



2015 Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión
Comunicaciones
Científicas y Tecnológicas
Anuales
2015



Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



Facultad de
Arquitectura y
Urbanismo

DIRECCIÓN GENERAL:

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

DIRECCIÓN EJECUTIVA:

Secretarías de Investigación, de Extensión y de Desarrollo Académico

COMITÉ ORGANIZADOR:

Evelyn ABILDGAARD

Herminia ALÍAS

Andrea BENÍTEZ

Anna LANCELLE

Patricia MARIÑO

COORDINACIÓN EDITORIAL Y COMPILACIÓN:

Secretaría de Investigación

COMITÉ ARBITRAL:

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA/ Gladys Susana BLAZICH / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA/ Elcira Claudia GUILLÉN / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA/ Sonia Itati MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN/ Daniela Beatriz MORENO / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISON / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑONEZ / Liliana RAMÍREZ / María Ester RESOAGLI/ Mario SABUGO / Lorena SANCHEZ / María del Mar SOLIS CARNICER/ Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luís VERA.

DISEÑO GRÁFICO E IMPRESIÓN:

VIANET | Avda. Las Heras 526 PB Dto."B" | Resistencia | Chaco | Argentina | vianetchaco@yahoo.com.ar

CORRECCIÓN DE TEXTO:

Cecilia VALENZUELA

COLABORADORAS:

Lucrecia SELUY

EDICIÓN

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad Nacional del Nordeste

(H3500COI) Av. Las Heras 727 | Resistencia | Chaco | Argentina

Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos. Impreso en Argentina. Octubre de 2016.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores. Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.

019.

ANTECEDENTES PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO RECIENTE DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA Y EL NORDESTE

Evelyn R. ABILDGAARD (1) / Miguel Ángel BARRETO (2)

eveabild@hotmail.com; mabarreto@arnet.com.ar

(1) Arquitecta. Auxiliar docente de la cátedra Desarrollo Urbano I. FAU-UNNE.
Integrante del Proyecto de Investigación C005 2014. SGCYT-UNNE.

(2) Arquitecto, magíster y doctor en Antropología Social. Profesor titular de la cátedra Desarrollo Urbano I. FAU-UNNE. Director del Proyecto de Investigación PI COO5-2014SGCYT-UNNE.

RESUMEN

El proceso de ordenación y planificación territorial puesto en marcha desde el Estado Nacional a partir de 2003 es actualmente objeto de estudio en cuanto a sus logros y resultados. El presente artículo expone la revisión teórica de un trabajo de investigación, llevado adelante en una adscripción a la cátedra de Desarrollo Urbano de la FAU-UNNE, que sirvió de aporte a otra investigación mayor que desarrolla la cátedra (PI COO5-2014SGCYT-UNNE), y que tiene como uno de sus objetivos sistematizar y analizar distintas experiencias de planificación realizadas en el marco de este proceso reciente, especialmente en su impacto en el nordeste argentino.

Palabras clave: territorio; planificación estratégica; experiencias.

Dimensión del trabajo: investigación.

OBJETIVOS

El objetivo general del presente trabajo es exponer una síntesis de la revisión bibliográfica de teorías y experiencias en materia de ordenamiento territorial que se fueron dando en otros países y en Argentina, con el fin de contar con un marco de referencia para el estudio de la planificación estratégica que se viene realizando en el país a partir del año 2003. Como objetivos particulares se pretende contribuir a cubrir la necesidad de contar con información actualizada en la cátedra Desarrollo Urbano I sobre planificación territorial en Argentina; sistematizar los procesos de planificaciones territoriales realizados en el país a partir de la modificación constitucional y de la iniciativa del gobierno nacional a partir del año 2003 y brindar un aporte de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad del Nordeste a los organismos públicos de la región dedicados a la planificación territorial.

INTRODUCCIÓN¹

Un territorio es siempre un espacio de conflictos y pujas de intereses de diferentes actores por la apropiación particular de sus recursos. Por este motivo es imprescindible la acción pública en la regulación de las actividades humanas con el fin de armonizar los conflictos y lograr un desarrollo justo y equilibrado de la sociedad. El ordenamiento y la planificación del territorio representan acciones deliberadas de un Estado con el objetivo de asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población. Constituye una *“búsqueda de racionalidad en la ocupación del espacio nacional y en el aprovechamiento competitivo y la articulación de los recursos naturales, humanos e institucionales”* (GALARZA LUCICH, 2002).

Entendida de este modo, la planificación territorial presenta un doble carácter: uno científico, dado que se trata de una disciplina que estudia, analiza y propone acciones sobre el territorio, y otro público estatal, dado que son las instituciones del Estado, en sus diferentes estamentos, las que la promueven y ejecutan a través de políticas de ordenamiento territorial. En consecuencia, la planificación territorial configura un elemento central para llevar adelante el proceso de ordenación, apoyándose en herramientas tales como planes, programas y proyectos que determinan dimensiones espaciales y temporales de intervención.

DESARROLLO

Procesos de Planificación Territorial. Antecedentes internacionales

El ordenamiento del territorio se inicia a nivel subregional en países europeos como Alemania, Suiza y Holanda separándose de la planificación urbanística municipal. Luego de la Segunda Guerra comienza a surgir en los países industrializados como una de las políticas públicas del Estado de Bienestar (HILDENBRAND, 1996: 29). En 1950, CLAUDIUS PETIT se refiere al ordenamiento territorial como *“la búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas”* (MASSÉ, 1974, citado por MÉNDEZ, 1990: 93).

A fines de la década del 60, SÁENZ DE BERUGA hace énfasis en el estudio interdisciplinario y prospectivo del espacio regional con el fin de lograr una integración supranacional (PUJADAS Y FONT, 1998: 11). En 1979 J. LAJUGIE, entre otros, define que el objeto de la ordenación territorial es crear las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los mejores marcos para el desarrollo humano de los habitantes (GRENIER, 1986). La Carta Europea de Ordenación del Territorio lo define como *“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de la sociedad”*, y le asigna un carácter científico, técnico y político concibiéndolo como *“un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según cada aspecto rector”* (CEMAT, 1983).

Para MÉNDEZ (1990: 96), la ordenación del territorio es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Al ser una política de Estado, la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas.

GÓMEZ OREA (1994: 2) coincide con MÉNDEZ en cuanto a la función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que

este crecimiento provoca, en la búsqueda de una “justicia socio-espacial” y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Por su parte, HILDENBRAND (óp. cit. 1996: 32) considera que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos de la ordenación del territorio.

En los países latinoamericanos, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental fueron evolucionando paulatinamente hacia la ordenación del territorio. Dentro de los primeros antecedentes se pueden citar el Decreto-Ley N.º 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires del año 1977 y el Reglamento sobre la Planificación Física, Cuba, 1978. Chile crea en el año 1990 la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que incluye la ordenación del territorio como parte de la política ambiental.

En 1990 la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CDMAALC) describe al ordenamiento territorial como el “camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (CDMAALC, 1990). En 1983 Venezuela dicta su Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, que define al ordenamiento como un instrumento de regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos y de las actividades económicas y sociales de la población (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, 1983).

A partir de la década del 90, el ordenamiento territorial en los países latinoamericanos comienza a adquirir carácter legal en forma generalizada. En 1997 Colombia promulga la Ley de Desarrollo Territorial. En 1998 el Ministerio de Planificación Nacional de Costa Rica eleva el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. En el año 2000 se crea en México el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, y en Argentina entra al Parlamento el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. En 2001 Cuba elabora el Anteproyecto de Decreto-Ley de Planificación Física y Bolivia el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

En cada una de estas leyes, proyectos y anteproyectos, los países definieron al ordenamiento territorial; sin embargo, como lo afirma MASSIRIS CABEZA, (2002) “la ordenación del territorio es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos”.

Procesos de Planificación Territorial en Argentina

Nuestro país ha atravesado diferentes momentos respecto de la puesta en práctica —o no— de la planificación. La propia configuración actual de nuestro territorio nacional es resultado de varios modelos de ocupación y desarrollo, llevados a cabo desde tiempos precoloniales. Son muy pocos los antecedentes sobre planificación territorial con rango de política de Estado.

Pueden citarse como ejemplo los Planes Quinquenales (1947-1951 y 1953-1957); la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el año 1961; el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (1966) y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971), ambos elaborados durante períodos dictatoriales y con una concepción centralizada; por último, el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional de 1974, que tenía como ejes la justicia social, la equidad territorial y la reivindicación del federalismo, pero que no llegó a consolidarse debido a la irrupción de la última dictadura militar (PET Avance II, Libro 1, 2011: 31).

Durante la década del 90, bajo el auge del neoliberalismo, la mayor parte de las decisiones en materia de planificación fueron implementadas por el Estado sobre la base de iniciativas del sector privado en pos de sus propios intereses, dejando de lado el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado del conjunto de la sociedad. En el año 1994, la reforma de la Constitución Nacional establece en el art. 124 que *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional (...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

A partir del año 2003 se inicia un nuevo proceso orientado a que el ordenamiento del territorio se encuadre dentro de la planificación estratégica, sustentable y participativa, a través del consenso entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, municipales y organizaciones representativas del sector privado. Como instrumento de concreción de una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios crea la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTIP), y como herramienta operativa se elabora en el año 2008 el Plan Estratégico Territorial (PET).

CONCLUSIONES

Como se desprende de esta revisión de antecedentes, la planificación y ordenación del territorio tiene ya un largo camino recorrido, tanto a nivel internacional como nacional; sin embargo, en los países de América Latina y en Argentina en particular, dista mucho de estar consolidada como herramienta de gobierno para alcanzar un desarrollo territorial más justo para toda la sociedad. Luego de las políticas neoliberales que predominaron en Argentina y América Latina en la última etapa del siglo XX, en la que la preeminencia de los intereses del mercado cuestionaron esto, ha vuelto nuevamente a ponerse en marcha un proceso de planificación y ordenación del territorio que pretende avanzar hacia estos fines. Es importante que desde el conocimiento científico y académico se contribuya a estudiar este proceso para aportar a su consolidación.

NOTA

1. Avances de esta revisión forman parte del trabajo “Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste”. Autores: MIGUEL BARRETO; GABRIELA EBEL y EVELYN ABILDGAARD.

BIBLIOGRAFÍA

- CEMAT** (1983) *Carta Europea de Ordenación del Territorio, Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio*. Consejo de Europa.
- CDMAALC** (1990) *Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México: BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL** (1994) Santa Fe, Argentina.
- GALARZA LUCICH, L.** (2002). "Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos". *Cuadernos PNUD*, Serie Desarrollo Humano Nro. 3. Perú: PNUD.
- GÓMEZ OREA, D.** (1994) *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*. Madrid: Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, SA.
- GRENIER, P.** (1986). "Problemas de la ordenación del territorio en América Latina". *Revista Geográfica*, núm. 104, Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- HILDENBRAND, A.** (1996) *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora.
- MASSIRIS CABEZA, A.** (2002). "Ordenación del territorio en América Latina". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> [ISSN: 1138-9788].
- MÉNDEZ, E.** (1990) *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Mérida, Venezuela.
- PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE ARGENTINA** (2008). Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.
- PUJADAS, R. y FONT, J.** (1998) *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, núm. 8.
- ZOIDO, F.** (1998). "Geografía y ordenación del territorio". *Scripta Vetera*, Universidad de Barcelona, núm. 77 <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>> Reproducido de: Íber, Didáctica de las Ciencias Sociales. Geografía e Historia, Barcelona: núm. 16, abril de 1998.