos los programas están relacionados, resultando muy difícil de concebir el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas si no es teniendo como referencia su tangibilidad territorial.

Asimismo, la inclusión de esta pregunta permite en forma indirecta apreciar la valoración de la Red y su potencial, centrado en que la misma se convierta en un espacio de interacción, participación y de responsabilidad compartida si bien expresan que esto requiere un cambio de cultura de participación.

Esta manera de connotarla introduce, para el análisis, una dimensión significativa referida a la práctica cotidiana que es lograr que se comprenda que la Red es un sistema de interrelación y participación comprometida de múltiples actores.

Se expresa que deberían integrarse planes nacionales, por su intervención de tipo territorial, pensados en el marco de una articulación de los diferentes niveles de Estado (Nacional, Provincial y Local) y con la participación de la Sociedad Civil.

Expresiones de los entrevistados:

“La Red tal como la concebimos no es una red de adscripción pasiva. Tiene que ser una construcción conjunta si no pierde el sentido que cualquier red tiene y se convierte en un mecanismo de información centralizado y con un sentido único.”

“Fíjense qué mal nos hemos hecho como sociedad que se destruyeron los sentidos de pertenencia y responsabilidad. Para ejemplificar la falta de responsabilidad y compromiso decíamos “Yo, argentino”. “Yo argentino” significaba yo no tengo nada que ver, yo estoy ausente, no tengo nada que ver, no me pregunten, no me comprometo, el problema es del otro.”

“Es una cuestión lamentable para una sociedad. Por lo tanto, lo que tendríamos que tener es ese cambio de cultura de pertenencia, de participación, de corresponsabilidad, de respeto por el otro, de aceptación de la diferencia, es decir, una madurez como sociedad que tenemos que alcanzar. Y el concepto red tiene como requisito una actitud de este tipo. Cambio de actitud y de cultura.”

“... En la práctica procuramos que cada uno de los responsables de los Programas que tenemos en la Secretaría, tengan clara conciencia que lo territorial se expresa en términos de diversidad, de necesidad de intercambio, de participación multiactoral.”

Áreas y/o Programas de cada Organismo

A continuación presentamos el listado de Áreas, y/o Programas de los Organismos que deberían vincularse con la Red, ordenados según su pertenencia.

La Secretaría de Política Económica/Ministerio de Economía y Producción propuso:

- ▶ Dirección de Información y Análisis Sectorial
- ▶ Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)

- ▶ Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)
- ▶ Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN)
- ▶ Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP)
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC)
- ▶ Departamento de Cartografía y SIG (dependiente de la Dirección de Metodología Estadística)
- ▶ Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población
- ▶ Dirección Nacional de Encuestas a Hogares
- ▶ Dirección de Estadísticas de la Producción
- ▶ Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo
- ▶ SIEL (Sistema de Información Estadística Local)

La Secretaría de Minería/Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública propuso:

- ▶ SEGEMAR
- ▶ Programa de Cartas Geológicas y temáticas
- ▶ La totalidad de las áreas que integran el Organismo

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública/Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios propuso:

- ▶ Plan Estratégico Territorial. 1816-2016 Argentina del Bicentenario
- ▶ Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial
- ▶ Programa de Planificación de la Integración Territorial Internacional
- ▶ Programa de Caracterización y Desempeño del Sistema Urbano Nacional
- ▶ Estudio de Conectividad Territorial de la Argentina

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda/Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios propuso:

- ▶ Programa Mejoramiento de Barrios (ProMeBa)
- ▶ Unidades Ejecutoras Provinciales y Municipales del Programa
- ▶ Programas y/o áreas de la Subsecretaría de alcance nacional

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable/Jefatura de Gabinete de Ministros propuso:

- ▶ Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental
- ▶ Subsecretaría de Institucionales
- ▶ Subsecretaría de Desarrollo Sustentable

La Subsecretaría de la Gestión Pública/Jefatura de Gabinete de Ministros propuso:

- ▶ Oficina Nacional de Innovación de Gestión

La Secretaría de Provincias/Ministerio del Interior propuso:

- ▶ Programa de Dinamización Productiva Regional
- ▶ Red de Información Provincial (PROVINFO)

La Secretaría de Desarrollo Social/Ministerio de Desarrollo Social propuso:

- ▶ Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. "El Hambre más Urgente"
- ▶ Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. "Manos a la Obra", "Familias"
- ▶ Plan Nacional de Acción por lo Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

La Comisión Nacional de Actividades Espaciales. CONAE/Ministerio de Relaciones Exteriores propuso:

- ▶ Unidad de Aplicaciones
- ▶ Oficina de DISPA (Distribución de Imágenes Satelitales y Promoción de sus Aplicaciones)
- ▶ Unidad de Sistemas (sistema informático).

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) propuso:

- ▶ Gerencia de Sistemas de Información y Comunicaciones
- ▶ Coordinación Nacional de Cooperación Institucional
- ▶ Programa Nacional de Producción Agropecuaria Sustentable
- ▶ Programa Social Agropecuario (PROSAP)
- ▶ Dirección de Forestación y Programa Forestal (PROSIGA)
- ▶ Dirección de Agricultura (Programa Nacional de Biocombustibles y Área ambiental)
- ▶ Oficina de Riesgo Agropecuario
- ▶ Dirección de Ganadería
- ▶ Dirección de Coordinación de Delegaciones
- ▶ Oficina de Biotecnología
- ▶ Dirección de Desarrollo Agropecuario
- ▶ Comisión de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
- ▶ Dirección de Economía
- ▶ Direcciones de Alimentación y de Mercados

Dirección Nacional de Desarrollo Turístico/Secretaría de Turismo propuso:

- ▶ Programa de Desarrollo de Espacios Turísticos
- ▶ Programa de Conservación del Patrimonio
- ▶ Programa de Fortalecimiento y Estimulo de Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE):
- ▶ Programa Nacional de Inversión Turística
- ▶ Programa de Agencias de Desarrollo e Incubadoras

La Administración de Parques Nacionales. APN/Secretaría de Turismo propuso:

- ▶ Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas
- ▶ Programa "Planificación Regional"
- ▶ Programa "Cooperación Internacional y Relaciones Institucionales"
- ▶ Programa "Pobladores y Comunidades"
- ▶ Programa "Manejo de Recursos Naturales"
- ▶ Programa "Manejo de Recursos Culturales"

3.5. ¿Qué otros Organismos considera usted que deberían integrarse a la Red?

Se observa un alto consenso entre los entrevistados al señalar que en la actualidad existe ya una base significativa de organismos integrados a la Red (firmantes y adherentes a la Carta de Intención), si bien destacan que una nueva convocatoria debería orientarse a la participación de aquellos que tengan que ver específicamente con la problemática sectorial y regional.

Asimismo, refieren que debería incentivarse la mayor presencia de entidades vinculadas a la programación, en los mencionados niveles, tanto sectorial, como regional y nacional y también geográficos.

Organismos mencionados

Consideran que es indispensable incorporar al Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, a la Secretaría de Industria y a todos los organismos que tienen presencia territorial tales como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, las Secretarías de Minería, Agricultura y el Instituto Geográfico Militar.

Mencionan igualmente a la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Transporte y la Secretaría de Comunicaciones, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) por tener dimensiones de red a lo largo del territorio. En el caso de las Secretarías con práctica transversal, la opción es entrar a través de la complejidad del territorio.

Expresan que en todos los Institutos o Secretarías de Estado existen organismos que se vinculan con la programación. Esos organismos específicos de programación tendrían que estar presentes, lo cual permitiría relacionarse a un nivel mucho más específico, no sólo entre las instituciones genéricas -que tienen numerosos departamentos o especificidades-, sino también como contraparte.

La Subsecretaría de la Gestión Pública en su calidad de organismo de correlación horizontal con el resto de la Administración Pública Nacional expresa que podrían integrarse aquellos organismos que establezca el Plan Estratégico, con un cronograma en el que se defina el momento de participación de cada Área.

Si del Plan surgen los problemas estratégicos o claves del ordenamiento territorial, la mencionada Subsecretaría opina que de allí deben extraerse, por competencias, las áreas participantes y el momento de la participación. Señala que la Red es un conjunto interdependiente de responsabilidades de operación y la gestión operacional debe ser organizada por problemas.

Se observan, asimismo, referencias a que actualmente en la Red se encuentran organismos con mayor presencia de sus Áreas, como es el caso del Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública, destacándose que sería positivo que los demás Ministerios incluyeran próximamente a las áreas propias pertinentes.

Igualmente hacen referencia a la importancia de la integración de algunos organismos que, si bien no tienen incumbencia directa en el desarrollo y ordenamiento territorial, desarrollan actividades que impactan en el territorio.

Se mencionan aquellos organismos que tienen capacidad de desarrollo en el procesamiento de imágenes aplicadas, apoyo a la planificación urbana y rural y estudios del uso de la tierra; a Institutos de investigación del CONICET y Universidades.

Organismos mencionados que deberían incorporarse a la Red (ranqueados por cantidad de menciones)

A continuación presentamos un ranking de los Organismos mencionados por los entrevistados que deberían incorporarse a la Red.

- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Industria
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo
- Instituto Geográfico Militar
- Secretaría de Comunicaciones
- Consejo Federal de Inversión
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Transporte
- ENOHTA
- Vialidad Nacional
- Jurisdicciones provinciales
- Subsecretaría de Recursos Hídricos
- INTI
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano
- INA
- IAPG
- CONICET
- CNEA
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

3.6. Desde la perspectiva de su Organismo, ¿cuáles serían los temas prioritarios a ser tratados por la Red?

Esta pregunta está orientada a una visión futura de la Red, fundamentalmente a un futuro inmediato donde se solicitó a los entrevistados que mencionaran los temas prioritarios a ser tratados.

Las respuestas obtenidas nos revelan:

- El carácter fundacional de esta etapa y las previsiones metodológicas y de instrumentación que deberán adoptarse en orden a la consolidación de la Red, siendo este aspecto el de mayor peso e importancia.
- La consecuente institucionalización de la Red y su vigencia plena en el orden de las decisiones a adoptar -en un futuro- por los organismos planificadores y operativos que se exhibe en las mismas respuestas procesadas.
- Los ejes temáticos anteriormente mencionados. En esta pregunta es donde se evidencian los mismos con mayor intensidad.
- Para ilustrar lo expresado, a continuación se procede a la presentación de gran parte de esas respuestas ordenadas en torno a los **ejes programáticos**.

Integración y articulación

En este caso la integración está asociada a la convocatoria a involucrarse en una visión sistémica de construcción compartida. Se inscribe sobre la necesidad de superar las actuaciones sectoriales y fragmentadas que no dan cuenta de la complejidad territorial. Procura convocar a los organismos con competencia territorial y aunar las decisiones políticas que se asuman en las distintas áreas para lograr un crecimiento armónico del territorio.

La articulación es un eje complementario de la integración donde se busca propiciar la coordinación entre las múltiples iniciativas con impacto territorial que llevan adelante los distintos organismos estatales. Teniendo en cuenta los distintos niveles de acción y escalas.

Expresiones de los entrevistados:

"La integralidad de las políticas públicas, para la coordinación de las mismas."

"Aquellos que por su temática colaboren en el acercamiento desde distintas organismos del Estado, permitiendo una integración de distintas miradas que se traducen en una mejor formulación de las políticas."

"Políticas públicas integradas en relación de la inclusión social."

"Hay un aspecto que me parece fundamental y es que seamos capaces de crear un sistema georreferenciado para el conjunto de las dimensiones. Si podemos crear un sistema complejo en que georreferenciamos los distintos planos - el Instituto Geográfico Militar tiene trabajos realizados, Minería tiene un trabajo muy importante hecho en su momento sobre planos de información disponibles para todo el territorio - nos permitiría trabajar muy bien sobre cómo vamos vinculando las distintas áreas."

"La construcción de una visión conjunta en los tres niveles de gobierno e instalar el tema en la agenda pública de los organismos con responsabilidades sobre lo territorial."

"Nuestro programa es fuertemente territorial, a los efectos de articular se requiere conocer provincias y localidades donde actúan, además de conocer los objetivos de los diferentes programas, planes etc. También las alternativas de articulación."

"Pautas de desarrollo económico y social en los diferentes niveles de acción."

"Políticas sectoriales en materia de uso del suelo, planes provinciales y municipales."

"Armonizar planes, programas y proyectos para lograr un eficiente uso del suelo y las actividades que allí se desarrollen (uso en consonancia con la aptitud)."

"Promover la consolidación de una red nacional de investigación, información y promoción ambiental con la participación de los organismos de ciencia, tecnología y ONGs."

"Yo creo que en materia de temas prioritarios, para nosotros un tema muy importante es el análisis de la problemática que trata cada institución en un doble sentido: primero para evitar yuxtaposiciones inútiles y segundo para llenar zonas que no están cubiertas y que al no estar cubiertas pueden impedir que haya un mayor vínculo inter instituciones."

“Creo que ambos problemas: la mayor necesidad de cubrir problemáticas que hagan a una mayor interacción institucional como el problema de tratar temas similares. Esto no se ha discutido y es importante que lo sea porque probablemente es correcto tratar esos temas pero al no discutirse los enfoques no se les saca todo el provecho que se les podría sacar. O bien, también podría ser que haya cierto tipo de modificaciones entre los enfoques de tal manera de potenciar tanto una institución como la otra.”

“Estas dos cuestiones son muy importantes. Si hay superposición que se sepa por qué la hay y uno pueda potenciar a otro, es decir que no haya una superposición por ignorancia.”

“... La integración y articulación de los organismos públicos para un trabajo en conjunto en todo el territorio nacional.”

“... Realización de acciones conjuntas en el territorio para procurar la sustentabilidad de su desarrollo general en el marco de políticas centrales y consensuadas por todos los actores.”

Inclusión

Al hacer referencia a la inclusión se encuentran expresiones relacionadas a dimensiones socio-culturales del territorio, expresadas a través de la ocupación humana del mismo y a sus manifestaciones: cultura, economía, trabajo, salud, educación y uso del hábitat.

Expresiones de los entrevistados:

“Incluir temas vinculados con Educación, Salud, Empleo, Pobreza, Vivienda, Ambiente.”

“Introducir las variables vulnerabilidad y riesgo en las políticas y acciones territoriales públicas y privadas a nivel nacional.”

“Contribuir al monitoreo y al manejo integrado de los recursos naturales, con particular atención en aquellas zonas frágiles tanto desde el punto de vista ambiental como social.”

Obligatoriedad

En este eje se observa la expectativa de lograr una mayor responsabilidad y compromiso en los organismos con competencia en el territorio para que actúen dentro de un modelo de gestión participativo y compartido. Procura avanzar en la formulación de normativas. Complementa los ejes de integración y articulación.

Expresiones de los entrevistados:

“El ordenamiento territorial debe ser un articulador imperativo para el sector público e indicativo para el sector privado.”

“No es deseable que termine siendo, como muchos planes estratégicos y programas de acción, un libro para la estética de los anaqueles, sin impacto en la realidad.”

Formulaciones

■ Estrategias metodológicas

Este eje tiene dos aspectos importantes: en primer lugar la construcción previa de un modelo conceptual ampliamente discutido y finalmente consensuado y compartido y en segundo término establece y recomienda las metodologías y técnicas de investigación, el análisis y formulación de planes estratégicos para actuar sobre un territorio, en la búsqueda de un desarrollo sustentable y un ordenamiento de todas las variables posibles que se evidencien para lograr tal fin.

Forman parte de este eje la integración del conocimiento general y particular que existe en la materia y la localización e intercambio de información disponible.

Expresiones de los entrevistados:

“Avanzar en un marco conceptual consensuado sobre desarrollo y ordenamiento territorial.”

“Contar con un Catálogo de Programas y Proyectos que nos permita conocer qué está haciendo cada organismo en relación a este tema particular. Generar instancias de capacitación, herramientas para difundir la temática. Poner en funcionamiento la página web de la Red.”

“Los problemas y el modo de enfrentamiento, las metodologías iniciales de trabajo, la definición precisa de los objetivos del ordenamiento territorial como parte de una categoría macro envolvente: el proyecto estratégico federal.”

“La propuesta de mecanismos de evaluación del impacto sobre el territorio de las políticas nacionales como un medio para avanzar en la construcción de procesos de planificación integral.”

“Definir un Plan Maestro público de largo, mediano y corto alcance. Elaboración de un Plan Estratégico público como parte de la implementación del Plan Maestro.”

“Los temas que hacen al Desarrollo Urbano y factores que lo impiden.”

“Tecnologías apropiadas que tengan en cuenta la equidad social.”

“Definir claramente las demandas para el ordenamiento territorial en las diferentes ecorregiones del país.”

“Actualización y difusión en la Red de aspectos conceptuales y metodológicos que conducen al diseño del ordenamiento territorial.”

“Actualización de conocimientos respecto a doctrinas existentes, enfoques, métodos y técnicas conducentes al desarrollo de estrategias de ordenamiento del espacio rural.”

“Generación de herramientas e instrumentos tecnológicos que permitan evaluar relaciones de sinergia y conflicto entre sectores económicos, financieros, sociales, ecológicos, ambientales y culturales que tienen distinta visión sobre la ocupación del espacio territorial.”

“Provisión de conocimientos y herramientas tecnológicas a los distintos sectores involucrados que se sientan a una mesa de concertación para acordar una estrategia común de ordenamiento del espacio rural.”

“Se plantean los siguientes temas como respuesta a los interrogantes que surgen en el desarrollo de las intervenciones que realiza el Programa INSTRUMENTAR. Criterios que rigen el crecimiento de las ciudades. Efectos nocivos sobre el ordenamiento del territorio.”

“Adecuación de metas, objetivos y estrategias al contexto nacional y regional. Definir claramente las demandas para el ordenamiento territorial en las diferentes ecorregiones del país.”

“Actualización y difusión en la Red de aspectos conceptuales y metodológicos que conducen al diseño del ordenamiento territorial.”

Estrategias de intervención y acciones realizadas

Este eje refiere a la programación de la entrada en acción de organismos y dependencias y demás actores involucrados sobre un territorio determinado, teniendo en cuenta herramientas que previamente se hayan definido a tal efecto.

Provee de diagnósticos particulares aportados por los distintos organismos y disciplinas y organiza las acciones que deberán desarrollarse.

Expresiones de los entrevistados:

“Acciones territoriales: integración espacial de actividades, consolidación de barreras sanitarias y de áreas protegidas, con el fin de mejorar el desempeño y la competitividad de las diferentes regiones del país.”

“Contribuir a la optimización de redes de caminos rurales y turísticos para mejorar el desempeño de las actividades y dar conectividad fluida al territorio nacional.”

“Contribuir al monitoreo y al manejo integrado de los recursos naturales, con particular atención en aquellas zonas frágiles tanto desde el punto de vista ambiental como social.”

“Contribuir a la capacitación de todos los actores de las cadenas agropecuarias a través de las redes de educación ambiental, de nivel local y regional, para promover el uso sustentable del territorio.”

“Promover la consolidación de una red nacional de investigación, información y promoción ambiental con la participación de los organismos de ciencia, tecnología y ONGs.”

“Contribuir a la identificación y diseño de inventarios de recursos naturales y sus posibilidades de desarrollo, articulando con los distintos organismos competentes y teniendo en cuenta las características propias de los distintos ecosistemas y su evaluación.”

“Realizar estudios sobre el deterioro de los recursos naturales de las actividades productivas.”

“Contribuir en el diseño y ejecución de planes y programas de ordenamiento.”

“Proceder a la planificación y el ordenamiento de las regiones más vulnerables frente a los desastres naturales y el riesgo antrópico.”

“Generar bases de datos que incluyan productos, procesos y técnicas aplicadas en diferentes organizaciones para el ordenamiento territorial.”

“Identificar vacíos de información a nivel nacional.”

“Adecuación de metas, objetivos y estrategias al contexto nacional y regional.”

“Instalación de programas piloto de nivel operativo para ajustar los lineamientos de los desarrollos teóricos anteriores.”

“Una vez que se tenga ese Sistema se empieza a definir qué plan se necesita, por ejemplo, cómo hacemos para poder actuar en un territorio en el que tenemos la decisión de hacer algún tipo de inversión. Ahí se empiezan a rescatar todos los temas, los fenómenos educativos, de salud, etc.”

“Hay muchas cosas que se pueden ir incorporando a partir de planos de información. Después habrá que ir enriqueciéndolo.”

“Ejemplos de intervenciones de gran impacto, sus consecuencias etc.”

3.7. Observaciones, comentarios, sugerencias por parte de los entrevistados

En este ítem se hace referencia a aquellos comentarios que no se incluyeron en las preguntas anteriores de la Consulta y que el entrevistado consideró adecuado hacer al finalizar la entrevista.

Estos comentarios pueden reagruparse en dos categorías:

- ▶ En relación a estrategias de la Red
- ▶ En relación a estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial

Expresiones en relación a estrategias de la Red:

“Poner un énfasis muy especial e interés en incorporar nuevos participantes en la Red. Esto es muy importante y ver que sea posible una mayor interacción y más permanente entre los miembros que la conforman.”

“Generar acciones que permitan permanencia y presencia a la Red en el tiempo.”

“Facilitar los intercambios y reuniones mediante cronogramas establecidos con el tiempo suficiente para lograr una mayor participación intersectorial. Reuniones rotativas en diferentes localidades del país.”

“Preservar la Red de todo riesgo de manipulación. Es decir, no desviar la Red de su valorable intención original por interferencia de otros intereses coyunturales o no específicos (políticos, electorales, ideológicos, etc.).”

“Generar acciones concretas para comenzar con el funcionamiento de la Red.”

“Procurar la incorporación a la Red de los Organismos que aun no están participando.”

Expresiones en relación a estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial:

“Dividir al país en ecorregiones (similares a las que propone el INTA) y comenzar en cada una de ellas a identificar los organismos públicos y entidades privadas que integrarán la futura red ecorregional.”

“Identificar los ecosistemas que demandan prioridad dentro una estrategia de ordenamiento territorial. La identificación se puede hacer en función de la criticidad que surge de las demandas de ocupación territorial por parte de distintos sectores o grupos de interés de la sociedad.”

“Zonificar el país en ecorregiones. Acuerdos de límites armonizando lo político-institucional con lo ambiental y la vocación de uso del territorio, contemplando aspectos culturales, sociales y económicos (el INTA presenta una zonificación sobre esas bases en el PN Ecorregiones) para construir la red territorial, identificando y enriqueciéndola con actores, organizaciones y problemáticas.”

4. A modo de conclusiones

Como diagnóstico explícito podemos decir que cada organismo planifica y programa conforme a sus responsabilidades. En forma latente se percibe que, en muchos casos, las previsiones efectuadas devienen insuficientes. Ello sucede porque las formulaciones teóricas y prácticas muchas veces ignoran la gran complejidad de todos los componentes que se expresan en los territorios considerados.

Geoposición, geología, suelo, clima, aguas, naturaleza en acción, ecosistema, organización política y social, infraestructura existente, posibilidades económicas, hábitos poblacionales, cultura e historia, son actores siempre activos que inciden sobre los fenómenos que se pretenden ordenar. Estas condiciones de complejidad e integralidad que la realidad impone, torna imprescindible orientar la atención a la necesidad de interpelar al conocimiento científico e institucional y colectivo y a la voluntad mancomunada de los actores, que se incluirán previo a toda acción sobre el territorio.

Asimismo, se torna imprescindible asegurar los instrumentos teóricos, metodológicos y prácticos que permitan actualizar esta circunstancia en cada acción que quiera encararse.

La Carta de Intención -firmada por los entrevistados- reconoce estas circunstancias y se propone darles presencia a través de la Red Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable.

En este sentido y como conclusiones principales de la consulta efectuada, podemos decir:

- ▶ que a través del discurso de los protagonistas se advierte claramente que la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial ha sido concebida en el marco del diagnóstico que se ha intentado explicitar.
- ▶ Cada Organismo consolida su visión de la Red a través de las atribuciones que le otorga su pertenencia institucional.

- ▶ Existe una demanda explícita de que la planificación y la acción que se desarrolle en los territorios sea integrada e integral.
- ▶ Aparece como una voluntad de los entrevistados avanzar en los mecanismos de institucionalización de la Red.
- ▶ Se plantea, asimismo, la conveniencia de trabajar por la obligatoriedad, de referirse a la misma y proceder, atendiendo a los mecanismos en ella propuestos, al encarar acciones de planificación e intervención.
- ▶ Para ello, se ha otorgado preeminencia a la formulación de elementos teóricos de definición y comprensión del significado del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Sustentable y a la necesidad de explicitar metodologías de investigación y análisis que fundamenten las estrategias y acciones sobre el territorio.
- ▶ Los estamentos provinciales y municipales deberían ser incluidos de alguna manera a la Red.
- ▶ Las organizaciones civiles, culturales y económicas, así como el conjunto de la problemática antropológica y social deberían estar contemplados y participando en la Red institucionalizada.

En todo el desarrollo de las entrevistas se observa la presencia de los siguientes ejes temáticos y conceptuales:

■ **Integración y articulación en relación a:**

- ▶ Políticas
- ▶ Acciones, Normativa
- ▶ Organismos y Actores

■ **Inclusión**

- ▶ De Temas y Variables relacionados con aspectos sociales y ambientales

■ **Obligatoriedad**

- ▶ De proceder dentro de los lineamientos que impone la Red institucionalizada.

■ **Formulaciones**

- ▶ Teóricas y metodológicas
- ▶ De estrategias de intervención y acciones relacionadas.

4)

MARCOS CONCEPTUALES

Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Introducción

Este Capítulo contiene algunos aportes teóricos para inaugurar el debate y la discusión al interior de la Red. El proceso colectivo de elaboración nos ha dado la posibilidad de ser conscientes de las diferentes miradas. Ha sido decisión de los integrantes de la Red articularlas y ensamblarlas en la medida de las posibilidades, pero nunca subsumirlas. El Capítulo consta de tres apartados. El primero referido a algunos paradigmas, enfoques y contextos presentes en la actualidad y que aportan al debate. El segundo recorre aspectos vinculados al territorio y sus dimensiones, intentando mostrar su complejidad. Por último, en el tercer apartado, se propone realizar una primera aproximación al desarrollo y ordenamiento territorial.

1. Algunos paradigmas, enfoques y contextos presentes en la actualidad y que aportan al debate

En el mundo se va imponiendo una creciente percepción acerca de la Complejidad del sistema territorial y la necesidad de abordarlo desde un sistema de conocimiento e intervención que asuma el manejo de las incertidumbres y la pluralidad de perspectivas e intereses.

La idea del Eco-sistema y su complejidad organizacional, contemplado desde las ciencias naturales y el enfoque sistémico, intenta superar la aproximación mecanicista o lineal sin aislar los elementos del universo observado. Se destaca que la organización de la vida es eco-dependiente, es decir, que los sujetos adquieren autonomía en función de la dependencia respecto al entorno.

El concepto de Planificación trata de dar cuenta de la necesidad de recuperar herramientas complejas que permitan abordar la realidad de forma integral, promoviendo equidades territoriales inter e intrageneracionales, poder de decisión sobre los procesos de desarrollo, y uso eficiente de los recursos.

Con el paradigma de Desarrollo Humano, centramos la visión en el desarrollo desde una perspectiva más compleja, tomando al hombre como fin y no como medio. Son las personas las que ocupan el lugar central en este enfoque.

Por último, realizamos una reflexión del contexto global en el que estamos inmersos y donde emergen numerosos factores que inciden en el territorio, acelerando nuevos procesos de cambio.

Paradigma de la Complejidad

Los paradigmas son realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. Un paradigma es una cosmovisión particular de ver el mundo, que cuestiona el orden establecido, lo somete a una continua crítica y determina grandes transformaciones.

Nuevos descubrimientos, teorías e inventos, traen consigo nuevas formas de ver el mundo. Hablar de paradigmas es hablar de revoluciones científicas. Los paradigmas se constituyen en entes gnoseológicos subversivos ante un paradigma anterior. Irrumpen como pensamiento emergente en contra de viejas estructuras de pensamiento. En este sentido cuestionan a la sociedad, a los estereotipos sobre la cual se cimentó y proponen una nueva forma de ver el mundo en los campos científico, social y económico.

El paradigma de la Complejidad permite ver los hechos reales dentro de un contexto considerando una globalidad multidimensional. Los hechos deben ser analizados tomando en cuenta los referentes culturales, los entornos sociales, los ambientes eco físicos. Se trata de ver a las partes -contexto- y a la totalidad -globalidad- para analizar una situación dada.

La Complejidad no comprende solamente cantidades de unidades e interacciones que desafían nuestras posibilidades de cálculo o comprensión; incluye también incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios.

El proceso que se conoce como Revolución Industrial ha durado más de un siglo. Actualmente la información y la comunicación se han transformado en los nuevos motores del cambio, los constructores de la globalización. Esta realidad nos conduce a un crecimiento de la complejidad de la sociedad, y consecuentemente de las organizaciones y de los sistemas de redes que intentan dar respuesta a los desafíos de gestionar el bien común.

La ciencia clásica se fundó bajo el signo de la objetividad, es decir, de un universo constituido por objetos aislados, sometido a leyes objetivamente universales donde no se considera ni el sujeto ni el entorno, fundamentalmente basado en el principio de la simplificación, de la disyunción y de la reducción.

La disyunción recorta la realidad sin tener en cuenta las interacciones aislando el objeto de su ambiente y de su observador. La reducción lleva el conocimiento del objeto a las unidades elementales que lo constituyen, ocultando las interacciones organizacionales y funcionales. De lo que se trata entonces es cómo percibir y pensar de modo organizacional y sistémico la realidad multifacética.

La Complejidad se presenta con la imagen inquietante de un enredo, de desorden, de ambigüedad y de incertidumbre. El pensamiento complejo es una trama de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados que se coloca frente a la paradoja de lo uno y lo múltiple, de acontecimientos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, aleaciones, que constituyen nuestro mundo.

Decía Pascal: *“Todas las causas son causadas y causantes, ayudadas y ayudantes, mediatas e inmediatas y todas ligadas entre sí”*. Y agregaba: *“No puedo conocer las partes sin conocer el todo. No puedo conocer el todo sin conocer las partes, reconociendo el infinito juego de inter-retroacciones y de solidaridad entre todos los fenómenos”*.

Todo conocimiento opera por selección de datos significativos y por descarte de otros. Estas operaciones que utilizan la lógica son comandadas por principios supralógicos de organización del pensamiento o paradigma. Estos paradigmas son principios ocultos que gobiernan nuestra visión de las cosas y del mundo, en función de nociones dominantes.

Enfoque Eco-sistémico

El mundo actual puede comprenderse como un sistema de sistemas. La visión de los ecosistemas de vida interconectados debiera ser el centro de una nueva concepción que se plantea en términos de organización y articulación.

Un Ecosistema es un medio dado, donde las instancias geológicas, geográficas, físicas y los seres vivos unicelulares, bacterias, vegetales, animales, interactúan para generar y regenerar un sistema organizado. En este medio de tanta diversidad y desorden se da una organización, debido a que la solidaridad y el antagonismo no coexisten sino que se dan por necesidad.

La intervención que se haga con relación a un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable no podrá ser de cualquier modo. Las nuevas bases de este proceso deberán considerar al crecimiento económico no como un fin sino como un medio, proteger las oportunidades de las presentes y futuras generaciones para una vida digna y respetar la integridad de los sistemas naturales.

Orden y desorden coexisten en el cosmos, expresan una organización sostenida por las interacciones recíprocas entre los fragmentos. Se la observa en cada parte, en el conjunto y como un todo, en sus relaciones con el entorno.

Cada uno de los Ecosistemas que la forman es un conjunto supraindividual ubicado en determinado lugar, donde animales, plantas y hombres interactúan entre sí y, a su vez, con el medio físico, natural o artificial que los rodea (climas, suelos, relieves, construcciones humanas).

La trama de relaciones une a las partes y las mantiene en torno a un equilibrio, optimizando a la vez al conjunto y a las partes. Equilibrio que nunca se alcanza, no es fijo, sino dinámico y permanente y en coincidencia con el entorno del sistema. Como resultado surge una totalidad que se auto-organiza y auto-regula, un sistema que se forma y se transforma.

La existencia de numerosos componentes que actúan con coherencia y persisten como un todo en el tiempo es indicativa de una vinculación compleja entre las partes. Esto no se explica sólo por la cantidad de elementos componentes, sino por una “organización” que se expresa por la medida y el modo de orden (entropía negativa) de un sistema.

A mayor riqueza de relaciones se va generando una estructuración más complicada en el sistema que, proporcionalmente, exhibe más propiedades y comportamientos más diversos. “Un todo es más que la suma de sus partes”, idea que se ajusta a observaciones del mundo real y ha mostrado validez tanto para “máquinas” como para seres vivos.

Al crecer la riqueza de relaciones entre elementos aumenta la estabilidad del conjunto, atributo que revaloriza a la diversidad ya que con ésta se incrementan las opciones de respuesta del sistema, así como la probabilidad del propio sistema para mitigar o reparar perturbaciones y persistir como tal. En ese sentido, la biodiversidad se destaca como fuente de reaseguro. Sistemas de elevada complejidad muestran comportamientos sorprendentes que de ninguna manera pueden deducirse de las propiedades de los sistemas más simples. El aumento cuantitativo de elementos y conexiones tiene como consecuencia cambios cualitativos de la mayor magnitud, como por ejemplo, la homeostasis en los seres vivos.

Al entender los procesos evolutivos el ser humano ha aprendido a alterar las formas biológicas existentes y a mejorar la capacidad de las mismas para satisfacer sus necesidades, siendo entre otras cosas capaz de remover la vegetación natural de grandes áreas, cultivar o dirigir, plantas o animales seleccionados. Puede, a su vez, eliminar plantas “sin valor” de sus cultivos o eliminar predadores de las cadenas tróficas para obtener altos rindes para su provecho. Más aún, puede producir modificaciones genéticas en los seres vivos con fines predeterminados.

En resumen, el ser humano ha tenido tanto éxito en manipular otros organismos, en alterar el microclima de su morada y las áreas vecinas, en desarrollar medios de locomoción, en controlar sus propios predadores y en multiplicarse, que se ha convertido en la fuerza dominante sobre la casi totalidad del globo. Los Ecosistemas están siendo sometidos por el hombre a pulsos de stress que los ponen en riesgo de ser vulnerados con viejas y nuevas amenazas.

Las áreas silvestres -con comunidades biodiversas ya adaptadas al sitio- están siendo reducidas y reemplazadas, por ejemplo, por cultivos y/o ganadería creando “neoeosistemas”. Estos están compuestos por menos especies, por lo general exóticas, que desplazan a las autóctonas y, de esta manera, se sigue perdiendo gran parte del material natural almacenado por y en la naturaleza: genes, comunidades, paisajes, y con éstos, también sus interacciones en el sistema local.

Los impactos son diversos y de difícil mensura en lo inmediato, dado que hay efectos “retardados”. Añadir estos neo-ecosistemas genera un desajuste en las interacciones con el entorno y hoy se advierten modificaciones de procesos globales como el cambio climático, el debilitamiento de la capa de ozono, la contaminación de aguas o el abatimiento de napas y los esfuerzos para ponerle freno o, en alguna medida, recuperar las pérdidas, resultan insuficientes.

Un dilema que se nos plantea en este contexto es cómo mantener el capital natural imprescindible sin dejar de considerar la base de las actividades económicas, en una perspectiva de desarrollo equilibrado. Es decir cómo operar para que la interacción entre los sistemas económicos, ecológicos y las sociedades, en una concreción de desarrollo sostenible no afecte de forma negativa a los ecosistemas en el tiempo.

Antes que preguntarse cuánto puede durar el hombre modificando el balance en una sola dirección y seguir en capacidad de mantener un equilibrio con su ambiente, cabe pensar en los efectos a largo plazo de este dominio.

Es necesario entender los resultados alcanzados por los diversos usos de la tierra y por otras actividades humanas y, también, armonizar el nivel de consumo tanto de energía como de materiales con las posibilidades del ambiente. Sólo así podrá definirse el uso adecuado de la tierra, conocer la densidad de población óptima por región, manteniendo las actividades necesarias pero con otro ritmo más acorde con los ritmos naturales, poniendo el foco en el largo plazo pero sin descuidar las necesidades que se viven día a día. Por ello es importante definir el uso adecuado de la tierra sin necesidad de recurrir a extremos para poder mantener el equilibrio.

Los cambios de uso de la tierra que se realizan, incesantes y con pocos recaudos, están configurando un problema de nuestro tiempo. Nuevas tecnologías han permitido la expansión e intensificación de las actividades productivas basadas en los recursos naturales generando deterioro y desequilibrio en los ecosistemas y, por lo tanto, en los medios y calidad de vida de las poblaciones locales.

Otras formas de desarrollo son posibles. De ahí la importancia de internalizar nuevos criterios de valoración ambiental en los procesos de desarrollo.

El Desarrollo Sustentable incorpora necesariamente cuatro dimensiones de interacción: el campo económico, el social, el ambiental y el institucional. Por ello, el concepto de resiliencia -entendido en el campo ambiental y social- resulta clave como un indicador de las posibilidades de mayor comprensión en los procesos de diagnóstico y, por lo tanto, en la caracterización sistémica de la dinámica de los ecosistemas a nivel espacial-territorial: las interacciones e intercambios posibles entre los sistemas sociales y naturales (sus criticidades y potencialidades).

Es a partir de estas consideraciones, entre otras referidas al ordenamiento del territorio, que se podrán articular procesos de planificación concertada y con participación social para la gestión integrada de los ecosistemas en el corto, mediano y largo plazo.

El retorno de la planificación

Un cambio del clima político e intelectual parece estar produciéndose en el ámbito del Estado. Un proceso que tiende a relegitimar su accionar ante el grave deterioro de la situación económica y social que se verificó en los últimos años en nuestro país. Dentro de este movimiento, la propuesta de la planificación vuelve a incluirse en la agenda pública luego de que fuera percibida como parte de aquello que se debía abandonar, subordinada al imperativo de los mercados que se suponía actuaban asignando óptimamente los recursos.

Pero esta vuelta no supone un regreso al modelo que imperó en los '60 y '70, sino que viene con un beneficio de inventario, de las críticas que se fueron realizando a fin de ajustar su inadecuación a la realidad sociopolítica sobre la que se pretendía actuar. Cabe distinguir dos formas que ha asumido esta crítica: una que denominamos interna plantea diversos cuestionamientos dentro del paradigma que brinda legitimidad al accionar estatal, y otra que se asume como externa que se asienta en un rechazo in toto y que supone un modelo refractario a toda forma de intervención pública.

La crítica interna tiene una larga historia que se remonta a la década del 70 cuando comenzó a señalarse los límites de la planificación tradicional que aparecía ligada a estrategias de desarrollo que, en ese momento, también comenzaron a ser cuestionadas. Este es un dato que no puede menospreciarse -la vinculación entre modelos de desarrollo y la planificación- ya que éste se plantea como un instrumento para cumplir objetivos que vienen dados por aquellos. Así, se ha señalado que en América latina la planificación apareció como maduración del proceso de sustitución de importaciones y comenzó a ser abandonada cuando se fueron imponiendo estrategias de apertura internacional.

Una primera crítica puede ser resumida como realista ya que sostiene que los supuestos en los que descansa la concepción tradicional sobre el desenvolvimiento de las políticas que se presentan en la formulación no se verifican. Con más precisión se formula que los procesos de implementación no se reducen a una gestión administrativa ya definida con anterioridad, sino que también contienen a un proceso de negociación y ajuste entre distintos actores que en ocasiones obliga a redefinir "de facto" lo sostenido en el momento del diseño. Se busca subrayar así la impronta política que se encuentra en este estadio de los programas para alejarlo de una mirada que lo presenta presidido por características sólo técnicas.

Incluso se puede ir más allá para señalar que las restricciones políticas que operan en ciertas formulaciones de programas, obligan en muchas ocasiones a definiciones ambiguas a fin de beneficiarse con apoyos necesarios para su sostenimiento. No operaría entonces la rigurosidad de los métodos de la planificación que obligan a un recorte preciso de los problemas, beneficiarios y planes. También se observa que la dinámica política de la legitimación de los programas puede traducirse en ocasiones en una asignación de recursos sesgado por aquella, no previsto al momento de la formulación.

Otro supuesto que subyace es que el Estado se organiza y funciona en forma jerárquica, desconociendo la heterogeneidad de intereses intra-burocráticos que se ha señalado en muchas oportunidades, en donde muchos de los organismos públicos tienden a moverse con una lógica defensiva de resguardo de incumbencia. Esta modalidad de actuación tiende a producir redundancia y empantanamientos administrativos, impactando en la eficacia de los programas, distanciándose de la racionalidad prevista en la planificación.

Una segunda forma de abordar el análisis es desbrozar los contextos institucionales donde se desenvuelven los procesos o las características de los destinatarios y, a partir de allí, plantear la mayor o menor po-

sibilidades para que se desarrollen programas bajo una concepción u otra. Por ello designamos esta corriente bajo el rótulo de “situacional”. Un trabajo dentro de ella establece una tipología a partir de mensurar dos variables: programabilidad de las tareas e interacción con los destinatarios. En ella se observa que cuando predominan situaciones de mayor certidumbre y una baja participación de los beneficiarios permiten una planificación afín a la visión tradicional. Esto se traduce en que la homogeneidad se establece tanto para los productos de los programas como de los destinatarios. En cambio, cuando las condiciones se alejan de esta descripción, aparecen las dificultades para avanzar siguiendo las prescripciones de la planificación omnisciente.

Un planteamiento más radical profundiza la crítica para asentarla en la concepción científica que se engarza en la planificación tradicional que, impregnada de positivismo, separa en forma estricta el conocimiento fundado en metodologías formalizadas de toda otra forma de legalizar saberes. Se apela entonces al concepto de ciencia potsnormal que viene planteándose como forma de problematizar aquel corte en beneficio de admitir formas distintas en el modo de conocer y aprender, traduciéndose en racionalidades múltiples que operan sobre un mismo escenario, de allí que coloquemos el rotulo de cuestionamiento “epistemológico” a este modo de enfrentar al paradigma aun hegemónico de la planificación.

Volcado al escenario donde se formulan diagnósticos y programas se resalta el carácter incompleto de la percepción que desarrolla cada actor sobre la cuestión que se encara aunque estén realizados por poseedores de saberes certificados. La multiplicidad de puntos de vista que acercan los distintos sectores involucrados (sobre todo de las organizaciones no gubernamentales) -cuando se conjugan en procesos de comunicabilidad eficientes- permiten fortalecer la problematización y la formulación consecuente.

Además, se postula que si se formalizara ese espacio de articulación hacia otros momentos posteriores de la política se instalaría una dinámica de interacción que permitiría un modo de gestión más abierto y previsible porque se tendería a trabajar anticipando decisiones y a generar un incremento en la sustentabilidad de los programas.

Llegamos así al ámbito de las metodologías de la participación que vienen ganando espacio en la literatura especializada y en la prédica de funcionarios, incorporando la práctica incipiente de la Planificación Participativa e Intersectorial en el Estado y recuperando sus capacidades de acción.

Sin duda, la crítica mayor se planteó desde sectores externos al Estado, ligada a las posiciones neoliberales, que predicaba una vasta reforma del mismo. La propuesta de un aparato público de alcance mínimo como modelo de acción le otorgaba una intrínseca incapacidad para gestionar. Se plantea entonces la superioridad de los mecanismos de mercado para potenciar el crecimiento que se resuelven en un radical cambio en las reglas de juego en la vinculación entre Estado y sociedad. Esta concepción fue ganando posicionamientos hasta alcanzar en la década de los '90 una fuerte hegemonía en los ámbitos internacionales y nacionales donde se formulaban políticas que solían traducirse bajo la etiqueta del “discurso único”.

El desafío actual, producto de la coyuntura abierta por el saldo social negativo que produjeron las políticas neoliberales, es entender que este regreso de la planificación a la caja de herramientas del Estado no puede soslayar el camino de crítica interna realizado y aquí resumido, en su afán de salir a pelear con la crítica externa, hoy seriamente deteriorada en la consideración pública.

Desarrollo Humano

A partir de la constatación de la insuficiencia del enfoque del desarrollo económico que centraba su mirada en el ingreso como variable clave de su análisis, se fue construyendo una mirada alternativa, autodefinida como paradigma de desarrollo humano.

Este enfoque se propuso como una ampliación de las opciones de las personas, un conjunto en constante proceso de redefinición y crecimiento. El objetivo planteado es generar un ambiente donde sea posible una vida saludable, prolongada y con altos niveles de creatividad.

En general, se parte de verificar que el enfoque económico es insuficiente para dar cuenta de los procesos sociales contemporáneos que, al centrarse en las variables macro (PBI, PBI/ per cápita, ingreso, etc.), tiene dificultades para capturar la heterogeneidad de las sociedades, con su desigualdad en la distribución en primer término.

Esto lleva a señalar que no hay relación automática entre crecimiento económico y expansión de las oportunidades vitales de las personas, subrayando, por otro lado, que se mira estos procesos desde las perspectivas de la satisfacción de las necesidades humanas como prisma para entender su eficacia.

Este cuestionamiento no implica desestimar la necesidad que tienen las sociedades de lograr un sostenido desarrollo económico, condición necesaria para desplegar una amplia gama de opciones vitales, sino que los modelos elegidos para impulsarlos no son neutros en términos de ampliación o exclusión del usufructo social del crecimiento.

Dentro del paradigma de desarrollo humano, el crecimiento no tiene como fin el desarrollo económico, pero sin él, no hay posibilidades de desplegarlo.

Un costado aun más crítico del modelo es la ampliación de la mirada hacia otras áreas, superando la visión que se reducía principalmente a la economía e incorporando variables sociales, educativas, culturales, ecológicas, etc, dado que la realización humana se expresa en todos estos aspectos.

Este rescate de la multidimensionalidad es otro rasgo distintivo que lo aleja de miradas estrechas sobre el tema. Para medir a las sociedades dentro del paradigma se utiliza un índice que tiene componentes diversos (PBI per cápita, tasas de escolarización y esperanza de vida, etc.), intentando mostrar la complejidad y complementariedad de los procesos implicados.

También se recaban las opiniones de las personas, que tienen un papel significativo en la conformación de los rumbos que asumen sus comunidades. Este rasgo ha generado interesantes polémicas en ocasión de los informes nacionales de Desarrollo Humano en algún país latinoamericano, debido al malestar que se detecta a pesar de un persistente crecimiento económico que lo caracteriza.

Cabe destacar que el enfoque de Desarrollo Humano está en permanente evolución. La amplitud de perspectivas que asume contribuye a propiciar esta renovación conceptual al abarcar áreas no tomadas en cuenta en un principio. Ejemplo de ello es la incorporación en los temas de desigualdad de género, actualmente presente entre los propuestos objetivos del milenio.

La ampliación de opciones humanas que preside el enfoque tiene un efecto de resonancia que permite introducirse en las diferentes zonas problemáticas mostrando, a la vez, la complejidad de los procesos y la dirección que debe presidir el accionar humano para ajustarlos a los propósitos enunciados.

Una forma de sintetizar el paradigma es apelando a uno de sus mayores promotores: Mahbub ul Haq*, quien ha planteado que el núcleo del enfoque del desarrollo humano puede centrarse en:

“Primero: las personas ocupan un lugar central. El desarrollo se analiza y entiende en términos de las personas. Cada actividad es analizada para ver cuántas personas participan en ella o se benefician de ella...”

Segundo: el desarrollo humano supone tener dos lados. Uno lo constituye la formación de capacidades humanas, como mejoras en la salud, conocimiento y habilidades. El otro es el uso que las personas hacen de esas capacidades adquiridas ya sea en empleo, actividades productivas, asuntos políticos o tiempo libre...”

Tercero: se mantiene una cuidadosa distinción entre fines y medios. Las personas son consideradas como fines, pero los medios no pueden olvidarse. La ampliación del PIB se convierte en un medio esencial para ampliar las opciones de las personas, pero el carácter y distribución del crecimiento económico son medidos a partir del criterio de enriquecer la vida de las personas...”

Cuarto: el paradigma del Desarrollo Humano abarca a toda la sociedad, no sólo a la economía. A los factores políticos, culturales y sociales se les presta igual atención que a los factores económicos...”

Quinto: se sabe que las personas constituyen tanto el medio como el fin del desarrollo, pero no deben ser vistas como simples instrumentos para producir mercancías, a través del aumento del “capital humano”.

*(Extraído de “Paradigmas del Desarrollo Humano” Mahbub ul Haq, informe que se encuentra en www.desarrollohumano.cl)

Dentro de este enfoque se menciona con insistencia que uno de sus focos es la “inversión en la gente”, que se debe expresar en el aumento de capacidades humanas y de un ambiente saludable. Esto tiene su traducción en propiciar políticas educativas, de salud y ambientales que propendan a tal fin.

Hay entonces una perspectiva que legitima este accionar público en respuesta al accionar de los mercados que no permiten saldar la brecha de capacidades, en especial de aquellas poblaciones más desfavorecidas por desigualdades de origen.

Este argumento se extiende a otras áreas que presentan situaciones estructurales similares donde se reproducen mecanismos de desigualdad de oportunidades, propiciando restricciones fuertes a la ampliación de opciones vitales que el enfoque busca satisfacer.

Otra contribución que realiza este enfoque permite una evaluación amplia de las políticas públicas, en cuanto a su capacidad de mejorar los indicadores de desarrollo humano que, en su formulación, dicen propender.

Desarrollo Sustentable

La dimensión humana del desarrollo es un cambio paradigmático que abre una perspectiva completamente nueva para redefinir el acercamiento convencional al desarrollo.

El principio de sustentabilidad contiene la visión filosófica referida al derecho de las generaciones siguientes a disfrutar, por lo menos, del mismo bienestar actual. En su origen la sustentabilidad estaba referida al uso sustentable de los recursos naturales, asegurando su preservación y respetando su renovabilidad.

Hoy el concepto de Desarrollo Sustentable se ha ampliado a la idea de hallar alternativas para sustentar todas las formas de capital humano (social, cultural, psíquico, intelectual, financiero, ambiental). Dilapidar cualquiera de ellas es despojar a las generaciones que vienen de sus oportunidades. Por lo tanto, la sustentabilidad se considera como el principio dinámico de la relación humana con el ambiente y su amplificación a lo social y cultural.

El ADN ético de la centralidad de lo humano tiene un impacto político específico cuando se comprende que sustentabilidad no significa sostener niveles de pobreza y privación humanas. Lo que debe reconstituirse y sostenerse es el conjunto de oportunidades para la vida, no para la privación humana.

El principio de sustentabilidad requiere valorar en primer lugar lo humano y ver todo lo demás en función de las personas y sus comunidades y prefigura el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo, hoy y en el futuro. Es por ello el principio de la equidad intrageneracional e intergeneracional.

La dimensión y gravedad alcanzada por los problemas socio ambientales tanto a nivel local como global, así como los límites que impone al desarrollo la capacidad de asimilación de los sistemas naturales, obligan a repensar las estrategias de desarrollo, a volver la mirada al conjunto y a redescubrir las interdependencias e interrelaciones existentes entre el sistema natural, el económico y el social.

Una reconciliación del ser humano con el medio en el que habita implicaría la adopción de un modelo de desarrollo cuyo centro no sea simplemente aumentar la producción y la acumulación de riqueza en el corto plazo, sino hacer una utilización más austera y racional de los recursos naturales, preservando así estas riquezas naturales para las generaciones venideras y garantizando un desarrollo sustentable.

El ambiente, incluye además de la naturaleza, las relaciones sociales, las estructuras urbanas, productivas y familiares. Los problemas ambientales relacionados al desarrollo económico y social están siendo, desde hace algunas décadas, tomados cada vez más en cuenta en toda política de desarrollo. El sistema de producción actual condujo al mundo a una situación de criticidad de la cual no es fácil salir.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano 1998 del PNUD, la crisis ambiental se manifiesta en el hecho de que el consumo en constante expansión somete a tensión el ambiente, con emisiones y derroches que contaminan la tierra y destruyen los ecosistemas, y con agotamiento y degradación en aumento de recursos renovables que van en desmedro del medio de vida.

Hay un principio básico que rige la problemática ambiental: no es posible un crecimiento ilimitado en un mundo naturalmente limitado. Este concepto fue aceptado por la comunidad internacional e incorporado a los

instrumentos de planificación. Para el análisis de la situación actual consideramos de importancia diferenciar tres conceptos: **crecimiento, desarrollo y Desarrollo Sustentable**.

Cuando se habla de **crecimiento** generalmente se trata de una progresión cuantitativa, una acumulación de cantidades. En una economía creciente se trata del incremento de sus elementos de intercambio, bienes y servicios, indistintamente de su distribución entre los integrantes de la sociedad.

El **desarrollo** es una progresión tanto cuantitativa como cualitativa. En una economía desarrollada y cuyo objetivo es el desarrollo de una sociedad, los beneficios se distribuyen para mejorar las condiciones de vida de todos los que conforman esa sociedad: el crecimiento -la simple acumulación de cantidades- deja de ser un fin en sí mismo.

Un modelo de desarrollo sostenible implica que los beneficios sean distribuidos de forma equitativa, pero también garantizar que las generaciones futuras puedan contar con los mismos recursos y poder, de esta manera, gozar de ellos teniendo como plataforma los avances científicos y tecnológicos que abonen mejores condiciones de vida.

Se entiende por **Desarrollo Sustentable** al proceso de transformación productiva que permita la utilización del capital humano, natural, físico y financiero, así como el desarrollo del patrimonio institucional y cultural, de un modo tal que no lleve al agotamiento, destrucción o deterioro de los mismos, para no poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad.

La conservación de la naturaleza y de todos los procesos naturales debe ir de la mano de la construcción de una sociedad justa y receptora de los valores humanos que posibilitan un desarrollo natural del hombre. No puede conservarse eficazmente la naturaleza si se mantienen estructuras sociales injustas y excluyentes. De aquí la importancia de destacar la diferencia entre crecimiento y desarrollo.

La idea de Desarrollo Sustentable abarca las dimensiones económica, social y ecológica. El concepto implica una concepción integral del desarrollo presente y futuro. Así como el concepto de desarrollo incorpora la dimensión social (bienestar humano) al concepto de crecimiento (acumulación económica), el concepto de Desarrollo Sustentable añade las dimensiones ambiental y temporal a la noción de desarrollo.

Todo programa de Desarrollo Sostenible debe considerar el problema de la equidad intergeneracional, es decir, garantizar que las generaciones futuras tengan la misma capacidad de desarrollo que la generación actual. Un instrumento de desarrollo sólo es sostenible si garantiza que el conjunto de activos de capital se mantenga constante o aumente con el pasar del tiempo, (las manufacturas, el capital humano, el patrimonio social y el capital ambiental).

El objetivo principal de las políticas de desarrollo debería orientarse a conseguir mejoras sostenibles en la calidad de vida de todas las personas. Si bien el aumento de los ingresos per cápita y del consumo constituyen elementos importantes en ese sentido, hay otros grandes objetivos como la reducción de la pobreza, un mayor acceso a los servicios de salud y niveles más elevados de instrucción. Para alcanzarlos se requiere una concepción integral del desarrollo.

El Desarrollo Sostenible es un proceso complejo, con numerosos instrumentos y metas, por lo cual las políticas destinadas a lograr un desarrollo sustentable deben estar coordinadas en su diseño e implementación.

Contexto global

El actual contexto mundial tiene, como nunca antes en la historia, una fuerte presencia en la escena local por lo que amerita una descripción que permita acercarnos a la comprensión de su entramado.

Más allá de las polémicas sobre cómo nombrar el o los procesos en curso que dominan el panorama global, nos interesa remarcar su carácter heterogéneo y contradictorio, señalando las diversas tendencias que son reconocibles. La mismas nos alejan de una mirada unificadora que instala una suerte de único motor, impulsa todos los procesos de orden planetario y parecen estar más allá de los actores involucrados.

En efecto, se acuerda en llamar globalización o mundialización a la preeminencia de los procesos internacionales, ya sean estos financieros, económicos, culturales o políticos, por sobre los de carácter nacional, destacando que ambos tipos no contienen acciones de carácter homogéneo.

Sin embargo, tampoco puede soslayarse que la actual coyuntura está caracterizada por una fuerte desigualdad en el ejercicio de poder que tiene, fundamentalmente, en los gobiernos de los países desarrollados y en las empresas transnacionales. Lo mismo sucede con los agentes de fuerte preponderancia en detrimento, por ejemplo, de los Estados y actores sociales de los países periféricos. Ambas situaciones muestran una fuerte vinculación dando el marco a los diferentes procesos en curso.

Se tiende a señalar que el actual proceso está marcado por una fuerte movilidad de factores que atraviesan las fronteras, que la información y los valores viajan por todo el planeta a altas velocidades marcadas por la dinámica de los medios de comunicación masiva e Internet, que muchas instituciones se muestran incapaces de contener estos movimientos e impactan en su eficacia, en primer término, los Estados Nacionales.

Si bien esta descripción pueda contener aspectos significativos del actual panorama mundial, es indudable su carácter genérico y unilateral. En efecto, los mercados financieros en primer término y las actividades económicas y comerciales, en menor medida, tienden hacia una circulación global pautada por la liberalización de las transacciones donde la preeminencia de aquel tiene un impacto sobre la marcha de éstas.

Esta descripción no puede, en cambio, trasladarse hacia la movilidad de la mano de obra ya que se presentan numerosas trabas normativas y operativas instauradas con distinto acento en los países desarrollados. En los últimos años éstos han incrementado sus contingentes inmigratorios provenientes de aquellas zonas más desfavorecidas, los cuales en la mayoría de los casos terminan considerados fuera de reconocimiento legal, con el menoscabo de derechos que ello comporta.

Esta fuerte movilidad financiera se expresa en una dinámica de los mercados que tiende a tener efectos devastadores sobre los países más frágiles, evidenciados en las crisis de confianza coyunturales cuando los Estados carecen de capacidad para frenar el retiro de estos capitales.

La asimetría es aquí fuerte, mostrando la falta de gobernabilidad sobre este proceso disruptivo que caracteriza a la globalización financiera. Pero si observamos otra movilidad, la de los valores, podemos apuntar un proceso sin duda más positivo, ya que se trata de consagrar núcleos de derechos a los que todos debemos atender (Estados y ciudadanos).

Los ejemplos más notables de esta expansión son los derechos humanos y los de ambiente. Aunque se puede apuntar que esta globalización marca un límite, los actores locales deben en parte reconocer, como muestran casos judiciales, que han logrado traspasar fronteras nacionales.

Sin duda, este proceso choca con otro: la extensión de la economía de mercado en las relaciones sociales, produciendo una mercantilización que impacta sobre las pautas de vida y de consumo. La contradicción entre los valores de raigambre universal señalados más arriba y aquellos otros vinculados a la extensión del mercado, marca un desfasaje que pone en tensión la cultura, dada la ausencia de mediaciones que permita procesar dicha brecha.

Los movimientos sociales se han globalizado en su accionar para enfrentar los poderes económicos y políticos; marcan también una respuesta "desde abajo" que tiende a remarcar los derechos que no son cumplidos así como a señalar los distintos procesos de exclusión que afectan a las distintas comunidades.

Un dato fuerte de este escenario es la presencia abarcadora de los medios de comunicación masivas y de las tecnologías digitales que transforman los modos en que nos vinculamos a la información.

Por un lado, el control de los medios hace que el acceso sea muy desigual, marcando uno de los procesos más limitantes en la actualidad ya que margina a muy amplios sectores de la capacidad de ejercer su condición de ciudadanía y, por otro, tiende a generar procesos de revolución de expectativas que traspasan fronteras, marcando uno de los rasgos más perversos del actual dispositivo de los medios de comunicación.

La expansión de la democracia representativa es otra marca del presente que se traduce en una observación internacional de los procesos políticos, particularmente aquello que define al sistema. La restricción hacia las salidas autoritarias aparece como un camino que muy pocos países están dispuestos a recorrer. La contrapartida es que en muchos países el funcionamiento de los regímenes democráticos muestran muchas limitaciones y baja eficacia en sus políticas, con instituciones muy alejadas de las funciones para las cuales fueron pensadas y déficits crecientes de representación que desembocan en una apatía entre los ciudadanos, lo que si bien no genera salidas hacia otras opciones, muestra bajo consenso sobre las posibilidades de reforma.

El papel de los Estados ha sido también contradictorio de cara a la globalización, si bien puede anotarse una caída generalizada en sus capacidades de actuación, particularmente de aquellos pertenecientes a países de menor desarrollo.

Un aspecto central de las funciones que cumplen los Estados en este momento es la de mediar entre la normativa nacional y los actores extranjeros, ya sean estas empresas transnacionales u organismos internacionales; allí se juegan buena parte de los actuales procesos de privatización y desnacionalización de accionar público en los últimos tiempos.

Finalmente, no debe dejar de mencionarse una tendencia creciente de integración regional que se observa en Sudamérica, particularmente en los países ubicados en el cono sur que necesariamente impacta sobre la estrategia de los Estados.

Aunque aun se perciben definiciones ambiguas al respecto en algunos gobiernos, en el sentido de acompañar o no este proceso, puede resaltarse que es una respuesta a las tendencias negativas descritas anteriormente. Los Estados buscan así asociarse en un contexto acuciante, reforzando sus potencialidades y sus poderes de negociación en la arena mundial.

2. El territorio y sus dimensiones

Esta sección pretende brindar elementos para el análisis e interpretación de la dimensión territorial ante los efectos de la mundialización y la esencia de los procesos ligados a ella. Asimismo intenta abordar el conjunto de fenómenos que han permitido generalizar la interacción entre casi la totalidad de la humanidad e identificar las dinámicas que atraviesan y modifican actitudes y estrategias de grupos y actores.

La intención fue trabajar el concepto de territorio como una herramienta para delimitar un campo problemático constituido a partir de una pluralidad de interrogantes, tensiones y dimensiones. Se procura que el concepto, más que definir un punto preciso y rígido, constituya un área multidimensional con la versatilidad necesaria para garantizar el cumplimiento eficaz de su función: servir de instrumento de análisis, investigación y orientación de la acción pública.

Conceptos como soberanía, ciudadanía, globalización, infraestructuras, producción, recursos naturales y riesgos son algunos de los campos vinculados al territorio. Cultura, sociedad, identidades, entre otros, quedan pendientes como esos otros planos que no llegaron a desarrollarse en esta primera aproximación.

El territorio es una realidad dinámica, compleja y socialmente construida, por lo que su conceptualización ofrece variaciones y múltiples lecturas según el punto espacio-temporal desde el cual se lo enfoque.

Por su carácter dinámico su delimitación no puede ser estática ni permanente; resulta un sistema socio - espacial que interactúa permanentemente en distintas escalas (local, nacional, mundial) influenciado, sin duda, por la actual globalización. Es complejo pues expresa diferenciaciones y particularidades respecto del espacio de la sociedad global producto de su carga histórica; posee relaciones internas y externas que le confieren un carácter propio y autónomo; lo integran componentes físicos y sociales vinculantes. Está socialmente construido, no es un ámbito espacial sino el resultado de la conjunción entre la sociedad y el soporte físico que interactúan entre sí, transformando el ambiente y determinando relaciones. A su vez, el territorio es el producto histórico de las sociedades que han vivido en él y que lo explican.

El territorio responde a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad y su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan, pero su función no se reduce a esta dimensión instrumental, es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la cual los actores sociales (individuales y colectivos) proyectan sus concepciones del mundo.

Soberanía, organización política y ciudadanía

La intervención humana sobre los componentes materiales del medio no es más que un aspecto del proceso (no el único) mediante el cual la sociedad constituye en territorio el espacio que ocupa.

El territorio desde el punto de vista político designa “un espacio geográfico calificado por una pertenencia jurídica”, es decir un espacio político donde se ejerce la autoridad por medio de una entidad administrativa re-

conocida por sus habitantes (el gobierno nacional, provincial o municipal). Esta concepción asimila el territorio a un espacio jerarquizado, mensurable, organizado por el centro y delimitado por unas fronteras precisas.

El territorio es, con la Nación y el gobierno, uno de los tres elementos constitutivos del Estado. Es la base material sobre la cual el gobierno puede ejercer su autoridad y el asiento espacial de la soberanía, proporciona el marco dentro del cual se aplican las reglas que adopta el Estado y donde se cumplen las decisiones de sus gobernantes.

La soberanía es el poder supremo e independiente que tiene el Estado. Por ser supremo no hay poder que esté sobre el Estado; por ser independiente no está subordinado a ninguna autoridad ni esfera. En virtud de ese poder supremo, el Estado pretende organizarse internamente sin interferencias extranjeras, dicta disposiciones a los ciudadanos y establece las relaciones que mantendrá con los demás Estados. La soberanía la ejerce el pueblo al votar y es el mismo pueblo que luego -a través del gobierno y de sus representantes- intenta garantizar su continuidad.

En este sentido el pensar el territorio tiene íntima relación con el pensar la soberanía, y toda aquella intencionalidad planificadora y de acción en el territorio estará ligada a la consolidación o debilitamiento de la soberanía de la Nación. En ningún caso las decisiones o aún las indefiniciones serán imparciales.

La definición de cualquier Estado-Nación supone una ineludible dimensión territorial, una delimitación de fronteras, un adentro y un afuera. Pero hay un rasgo más profundo que hace del Estado un componente primordial en la definición de un territorio. En efecto, al plantearse una u otra organización interna, al generar distintos modos de división política, el Estado tiende a definir un componente significativo del territorio que tendrá implicancias para la configuración de identidades sociales en muchos casos, para la gestión de los recursos humanos y naturales, para el desarrollo de la infraestructura, etc. En este sentido, la vieja polémica entre unitarismo y federalismo como formas macro de organización política tiene su contexto en discusión. La cuestión plantea que, al definirse una extensión territorial como atributo de una Nación, ésta se traduce en instituciones políticas aptas para su gobierno.

La heterogeneidad de configuraciones geográfico-económicas y tradiciones culturales que terminan conviviendo dentro de los límites de una organización estatal tienen aquí un papel significativo. El federalismo aparece entonces como un intento de conjugar de forma más compleja al hacer jugar distintos niveles de decisión política esa diversidad de situaciones.

Ahora bien, un rápido recorrido por la escena mundial nos dice que la forma federal es escasa entre las naciones ya que sólo algo de más de 30 países adoptaron esa modalidad. Esta descripción es aún más sombría si corremos el análisis hacia un enfoque más detallado de esas experiencias (sobre todo aquellas más cercanas de Latinoamérica). Un somero análisis nos muestra que la asunción jurídica de la forma tiene poco eco en las realidades del accionar estatal, más proclive a concentrar poder, sobre todo el económico, en sus niveles superiores.

Dos tendencias recientes, y en parte contradictorias, parecen jaquear este modelo que descansa en los niveles nacionales como centralizador de hecho de las decisiones políticas. Primero, una corriente asentada en Europa que propicia -marcada por una historia de regionalismo y localismo mucho más rica que la latinoamericana- la necesidad de un proceso de cambio de la organización estatal que tenga como norte la descentralización de funciones, recursos y decisiones del andamiaje público hacia sus niveles menores (verbigracia provincias y municipios).

El argumento central hace referencia a la corta distancia que existiría entre gobernantes y gobernados, traducida en una mejora de la eficiencia y la representatividad de las políticas. Este enfoque ha generado una adhesión con implicancias en los procesos de reforma en las últimas décadas en algunos países, con resultados más ambiguos que los prometidos.

La otra tendencia, de impacto mayor, ha sido la denominada globalización que se traduce -para la temática en cuestión- en una pérdida de poder de los Estados nacionales sobre la gestión de su territorio. Estos (particularmente los pertenecientes a los países menos desarrollados) tienen dificultad para escapar de la dinámica que hace de la competitividad por las condiciones de atracción de los capitales, un objetivo que se ha tornado primordial en el accionar público durante las últimas décadas.

Si el ordenamiento territorial aparece como una política indelegable del Estado, la forma en que éste se organice internamente tendrá implicancias sobre el mismo. La conjunción o disyunción en la aplicación de los

recursos en los distintos niveles de gobierno, así como el poder efectivo que muestren aquellos para imponer límites al accionar privado sobre el espacio, parecen determinar las coordenadas más problemáticas que debe encarar la gestión pública sobre el territorio.

El territorio es el escenario donde día a día viven los ciudadanos y donde se expresan las relaciones de confrontación, diferenciación e identidad. La ciudadanía es un status, o sea un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, casi siempre de base territorial y cultural. Los ciudadanos son iguales entre ellos y, en el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, aunque esta concepción muchas veces no se cumple. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad. Convivir, particularmente, requiere un mínimo de pautas comunes y de tolerancia ante la diversidad resultante de esas diferencias.

En el territorio local se verifican también vivencias que se sustentan en la globalidad, se forman comunidades virtuales, se establecen relaciones directas con otras partes del mundo, productos locales se insertan en el mercado global, a veces con certificación de origen, así como se adoptan modalidades de consumo y se adquieren productos generados en otras regiones. Ejercer la ciudadanía e integrarse a este nuevo mundo en transformación implica resolver la dialéctica local-global asumiendo al mismo tiempo los rasgos de la identidad que se forjan en la proximidad, la historia y los proyectos comunes al tiempo que se desarrollan nuevas relaciones a escala planetaria.

En tal contexto también se puede replantear el rol de una nueva ciudadanía que pondría en cuestión temas como las cuestiones de flujo y movilidad, relaciones con administraciones convergentes, inclusión digital, plurilingüismo, identidad. El desafío es una ciudadanía inclusiva que se debería construirse a partir de la articulación entre las diferentes formas de intervención territorial y el lenguaje de los derechos.

Globalización, producción e infraestructura

Existen varias tesis respecto a la globalización. Una plantea que la globalización socio-económica tiene como consecuencia la “desterritorialización” o “deslocalización” de los procesos económicos, sociales y culturales, disolviendo fronteras, debilitando poderes gubernamentales y suprimiendo los particularismos. Para otros autores, aunque coinciden con esta idea de nueva territorialidad, este proceso antes que deshacer los territorios internos (regiones-países) los requiere como soporte y estación de relevo de su propia expansión.

La primera agrega que ha disminuido la importancia de los territorios interiores; fundamentalmente las regiones y los Estados nacionales, incluso llegando, para algunos autores, a que éstos quedarían sustituidos por redes transnacionales de distinto tipo que escapan a todo control estatal y local.

La globalización suele asociarse precisamente con la desterritorialización creciente de sectores muy importantes de las relaciones sociales en todo el mundo. De esta manera estaríamos presenciando la proliferación de relaciones supraterritoriales, es decir, de flujos, redes y transacciones disociados de toda lógica territorial en el sentido de que no estarían sometidos a las constricciones propias de las distancias territoriales y de la localización en espacios delimitados por fronteras. Tal sería el caso de los flujos financieros y las relaciones empresariales.

Este discurso omite el hecho de que la globalización si bien implica cierto grado de “desterritorialización” con respecto a las formas tradicionales de territorialidad dominadas por el localismo y el sistema internacional de Estados nacionales, constituye en realidad una nueva forma de apropiación del espacio por parte de nuevos actores, como son por ejemplo las empresas transnacionales. Por lo tanto, genera una territorialidad propia, no necesariamente continua, que pretende abarcar toda la extensión que sus intereses le demanden.

Esta nueva territorialidad se superpone a las formas tradicionales de construcción territorial y en casos como los países de menor grado de desarrollo relativo, los trasciende y neutraliza su rol regulatorio y restrictivo en el plano económico, político y cultural.

También existen estructuras englobantes que son internacionales pero que requieren de nudos urbanos que sirvan de punto de apoyo a los flujos supranacionales para sus actividades en los territorios interiores. Visto de esta manera estos territorios siguen vigentes pero con profundas transformaciones por las determinaciones que sobre ellos ejercen los procesos de globalización, ya que deben ser funcionales a estos flujos.

Los territorios de la globalización se configuran entonces en forma de redes (network society) cuyos “nudos” serían las ciudades mundiales diversamente jerarquizadas y distribuidas por el mundo, siendo las ciudades de mayor jerarquía coincidentes con los centros financieros mundiales y de mayor poder político. Desde el punto de vista cartográfico, la territorialidad propia de la globalización asumiría la forma de un espacio puntiforme delimitado por fronteras zonales y surcado por flujos de comunicación y libre intercambio.

Históricamente algunas ciudades y regiones han estado en encrucijadas supra-regionales incluso intercontinentales. En los últimos años ha variado la intensidad, la complejidad y el alcance global que han adquirido estas relaciones y la facilidad con la cual grandes porciones de las economías han pasado a ser desmaterializadas, digitalizadas y, por lo tanto, desterritorializadas.

La vida global actual sucedería en infinitas redes virtuales de interconexión mundial, de redes y puntos con la particularidad de que tanto los unos como los otros se concentran abrumadoramente en el espacio de la tríada Estados Unidos-Europa-Japón. La globalización, al igual que la modernización y el desarrollo, constituyen en realidad procesos polarizados y desiguales.

El impacto de este sistema de redes, sumados a una nueva división internacional e interregional del trabajo, ha provocado la reestructuración de los territorios preexistentes, mostrando una aproximación a la conflictividad provocada por la globalización. Las características más importantes son la desarticulación de las ciudades de su entorno territorial y éstos de su inserción nacional.

Como indica la socióloga holandesa Saskia Sassen, *“antes de llegar a la fase actual existía una gran correspondencia entre los sectores de mayor crecimiento y el crecimiento mundial del país”*, provocando una nueva geografía del desarrollo con territorios ganadores y perdedores, a nivel mundial, nacional, y regional entre aquellos territorios que poseen las funciones y servicios necesarios para permitir las actividades globalizadas (lo cual supone, por un lado, tecnología, recursos humanos calificados, medios de transporte y telecomunicaciones y, por otro, legislación y regulaciones que permitan y agilicen estas actividades, como por ejemplo, legislación laboral más flexible) y los territorios que no tienen estos elementos.

Más allá de los casos de los centros y sub-centros de poder convertidos en territorios globales, se puede hablar de diferentes efectos negativos:

- ▶ marginación o exclusión para aquellos territorios que dejan de ser o no llegan a ser necesarios o relevantes para la economía global.
- ▶ integración subordinada dependiente de actores globales externos sin arraigo territorial, indiferentes al desarrollo que responde a necesidades locales.
- ▶ fragmentación, desmembramiento y desintegración económica y social dentro de una unidad territorial, consecuencia de la inscripción diferenciada de distintos sectores territoriales o sociales al sistema global.
- ▶ crisis ambiental localizada como consecuencia de lo anterior o por imposición de un modelo de desarrollo no sustentable.

El escenario más proclive a sufrir estos efectos potenciales se encuentra en los territorios subdesarrollados o con economías debilitadas producto de modelos anteriores de desarrollo y menor capacidad de regulación estatal.

Uno de los procesos bien identificados con la lógica de la globalización -como explica Saskia Sassen- es que lejos de perder valor lo territorial es allí donde efectivamente se concretan los negocios. Estas transacciones tienen lugar en parte en el espacio digital y en parte a través del transporte tradicional.

En ese sentido, los capitales internacionales que precisan espacios para invertir y generar utilidades pueden hacerlo, gracias al proceso de globalización, en cualquier parte del mundo necesitando sólo ciertas condiciones (regiones ganadoras y perdedoras). Sin embargo como son actividades desterritorializadas que no tienen conexión con el espacio local, cuando estos espacios dejan de ser “útiles” estos capitales emigran sin asumir las externalidades producidas.

El territorio y sus redes sociales son una parte importante del soporte de esta economía “fluida”. Para Sassen, *“... la vasta topografía económica que está siendo implementada a través del espacio electrónico es un momento, un fragmento, de una cadena económica que está, en buena medida, establecida sobre espacios no electrónicos.”*

Estas transacciones virtuales dependen de condiciones externas a ellas, situadas en espacios socioterritoriales que le dan sustento y maximizan su conectividad. Así el desarrollo de infraestructuras y servicios construidos por una sociedad son parte fundamental en el proceso productivo y la economía de los territorios.

El desarrollo socioeconómico de una sociedad requiere tanto del plano productivo como del plano cultural, conteniendo la historia de una comunidad, sus prácticas sociales y su territorio. En un contexto de cambios en la organización del mundo y cambio del paradigma de la producción, los territorios se conciben como espacios de desarrollo productivo vinculados a una transformación global a la que tienen que responder. Son los nuevos actores de la competencia internacional: por capital, por tecnología y por mercados.

Los territorios organizados requieren -para poder desarrollarse- de una autonomía impensable en el pasado reciente y sólo concebible en el marco de un proyecto nacional descentralizador. Son los responsables de activar mecanismos que operan actualmente como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo y de su posicionamiento en la globalización. Por lo tanto deben asumir un monto de actividades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas, en parte debido a la rapidez del cambio en la sociedad actual. Son territorios nuevos, aunque hayan existido siempre, porque su rol y su significación es nueva y su organización política se está transformando. Son territorios que se definen como parte de una red.

Se comienza a gestar una lógica de la descentralización productiva con la centralidad en la gestión. Esta ya no está dada por la gran empresa que desarrolla la totalidad de las actividades sino que, aprovechando la oferta disponible, detenta sólo el poder de decisión y promueve la formalización de organizaciones complejas de producción de servicios especializados: gestión ejecutiva, operaciones de control, administración de redes dispersas, asesoramiento jurídico, etc., todo esto en un continuo con los centros de innovaciones financieras que potencia la expansión del sector y que utiliza a estas mismas organizaciones.

La dispersión espacial de la producción y la reorganización del sector financiero han creado nuevas formas de centralización para la gestión y regulación de una red mundial de centros de producción y mercados financieros, estimulando el crecimiento de nudos territoriales de servicios especializados. La esencia de esta concepción de cambio, en el paradigma de la producción, es que vamos hacia un fenómeno en que empresas competitivas van a conformar sistemas productivos competitivos.

La reconceptualización del territorio tiene que ver con la identificación de las identidades locales. La recuperación de lo local como espacio de desarrollo supone transformar las estructuras territoriales a favor de actividades que generen valor agregado y procesos económicos que articulen regiones y formen cadenas y corredores productivos sólidos en las localidades.

Lo local se asocia a micro región, como conjunto de municipios y actores públicos y privados entrelazados en alguna estrategia de perfil de desarrollo o un plan común y aún abarcando el espacio de una región más amplia que puede ser hasta interprovincial.

Si el territorio fue siempre un sistema, ahora las redes lo re-sistematizan aún más con nuevas inclusiones y fragmentaciones, con nuevas dependencias, con nuevos modos de armar y desarmar vínculos, con la información como lazo invisible. Como nunca, descubrimos que heredamos la topografía pero construimos el territorio.

La mayoría de las actividades humanas requieren de intervenciones en el territorio que mejoren las posibilidades de actuación. En ese sentido, las vías y nudos de comunicación, la energía, la provisión de agua y saneamiento se han convertido en infraestructuras imprescindibles para la vida actual, siendo de máxima importancia para el desarrollo de los territorios.

La infraestructura en sí no es suficiente para provocar el desarrollo de un territorio, sin embargo constituye una condición necesaria para impulsar todas las actividades económicas, sociales y políticas. De esta manera, los territorios y sus habitantes ven modificadas sus posibilidades de desarrollo según el acceso que tengan a obras y servicios de infraestructura.

Entre otras cuestiones, el impacto de la infraestructura en el territorio mejora la accesibilidad a los principales centros de producción y consumo; favorece el acceso a la educación y la salud; disminuye los costos de transporte de cargas y de las personas que se desplazan en todo el territorio nacional; provee la energía necesaria para el desarrollo de actividades productivas y sociales; aumenta la calidad de vida a partir de la provisión de infraestructura básica, principalmente agua potable y cloacas y contribuye a mantener el ambiente limpio y seguro proveyendo plantas para el tratamiento adecuado de los efluentes urbanos; promueve el manejo adecuado de residuos, provisión de energías alternativas y desarrollo de sistemas viales y de transporte que disminuyen la congestión de tránsito, las emisiones y la contaminación sonora.

Sin embargo, la falta de adecuada planificación de la infraestructura puede también generar efectos negativos no deseados como, por ejemplo, acentuar las diferencias regionales respondiendo a las demandas de las regiones con mayor actividad económica y con mayor población; incrementar el tráfico al ampliar vías de comunicación y atraer nuevos vehículos a vías actualmente congestionadas; atraer población a los centros más concentrados del país al mejorar o ampliar los accesos y las infraestructuras existentes, y con ello, generar el incremento de los costos de expansión de infraestructura para el futuro; acentuar la contaminación ambiental y sonora al incrementarse la actividad de las empresas y de la población debido a la disminución de costos de los servicios; favorecer las áreas urbanas en detrimento de las zonas rurales al otorgarle mayor peso a las obras y proyectos provenientes de las zonas de mayor demanda de actividad económica.

Recursos naturales y riesgos

La dualidad local/global implicada en el proceso de globalización también se refleja en la construcción local de riesgos. En efecto, ciertos riesgos -lluvia ácida, accidentes químicos mayores, aumento del nivel del mar- tienen un rasgo global que, al manifestarse en territorios locales/regionales específicos, adquieren una forma propia, resultado de la interacción de las amenazas y la vulnerabilidad de la estructura social local/regional.

Desde que en la década del 60 comenzaron a prepararse informes internacionales sobre la incidencia de las catástrofes naturales, se observó un creciente incremento de estos desastres. De acuerdo con algunas estimaciones, el número de pérdidas humanas por inundaciones, huracanes, terremotos, sequías y otros fenómenos naturales, aumentó cuatro veces en la década del 70 con respecto a la del 60.

Las sequías, incendios forestales, olas de calor, lluvias torrenciales, inundaciones y tormentas son algunos de los problemas que han sido causa de varias catástrofes en los últimos años y atribuidos al calentamiento global y pueden multiplicarse a medida que aumenta la temperatura del planeta y se continúe ocupando territorios sin un conocimiento de las limitaciones del mismo.

Muchas catástrofes pueden agravarse con el mal manejo de los recursos naturales o el desarrollo de prácticas y tecnologías no adaptadas a las condiciones naturales de la región. Tal es el caso de inundaciones, aluviones, etc. generados por la eliminación de la cobertura natural y cambios en los usos del suelo.

Existen, además, procesos degradantes de los recursos naturales que no se manifiestan como catástrofes, aunque puedan producir daños importantes; se verifican como un proceso y responden a causas similares a las indicadas en el párrafo anterior. Se puede citar como ejemplo el proceso de desertificación, que se desarrolla a partir del uso incorrecto del suelo y la cobertura vegetal, y que afecta la capacidad de uso y conservación del agua ocasionando la degradación del suelo, los recursos vivos y la pérdida de su capacidad productiva lo cual tiene consecuencias sociales y económicas, graves, en la mayoría de los casos.

Actualmente se considera que la causa del aumento de las catástrofes en la tierra no se debe en forma directa al incremento de la actividad geológica (terremotos, volcanismo, deslizamientos, etc.), sino al aumento de la vulnerabilidad por la expansión de los asentamientos humanos en zonas expuestas a amenazas naturales o no aptas para las actividades que en ellas se desarrollan.

Frente a esta situación las instituciones gubernamentales aplican pocos instrumentos de gestión para reducir estos riesgos, generalmente apremiados por los requerimientos de corto plazo tienen dificultades para actuar en la mitigación de las consecuencias de posibles eventos riesgosos. Por otra parte, una vez ocurrida la catástrofe resulta de trámite sencillo derivar fondos para afrontar los costos de la emergencia pero, en cambio resultan más difíciles de implementar las acciones destinadas a la prevención de daños (obras, mantenimiento, relocalización, restricciones a los asentamientos, etc.) por eventos cuya recurrencia es baja aunque las consecuencias sean muy gravosas para la sociedad en su conjunto.

Desde lo social, se observa que existe un fuerte componente asociado a la identidad territorial a nivel local/regional/subregional que supone la idea de una respuesta particular ante el riesgo y, específicamente, una dimensión cultural de la vulnerabilidad. En efecto, los saberes acumulados en poblaciones expuestas a amenazas recurrentes son capacidades de alto valor, al momento de enfrentar desastres y sobreponerse a ellos.

3. Desarrollo y ordenamiento territorial

El desarrollo y ordenamiento territorial se estructura como instrumento de acción pública producto de los cambios ocurridos en los últimos años y que dan cuenta de un aumento de las relaciones multidireccionales.

Esto se expresa en una interdependencia entre territorios, entre distintas políticas de carácter sectorial que tienen impactos sobre el territorio, y entre los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades sobre un mismo territorio o unidad político-administrativa.

El territorio está conformado por determinados componentes que lo estructuran: las redes de infraestructura, (la clasificación) el tipo y uso de los suelos, las zonas silvestres, el sistema urbano y el rol de las ciudades dentro de ese sistema. Ese espacio histórica y socialmente producido expresa las políticas llevadas a cabo por cualquier sociedad.

En un sentido amplio el desarrollo y ordenamiento territorial surge del intercambio humano con el territorio y una potenciación de recursos y deviene de una reflexión, implícita o explícita, de cómo organizar las actividades humanas sobre el territorio. Se vincula y adquiere también una connotación ambiental en tanto que la sociedad requiere de recursos naturales para existir (aire, suelo, agua, etc), siempre modifica o impacta en el medio, y articula la racionalidad del espacio físico con la participación social y anclaje territorial de actores con diferentes visiones culturales (comunidades indígenas, campesinas, chacareros, ciudadanos, etc.).

La CEPAL plantea el desarrollo y ordenamiento territorial como un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales. Esta expresión incluye consenso entre los valores ambientales y culturales, las aspiraciones sociales y el alcance de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas. Según la "Carta Europea de Ordenación del Territorio" (1993) es *"la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como una práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio."*

Siguiendo esta lógica, el ordenamiento del territorio se puede considerar como un fenómeno espontáneo resultado del proceso continuo de interacción entre la sociedad y el medio que habita.

Todo territorio tiene un ordenamiento construido por la comunidad que lo habita en un proceso continuo que también fue afectado por factores externos. Es así que ese territorio puede tener un rol en un ordenamiento mayor que fue edificado por una organización social acorde a la escala en que se da ese ordenamiento. Dicho de otro modo, existe un ordenamiento espontáneo que se va construyendo y adaptando a sistemas de diferentes escalas.

Anteriormente fueron descritos procesos, como el de globalización o el de integración regional, que ejercen efectivamente sus influencias y demandas sobre el territorio nacional. Los problemas surgen cuando el ordenamiento histórico no se adapta a los requerimientos de las nuevas condiciones y en los procesos de cambio comienzan a prevalecer intereses sectoriales y producirse impactos que afectan a la calidad del medio, a los intereses nacionales, o a la comunidad local, generando conflictos o desequilibrios e inequidades que hacen necesaria la intervención del Estado en sus diferentes niveles, para resolver o prevenir estas situaciones. Estas asimetrías y desequilibrios señalan la necesidad de un nuevo modelo de organización territorial para el desarrollo, en función de objetivos y metas comunes.

El Gobierno Nacional ha implementado la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que consiste en guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional.

El desarrollo y ordenamiento territorial como proceso voluntario y política de Estado supone reconocer los procesos de cambio en el uso y estructuración del territorio e intervenir en busca de condiciones que permitan la utilización más sustentable de los recursos ambientales (naturales o antrópicos), revertir procesos de desequilibrio o deterioro y aumentar la calidad de vida. En resumen, debe buscar el desarrollo sustentable que implica, además del desarrollo económico, el desarrollo humano y la conservación del patrimonio ambiental.

El ordenamiento y desarrollo territorial está adquiriendo particular relevancia en el ámbito de la gestión pública. Es, a su vez, requerido desde las ONGs y el ámbito privado como una herramienta válida para lograr el uso sustentable de los recursos ambientales (naturales y antrópicos), minimizar los conflictos de intereses que se manifiestan sobre el territorio en el proceso de apropiación (directa o indirecta) y el manejo de los bienes y servicios ambientales.

Que nos estemos cuestionando qué es el ordenamiento y desarrollo territorial significa que estamos abiertos a un cambio conceptual, a una reformulación del paradigma respecto a cómo se lo había considerado hasta el

momento, a que nos encontramos resignificando su práctica. En definitiva, el replanteo global de los supuestos que acompañan a la gestión y, por lo tanto, las estrategias para lograrlo.

¿Qué es lo que ha cambiado para que nos hagamos nuevamente esta pregunta? Podemos identificar muchas cosas que han cambiado en los últimos veinte años pero lo que tal vez impacte más en nuestro paradigma son dos cuestiones: la influencia de la escala global de la que emergen numerosos factores que inciden en el ordenamiento y desarrollo territorial y la aceleración o verificación de nuevos procesos de cambio en esos factores. Hablamos por ejemplo de:

■ **Clima**

Cambio climático reconocido a nivel mundial pero verificable en los regímenes climáticos regionales con consecuencias directas en los sistemas productivos.

■ **Asentamientos humanos**

Cambios en la estructura de tenencia de la tierra. Concentración de la propiedad. Propiedad en manos de empresas extranjeras, conflictos entre ocupantes y propietarios registrados. Creciente conciencia y reconocimiento del derecho a la tierra. Surgimiento de movimientos como los "Sin Tierra" (especialmente en Brasil y Paraguay).

■ **Transporte y Comunicaciones**

Mayor accesibilidad y comunicaciones directas. Declinación relativa del sistema ferroviario. Aumento de las instalaciones portuarias para exportación de bienes específicos (minerales, granos, como ejemplo).

■ **Ciencia y Tecnología**

Desarrollos científico- tecnológicos que abren continuamente nuevas posibilidades para producciones intensivas. Desarrollo de paquetes tecnológicos adecuados a las condiciones de las diferentes ecorregiones que se orientan a la utilización intensiva de recursos disponibles abriendo opciones de sobre-explotación. Procesos de expansión e intensificación agropecuaria.

■ **Información**

Desarrollo de sistemas de información territorial y estadística que ponen a disposición de la gestión información actualizada para responder a sus demandas y, en forma simultánea, a los diversos sectores interesados sean públicos o privados.

■ **Sistema económico**

Demandas globales. Diferencias significativas en la rentabilidad según producto. Dependencia de factores externos (precios, demanda, condiciones de calidad, etc.). Inversiones orientadas a megaemprendimientos.

■ **Demanda energética**

Creciente consumo y conciencia de la finitud de los recursos fósiles, desarrollo de nuevas alternativas o regreso de antiguas opciones. Disyuntivas tecnológicas. Biocombustibles.

■ **Contexto de las decisiones políticas**

Desarrollo permanente de respuestas coyunturales a problemas estructurales. Recuperación de la necesidad de planificar. Crecientes demandas de la sociedad en temas que hacen a la calidad ambiental y el uso de los recursos.

Se concibe al desarrollo y ordenamiento territorial como un proceso de gestión pública promovido y coordinado por el Estado que debe integrar y compatibilizar políticas sectoriales y articular las acciones de los distintos actores del territorio.

Ante la mirada fragmentada existente en los organismos y los desequilibrios, la asimetría y la heterogeneidad de los territorios, resulta fundamental que el Estado incorpore las dimensiones territorial y ambiental en las políticas públicas.

La evolución histórica y actual del territorio es un proceso dinámico y continuo en el que está presente el conflicto debido a la constante interacción de actores sociales y políticos con intereses no siempre armoniosos,

sino muchas veces confrontados. Esto pone de manifiesto la necesidad de regular el uso y la apropiación de los recursos territoriales en función de intereses generales, del bien común, la equidad, el respeto de las diferencias y la cohesión social.

En este contexto, dado que el proceso de desarrollo y ordenamiento territorial involucra a toda la sociedad, el Estado debe promover y protagonizar procesos de interacción entre los diferentes actores, definiendo, entre otros asuntos, un marco normativo de referencia. El Estado -entendido como estructura de gobierno nacional, provincial y municipal- debe actuar como protagonista de la promoción, liderazgo e implementación de una estrategia concertada de ordenamiento en un territorio determinado, que involucra tanto a la sociedad civil como al sector privado.

Precisamente, en el territorio es donde existen y se ponen de manifiesto los conflictos entre lo público y lo privado. El proceso de desarrollo y ordenamiento territorial, como acción del Estado, puede actuar compatibilizando diferentes intereses pero haciendo primar el bien común, procurando un escenario de alianzas entre Estado y sociedad.

Por lo tanto, el desarrollo y ordenamiento territorial implica “ordenar” algo que es de naturaleza conflictiva: hace falta regulación y capacidad efectiva de gestión política. Asimismo contribuye a conocer el territorio y enfrentar los desafíos que impone el desarrollo, su sostenibilidad y los conflictos provocados por diversas acciones que pueden ejercer un impacto en los recursos naturales y repercutir en la población presente y futura.

Planificación, gestión y normativa

El ordenamiento y desarrollo territorial es una política transversal de Estado con incumbencias de múltiples organismos que promueve complementaciones en lugar de enfrentamientos, fomenta modelos de gestión y presenta tres dimensiones a considerar: **la planificación, la gestión y la normativa**.

En el ámbito científico y técnico, conceptos como planificación y gestión se suelen emplear de forma indistinta. Sin embargo, cabe especificarlos.

Planificar, tal como indica su nombre, significa en sentido estricto trazar o elaborar un plan basándose en un diagnóstico determinado, con objetivos previamente definidos y con identificación de los supuestos y recursos que demanda. La planificación mira al futuro.

El concepto de **gestión** proviene del inglés management, así pues se traduce al español indistintamente con los términos gestión o manejo, administración o dirección. La gestión es por lo tanto el manejo o administración de un asunto (cuestión-temática) determinado. Se refiere al presente y para su aplicación requiere planificar, mirar al futuro. Desde esta óptica, la gestión territorial es el manejo o administración de un espacio determinado. Si esta gestión se implementa desde el Estado, que debe tender al bien común y pondrá especial atención a la dimensión ambiental y social para lograr un desarrollo sustentable.

La **normativa** constituye un aspecto muy importante que debe acompañar el proceso de gestión para legitimar las restricciones y orientar tanto la actividad privada como la aplicación de recursos públicos, ya sea en obras o incentivos. Muchas veces se hace recaer sobre la generación de normas de ordenamiento o usos del suelo la expectativa de una intervención que, de por sí, resulte transformadora de la realidad. Sin embargo, esta práctica no ha resultado efectiva. Para contribuir a la consolidación de la gestión y a la construcción de un nuevo ordenamiento, la normativa debe ser diseñada como instrumento en el marco de una gestión integral adecuándose a distintas escalas o niveles de aplicación.

Debido a la fragmentación y multiplicidad de intereses que se expresan, el rol del Estado debe ser regulador en las acciones de las distintas instancias de su intervención y debe tener a su cargo una planificación en materia de desarrollo y ordenamiento territorial que :

- tenga en cuenta las demandas y la participación intersectorial,
- genere ámbitos de planificación participativa donde autoridades y representantes de los grupos de interés elaboren los planes y proyectos en conjunto,
- promueva y privilegie los procesos de integración y cohesión territorial y social sin anular las identidades colectivas y particularidades propias de cada provincia y/o localidad,

- se oriente hacia la búsqueda de consenso,
- prevea y regule los conflictos contribuyendo así a la gobernabilidad.

La gestión hace referencia a la puesta en práctica del ordenamiento y de poder efectuar arreglos institucionales teniendo en cuenta la capacidad de ejercer el control. En el caso particular del federalismo argentino esta interacción entre el Estado y el territorio debe darse a través de un modelo de gestión consensuado y compartido.

Todas las escalas deben participar a través de un modo de gestión democrático fortaleciendo el capital humano y social existente en cada una de ellas. Por lo tanto cada uno de los instrumentos que se diseñen tienen que ser armónicos con esta visión del territorio y con un criterio propio del siglo XXI. Esto significa tener una visión prospectiva de qué instrumentos precisamos. Nuevas perspectivas están en plena expansión gestando modelos no lineales, complejos y extraños. El mundo de los ladrillitos elementales se ha desmoronado.

En este panorama, la incorporación del manejo de las incertidumbres constituidas por los cambios fuera del entorno de decisión y la consideración de variables cualitativas -como son los valores sociales, los cambios culturales, las preferencias, la resistencia al cambio, entre otros- introducen en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial nuevos requerimientos que demandan incorporar una mirada compleja en la formulación de estrategias territoriales.

El sistema federal de gobierno de nuestro país y las disposiciones de nuestra Constitución Nacional otorgan a los Gobiernos Provinciales el dominio de los recursos naturales (la República Argentina está constituida por 23 provincias y el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir hay 24 jurisdicciones que dictan sus propias normas y organizan sus sistemas administrativos de acuerdo a sus propias Constituciones Provinciales). Esta situación ha sido considerada muchas veces como un inconveniente insalvable para lograr avanzar en procesos de ordenamiento del territorio.

Sin embargo, numerosas acciones y políticas implementadas en el ámbito nacional en aspectos delegados por las Provincias (economía, relaciones y comercio internacional, desarrollo tecnológico, empleo, opciones en política energética) inciden en forma relevante sobre el uso y ocupación del territorio.

Puede decirse también que, en el ámbito del Gobierno Nacional, son numerosos los organismos que, de una u otra forma, en el ejercicio de sus competencias están involucrados en el desarrollo y ordenamiento territorial, por lo cual el mismo no resulta exclusivamente materia de acción local o provincial. Es por ello que resulta necesario incorporar paulatinamente la dimensión territorial y ambiental en todos los ámbitos de formulación de políticas nacionales para no caer en contradicciones insalvables.

Al mismo tiempo resulta imprescindible avanzar hacia la consolidación de un sistema que articule las competencias sectoriales de nivel nacional e integre y fortalezca a los gobiernos provinciales y locales en el manejo y administración de su territorio en el marco de una visión del desarrollo sustentable. La calidad y percepción de los logros dependerán, por un lado, de la compleja y dinámica vinculación entre territorio -ambiente- economía y sociedad y, por otro, de la construcción de una nueva manera de abordar e intervenir en ese proceso.

Antecedentes en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial

Consortios de riego. Las experiencias más antiguas en cuanto al ordenamiento del territorio lo constituyen las normas derivadas del uso del agua en áreas de regadío. Las modalidades que adquieren estas normas y los organismos de aplicación de las mismas son diferentes de acuerdo a cada jurisdicción provincial.

Actualmente el uso de nuevas tecnologías de riego tanto en la captación como en la distribución han puesto en crisis el uso tradicional de las áreas bajo regadío y en muchos casos éstas se han urbanizado.

Comités de Cuenca. Se han conformado también Comités de Cuenca interjurisdiccionales pero éstos no tienen poder de decisión sobre el territorio: constituyen espacios de concertación entre los diferentes actores, sean gubernamentales (organismos nacionales, provinciales, municipales) o de la sociedad civil (consorcios de productores, ONGs, grupos étnicos, etc.).

La Ley 26.168 ha constituido la Autoridad de Cuenca del Matanza-Riachuelo que atraviesa el Conurbano de Buenos Aires y en la que se verifican altos niveles de contaminación ambiental y múltiples problemas sociales.

Constituye el primer caso en el que existe una autoridad de cuenca con competencia en el ordenamiento ambiental del territorio (art. 5° inc. b). El Gobierno de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma integran esta autoridad y ya han sancionado normas de adhesión. El reconocimiento de la complejidad que plantea esta nueva institucionalidad se expresa en el artículo 6° donde se establece que si bien las normas emanadas de esta autoridad prevalecen sobre cualquier otra concurrente, se debe establecer la articulación y armonización con las competencias locales. La forma en que se desarrolle la gestión, sus logros y aún sus dificultades constituirán un valioso antecedente.

Códigos de planeamiento urbano. En el espacio urbano están ampliamente difundidos y aceptados los Códigos de Planeamiento que son aprobados por los Consejos Deliberantes locales y que contienen zonificaciones de acuerdo a directrices, planes o esquemas directores. Estas zonificaciones conllevan restricciones al dominio de acuerdo a las características asignadas a ellas. Cabe destacar que esas restricciones, que siempre inciden en el valor de las propiedades y en su potencial renta, están socialmente aceptadas, en cambio no se cuenta con tal aceptación para regular los usos del suelo rural. Por otra parte, la urbanización de áreas productivas no tiene directrices o lineamientos que permitan acotar sus efectos sobre la producción agropecuaria, en realidad el territorio rural parece no plantear, todavía, restricciones razonables y viables ante el avance de lo urbano.

Algunos Programas y líneas de acción en marcha

Plan Estratégico Territorial. 1816-2016 Argentina del Bicentenario

El Ministerio de Planificación Federal a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y Servicios ha puesto en marcha el Plan Estratégico Territorial que comprende el diagnóstico del Modelo Actual del territorio nacional (mediante la caracterización del medio construido y las dimensiones económica, social y ambiental de cada jurisdicción federal) y la definición de un Modelo Deseado de la Argentina como respuesta superadora a ese modelo existente, identificando la dotación de infraestructura y equipamiento que son necesarios para la reestructuración física, social y productiva del país. Esta identificación es el resultado de un trabajo conjunto entre los equipos técnicos ministeriales nacionales y los correspondientes provinciales, denotando el carácter participativo y la concepción federal de la iniciativa. Todas las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Región Metropolitana de Buenos Aires participaron realizando su propio análisis de Modelo Actual territorial y elaboraron el Modelo Territorial que aspiran construir, definiendo estrategias futuras, articulando políticas sectoriales e iniciativas provinciales en el marco de objetivos políticos predeterminados.

Consejo de la Producción

El 7 de octubre de 2005 se realizó la reunión constitutiva del Consejo de la Producción (www.consejoproduccion.gov.ar), siendo su Coordinador General el Secretario de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción.

Objetivos:

- ▶ crear un ámbito propicio para evaluar la situación de las actividades productivas de nuestro país así como las oportunidades para promover su desarrollo;
- ▶ articular las Políticas de Estado en materia de producción, a partir de la valoración del trabajo conjunto de los funcionarios de más alto nivel en el orden Nacional, en el de cada Provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vinculados con la promoción de las actividades productivas;
- ▶ analizar mecanismos de interacción con otras áreas: Trabajo, Educación, Ciencia y Tecnología;
- ▶ dar continuidad a los diversos Foros Productivos que la Secretaría de Política Económica ha venido realizando en las distintas regiones del país, durante los cuales actores políticos y económicos-productivos de las mismas han expresado la conveniencia de este tipo de mecanismos de coordinación de políticas.

Tareas:

El Consejo promueve la coordinación de las políticas en materia de desarrollo productivo en todo el país. En esta dirección se aplica preferentemente a:

- ▶ el análisis de los problemas y la determinación de sus causas relacionados con la producción, comunes a todo el país, de los de cada provincia y de cada región en particular;

- ▶ la revisión de las concepciones a que respondieran las acciones desarrolladas para establecer la conveniencia de ratificarlas o modificarlas;
- ▶ la compatibilización global de las tareas inherentes a la diagramación y ejecución de los programas asistidos, conducidos por la autoridad productiva nacional y la de cada jurisdicción a fin de lograr coincidencias en los criterios operativos, en la aplicación de los recursos disponibles y en la selección de métodos de evaluación, estimulando la regionalización y/o zonificación de los servicios;
- ▶ la aplicación coordinada de recursos de inversión pública.

Programa Nacional de Ecorregiones

La necesidad de desarrollo y ordenamiento territorial se verifica en políticas sectoriales y ha ido manifestándose en varias iniciativas entre las que podemos destacar el Programa Nacional de Ecorregiones del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que considera escenarios geográficos constituidos por eco y agro ecosistemas en donde convergen intereses políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales que se relacionan a diferentes niveles en el espacio y el tiempo.

Estas delimitaciones incluyen conceptos fitogeográficos, climáticos, geomorfológicos, edáficos, hidrográficos, agroeconómicos, fisiográficos y las condiciones generales de uso de la tierra.

El objetivo es definir y priorizar las grandes problemáticas en las ecorregiones para orientar las capacidades de ese organismo a través de proyectos específicos en los campos del conocimiento, de la innovación tecnológica y de la gestión para asistir en esos procesos tanto al sector público como a los productores y a la sociedad en su conjunto. Tiene en cuenta la necesidad de dar respuestas en el corto plazo evaluando las tecnologías y planteando alternativas de uso y se propone generar en el mediano y largo plazo modelos alternativos de gestión integrada.

En cuanto al ordenamiento territorial en el ámbito rural se propone generar información y desarrollar tecnologías que contribuyan al diseño de políticas públicas y privadas vinculadas al uso de la tierra y al ordenamiento del espacio rural. Como objetivos específicos se plantea:

- ▶ Disponer de un sistema relevante de información integrada para la toma de decisiones en ordenamiento del territorio y gestión del ambiente.
- ▶ Evaluar impactos ambientales y categorizar sistemas y tecnologías de gestión.
- ▶ Valorar bienes y servicios ambientales para caracterizar la vulnerabilidad de los ecosistemas mediante indicadores de sustentabilidad.
- ▶ Desarrollar herramientas y estrategias para apoyar procesos de ordenamiento territorial a distintas escalas: espaciales y temporales.

Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo Territorial (INTA)

El Programa pone todo su esfuerzo en la construcción participativa de estrategias para enfrentar los desafíos desde cada territorio específico, promoviendo la institucionalidad más adecuada para el desarrollo de los mismos, la cual será el resultado de la concertación del conjunto de la sociedad.

Su finalidad es propiciar e incrementar la innovación tecnológica y organizacional en los territorios rurales, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del Sistema Agroalimentario y Agroindustrial y el fortalecimiento de la competitividad sistémica local y regional en un ámbito de equidad social y de sustentabilidad ambiental.

Mediante diferentes estrategias el Programa procura insertar a la institución en los territorios asumiendo el rol de facilitadora y promotora de la construcción de ámbitos de articulación entre lo público y lo privado que permita pensar estratégicamente el diseño y la ejecución del desarrollo.

Asimismo, el Programa está integrado por el Programa Profeder y los Proyectos Integrados de Innovación Tecnológica y Organizacional e Innovación en Finanzas y Mercadeo Rural.

Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (Proceder-INTA)

Tiene por finalidad contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional en un ámbito de equidad social y sustentabilidad.

El Programa pone énfasis en cuatro aspectos fundamentales que son el apoyo a la modernización del sector agroalimentario y agroindustrial a fin de lograr una inserción competitiva del mismo en los mercados, la inclusión social de pequeños productores, operarios rurales y sus economías a fin de mejorar su participación en el desarrollo, la seguridad alimentaria a fin de reforzar la capacidad de autoconsumo de los sectores cadenciados, y el manejo sustentable de los recursos naturales con el propósito de preservar la base ambiental para futuras generaciones.

Reafirma la vigencia del trabajo asociativo como herramienta para la superación de las limitaciones que impiden el desarrollo a nivel comunitario y la sustentabilidad a nivel de las empresas y actúa a través de diversos instrumentos (Cambio Rural, Profam, Minifundio, ProHuerta, Proyectos Integrados y de Apoyo al Desarrollo Local).

Corredores de Biodiversidad

La Administración Parques Nacionales está impulsando una Estrategia Regional de Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino. Este proceso se ha iniciado en forma conjunta con los gobiernos de Formosa y Chaco y se ha extendido a la provincia de Santiago del Estero.

En el marco del Convenio de Diversidad Biológica se ha aprobado el Plan de Trabajo de Áreas Protegidas donde se hace referencia a la necesidad de integrar los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas en paisajes más amplios estableciendo y articulando redes ecológicas y áreas intermedias.

De allí surge esta estrategia que contempla la conformación de corredores a través de un proceso gradual mediante consenso de los actores relevantes, involucrando a las autoridades locales y teniendo como marco un proceso más amplio de ordenamiento territorial coherente con las estrategias de desarrollo regional sustentable. También se prevé la participación del sector científico y técnico, representantes de la sociedad civil, comunidades aborígenes pobladores rurales, grupos de interés, representantes gubernamentales y demás actores involucrados en el proceso.

Teniendo en cuenta los objetivos orientados a la conservación surge como imperioso aunar esfuerzos hacia el desarrollo de acciones conducentes a la valoración de los servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas de la región.

Otras experiencias de escala local

Asimismo se vienen realizando algunas experiencias de escala local o regional en el intento de ordenar el uso de los recursos en los ámbitos rurales con el objetivo de promover actividades sustentables, destacándose entre ellas la gestión sobre humedales de importancia internacional que se manejan con los directrices de la Convención Ramsar cuyo punto focal es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Dado el carácter federal de nuestro país, la designación de humedales que se encuentran en territorio provincial para la Lista de Humedales de Importancia Internacional debe proponerse por solicitud de las autoridades jurisdiccionales. Alcanzan a 15 los humedales de nuestro país incluidos en esa Lista, los cuales totalizan una superficie de 3.612.942 hectáreas.

Las Reservas MAB que responden a las directrices del Programa "El Hombre y la Biosfera" MAB-UNESCO proponen un ordenamiento del territorio y el uso sustentable de los recursos naturales. En la actualidad funcionan 11 Reservas de Biosfera distribuidas en el territorio nacional desde la Puna hasta la selva paranaense y desde territorios costeros marítimos hasta mediterráneos y áridos.

Otra iniciativa de ordenamiento lo constituye los Bosques Modelo, un Programa de la misma Secretaría que desarrolla acciones en Formosa, Jujuy y Chubut aunque también tiene propuestas en marcha en las provincias del Neuquén y Tucumán.

La eficacia y difusión territorial de acciones como éstas se ve dificultada, entre otras cosas, porque las normativas de promoción no vinculan su aplicación a zonas prioritarias o definidas en función de un desarrollo y ordenamiento territorial y, por tanto, los recursos se ven dispersados territorialmente y su impacto diluido en la mayoría de los casos. Por otra parte las Provincias -si bien poseen leyes ambientales y de evaluación de impacto- no cuentan con sistemas de gestión integral que den sustento al ordenamiento de los usos del suelo en el ámbito rural ni vinculen normas nacionales de promoción con áreas prioritarias.

5)

APERTURA *

Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial

En un país en el que durante mucho tiempo se cerraron caminos de diálogo, de intercambio y de participación, hemos decidido darle el nombre de **Apertura** a esta parte supuestamente final del documento. Lo decidimos así porque pensamos que el país se encuentra frente a los albores de un nuevo pensamiento; no sabemos aún bien de qué se trata pero el enunciado está dicho. Argentina no es hoy un territorio en el que las dificultades hayan desaparecido pero el país es otro. Es un hervidero de ideas, de proyectos, de pensamientos.

Este nuevo pensamiento en cuyo despertar estamos, existe, en principio, como hervidero. No es lo que llegará a ser, es en construcción, es en hervidero. Que la Argentina sea un hervidero de proyectos viene a decir que el albor es ese nuevo pensamiento ya operando: es ser en proyecto y como tal, la Argentina ya es un país habitable. Un país que intenta reabrir todas aquellas puertas negadas o cerradas, que ensaya operaciones alejadas del desligar, romper, dividir, que inaugura otras vinculadas con el ligar, afirmar, sostener.

Esta elección constituye una carga de responsabilidad. Significa habitar el país desde una forma de pensar-actuar y sentir que no es la habitual: clausurar el cortoplacismo, la visión monocular, el mundo gregario, el hacer en soledad. Significa anticipar formas decisorias que tal vez estén en una sociedad del futuro, experimentar un modelo dinámico de gestión, ser hoy lo que se va a ser después pero con actores reales, vivos y activos. Que se entusiasmen. Que se apasionen. Que se relacionen.

Conformar una Red es, sin duda, una **Apertura**. Implica la posibilidad de trazar un camino, descubrir alternativas, realizar encuentros, integrarse, intercambiar, trabajar con el otro. Precisamente, un abanico de propósitos compartido por el conjunto de Organismos firmantes y adherentes a la Carta de Intención para la conformación de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

A lo largo de todo el Informe se pudo visualizar y palpar la concreción de un objetivo compartido: la posibilidad de construir criterios que confluyan en un trabajo articulado en el territorio de nuestro país. Tratamos de describir y relatar las vicisitudes del agrupamiento, a sabiendas del riesgo de que las palabras y los pensamientos que lo atraviesan resultaran tan provisorias como el tiempo que tardamos en escribirlas.

6)

COLABORACIONES

Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Trabajaron en la producción de este libro:

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Aurora Juárez
Mariana Segura

Secretaría de Provincias

Amanda González
Osvaldo Verrastro

Secretaría de Política Económica

Jorge Abraham
Mónica Clot
Roberto Ignacio Sardi

Secretaría de Minería (SEGEMAR)

Gabriel Asato

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Mónica Dall'Armellina
Guillermina Pomposiello
Giuliana Puricelli
María Elena Romero
Hernán Seiguer

Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación

Miguel Abraham

Han aportado desde su participación en los distintos Grupos de la Red:

Secretaría de Turismo

Marcela Berthelot
Alejandra Corral
Claudio Gallardo
Valeria Pellizza
Natalia Roberti
Cecilia Rolón
Liliana Salomone

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Andrea Aristimuño
María di Loreto
Yolanda Ortíz
Agustín Reichembach
Raúl Vilariño

Secretaría de Provincias

Graziella Franzese

Secretaría de Política Económica

Miguel Weich

Secretaría de Energía

Sergio Longueira
Fernando Pino

Secretaría de Minería (SEGEMAR)

Omar Lapido

Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano

Nelsa Chalabe

Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Oscar Bermúdez

Secretaría de Empleo

Mercedes Grané

Subsecretaría de la Gestión Pública

José Carllinni

Matías Cerezo

Inés Pozzi

Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación

Flory Begenisic

Carla Pascale

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Susana Foce

Elba Rodríguez

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Olaf Jovanovich

Gustavo Valente

Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social

Guillermo Marzoni

Subsecretaría de Recursos Hídricos

Marta Juliá

Subsecretaría de Transporte Ferroviario

Marcela Clot

Juan Roccatagliata

Víctor Hugo Saller

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Stella Altuve

Verónica Carrapizo

Daniel Ligier

Mara Saucedo

Administración de Parques Nacionales

Rodolfo Burkart

Instituto Nacional de Estadística y Censos

Guillermo Bluske

Natalia Taddei

Jorge Vibes

Comisión Nacional de Actividades Espaciales

Patricia Alvarez

Ana María Hernández

Comisión Nacional de Energía Atómica

Helga Goulart

María S. Oñate

Este libro fue editado con la colaboración financiera del **Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública FOSIP (BIRF 3958-PNUD 97/025)**.

Impreso en el mes de julio de 2007