



LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL REPÚBLICA ARGENTINA

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL
AVANCE III

LINEAMIENTOS
PARA LA PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL
REPÚBLICA ARGENTINA

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PRESIDENCIA: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

SECRETARÍA PERMANENTE: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

REPRESENTANTES PROVINCIALES

BUENOS AIRES

Ministerio de Infraestructura
Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda

CATAMARCA

Secretaría General de la Gobernación
Subsecretaría de Planificación

CHACO

Ministerio de Planificación y Ambiente

CHUBUT

Secretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Estratégico

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Ministerio de Desarrollo Urbano
Secretaría de Planeamiento

CÓRDOBA

Ministerio de Infraestructura
Dirección General de Coordinación de Obras Públicas

CORRIENTES

Ministerio de Coordinación y Planificación
Secretaría de Planificación
Subsecretaría de Políticas para el Desarrollo Regional

ENTRE RÍOS

Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios
Secretaría de Inversión Pública y Desarrollo Territorial

FORMOSA

Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública

JUJUY

Ministerio de Infraestructura y Planificación
Secretaría de Planificación

LA PAMPA

Secretaría de Desarrollo Territorial

LA RIOJA

Ministerio de Infraestructura
Dirección General de Obras

MENDOZA

Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales
Agencia de Ordenamiento Territorial

MISIONES

Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial

NEUQUÉN

Ministerio de Desarrollo Territorial
Subsecretaría del COPADE

RÍO NEGRO

Secretaría General de la Gobernación
Secretaría de Planificación

SALTA

Consejo Económico Social
Secretaría de Planificación

SAN JUAN

Ministerio de Infraestructura y Tecnología
Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano

SAN LUIS

Ministerio de Obras Públicas e Infraestructura
Dirección de Catastro y Tierras Fiscales

SANTA CRUZ

Ministerio Secretaría General de la Gobernación
Subsecretaría de Planeamiento

SANTA FE

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas

SANTIAGO DEL ESTERO

Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública

TIERRA DEL FUEGO AIAS

Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos
Dirección General de Planeamiento

TUCUMÁN

Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Arq. GRACIELA OPORTO

Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial

Arq. MARTA AGUILAR

EQUIPO TÉCNICO

Coordinación General

Arq. JULIO CASTELLANOS

Lic. JORGE BLANCO

Dr. SILVIA GONZÁLEZ

Arq. MARIANA KOSSOY

Arq. GRACIELA NOVOA

Dr. HERNÁN PETRELLI

Lic. DIEGO VESCIUNAS

Consultores externos

Arq. FERNANDO MURILLO

Arq. GABRIEL ARTESE

Arq. MARÍA PÍA GIRAUDO

ÍNDICE

Introducción	07
1. Institucionalidad de la planificación territorial en la Argentina	11
Situación actual.....	11
Perspectivas y desafíos institucionales	14
2. Lineamientos y directrices de implementación	17
I Integración regional.....	20
II Planificación de infraestructura, equipamiento y servicios.....	24
III Prevención y reducción de riesgo de desastres.....	28
IV Gestión de los recursos naturales y sociales del territorio.....	32
V Derecho al arraigo y emigración.....	36
VI Procesos de urbanización.....	40
VII Derecho a la vivienda y a la ciudad.....	46
VIII Gobierno de las áreas metropolitanas.....	50
IX Planificación territorial en los diferentes niveles de Estado.....	53
X Evaluación y monitoreo de políticas de planificación territorial	57
3. La experiencia internacional	61
Referencia de programas nacionales de planificación territorial	61
Temáticas en la agenda internacional de planificación territorial.....	71
Bibliografía.....	86

Introducción

La presente publicación se concibe como un paso más hacia el fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la práctica de la planificación territorial en la República Argentina, documentando los lineamientos y recomendaciones de política pública que emergen de la experiencia acumulada en torno del proceso de consolidación del Plan Estratégico Territorial de la República Argentina (PET).

Sus destinatarios son, en primera instancia, los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, ya sea de las oficinas de planificación propiamente dichas, como de las de los organismos sectoriales cuya actividad impacta directamente en la producción del territorio. Asimismo, desde una visión amplia y democrática, son también destinatarios las corporaciones, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que, con sus diversas prácticas y perspectivas, participan y se interesan en los procesos de configuración del territorio.

Sus contenidos se fundamentan en el aprendizaje acumulado durante diez años de trabajo colaborativo entre los equipos de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y los de los Gobiernos Provinciales representados en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), en relación con los riesgos, oportunidades y desafíos que comporta la planificación para el desarrollo sustentable del territorio nacional.

Desde la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial (PET) en el año 2005 y a lo largo del proceso de producción y consolidación que expresan sus sucesivos avances -publicados en los años 2008, 2011 y 2015-, fueron madurando las iniciativas para instalar e institucionalizar la práctica de la planificación y el ordenamiento del territorio en la Argentina. La concepción de esta última como responsabilidad indelegable del Estado, con competencias complementarias entre sus distintos niveles -nacional, provincial y municipal-, y el profundo respeto por el sistema federal de gobierno del país fueron las nociones fundacionales del trabajo coordinado entre los representantes del Estado Nacional y los de los Gobiernos Provinciales.

Es en este contexto que surge la creación en el año 2008 del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como expresión tangible de la vocación de avanzar en la planificación concertada del territorio nacional. Una vocación que se expresa en el propio articulado de su Acta de Creación:

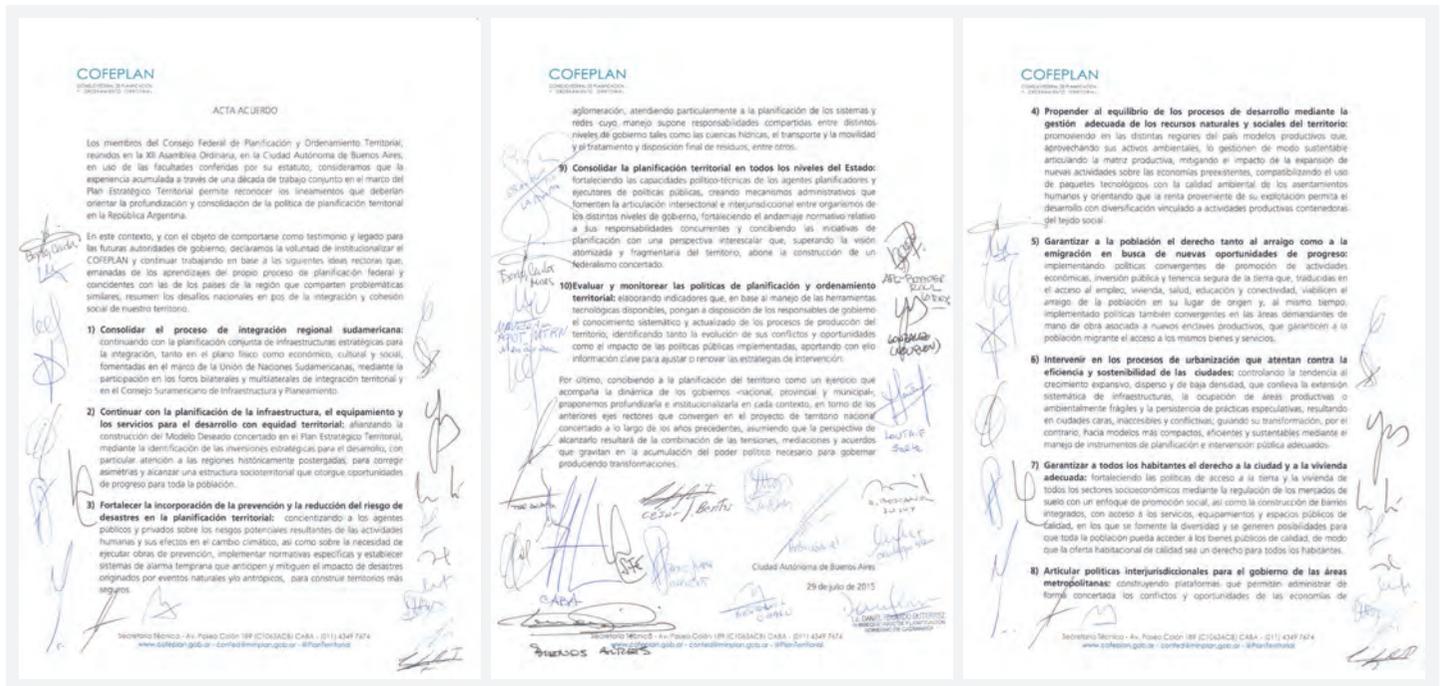
“Cláusula Segunda: El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial tendrá por misión colaborar en la planificación, coordinación e implementación de los aspectos de la política territorial que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional encarado por el Gobierno Nacional, hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo;

Cláusula Tercera: Serán atribuciones del Consejo: a) Constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales de los distintos niveles jurisdiccionales; b) Ser garante de la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial; c) Colaborar en el fortalecimiento de las áreas de planificación de los distintos niveles jurisdiccionales y en la promoción de la legislación nacional, provincial y municipal en relación con el ordenamiento territorial.”

Dando cuenta de estos propósitos y como expresión de las ideas que se fueron cristalizando a lo largo de los años de trabajo conjunto, los miembros del COFEPLAN firman en el mes de Julio de 2015 el Acta Acuerdo con los lineamientos que sustentan la presente publicación. Esta se propone, por tanto, el doble objetivo de documentar dichos consensos y de ponerlos, al mismo, tiempo a disposición de la sociedad, con un desarrollo particularizado que oriente y facilite su implementación en el territorio.

El texto consta de tres partes. La primera parte, “Institucionalidad de la planificación territorial en la República Argentina”, introduce al lector en la forma en que se organiza el gobierno y se distribuyen las competencias, y en el andamiaje jurídico que sostiene la planificación del territorio en nuestro país. En este marco, describe la situación actual y reflexiona sobre los desafíos futuros sobre el particular. En la segunda parte se exponen los “Lineamientos y directrices de implementación”, ob-

Acta acuerdo XII Asamblea COFEPLAN



jeto último de la publicación, desarrollando para cada uno las acciones que necesitan encaminarse o fortalecerse para lograr los objetivos y metas que estos contienen. La tercera parte, “La experiencia internacional”, tiene por último el objeto de ilustrar al lector acerca de ejemplos de documentos que, con vocación de constituir guías para la práctica de la planificación territorial, han sido producidos recientemente por gobiernos nacionales, estatales y/u organismos internacionales. La descripción de ciertos ejemplos significativos, sumada al registro amplio de iniciativas en esta materia, ayudarán sin duda a contextualizar las prácticas e iniciativas que están teniendo lugar en nuestro país.



IV Asamblea del COFEPLAN. Mendoza. 25 y 26 de Noviembre de 2010

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del territorio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo.

PLANES

Decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a sus prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

¿CÓMO USAR ESTA PUBLICACIÓN?

Esta publicación ha sido diseñada como una herramienta de consulta y difusión de los conceptos, metodologías y fundamentos de la planificación territorial utilizados en Argentina. Si bien está dirigida principalmente a funcionarios públicos de nivel provincial y municipal, se intenta aportar también al trabajo de líderes comunitarios, representantes de organizaciones no gubernamentales, privados, etc. que intervienen en distintos roles en el proceso de planeamiento y ordenamiento del territorio.

Dichos lineamientos son presentados en cuadros separados, acompañados por las acciones o directrices necesarias para su implementación efectiva. A su vez, y para su mejor comprensión, se incluyen secciones dedicadas específicamente a explicar contenidos, tales como:



DEFINICIONES:

Precisa los conceptos centrales que se están tratando en cada sección.



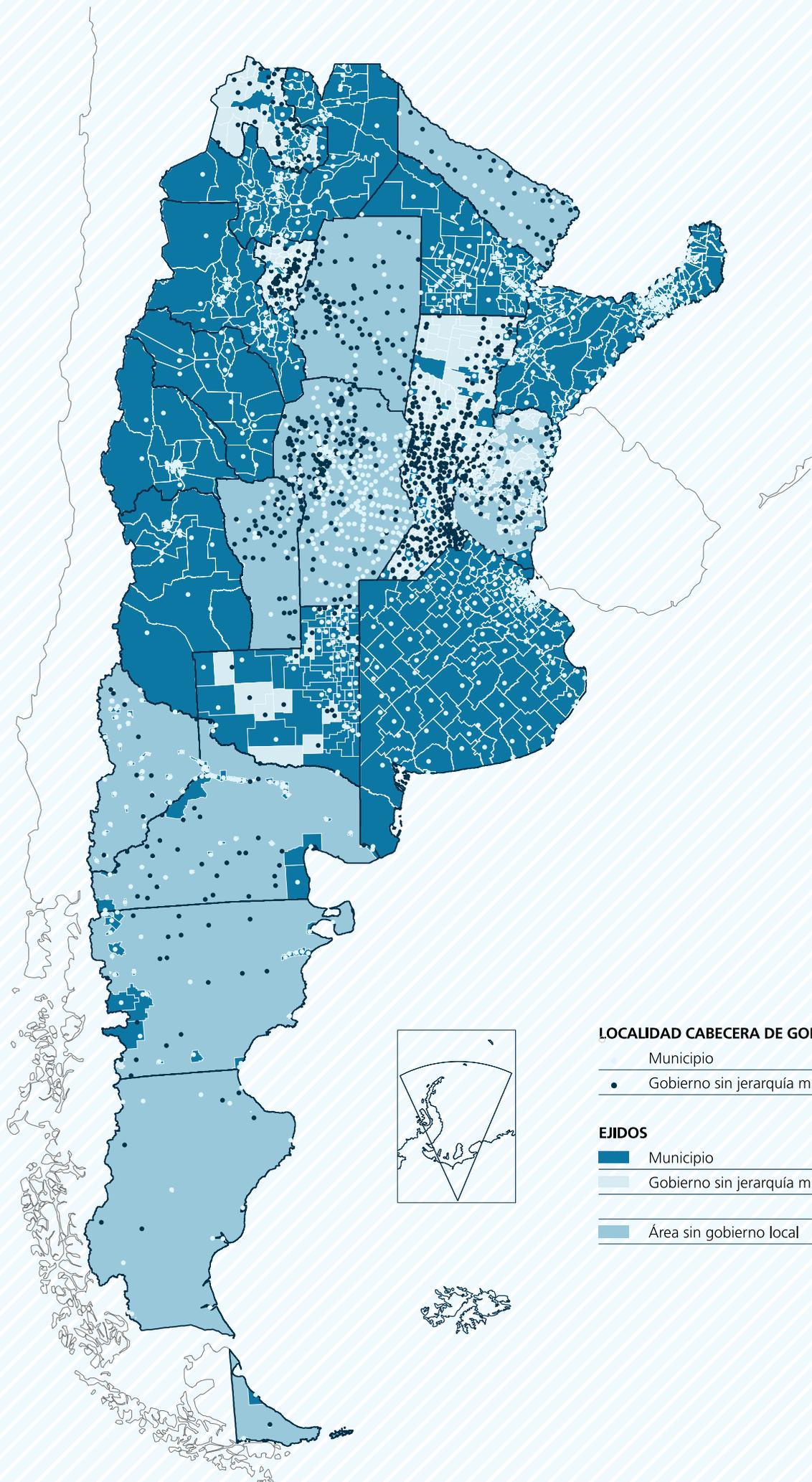
TEMAS DE INTERÉS:

Presenta datos interesantes y claves, ilustrativos tanto de las causas como de los resultados de distintos procesos de planificación territorial.



BUENAS PRÁCTICAS:

Ejemplos de distintas experiencias notables internacionales y nacionales en las que puede verificarse el desarrollo de lineamientos y directrices inspiradores para su aplicación en otros contextos.



LOCALIDAD CABECERA DE GOBIERNO

Municipio

● Gobierno sin jerarquía municipal

EJIDOS

Municipio

Gobierno sin jerarquía municipal

Área sin gobierno local

Institucionalidad de la planificación territorial en la Argentina

La práctica de la planificación y el ordenamiento territorial está condicionada por la institucionalidad del territorio específico donde se lleva a cabo. Se entiende por ello a la forma que adopta la organización del Estado en todos sus niveles y los instrumentos jurídicos de diversa jerarquía que regulan el accionar público y privado dentro de un determinado ámbito. Por lo tanto, las modalidades de planificación territorial varían según la organización del Estado que adopta cada país.

SITUACIÓN ACTUAL

El sistema de gobierno de la Argentina –representativo, republicano y federal–, tiene como piedra basal la coexistencia y división de niveles estatales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Estos últimos conservan “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Constitución Nacional, art. 121) y son autónomos en el establecimiento de las constituciones e instituciones en el ámbito de sus respectivos territorios. A su vez, los municipios tienen variadas formas de autonomías (art. 123). Sobre esta base, las provincias y los municipios detentan la casi totalidad de las competencias en materia de planificación y ordenamiento dentro de su ámbito territorial.

Esta concepción estricta es complementada con algunas de las facultades conferidas al Estado Nacional mediante los artículos 41 y 75, inc. 18, 19 y 22. En su art. 41, o “Cláusula Ambiental”, el plexo constitucional introduce una nueva visión sobre el sistema de competencias divisorio entre lo federal y lo local, incorporando de manera explícita la noción de complementareidad que exige la armonización de las políticas ambientales, en tanto configurantes de lo territorial. En el mismo sentido, el art. 75, mediante los incisos mencionados, determina la responsabilidad del Estado Nacional de intervenir en la dinámica de producción del territorio, promoviendo su desarrollo territorialmente armónico, y de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, incorporados con jerarquía constitucional en nuestra Carta Magna.

A pesar de ello, el marco regulatorio nacional en lo que respecta al manejo del territorio es aún incipiente, hecho que se describe claramente en los fundamentos del Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial redactado en el seno del COFEPLAN (2009):

“La Nación ha hecho avances significativos en lo que respecta a la promulgación de legislación relativa a la preservación de los recursos naturales estratégicos para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, en cumplimiento del artículo 41º de la Constitución Nacional, tales como la Ley General de Ambiente Nº 25.675, la Ley Nacional de Protección Ambiental de Bosques Nativos Nº 26.331 y el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, Ley Nº 26.639. En el mismo sentido, la recientemente promulgada Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales Nº 26.737, conlleva en su espíritu la noción de preservación de la tierra como recurso natural estratégico. Sin embargo, y si bien las determinaciones de la primera conllevan una visión integral del ambiente que no establece límites de aplicación entre lo rural y lo urbano, existe un notable vacío de legislación de fondo en lo relativo al manejo de las actividades antrópicas vinculadas en términos generales a los asentamientos humanos y al medio urbano en particular, cuyas particularidades de desenvolvimiento tienen fuerte implicancia en las posibilidades de desarrollo armónico del territorio y en el ejercicio de derechos fundamentales de los habitantes del país.”

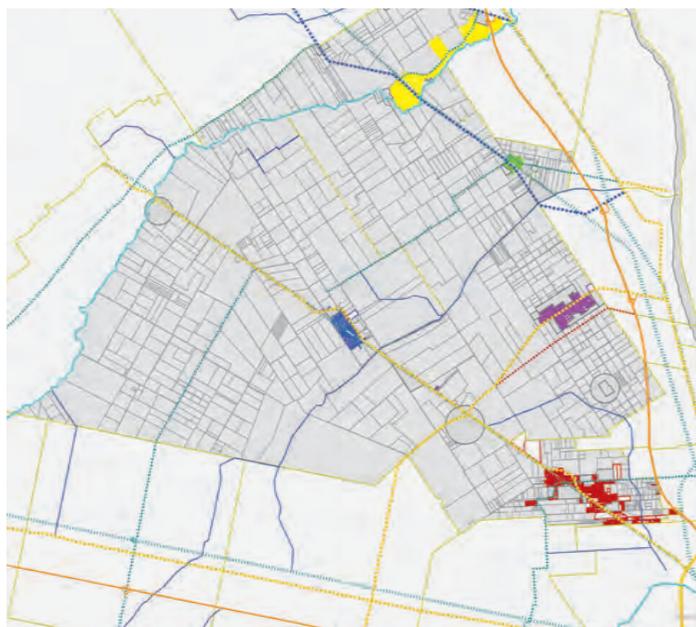
El andamiaje normativo con el que cuenta nuestro país para la implementación de políticas de ordenamiento territorial, se caracteriza por la dispersión y/o atomización, tanto a nivel federal como

provincial y municipal. En lo que respecta a la escala provincial, existen solo tres jurisdicciones que cuentan con legislación en la materia, a saber: Provincia de Buenos Aires, Provincia de Mendoza y Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹. Por otra parte, la normativa municipal se destaca por la diversidad de maduración y consistencia, tanto en términos conceptuales como instrumentales, diferenciándose según las capacidades endógenas de cada localidad.



ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Coordinación, cooperación y complementación -sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una-, entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social, y la promoción de la articulación regional de las instituciones locales.



Comunas del Gran Rosario, Propuesta Normativa Urbana

La complejidad de las problemáticas y la interjurisdiccionalidad de gran parte de los fenómenos territoriales imponen una gestión coordinada. En este sentido, cabe mencionar la importancia de la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) que desde los considerandos de su acta

1. Dto.-Ley Nº 8912 de Suelo (1978) complementada y modificada por la Ley Nº 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (2013) Pcia. de Buenos Aires. Ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial (2009) de la Pcia. de Mendoza. Ley Nº 2930 Plan Urbano Ambiental (2008) de la CABA.

constitutiva, reconoce que “ el ordenamiento del territorio es una competencia de las autoridades políticas nacionales, provinciales y locales, en tanto responsables de la planificación estratégica del territorio, así como de la implementación de medidas concretas para alcanzar metas socialmente deseables” y que “dadas las implicancias de la organización federal de la República Argentina, existen en todo el país iniciativas de planificación y ordenamiento territorial de diversa naturaleza y escala - sectorial o integral y nacional, provincial o local-, que requieren de una adecuada articulación a nivel regional y nacional para llegar a ser integralmente eficaces”.



INTERJURISDICCIONALIDAD

A los efectos del ordenamiento territorial existe interjurisdiccionalidad cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trascienden las jurisdicciones provinciales o municipales, sea a consecuencia de sus impactos o porque implican una interconexión de redes y/o sistemas.

La creación del COFEPLAN responde al objetivo de coordinar y consensuar tanto lineamientos como directrices para una gestión consensuada y coordinada entre los distintos niveles de gobierno del territorio. El objetivo es participar en la planificación, articulación, e implementación de los aspectos de la política territorial que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.

El COFEPLAN se rige según las funciones establecidas por su estatuto específico. Particularmente, las acciones del organismo tenderán a: a) Constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales. b) Promover la legislación nacional, provincial y municipal en materia de ordenamiento territorial. c) Promover la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial. d) Constituirse como instancia opcional de mediación a requerimiento de las jurisdicciones provinciales que tuvieran diversidad de opiniones sobre proyectos, obras, inversiones y/o programas que las afecten. e) Dar apoyo técnico de carácter consultivo a pedido de las partes o de autoridades judiciales y/o internacionales.



Villa Unión, La Rioja



DESCENTRALIZACIÓN

Proceso de traslado de competencias decisionales, asignando las funciones, objetivos y recursos a las instancias de gestión pública que componen los niveles nacional, provincial y departamental, según lo que corresponda. Esta no puede realizarse sin transferencia de recursos (art. 75 inc 2º Constitución Nacional).



DESCONCENTRACIÓN

Existe desconcentración administrativa cuando se ha atribuido parte de las actividades de un órgano a otros órganos de la misma organización. Pero estos órganos, a diferencia de lo que ocurre en la descentralización, no tienen personalidad jurídica propia. En la desconcentración el órgano central no abandona su poder de decisión, el órgano desconcentrado sigue subordinado a aquel.

El COFEPLAN ha elaborado un Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, que ha sido enriquecido y validado en diversos foros participativos realizados en todas las regiones del país. Además, es considerado como antecedente de otros proyectos, como ser el encabezado por legisladores de distintas fuerzas políticas con el acompañamiento de gran cantidad de ONGs de reconocido prestigio, que toman en cuenta la existencia del COFEPLAN y promueven el desarrollo de planes provinciales y municipales, y despliegan instrumentos de gestión territorial.

A través del Programa de Fortalecimiento Institucional, el COFEPLAN ha prestado asistencia técnica y financiera para la elaboración de anteproyectos provinciales de normativa territorial, con una clara consigna de respetar las peculiaridades y prioridades de cada provincia. En tal sentido, acompañó el desarrollo de anteproyectos oficiales en las Provincias de Chubut y Río Negro, con el desafío de explicitar diferenciadamente las facultades provinciales que tienen en cada Constitución local, con máximos niveles de autonomía municipal.

Otras provincias también han avanzado en proyectos similares y adecuados a sus realidades institucionales, como ser la Provincia de Santa Fe, que impone la planificación a los municipios y el desarrollo de instrumentos de gestión, siguiendo las orientaciones de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Con la sanción de esta última norma, se produce un avance cualitativo en la materia, pues actualiza los instrumentos de la Ley de Suelos (Dto.-Ley N° 8912), genera nuevos instrumentos territoriales que desarrollan capacidades estatales y dota a dicha provincia de los siguientes Principios Rectores en materia de ordenamiento territorial: a) derecho a la ciudad y a la vivienda, b) función social de la propiedad, c) gestión democrática de la ciudad y d) reparto equitativo de cargas y beneficios.



POLÍTICAS DE USOS DE SUELO

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación, transformación y uso del suelo tienen como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable, siendo estas, finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social.



Valle Colorado, Jujuy

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES

El nuevo Código Civil y Comercial toma muy en cuenta los tratados en general y en particular los de Derechos Humanos, y los derechos reconocidos en todo el bloque de constitucionalidad. En este aspecto, al receptar la constitucionalización del derecho privado, establece una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público, y el derecho privado². En nuestra materia específica, tal afirmación se comprueba en la preeminencia que otorga a los derechos ambientales y colectivos (arts. 14, 11 y 240), como así también a las regulaciones estatales (arts. 240, 1941 y 1970), que fortalece las capacidades para la planificación territorial, incrementando las perspectivas de desarrollos normativos.

Este nuevo código reconoce la supremacía de las capacidades estatales, generándose un panorama favorable al desarrollo del planeamiento y ordenamiento territorial. Esta preeminencia se aplica a todas las jurisdicciones estatales, lo que indica la necesidad de articulación entre los distintos estamentos de gobierno en lo relativo a la planificación y el ordenamiento el territorio, que promueva y facilite el desarrollo de las reglamentaciones locales. Asimismo, cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trasciendan las jurisdicciones municipales y/o provinciales, sea como consecuencia de sus impactos o bien porque impliquen una interconexión de redes y/o sistemas, o constituyan fenómenos de conurbación o metropolitanos, se imponen procesos de interjurisdiccionalidad.

2. Fundamentos del Anteproyecto de Nuevo Código Civil y Comercial. 1) Aspectos valorativos, 3º párrafo. Ed. Infojus. Bs. As. 2012, p. 523.

Se enumeran, a continuación, una serie de desafíos considerados fundamentales para consolidar el rol de la planificación territorial como herramienta de gestión y, de esta manera, avanzar hacia mejores políticas públicas.

- **Multiescalaridad del sector estatal.** Las estrategias urbanas de los gobiernos locales constituyen un gran aporte a la construcción de territorios más justos, es fundamental que estén enmarcadas en un proyecto de desarrollo económico inclusivo de nivel nacional, para que realmente produzcan los resultados deseados. Para ello, resulta indispensable promover la planificación territorial interjurisdiccional de escala regional y nacional, que enmarque y se articule con las políticas territoriales de nivel local.



Ushuaia, Tierra del Fuego

- **Actuación coordinada interjurisdiccionalmente.**

Los fenómenos territoriales suelen ser superadores de las jurisdicciones y generar efectos en lugares distantes. Esto implica un desafío de coordinación interinstitucional a los fines de formar una agenda temática común, con lineamientos, enfoques comunes y acuerdos para disponer mancomunadamente acciones y actividades dirigidas a establecer las soluciones y regulaciones necesarias.

- **Planes de desarrollo que orienten los instrumentos regulatorios.** Los Planes generales deben orientar las regulaciones y contener los criterios de aplicación de los diversos instrumentos territoriales.

- **Desarrollar normativa provincial de ordenamiento territorial.** La explicitación y el desarrollo de las facultades provinciales de ordenamiento territorial, respetando la modalidad de autonomía municipal que cada provincia tiene, generan mayores fundamentos al momento de actuación en los desarrollos urbanos y posibilitan hacerlo con nuevas herramientas jurídico-institucionales para la prosecución de un hábitat más sustentable.

- **Articulación de la planificación territorial con la planificación presupuestaria.** Los lineamientos y prioridades de inversión pública que se determinan en la planificación territorial, deben incorporarse en la planificación presupuestaria anual y plurianual como requisito de implementación de la gestión pública.

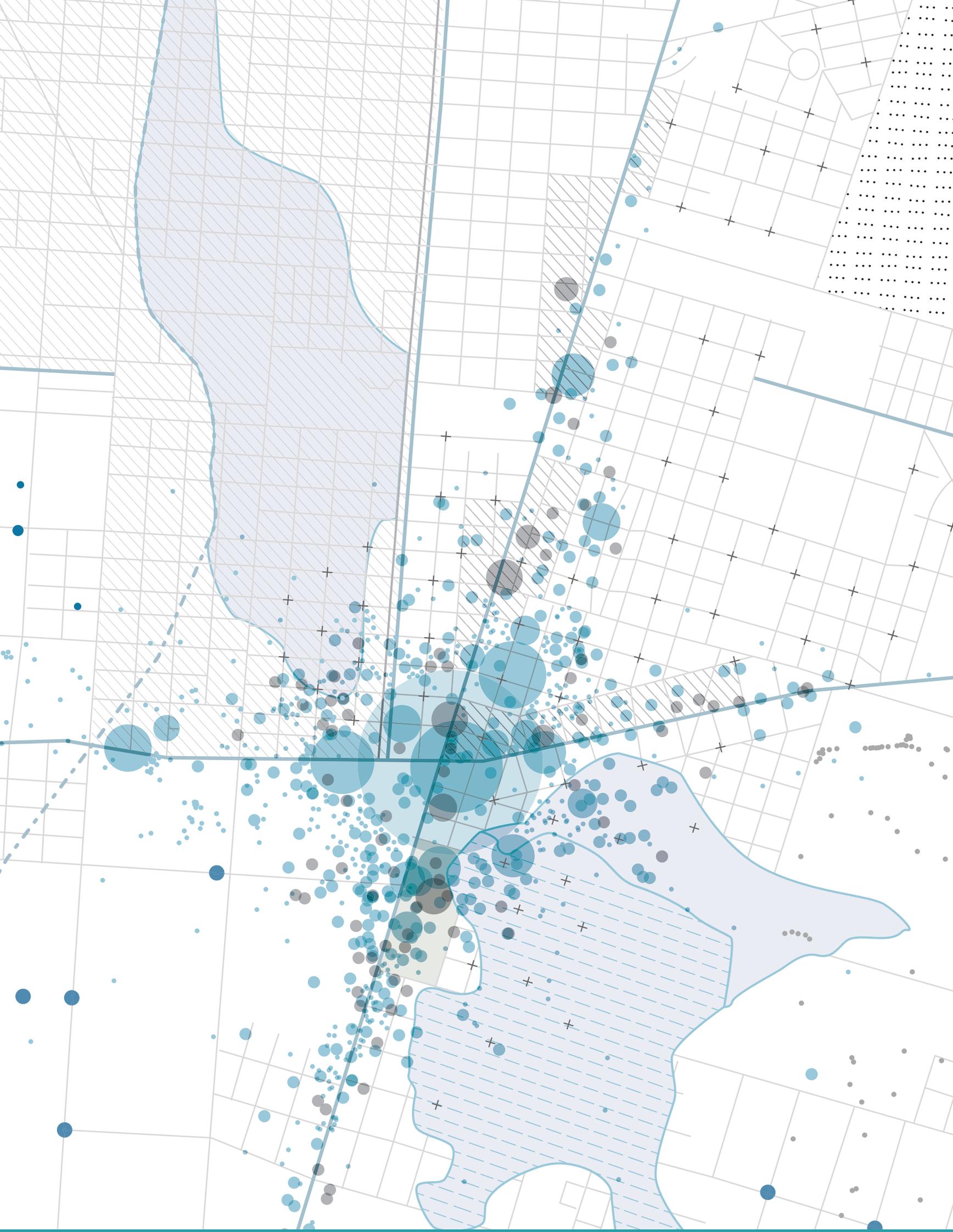
- **Avanzar hacia una mayor y mejor intervención sobre los mercados de suelo urbano.** Superar una visión enfocada exclusivamente en la vivienda para avanzar hacia una visión más integral, de acceso a todas las oportunidades de desarrollo vital que otorgan las ciudades. Esto supone, principalmente, democratizar el acceso al suelo urbano, impidiendo que la lógica del mercado sea la única que defina a quién puede y quién no, acceder a vivir dignamente en la ciudad o qué se hace en cada espacio. La regulación de los mercados de suelo urbano es necesaria, además, para evitar los altos costos económicos que supone un avance desproporcionado de la mancha urbana.

- **Generar prácticas públicas de gestión de suelo.** Los nuevos desarrollos normativos en materia territorial, generan un marco de actuación estatal que se continúa en la adquisición de prácticas institucionales de actuación en la gestión de suelo, que deben constituirse como prácticas habituales, sumando los conocimientos que se vayan adquiriendo en las experiencias que se realicen.



EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL ES CRUCIAL PARA UN DESARROLLO URBANO Y RURAL BALANCEADO

El enfoque de ciudad-región replantea áreas urbanas como parte de una región con funciones más amplias. Tal enfoque, en combinación con estrategias de planeamiento territorial y otras herramientas, puede promover formas de desarrollo urbano y rural más equitativo e integrado. Esto incluye sinergias y vínculos entre ciudades, pueblos y sus áreas aledañas, con atención particular a las “ventajas comparativas” que ciertos asentamientos puedan tener en términos de localización ventajosa, facilidades estratégicas o experiencia local. Se apoya así la idea de que las ciudades desarrollen políticas que promuevan competitividad y especialización entre sistemas de ciudades, incluyendo el aprovechamiento del potencial de poblaciones jóvenes hacia un crecimiento económico equitativo y beneficioso para todos los sectores de la sociedad (ONU Hábitat, 2015).



Lineamientos y directrices de implementación

El proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional demanda la interacción de múltiples escalas y enfoques de actuación. Desde una mirada de la inserción de la Argentina en el mundo, en general, y en América Latina, en especial, hasta el desafío de influir en el sistema urbano nacional, interviniendo en la regulación de los distintos tamaños de ciudades y regiones dentro del territorio nacional, pasando por reconciliar la producción y la preservación de los recursos naturales, las estrategias de control de la expansión urbana, mejorar el funcionamiento metropolitano e intervenir en la cuestión del hábitat popular. De esta manera, no se promueve la competencia entre ciudades o con países vecinos sino que se busca la cooperación entre regiones. Para este propósito, la identificación de mecanismos de ordenamiento del territorio, de modo de estimular actividades económicas sustentables que promuevan el arraigo y el equilibrio poblacional, junto con infraestructuras claves para vincular distintas regiones del país históricamente desarticuladas, constituyen la búsqueda principal de los lineamientos que se desarrollan en este capítulo. A su vez, se agregan dos lineamientos dirigidos a la consolidación de la planificación y el ordenamiento como instrumentos cruciales de políticas públicas y transformación positiva de la realidad, la ampliación de su andamiaje legal y normativo y el desarrollo de medios de monitoreo y evaluación sistemáticos de sus resultados.

Lineamiento I **Consolidar el proceso de integración regional suramericana**

Continuando con la planificación conjunta de infraestructuras estratégicas para la integración, tanto en el plano físico como en el económico, cultural y social, fomentadas en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas, mediante la participación en los foros bilaterales y multilaterales de integración territorial y en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.

Lineamiento II **Continuar con la planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo con equidad territorial**

Afianzando la construcción del Modelo Deseado concertado en el Plan Estratégico Territorial, mediante la identificación de las inversiones estratégicas para el desarrollo, con particular atención a las regiones históricamente postergadas, para corregir asimetrías y alcanzar una estructura socioterritorial que otorgue oportunidades de progreso para toda la población.

Lineamiento III **Fortalecer la incorporación de la prevención y la reducción del riesgo de desastres en la planificación territorial**

Concientizando a los agentes públicos y privados sobre los riesgos potenciales resultantes de las actividades humanas y sus efectos en el cambio climático, así como sobre la necesidad de ejecutar obras de prevención, implementar normativas específicas y establecer sistemas de alarma temprana que anticipen y mitiguen el impacto de desastres originados por eventos naturales y/o antrópicos, para construir territorios más seguros.

Lineamiento IV **Propender al equilibrio de los procesos de desarrollo mediante la gestión adecuada de los recursos naturales y sociales del territorio**

Promoviendo en las distintas regiones del país modelos productivos que, aprovechando sus activos ambientales, gestionen el territorio de modo sustentable articulando la matriz productiva, mitigando el impacto de la expansión de nuevas actividades sobre las economías preexistentes, compatibilizando el uso de paquetes tecnológicos con la calidad ambiental de los asentamientos humanos y orientando que la renta proveniente de su explotación permita el desarrollo con diversificación vinculado a actividades productivas contenedoras del tejido social.

Lineamiento V **Garantizar a la población el derecho tanto al arraigo como a la emigración en busca de nuevas oportunidades de progreso**

Implementando políticas convergentes de promoción de actividades económicas, inversión pública y tenencia segura de la tierra que, traducidas en el acceso al empleo, vivienda, salud, educación y conectividad, viabilicen el arraigo de la población en su lugar de origen; y, al mismo tiempo, desarrollando políticas también convergentes en las áreas demandantes de mano de obra asociada a nuevos enclaves productivos, que garanticen a la población migrante el acceso a los mismos bienes y servicios.

Lineamiento VI

Intervenir en los procesos de urbanización que atentan contra la eficiencia y sostenibilidad de las ciudades

Controlando la tendencia al crecimiento expansivo, disperso y de baja densidad, que conlleva la extensión sistemática de infraestructuras, la ocupación de áreas productivas o ambientalmente frágiles y la persistencia de prácticas especulativas, resultando en ciudades caras, inaccesibles y conflictivas; guiando su transformación, por el contrario, hacia modelos más compactos, eficientes y sustentables mediante el manejo de instrumentos de planificación e intervención pública adecuados.

Lineamiento VII

Garantizar a todos los habitantes el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada

Fortaleciendo las políticas de acceso a la tierra y la vivienda de todos los sectores socioeconómicos mediante la regulación de los mercados de suelo con un enfoque de promoción social, así como la construcción de barrios integrados, con acceso a los servicios, equipamientos y espacios públicos de calidad, en los que se fomente la diversidad y se generen posibilidades para que toda la población logre acceder a los bienes públicos, de modo que la oferta habitacional de calidad sea un derecho para todos los habitantes.

Lineamiento VIII

Articular políticas interjurisdiccionales para el gobierno de las áreas metropolitanas

Construyendo plataformas que permitan administrar de forma concertada los conflictos y oportunidades de las economías de aglomeración, atendiendo particularmente a la planificación de los sistemas y redes cuyo manejo supone responsabilidades compartidas entre distintos niveles de gobierno tales como las cuencas hídricas, el transporte y la movilidad y el tratamiento y disposición final de residuos, entre otros.

Lineamiento IX

Consolidar la planificación territorial en todos los niveles del Estado

Fortaleciendo las capacidades político-técnicas de los agentes planificadores y ejecutores de políticas públicas, creando mecanismos administrativos que fomenten la articulación intersectorial e interjurisdiccional entre organismos de los distintos niveles de gobierno, fortaleciendo el andamiaje normativo relativo a sus responsabilidades concurrentes y concibiendo las iniciativas de planificación con una perspectiva interescalar que, superando la visión atomizada y fragmentaria del territorio, abone la construcción de un federalismo concertado.

Lineamiento X

Evaluar y monitorear las políticas de planificación y ordenamiento territorial

Elaborando indicadores que, sobre la base del manejo de las herramientas tecnológicas disponibles, pongan a disposición de los responsables de gobierno el conocimiento sistemático y actualizado de los procesos de producción del territorio, identificando tanto la evolución de sus conflictos y oportunidades como el impacto de las políticas públicas implementadas, aportando con ello información clave para ajustar o renovar las estrategias de intervención.

I. Integración regional

Consolidar el proceso de integración regional suramericana

Continuando con la planificación conjunta de infraestructuras estratégicas para la integración, tanto en el plano físico como económico, cultural y social, fomentadas en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas, mediante la participación en los foros bilaterales y multilaterales de integración territorial y en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.



Hidrovía río Paraguay Pcia. de Formosa

La integración regional y global es una necesidad imperiosa para el desarrollo del país. Los procesos de integración son complejos y requieren planes que expliciten las ventajas de la integración, tanto para el Gobierno Nacional como para los provinciales y locales involucrados, de modo de sensibilizar a los decisores gubernamentales y no gubernamentales sobre sus consecuencias, y las posibilidades de contrarrestar aquellos efectos que se consideren negativos. La identificación clara y precisa del perfil productivo competitivo de las microrregiones es fundamental para direccionar con coherencia las normas y planes de ordenamiento nacional y provincial, que sirvan de fundamento para establecer acuerdos de cooperación binacional con países limítrofes y de la región. Las áreas de frontera son clave en los procesos de integración, ya que pueden asegurar que los beneficios de dicha integración signifiquen mejoras concretas en las economías regionales, proporcionando posibilidades de progreso e intercambio, y evitando situaciones de degradación socioterritorial y explotación abusiva de personas o recursos naturales.

EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO



Para implementar este lineamiento es necesario:

I. COORDINAR LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL CON OTROS PAÍSES

- **Armonizando políticas, marcos regulatorios y planes de ordenamiento territorial.** Participando en foros internacionales y en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, promoviendo acuerdos entre países, y aportando a la agenda de integración suramericana y de las Naciones Unidas. Previendo contradicciones y superposiciones que dificulten los procesos de integración de la Argentina con otros países, prioritariamente de la región.

- **Promoviendo, especialmente, normas de ordenamiento territorial complementarias en zonas fronterizas.** Focalizadas en cuestiones de preservación del ambiente natural, como reservas y parques naturales, protección de grupos vulnerables tales como inmigrantes transfronterizos y comunidades originarias, y actividades económicas.

- **Aumentando el valor agregado de la producción.** A partir de la generación de cadenas productivas complementarias con otros países y regiones, procurando la cooperación regional como modelo de desarrollo, reemplazando al enfoque de la competitividad. Incentivando el uso intensivo de las tecnologías de la información, proveyendo de infraestructura que soporte el desarrollo de tecnologías de comunicación de punta, que permitan facilitar las relaciones comerciales, culturales y sociales entre países, simplificando así los procesos de integración y desarrollo.

II. LLEVAR ADELANTE LA PLANIFICACIÓN CONJUNTA DE INFRAESTRUCTURAS ESTRATÉGICAS

- **Desarrollando ejes de integración y desarrollo (EID).** Encuadrando los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de EID. Se espera, así, generar canales de conectividad como hidrovías, rutas, aeropuertos, etc. a partir de las facilidades proporcionadas por el intercambio de pa-

sajeros y cargas entre países, asegurando un financiamiento adecuado para proyectos prioritarios.

- **Asegurando sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional del desarrollo regional.** Desplegando nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos con esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgo de cada proyecto.

- **Promoviendo nuevas formas de regionalismo abierto.** Realizándose acciones tanto normativas como de ejecución de infraestructuras, especialmente la realización de pavimentos y pasos fronterizos, que mejoren las condiciones de integración económica, cultural y social.

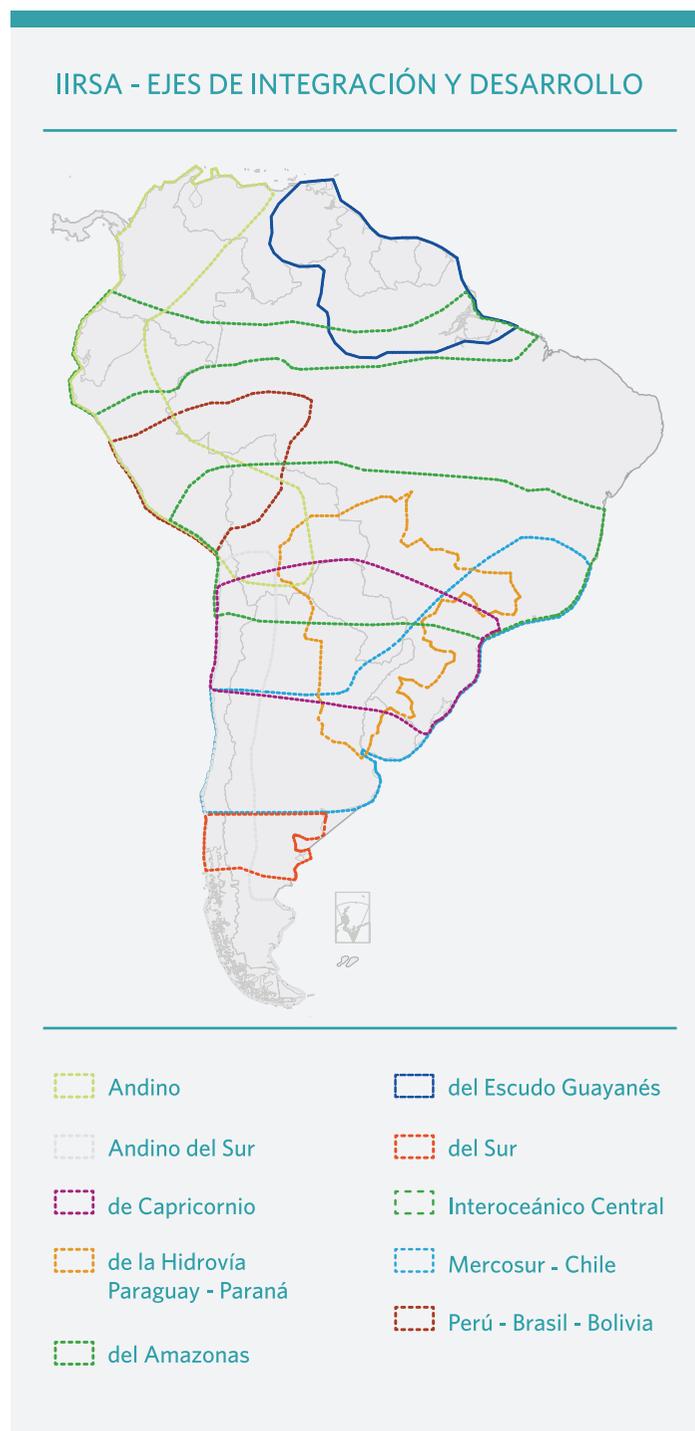
III. OPTIMIZAR EL DESEMPEÑO DE LAS ÁREAS DE FRONTERA

- **Mejorando el funcionamiento y la comodidad de los puestos fronterizos.** Los pasos fronterizos son identificados como nodos de intercambio entre ambos países y, en ese sentido, son objeto de planificación de su organización espacial de modo de reducir congestión de tránsito e incomodidad, brindando elementos de seguridad y confort, como infraestructuras comerciales y policiales. Se entiende también como nuevo rol de los puestos fronterizos servir como puntos de referencia para la cooperación internacional en casos de desastre, albergando equipamiento para responder en tiempo y forma ante su ocurrencia.

- **Aumentando la coordinación público-privada en áreas de frontera.** Eliminando barreras y facilitando los procedimientos aduaneros, introduciendo en los procesos de intercambio entre países mecanismos de concertación y acuerdos que faciliten las relaciones entre gobiernos, organismos públicos y privados, para implementar iniciativas que tiendan al desarrollo comercial, científico-tecnológico y sociocultural entre los países de la región. La mejor coordinación entre organismos públicos se manifiesta en el manejo de los comités de frontera en forma eficiente, reduciendo la congestión de tránsito en los pasos fronterizos y en una mayor comodidad del proceso de cruce de fronteras en general.

- **Atendiendo prioridades y potencialidades microrregionales en zonas de frontera.** Para su desarrollo sostenido, tanto en el campo agropecuario como en el agroindustrial, industrial y de servicios, adecuadamente enmarcados en sus respectivos

planes estratégicos territoriales (PET). Asimismo, es importante proteger recursos naturales y patrimoniales en zonas de frontera, evitando que los grandes proyectos de infraestructura y conectividad y las transformaciones que generan, lleven a su destrucción o afectación.





INTEGRACIÓN REGIONAL BILATERAL Y MULTILATERAL

Proceso a partir del cual el país y sus distintas regiones establecen relaciones culturales y comerciales con los países vecinos, en primer lugar, y con el resto del mundo, en general. Este proceso es complejo ya que implica la negociación y firma de acuerdos de cooperación tanto bilateral, es decir entre dos países, como multilateral, entre más de dos, para intercambiar determinados principios o bienes.

En dicho proceso, resulta clave la planificación territorial de las microrregiones en las zonas de frontera, pues es allí donde ocurren los intercambios y se generan también problemas sociales vinculados con actividades ilegales, migraciones de grupos vulnerables y degradación del ambiente.

Las infraestructuras de dichos lugares, como asimismo los puertos, aeropuertos y principales redes, necesitan funcionar adecuadamente para sustentar el mayor flujo de movimientos generado por los intercambios.



CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN)

Organismo creado en agosto de 2009, en el marco de la UNASUR, para implementar iniciativas de integración de la infraestructura regional de sus países miembros. En este sentido, recoge toda la trayectoria desarrollada por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que se ha transformado en el órgano técnico del COSIPLAN. Sus objetivos básicos son: a) promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico y de preservación ambiental; b) aumentar la capacidad y potencialidades de la población regional y local a través del desarrollo de la infraestructura; c) diseñar estrategias regionales de planificación para el desarrollo de la infraestructura; d) fomentar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación a fin de superar barreras geográficas y operativas; y e) impulsar la aplicación de metodologías que viabilicen el diseño, la ejecución y operación de los proyectos de integración física. El COSIPLAN promueve una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, conformada por proyectos de alto impacto para la integración física regional, que pueden ser nacionales, binacionales o multinacionales.

II. Planificación de infraestructura, equipamiento y servicios

Continuar con la planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo con equidad territorial

Afianzando la construcción del Modelo Deseado concertado en el Plan Estratégico Territorial, mediante la identificación de las inversiones estratégicas para el desarrollo, con particular atención a las regiones históricamente postergadas, para corregir asimetrías y alcanzar una estructura socioterritorial que otorgue oportunidades de progreso para toda la población.



Puente Rosario-Victoria

La inversión en infraestructuras y equipamiento, tanto a nivel regional como a nivel local, es un medio fundamental para sustentar el desarrollo de las economías regionales, que son reconocidas a su vez como el medio idóneo para la creación de oportunidades de progreso de la población. Dichas infraestructuras incluyen, a nivel regional, la realización de corredores de movilidad multimodal -materializados en las distintas obras y proyectos que se encuentran en cartera-, de hidrovías, redes camineras, trenes, aeropuertos, etc. junto a planes maestros de ampliación de las redes de producción y distribución de energía, servicios de telecomunicaciones y los servicios de abastecimiento de agua potable y cloacas. Tales infraestructuras, entendidas como redes, tienen la posibilidad de potenciar las economías regionales que sustentan el sistema de ciudades, buscando la conformación de un sistema policéntrico de modo que todas las ciudades en sus diferentes jerarquías -y las regiones a las que pertenecen- generen oportunidades de progreso.

El diseño de la infraestructura debe estar asociado a los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Las redes de infraestructura sanitaria, energética, vial, comunicacional y de transporte, contribuyen a desarrollar el soporte necesario de los procesos de desarrollo territorial, junto con la planificación del equipamiento de salud, educación, y los aspectos productivos y comerciales. La cuestión de la movilidad es clave para la transformación de territorios en el siglo XXI: la conformación de corredores regionales de movilidad multimodal -en los que se combinan distintos medios de transporte, trenes de alta velocidad, transporte fluvial y marítimo, aerolíneas y transporte automotor, tanto de pasajeros como de cargas- constituye el medio a través del cual se busca estimular el desarrollo de las distintas regiones.

Para implementar este lineamiento es necesario:

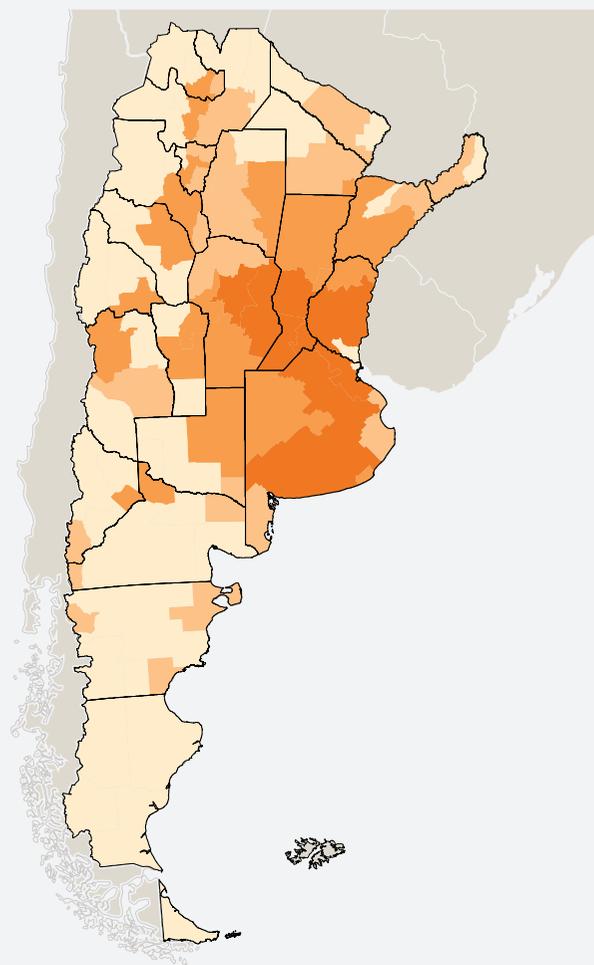
I. PROMOVER EL DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES

- **Promocionando el crecimiento de la producción en todas sus formas.** Tanto a nivel de las grandes empresas, que demandan una infraestructura adecuada de parques industriales, como en lo que refiere a las empresas medianas y pequeñas, con sus respectivas demandas de infraestructuras y equipamientos.
- **Estimulando la diversificación económica.** Proveyendo de medios suficientes para la promoción de actividades con potencialidades, tanto de generación de ingresos y empleo para toda la población como así también de rentabilidad social, empresaria y ambiental.
- **Promocionando nuevas formas de producción y consolidación de nodos productivos.** Mediante la provisión de energía, agua, transporte y telecomunicaciones. Planeando nodos de generación y distribución de energía, agua y telecomunicaciones, para sustentar múltiples formas de producción generadoras de oportunidades de desarrollo regional, asegurando niveles de cobertura aceptables como condición fundamental para la radicación de actividades y servicios.

II. PLANIFICAR UN MODELO TERRITORIAL EQUILIBRADO A PARTIR DE UNA RED DE INFRAESTRUCTURAS

- **Incentivando el desarrollo de corredores multimodales interregionales.** Asentando el despliegue de infraestructuras en el territorio a partir de la voluntad de promover el desarrollo de regiones más rezagadas y de las comunidades que en ellas habitan y no exclusivamente en requerimientos económicos.

COMPLEJOS POR MICRORREGIÓN



1-10 16-25 11-15 26-29

- **Asegurando la conectividad, la comunicación y la distribución de recursos hídricos y energéticos.** Integrando a las ciudades y el campo, mejorando el acceso a mercados de diferentes escalas, así como proveyendo de agua, recursos energéticos y telecomunicaciones a través de la inversión en redes de infraestructura que permita el desarrollo de toda la población del país.
- **Previendo los nodos de intercambio de las redes y la logística.** En función de la tecnología disponible y adecuada en cada región, incluyendo playas de maniobras, puertos, aeropuertos y otros, de modo que se encuentren en condiciones de sustentar el desarrollo promovido por los planes regionales. Proyectando la logística del transporte de bienes de forma integrada y en respuesta a las necesidades de la producción regional.

III. PLANIFICAR UN MODELO TERRITORIAL EQUILIBRADO A PARTIR DE UN SISTEMA POLICÉNTRICO DE CIUDADES

- **Promoviendo la inversión pública productiva en la radicación de nodos estratégicos de producción y servicios.** Se busca equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos que se han concentrado históricamente en las grandes ciudades y capitales provinciales. Se espera, de esta manera, generar actividades productivas en ciudades de distintos tamaños de modo de regular el crecimiento y las migraciones entre ciudades grandes, medianas y pequeñas en beneficio de un mayor equilibrio socioterritorial y de la eficiencia productiva. Aplicando normas específicas que regulen la actividad económica, tanto en términos industriales como de servicios, en distintos tipos de ciudades y microrregiones, con el propósito de generar variadas ofertas de mano de obra que ayuden al objetivo de equilibrar la distribución de población en el territorio.

- **Propiciando el desarrollo de subcentros regionales.** De modo que funcionen en el sistema urbano como complemento de las ciudades principales con dotaciones propias de servicios de salud, educación, cultura y vivienda, disponiendo de las inversiones en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional, alentando el arraigo y el equilibrio demográfico.

IV. COORDINAR ADECUADAMENTE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DISEÑO DE REDES DE INFRAESTRUCTURA

- **Definiendo obras de infraestructura clave.** A partir de ejes prioritarios de crecimiento por provincia y microrregión y en función de planes territoriales, para promover el desarrollo equilibrado de oportunidades de progreso de economías regionales.

- **Estableciendo marcos regulatorios de financiamiento de infraestructuras comunes entre provincias.** Definiendo mecanismos claros, a nivel local y provincial, de financiamiento público en áreas periféricas, atrayendo la inversión privada elevando las ventajas comparativas de una región a la hora de decidir la localización de inversiones productivas.

- **Financiando infraestructuras de servicios y equipamientos básicos.** En particular, dotando de escuelas y centros de salud, junto a la inversión en agua, saneamiento y energía, así como proveyendo de riego y servicios especializados a las zonas rurales que emergen como un aspecto fundamental de soporte a la producción.



REDES

La definición más elemental de redes es aquella que las concibe como un conjunto de nodos vinculados por líneas o canales. Hace referencia, así, a la forma que adoptan las distintas redes. Sin embargo, esta definición es insuficiente si no se incorpora la organización socioinstitucional que está por detrás del funcionamiento de las redes. La planificación, la gestión y la regulación de las redes dan cuenta de proyectos políticos, económicos y sociales encarnados por los distintos actores.

Las redes representan los flujos y las interacciones que forman una parte esencial de la dinámica del territorio. Estos flujos (de personas, de bienes, de servicios, de informaciones) relacionan lugares distantes y ponen en evidencia la multiescalaridad de los procesos territoriales.



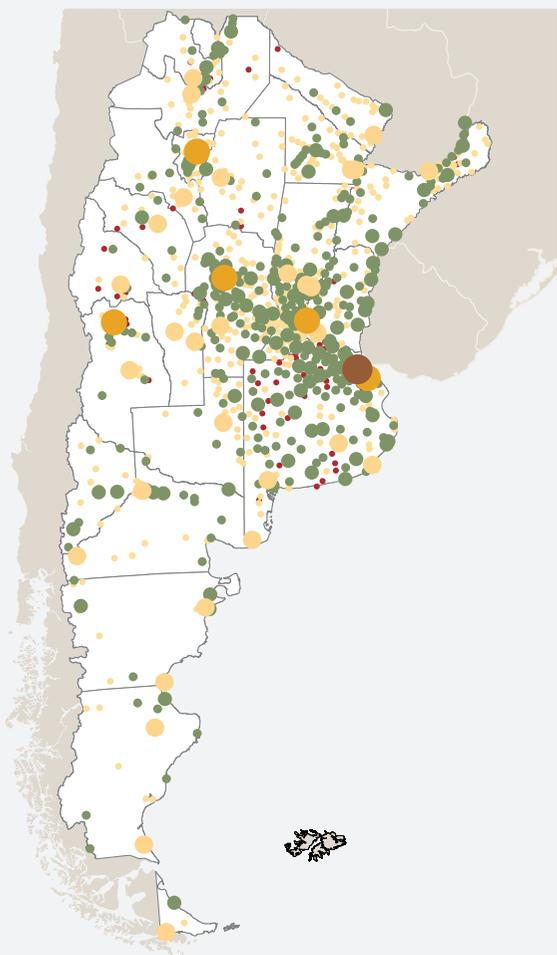
SISTEMA POLICÉNTRICO DE ASENTAMIENTOS

En ellos hay una distribución relativamente equilibrada de las actividades y los servicios que se ofrecen en los distintos tipos de asentamientos y no hay grandes diferencias entre ellos. Por oposición, un sistema con primacía muestra una elevada concentración de esa oferta en uno o en pocos núcleos.

Desde el punto de vista de la planificación territorial, un sistema policéntrico está en mejores condiciones de garantizar la equidad territorial, ya que facilita el acceso de la población a los centros de servicios, repartiendo las capacidades para brindar esos servicios urbanos en toda la red de asentamientos.

La conformación de un sistema policéntrico de asentamientos se apoya en distintas estrategias de planificación que tratan de crear un nivel básico de condiciones de bienestar equiparables en todo el territorio, distribuyen la inversión pública en equipamientos e infraestructuras entre los asentamientos, fortalecen las redes de ciudades medias y pequeñas, y conforman redes de circulación que hacen accesibles para la mayor cantidad de habitantes los centros urbanos que ofrecen los servicios más complejos.

ASENTAMIENTOS Y URBANIZACIÓN JERARQUÍA URBANA SEGÚN NODO



- Nodo internacional
- Nodos nacionales
- Nodos regionales
- Nodos subregionales
- Nodos microrregionales A
- Nodos microrregionales B
- Nodos microrregionales C

CONECTIVIDAD DIGITAL OBRAS PROYECTADAS



- Núcleo de acceso al conocimiento pendiente
- Núcleo de acceso al conocimiento habilitado
- Red federal de fibra óptica troncal proyectada
- Red federal de fibra óptica troncal terminada
- Red federal de fibra óptica provincial proyectada
- Red federal de fibra óptica provincial terminada
- Red Vial Nacional

III. Planificación territorial y prevención y reducción del riesgo de desastres

Fortalecer la incorporación de la prevención y la reducción del riesgo de desastres en la planificación territorial

Concientizando a los agentes públicos y privados sobre los riesgos potenciales resultantes de las actividades humanas y sus efectos en el cambio climático, así como sobre la necesidad de ejecutar obras de prevención, implementar normativas específicas y establecer sistemas de alarma temprana que anticipen y mitiguen el impacto de desastres originados por eventos naturales y/o antrópicos, para construir territorios más seguros.



Caviahue, Neuquén

La prevención del riesgo de desastre, y su atención cuando este ocurre, es un tema clave en la agenda pública a nivel mundial. En nuestro país se ha empezado a trabajar en el desarrollo de sistemas de alerta temprana y modelos de prevención asociados a los mecanismos de regulación y control de la producción de hábitat. La planificación y el ordenamiento territorial son piezas clave en la búsqueda de la reducción de riesgos y sustentabilidad, incorporando acciones que minimicen los problemas y los efectos de las inundaciones, peligros de deslaves en zonas montañosas, movimientos telúricos y demás tipologías de riesgos que pueden afectar a las distintas regiones del país. Se considera que es necesario sistematizar y complementar mecanismos normativos e instrumentos metodológicos de modo de lograr el trabajo integrado entre distintos niveles de gobierno a fin de obtener mejores resultados.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. FORTALECER LOS DIAGNÓSTICOS DE RIESGO

- **Actualizando los diagnósticos de amenazas y vulnerabilidades.**

Incorporando las amenazas de origen natural y/o tecnológico, sus características salientes y su localización espacial, y la relación entre ellas y los procesos de degradación ambiental, en tanto factores que potencian la peligrosidad de los eventos naturales.

- **Monitoreando los cuadros de situación de amenazas y vulnerabilidades.**

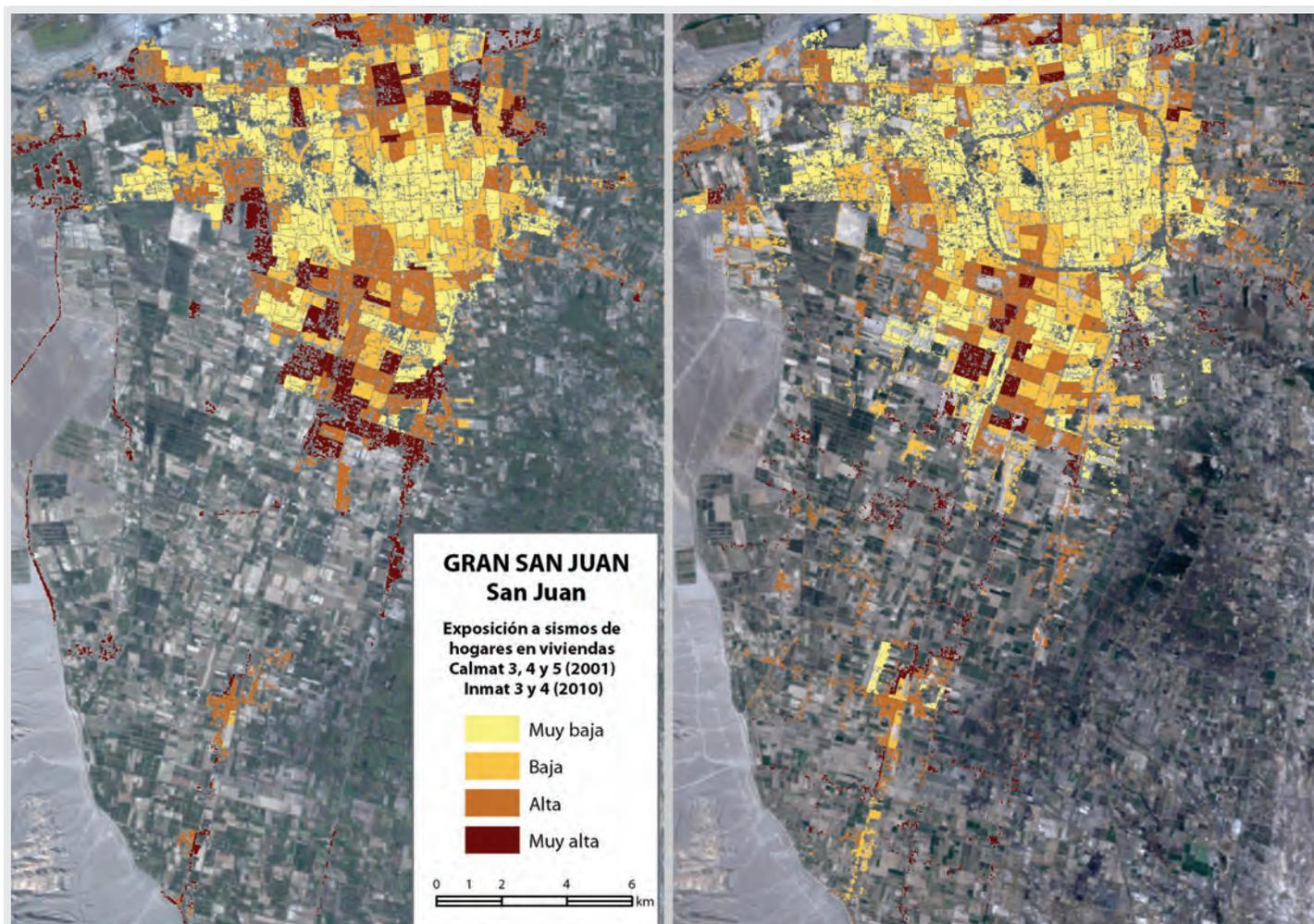
Trabajando en conjunto programas nacionales, equipos provinciales y organizaciones no gubernamentales que permiten incorporar los criterios de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático en los modelos territoriales Actual y Deseado, diferenciando las estrategias en función de las áreas a cualificar, a potenciar y a desarrollar. En todos los casos debe tenerse en cuenta que la presencia de amenazas y

procesos de degradación es, por un lado, una restricción para la localización de las inversiones y, por el otro, un elemento central a considerar en la regulación y ocupación del uso del suelo y sus actividades.

II. INCORPORAR LA DIMENSIÓN DEL RIESGO EN LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

- **Integrando metodológicamente los diagnósticos de amenazas y vulnerabilidades en la revisión y actualización de los planes de ordenamiento territorial vigentes.**

Promoviendo el desarrollo de estrategias provinciales de reducción de riesgo y adaptación al cambio climático. Contando con una estrategia de comunicación dirigida a la población, en general, y a sus actores sociales representantes, en particular, de modo que la comunidad acompañe con información adecuada las medidas de prevención que se buscan impulsar.



Exposición sísmica, área metropolitana de San Juan

- **Desarrollando planes provinciales y locales de reducción del riesgo y adaptación a los efectos del cambio climático.** Involucrando actores sociales académicos especializados y representantes de la comunidad para construir escenarios de riesgo -incluyendo los efectos esperados del cambio climático- en sus respectivas regiones, ciudades y localidades. A partir de tales ejercicios, desarrollar planes para mitigar sus consecuencias negativas. Establecer mecanismos de coordinación entre organismos de modo de armonizar legislación y acción, especialmente procurando proteger a los sectores sociales más vulnerables expuestos a riesgos.

- **Contribuyendo a la adaptación al cambio climático.** Generando mecanismos de articulación entre la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo. A través del fortalecimiento de los medios de vida y las estrategias de planificación del uso del suelo que acompañan y no confrontan a los acontecimientos de la naturaleza, como, por ejemplo, la identificación y respeto de zonas de inundación de ríos.

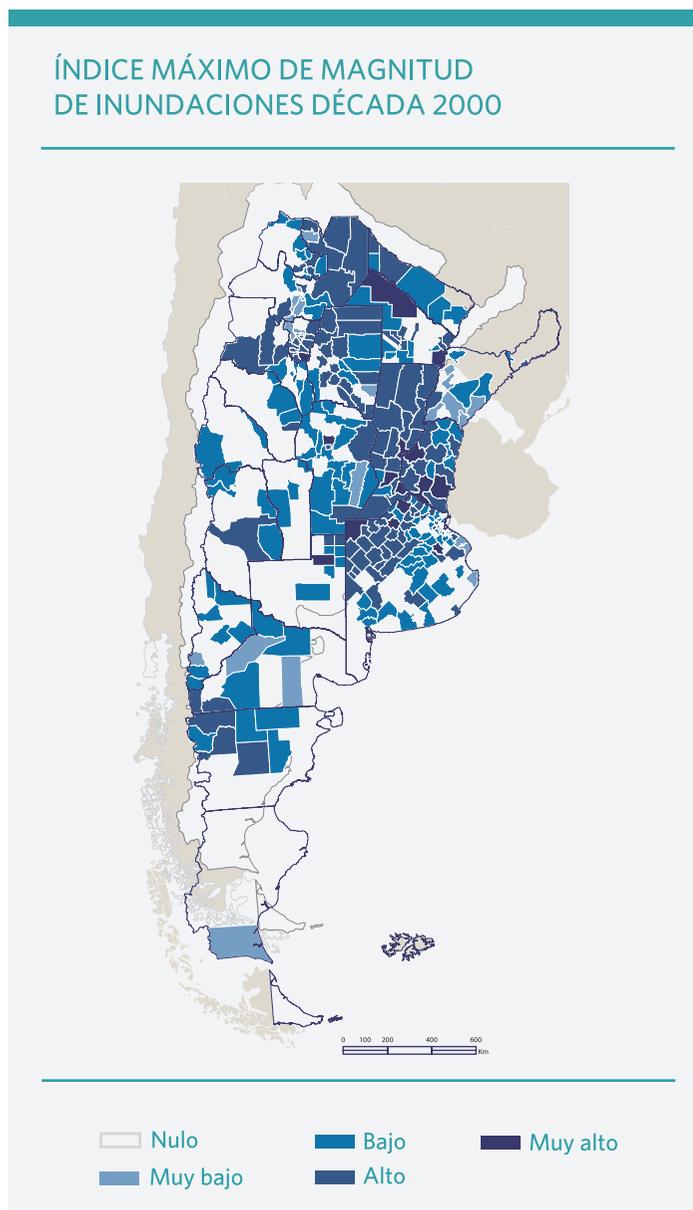
- **Desarrollando e incorporando criterios de evaluación del riesgo en la ponderación y jerarquización de la cartera de proyectos provinciales.** Incorporando las cuestiones de riesgo como una dimensión de análisis de los potenciales impactos territoriales de los proyectos de inversión, complementaria con las dimensiones ambiental, económica, social y del medio construido.

III. ASEGURAR LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DE DESASTRES

- **Interviniendo en los factores de vulnerabilidad de la sociedad que interactúan con las amenazas.** Identificando anticipadamente causas sociales, económicas, culturales, institucionales y físicas (infraestructuras y equipamientos), que influyen y condicionan el grado de daños de desastre a nivel provincial y municipal.

- **Estimulando inversiones públicas y privadas dirigidas a reducir riesgos de desastres.** A través de programas que proporcionen ventajas comparativas a aquellos proyectos que incorporen voluntariamente medidas para minimizar riesgos de desastres en sus intervenciones, especialmente dirigidos a sectores vulnerables de la sociedad que no disponen de recursos para protegerse por sus propios medios, tales como excepciones impositivas, subsidios y otras modalidades.

- **Institucionalizando los procedimientos necesarios para la prevención y respuesta rápida ante desastres.** Verificando la coherencia, articulación y armonización de los marcos regulatorios de distintas provincias y creando, cuando no existiesen previa-



mente, las estructuras organizativas más eficaces para preparar tanto a Gobiernos Provinciales como Municipales para prevenir y reaccionar ante desastres. Promoviendo estructuras socioterritoriales que permitan la identificación temprana de riesgos, acompañadas de metodologías sistemáticas de monitoreo y control del riesgo.

- **Promoviendo sistemas de seguros coherentes y favorables a los sectores populares.** Verificando que estimulen la prevención y no la especulación, a partir del desarrollo de publicaciones sistemáticas y consistentes sobre los efectos del riesgo de desastres orientados a la opinión pública, brindando información estadística robusta que promueva el desarrollo de mercados de seguros transparentes y eficientes.



CUENCA

Una cuenca hidrográfica es un área que recoge las aguas superficiales en un único sistema de drenaje natural, es decir, que drena sus aguas a través de un único río al mar o hacia un lago endorreico. Una cuenca hidrográfica está delimitada por la divisoria de aguas, línea de las cumbres que distribuyen las aguas hacia una u otra cuenca. Las cuencas hidrográficas constituyen una unidad desde el punto de vista de la dinámica hídrica, estrechamente vinculada con el aprovechamiento integral de los recursos naturales y con los usos del suelo que se desarrollan en su superficie. Por todo ello, puede constituirse en una unidad de planificación de gran importancia para una mirada integrada de la dinámica del medio natural y de los procesos sociales y económicos. El enfoque de cuencas hidrográficas plantea la necesidad de coordinar diferentes unidades políticas y administrativas en la planificación territorial.



RIESGO

Contingencia o proximidad de un daño, que puede ocasionar pérdida de vidas humanas, personas damnificadas, daño en propiedades o interrupción de actividades económicas, debido a un fenómeno natural o de origen antrópico no intencional.



DESASTRE

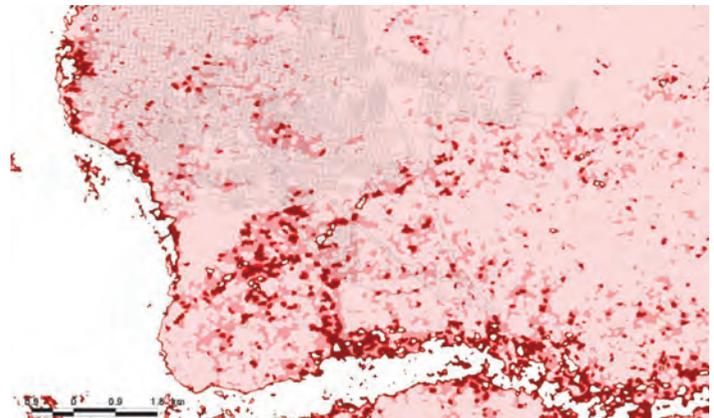
Situación causada por un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre, que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y/o el medio ambiente. Es la ocurrencia efectiva de un evento que, como consecuencia de la vulnerabilidad de los elementos expuestos, causa efectos adversos sobre estos.



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL ANÁLISIS DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL ÁMBITO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Las políticas de desarrollo territorial intentan ser el marco para promover una adecuada distribución de las instalaciones físicas acorde con las limitaciones del territorio. Es así que se reconoce que tanto las amenazas como los procesos de degradación asociados van a incidir en la localización de las actividades junto con la instalación de proyectos de inversión o infraestructuras esenciales. Se traduce en la redefinición de usos del suelo, la posibilidad de establecer alternativas de uso y seleccionar aquella técnicamente viable y económicamente factible.

La planificación territorial abre el marco de análisis para entender la vocación del territorio (los límites a los cuales se debe sujetar su uso y el aprovechamiento/conservación de los recursos que ofrece) en función de sus potencialidades y limitaciones. En consecuencia, es necesario considerar la inclusión de medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres como una componente de la Planificación Estratégica y el Ordenamiento Territorial que va a derivar en la necesidad de incluir el análisis del riesgo en la formulación de los proyectos de inversión pública.



Amenazas de anegamiento, área de expansión de Corrientes



Selva de Yungas, desmonte y quema, Salta

IV. Gestión de recursos naturales y sociales del territorio

Propender al equilibrio de los procesos de desarrollo mediante la gestión adecuada de los recursos naturales y sociales del territorio

Promoviendo en las distintas regiones del país modelos productivos que, aprovechando sus activos ambientales, gestionen el territorio de modo sustentable articulando la matriz productiva, mitigando el impacto de la expansión de nuevas actividades sobre las economías preexistentes, compatibilizando el uso de paquetes tecnológicos con la calidad ambiental de los asentamientos humanos y orientando que la renta proveniente de su explotación permita el desarrollo con diversificación vinculado a actividades productivas contenedoras del tejido social.



Ciudad de Buenos Aires

La conciliación de la producción con la preservación del ambiente natural y construido constituye el pilar del enfoque del desarrollo sustentable. Nuestro desarrollo económico, basado principalmente en la producción primaria y en la explotación de sus recursos minerales e hidrocarbúricos, conlleva la obligación de trabajar con pautas tecnológicas que no afecten al medio natural o construido. Los conflictos en el territorio se pueden dar entre la producción y el ambiente -ya sea natural o construido- y también entre diferentes fuerzas productivas. El desafío, entonces, es encontrar soluciones que permitan el desarrollo en regiones ambientalmente frágiles mitigando su impacto; administrando el manejo de recursos naturales, en especial el agua; y minimizando el impacto del desarrollo repentino de nuevas industrias por sobre otras preexistentes, como por ejemplo el de la industria petrolera o minera por sobre la agroindustrial, con el objetivo de evitar desequilibrios económicos y sociales. Encontrar mecanismos para la redistribución de las ganancias generadas, con el fin de evitar desequilibrios entre diferentes sectores sociales o productivos, y contribuir a la mitigación sobre el medioambiente son elementos cruciales para asegurar el modelo de desarrollo sustentable.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. INTEGRAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO CON LAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- **Asegurándose de acompañar procesos productivos transformadores del territorio con modelos territoriales que puedan contener sus impactos.** Mediante la planificación de infraestructura adecuada; la provisión de vivienda, equipamiento y servicios; y la protección de procesos productivos e infraestructuras ya existentes.

- **Contribuyendo con la infraestructura al uso sustentable de los recursos naturales y del suelo.** A través de una gestión integrada y responsable de la inversión en infraestructura, mediante procesos de ordenamiento territorial, proveyendo de redes prioritarias donde los planes lo señalen, y contribuyendo con racionalidad técnica a las decisiones políticas.

- **Formulando planes de usos de suelo rural a escala microrregional con el fin de proteger la diversidad biológica y los ecosistemas.** Contemplando, entre otras medidas, la creación y defensa de corredores biológicos aun en zonas productivas, y el diseño de áreas naturales protegidas en diversas categorías.

- **Protegiendo a poblaciones expuestas a riesgos ambientales.** Cuidando a poblaciones concentradas o dispersas, del uso de agroquímicos y actividades que constituyen amenazas a la salud pública, asegurando que existan distancias adecuadas entre el uso de agroquímicos y los espacios habitados. Impidiendo la contaminación de aguas y tierras por actividades industriales y mineras, y los depósitos de residuos en la proximidad de asentamientos humanos.

- **Planificando la redistribución demográfica en el territorio nacional desde la perspectiva de la sustentabilidad.** A través de la planificación prospectiva para una mejor organización de los asentamientos humanos en función de la oferta del medio ambiente natural y las actividades económicas y desalentando la concentración excesiva de población en ecosistemas frágiles.

II. CONTAR CON MARCOS REGULATORIOS QUE PROTEJAN EL AMBIENTE SIN DESALENTAR LA PRODUCCIÓN

- **Coordinando marcos regulatorios nacionales y provinciales.** Fortaleciendo los mecanismos de control de la legislación ambiental a nivel provincial, identificando y penando, adecuadamente, casos de incumplimiento, encontrando mecanismos apropiados de negociación y persuasión para el reemplazo de actividades productivas dañinas para el ambiente por ac-



Puerto San Julián, Santa Cruz



Dique Río Hondo, Santiago del Estero

tividades también rentables pero con impactos ambientales mitigables. Priorizando la protección en forma preventiva de los recursos naturales, tales como el agua, la tierra, el aire, los bosques naturales y las especies animales en extinción, promoviendo su protección a través de la adquisición de áreas clave y concientización comunitaria de su importancia.

- **Incentivando la inversión productiva sustentable.** Acordando pautas de inversión productiva que estimulen la protección del ambiente sustentable, de forma respetuosa con el medio natural y social, y desalentando aquellas inversiones que tienden a ser intrusivas y nocivas, para compatibilizar la producción y el medio natural. Respetando condicionantes del medio natural, como cuencas, depresiones y conformaciones naturales de estructuración del territorio en los planes de explotación productiva. Evitando la interrupción de ciclos de renovación de los ecosistemas naturales con elementos antrópicos de explotación masiva de recursos como minas, deforestación y utilización

hídrica en procesos industriales. Organizando el territorio a partir de sus cuencas, generando las instancias administrativas intermunicipales o interprovinciales que permitan una gestión eficiente y coordinada del recurso (comités de cuenca).

- **Gestionando en forma coordinada los recursos naturales y tecnológicos.** Unificando a nivel nacional las medidas de gestión en materia de recursos naturales y los objetivos de desarrollo rural, equidad territorial, protección y preservación de los ecosistemas y organización del espacio, a través de la aplicación estricta y sistemática de la evaluación de impacto ambiental de todas las actividades industriales y su monitoreo constante a partir de sistemas de indicadores dinámicos que involucren a especialistas trabajando desde distintas organizaciones. Utilizar tecnologías adecuadas y limpias que impulsen procesos productivos sustentables, explotando recursos naturales generadores de energía abundantes en distintas regiones.

- **Previendo la degradación de tierras con actitud agroecológica.** Tanto a nivel nacional como provincial y municipal, a través de un sistema de monitoreo y evaluación periódica que permita establecer alertas tempranas ante el avance de actividades productivas incompatibles con la protección del ambiente, estableciendo protocolos eficientes y oportunos para interponer acciones legales adecuadas.

- **Proveyendo de incentivos a pequeñas y medianas empresas para que incorporen valor en sus cadenas productivas sin afectar al ambiente.** A través de distintas líneas financieras adecuadas a las necesidades y modalidades de distintas regiones del país acompañadas de asesoramiento técnico que tenga en cuenta los obstáculos de transporte y comercialización de su producción, previendo estímulos para el uso de energías y tecnologías productivas no contaminantes.

III. ESTIMULAR LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS TRADICIONALES Y PRESERVAR EL PATRIMONIO

- **Contribuyendo a la valorización del patrimonio natural y cultural.** A través de una gestión integrada y responsable de los recursos articulada con los ejercicios de ordenamiento del territorio y junto a campañas específicas de educación, difusión y expresiones artísticas locales, que ayuden al propósito de preparar a las poblaciones locales en la defensa de su patrimonio.

- **Promoviendo el turismo en sus distintas formas.** Dado que su versatilidad permite introducir oportunidades de desarrollo local en distintas regiones, asegurando que se cumplan estándares de

calidad y perfiles no predatorios de recursos e intangibles locales. Regulando permisos de explotación turística junto a actividades rurales y áreas de protección del patrimonio.



DESARROLLO SUSTENTABLE

Concepción del desarrollo que propugna la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. El desarrollo sustentable promueve el equilibrio entre las variables del crecimiento económico, equidad social y calidad ambiental, en un espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y por el sentido de pertenencia de la comunidad. La equidad social a la que alude el desarrollo sustentable se considera en dos dimensiones temporales: la intergeneracional, que hace referencia al futuro, y la intrageneracional, que invita a actuar en el presente.



SISTEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y UNA CADENA DE SOSTENIBILIDAD

El futuro urbano solo será verdaderamente equitativo si el mundo gestiona de forma sostenible sus recursos naturales. En las últimas décadas, se ha acelerado la competencia entre diferentes usos de la tierra, agravada por la intensidad de uso y la falta de regulación. La seguridad alimentaria es una de las primeras víctimas de la mala gestión de la tierra y es, al mismo tiempo, un reto rural y urbano que afecta especialmente a los pobres, las mujeres y los grupos vulnerables. Los vínculos urbano-rurales pueden asegurar que los alimentos se produzcan cerca y dentro de las ciudades y pueblos, así como en las zonas rurales situadas favorablemente respecto de insumos y mercados. En paralelo, las regiones deben mejorar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia y otros recursos naturales para todos aquellos cuyos medios de vida dependen de ellos, a través de innovadoras y equitativas políticas, instrumentos y marcos de regulación de suelo, con una base de equidad de género y sensibilidad hacia los jóvenes, y en el marco de los derechos humanos (ONU Hábitat, 2015).



Parque industrial Madryn, Chubut

ESTIMACIÓN DE CRECIMIENTO DE POBLACIÓN - ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN DE VACA MUERTA

ONDAS DE CRECIMIENTO

A la Onda 1 se les asignan 200.000 habitantes que se incorporarían en un primer período no inferior a 5 años.

A las otras Ondas se les asignan 150.000, 100.000 y 50.000 habitantes, respectivamente, lo que completa los 500.000 habitantes en un período no inferior a 10 años. Con criterio precautorio, se considera conveniente no fijarles órdenes de desarrollo, no asignarles plazos temporales ni descartar la posibilidad de simultaneidades.



REFERENCIAS

----- Ondas de Crecimiento

1 N° de Onda

VENTANAS DE SHALE

- Gas húmedo
- Gas seco
- Ventana petróleo
- Cuenca Neuquina Productiva
- Cuenca Neuquina Sedimentaria

POBLACIÓN

○ A mayor tamaño de los círculos, mayor cantidad de población

V. Derecho al desarrollo personal en el lugar de origen y a la emigración en busca de progreso

Garantizar a la población el derecho tanto al arraigo como a la emigración en busca de nuevas oportunidades de progreso

Implementando políticas convergentes de promoción de actividades económicas, inversión pública y tenencia segura de la tierra que, traducidas en el acceso al empleo, vivienda, salud, educación y conectividad, viabilicen el arraigo de la población en su lugar de origen; y, al mismo tiempo, desarrollando políticas también convergentes en las áreas demandantes de mano de obra asociada a nuevos enclaves productivos, que garanticen a la población migrante el acceso a los mismos bienes y servicios.



Termas de Fiambalá, Catamarca

Los cambios en los patrones productivos regionales tienen incidencia directa en el comportamiento de los mercados de trabajo. Como consecuencia de ello, se agudiza la brecha entre regiones atractoras de población, por tener economías diversificadas que ofrecen amplias oportunidades de empleo o enclaves productivos fuertemente demandantes de mano de obra, y regiones con alta productividad pero bajo requerimiento de mano de obra o regiones con precarias economías de subsistencia, ambas expulsoras de población. Todo ello supone procesos demográficos selectivos que exigen políticas particularizadas para garantizar el derecho de los habitantes al desarrollo con inclusión social, sea este en su lugar de origen o a través de la migración en busca de nuevas oportunidades.

La planificación regional es la herramienta con la que cuenta el Estado en todos sus niveles para intervenir en estas dinámicas, tanto fomentado procesos virtuosos de desarrollo que hagan posible el arraigo de la población en su lugar de origen como previendo políticas específicas para mitigar las externalidades negativas de las iniciativas productivas que desencadenan mi-

graciones interregionales. Planificar el desarrollo regional significa, en ambos casos, articular el derecho al trabajo digno con el acceso a los bienes y servicios necesarios -como la vivienda, la educación, la salud, la movilidad, entre otros- para la reproducción de la vida con cohesión social.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. FOMENTAR PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE PROPICIEN EL ARRAIGO RURAL

- **Promoviendo la diversificación económica y la pluriactividad de las áreas rurales para consolidar el arraigo y lograr un mayor equilibrio poblacional.** Revirtiendo el carácter expulsor del modelo agropecuario actual, armonizando la relación entre el sector más dinámico de las grandes empresas productoras con un alto nivel de tecnificación vinculado fundamentalmente a los mercados internacionales y las comunidades rurales de campesinos.

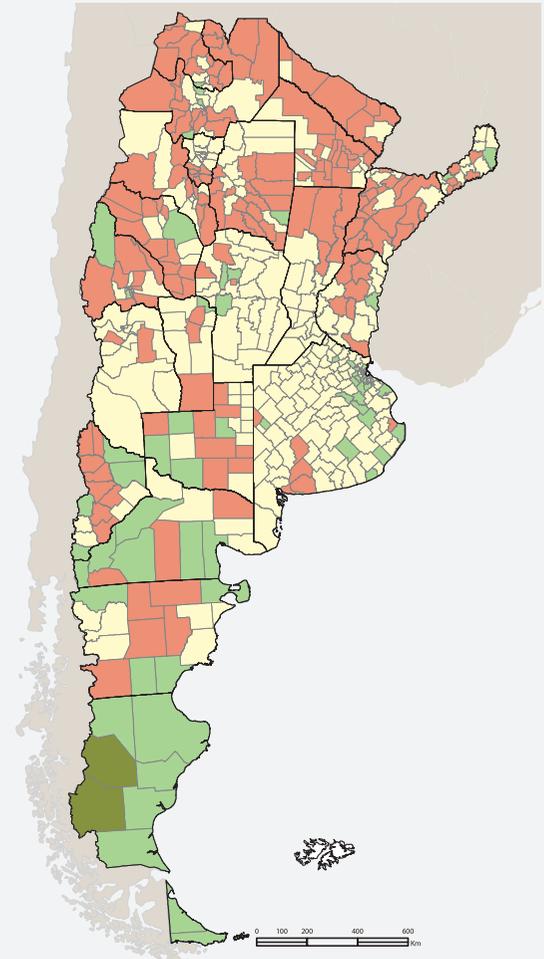
- **Promoviendo la agricultura familiar y el asociativismo entre pequeños productores y agricultores.** Fortaleciendo la agricultura familiar como estrategia de equilibrio territorial y equidad social, mediante el establecimiento de unidades productivas sustentables definidas en función de tamaños de parcelas que aseguren el sustento de un núcleo humano con un excedente comercializable. Promocionando el cooperativismo como herramienta para mejorar la distribución de la renta agraria, promoviendo cadenas de valor y mayores niveles de competitividad. Estimulando, asimismo, redes de asociación, intercambio y cooperación entre familias dentro de una misma comunidad que permitan llevar a cabo emprendimientos de subsistencia y comerciales que impulsen un desarrollo sustentable, respetando las pautas culturales y geográficas en cada región.

- **Generando nuevos mecanismos de promoción del desarrollo local.** Mejorando la institucionalidad y las capacidades instaladas de los gobiernos locales para gestionar proyectos y recursos disponibles ante agencias y gobiernos supralocales destinados al desarrollo local; implementando procesos participativos para la identificación de necesidades y prioridades que comprometan a la población de la localidad; fortaleciendo la identidad territorial a través de iniciativas que pongan en valor los recursos naturales y culturales propios.

II. PLANIFICAR MODELOS TERRITORIALES CONDUCENTES A LA INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

- **Fortaleciendo la accesibilidad y la conectividad de las áreas rurales.** A través del mejoramiento de los caminos rurales que

SALDO MIGRATORIO POR DEPARTAMENTO 2001 - 2010



■ Negativo ■ Positivo alto
■ Neutro ■ Positivo muy alto

garanticen el acceso de la producción a los mercados de consumo, así como el acceso de la población a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo; proveyendo niveles de cobertura de las redes de telecomunicación adecuados a las necesidades contemporáneas; viabilizando el derecho a la inclusión y fomentando la cohesión territorial.

- **Mejorando sustancialmente la gestión del agua y del riego como factor clave del desarrollo agropecuario.** Evitando tanto el uso ineficiente del recurso hídrico como la degradación de su calidad, para avanzar en la construcción de iniciativas eficaces de planificación territorial rural.

- **Consolidando la red nacional de centros de servicio rural y de pequeñas ciudades de apoyo al sector agropecuario.** Promoviendo la mayor variedad en tamaño, función y densidad de modo de lograr una estructura territorial más rica y dinámica, evitando la concentración de población en unas pocas ciudades cabeceras; proveyendo una red de caminos adecuadamente mantenida y con servicios de transporte de media distancia, que favorezca la complementariedad entre asentamientos de distinta jerarquía.

- **Creando buenas condiciones de vida de la población y acceso a los servicios.** Distribuyendo estratégicamente en todo el territorio nacional servicios básicos, vivienda y equipamiento de salud y educación. Priorizando en los planes de ordenamiento territorial la localización de actividades generadoras de empleos, emprendimientos populares, fuentes de ingresos y medios de capacitación, atención social y progreso.



Comodoro Rivadavia, Chubut



Ciudad de Neuquén

- **Fomentando planes de usos de suelo rural.** Formulando planes de usos del suelo rural a escalas microrregionales que contemplen la creación y defensa de corredores biológicos. Incorporando en planes de desarrollo rural mayor control de las actividades extractivas, de modo de preservar recursos naturales esenciales para la vida, tales como los suelos, el aire y los recursos hídricos de los efluentes y deshechos.

III. PLANIFICAR PREVIENDO EL IMPACTO HABITACIONAL DE LAS CORRIENTES MIGRATORIAS

- **Evaluar el impacto habitacional de las corrientes migratorias en los procesos de desarrollo territorial.** Realizando proyecciones demográficas regionales asociadas a las actividades productivas que demandan mano de obra y dimensionando su impacto en el crecimiento de las ciudades involucradas en lo que respecta a las necesidades de infraestructuras, viviendas y equipamiento; planificando según escenarios alternativos que contemplen la creación de suelo urbano para la producción de hábitat popular de modo de evitar el asentamiento informal de la población.

- **Implementar mecanismos de planeamiento participativo.** Incluyendo a la población migrante en los procesos de planificación del territorio, teniendo en cuenta sus particularidades socioculturales, de modo de promover su integración social y evitar los conflictos urbanos derivados de la existencia de comunidades marginadas y segregadas espacialmente.

- **Estableciendo relaciones virtuosas de codesarrollo habitacional.** Promoviendo la creación de vínculos específicos, de naturaleza comercial, cultural o social, entre las regiones expulsoras de población y las regiones receptoras. Tendiendo a colaborar con el progreso de las regiones expulsoras, atrayendo posibilidades de producción y generación de mayores rentas, y aportando un principio de interculturalidad que fomente la diversidad habitacional y el atractivo turístico y cultural de las poblaciones receptoras.

IV. REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA

- **Promoviendo la tenencia segura de la tierra como mecanismo de arraigo y desarrollo.** Sistematizando criterios a nivel nacional para la regularización del suelo rural que, basados en el cumplimiento de preceptos constitucionales de derechos humanos, sean adaptados a las particularidades de cada región mediante sus procesos de implementación; asegurando que los pequeños productores obtengan la propiedad de sus tierras de modo



de estimular su productividad y consolidar su radicación; implementando proyectos de titulación que garanticen la participación de la sociedad civil como mecanismo de transparencia y legitimidad en su implementación.

▪ **Estimulando distintas formas de tenencia segura de la tierra, tanto individuales como colectivas.** De modo de responder a los requerimientos de comunidades, grupos vulnerables y emprendimientos productivos diversos, con respuestas adecuadas a sus necesidades y acervo cultural; evitando desarrollar procesos complejos y costosos de transferencia de propiedad que, contraviniendo sus tradiciones, pudieran dificultar el proceso de desarrollo comunitario que se promueve en una región.



ÁREAS RURALES

Las áreas rurales se caracterizaban, tradicionalmente, porque sus actividades predominantes eran la agricultura o la ganadería. Actualmente se considera que son áreas multifuncionales en las que se desarrollan un gran número de actividades, además de las ya mencionadas: silvicultura, minería, pesca, turismo rural, recreación, servicios ambientales, pequeñas industrias, etcétera. Desde el punto de vista de la población, se caracterizan por la dispersión de los asentamientos o por el agrupamiento en pequeños centros de servicios rurales, con una baja densidad.



TENENCIA SEGURA DE SUELO

El suelo alude al soporte territorial de las actividades humanas. Está definido legalmente por una superficie determinada, todo lo que se encuentra debajo y por encima, como asimismo todo lo clavado y plantado, aludiendo a la vegetación y a las construcciones que se hayan realizado. La tenencia segura del suelo es el principio por el cual una persona, grupo familiar o comunidad no pueden ser expulsados de la tierra en la que habitan. Tal tenencia segura puede ser resultado de la propiedad, basada en documentos legales que así lo prueban, tales como escrituras debidamente registradas; o el reconocimiento de derechos de uso a comunidades o individuos por vivir en dicha tierra durante determinado tiempo; o por la existencia de permisos de usufructo, como alquileres que permiten su permanencia en una determinada parcela.

VÍNCULOS URBANO-RURALES

La cambiante naturaleza de las formas de asentamiento y uso del territorio generó nuevos vínculos urbano-rurales que plantean desafíos para la planificación territorial. El ámbito rural ha dejado de ser receptor exclusivo de actividades primarias o extractivas para valorizarse a través de la instalación de industrias o de las actividades asociadas con el turismo rural, la recreación y los servicios ambientales. Los flujos de intercambios productivos entre áreas rurales y urbanas son múltiples a partir de la provisión de materias primas, alimentos y productos industrializados en los pequeños centros de servicios rurales. De particular relevancia son las nuevas estrategias que promueven la reactivación de los cinturones hortícolas y la provisión de frutas y hortalizas “de proximidad” que se comercializan en mercados cercanos. En sentido inverso, la producción agropecuaria se encuentra cada vez más inserta en complejos productivos que integran una amplia gama de sofisticados servicios provistos por los centros urbanos, derivados de la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías a la producción.

Desde el punto de vista de la población, la constante de la migración rural-urbana debe considerar numerosas situaciones intermedias en las que algunas ciudades pequeñas y medianas ganan población que proviene del campo o de ciudades más grandes y, además, son sede de la residencia de trabajadores que desarrollan sus tareas cotidianas en ámbitos rurales. El impacto de las nuevas tecnologías de información y comunicación es muy significativo ya que promueven una conectividad inédita para las áreas rurales y son una herramienta potente para brindar mejores condiciones de vida. Lo mismo sucede con todas las estrategias dirigidas a brindar mejores alternativas de movilidad, lo que amplía el espectro de destinos posibles en los que se accede a los servicios que satisfacen las necesidades de la población.

Son especialmente importantes las articulaciones urbano-rurales que se desarrollan en la franja periurbana, sujeta a una serie de procesos contradictorios y conflictivos que incluyen, entre otros, la preservación de las actividades rurales, el avance de la urbanización, la especulación inmobiliaria urbana, las franjas de protección para el desarrollo de actividades potencialmente contaminantes como las que requieren de agroquímicos, la protección de las fuentes de agua, etcétera.

VI. Procesos de urbanización

Intervenir en los procesos de urbanización que atentan contra la eficiencia y sostenibilidad de las ciudades

Controlando la tendencia al crecimiento expansivo, disperso y de baja densidad, que conlleva la extensión sistemática de infraestructuras, la ocupación de áreas productivas o ambientalmente frágiles y la persistencia de prácticas especulativas, resultando en ciudades caras, inaccesibles y conflictivas; guiando su transformación, por el contrario, hacia modelos más compactos, eficientes y sustentables mediante el manejo de instrumentos de planificación e intervención pública adecuados.

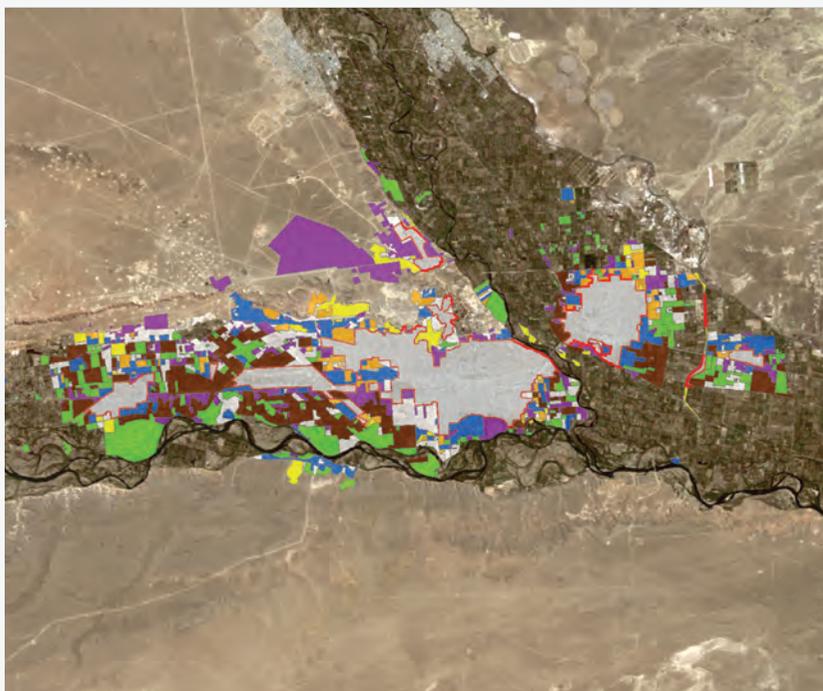


Ciudad de Salta

Las problemáticas y los lineamientos de las ciudades grandes y medias del país ocupan un lugar preponderante por la carga demográfica que representan. En general, existe en estas una urgente necesidad de generar un urbanismo más eficiente, y necesariamente se apunta a encontrar alternativas al modelo actual de crecimiento de ciudad que, ya sea por programas públicos de viviendas, asentamientos informales o iniciativas del mercado de desarrollo inmobiliario, supone ciudades extensas, dispersas, de baja densidad, imposibles de asistir con infraestructura, servicios, equipamiento y movilidad. Los nodos microrregionales revelan tendencias coincidentes, aunque su magnitud no alcanza para alterar la estructura urbana de manera significativa.

La interfase rural-urbana es el espacio en el que se plantean los mayores indicadores de vulnerabilidad social. Allí la tierra es disputada entre diferentes usos productivos, suntuarios, el paisaje y las poblaciones de menores recursos. Las actividades económicas en dicha interfase no terminan de definirse como urbanas ni rurales, y es precisamente esa indefinición la que favorece su desinversión y las penurias que viven sus poblaciones que reproducen condiciones de pobreza rural, ahora en un contexto semiurbano, generando anillos de asentamientos informales alrededor de las ciudades.

TEJIDOS RESIDENCIALES EXPANSIÓN 1991 - 2010 NEUQUÉN - CIPOLLETTI



TIPOS DE TEJIDOS

- Loteo formal
- Grandes parcelas residenciales
- Vivienda social
- Villas y asentamientos
- Vacíos urbanos
- Agrícola confinado
- Otros tejidos
- Envolverte 1991

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. PLANIFICAR CIUDADES MÁS EFICIENTES EN RELACIÓN CON EL USO DEL SUELO DE MODO TAL QUE RESULTEN MÁS JUSTAS, SUSTENTABLES Y SEGURAS

- **Promoviendo la densificación y compacidad urbana.** Aumentando la densidad promedio del tejido residencial mientras se estimula la mixtura e integración social. Promoviendo que las ciudades tiendan a ser compactas, posibilitando la financiación de redes de infraestructuras y dotación de servicios urbanos, salud, vivienda, educación, equipamientos y transporte.
- **Promoviendo usos de suelo mixtos y evitando los usos monofuncionales.** Asegurando la combinación de usos, en particular el de empleo y vivienda, en los desarrollos urbanos futuros. Incentivando el crecimiento de la actividad económica y el empleo en áreas residenciales existentes con el fin de evitar la segregación social y los viajes diarios largos y costosos.
- **Fomentando la renovación, rehabilitación y revitalización urbana.** Preservando el patrimonio histórico y cultural de las ciudades y evitando el despoblamiento residencial de las áreas

centrales. Promoviendo recuperar su vitalidad y adecuando la normativa urbana para que se premien los usos residenciales y los servicios asociados penalizando la expulsión de población. Promoviendo políticas que desalientan la gentrificación, para que la población residente pueda permanecer en el área renovada, mejorando sus condiciones de vida, y no se vea forzada al desplazamiento.

- **Introduciendo instrumentos de regulación de los mercados del suelo.** Condicionando los costos de los terrenos y la creación y captación de plusvalías, revirtiendo procesos de segregación socioterritorial, y redistribuyendo rentas urbanas a partir de la regulación de densidades y la edificabilidad.

II. ACTUAR SOBRE EL PERIURBANO DE LAS CIUDADES Y LA INTERFASE RURAL-URBANA

- **Controlando y guiando la expansión urbana.** Estableciendo una delimitación normativa para la expansión urbana con el fin de impedir la expansión horizontal de la ciudad a partir de desarrollos de baja densidad, y evitando vacíos urbanos en los procesos de crecimiento de las ciudades.



Expansión urbana



Interfase rural-urbana

- **Promoviendo cordones frutihortícolas en áreas periurbanas.** Generando empleo y oportunidades de desarrollo local, introduciendo valor agregado a la producción primaria regional. Estimulando, a través de zonificaciones, actividades en parcelas cuyos tamaños no permitan la explotación intensiva, desalentando su ocupación con desarrollos residenciales de barrios cerrados por valores diferenciales de suelo.

- **Promoviendo la creación y densificación de parques industriales.** Brindando infraestructuras adecuadas y accesibles a distintas categorías de productores. Permitiendo establecimientos concentrados, evitando su expansión y dispersión por el territorio y sus correspondientes problemas de tránsito, provisión energética y tratamiento de residuos.

III. ASEGURAR LA CALIDAD DE LAS CALLES Y LA CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

- **Promoviendo el buen diseño y mantenimiento de calles y espacios públicos.** Estableciendo criterios y estándares según usos recreativos de escala regional, urbana y barrial acorde a las características de distintas ciudades y regiones, clima y cultura, explicitados en sus normas.

- **Promoviendo la seguridad desde el diseño urbano.** Integrando residencias, comercios, oficinas y lugares de esparcimiento con el fin de que los espacios públicos permanezcan con

actividades y resulten más seguros durante las 24 horas del día, permitiendo que la concurrencia de ciudadanos actúe como vigilancia. Minimizando desde el diseño urbano la existencia de lugares abandonados o desolados en ciertas horas del día o la noche, y contribuyendo a su control y mantenimiento.

- **Promoviendo la seguridad en los espacios públicos desde el diseño de las construcciones.** Maximizando la visibilidad y creando calles, senderos y espacios iluminados que estén a la vista, rodeados de ventanas, pudiendo ser observados por otras personas que habitan o trabajan en edificios que dan al espacio público. Prohibiendo que paredes o cercos ciegos den a calles o espacios públicos.

IV. ASEGURAR LA MOVILIDAD DE LAS PERSONAS PARA ACCEDER A LA EDUCACIÓN, EL TRABAJO, LA ATENCIÓN DE LA SALUD Y LA RECREACIÓN

- **Articulando las políticas de planificación territorial con las de transporte y movilidad.** Planificando el diseño y patrón del tejido urbano e influenciando en la localización, escala, densidad y mezcla de usos del suelo, de forma que ayude a reducir la necesidad de viajar y la longitud de los viajes; y logrando que sea más seguro y confortable para las personas acceder a empleos, educación, comercios, servicios y espacios de recreación.

- **Alentando al máximo el uso del transporte público.** Fortaleciendo el transporte público a través de una mejor cobertura espacial y temporal, un aumento de las frecuencias de los servicios, el cumplimiento de las frecuencias previstas y el mejoramiento de las condiciones de acceso a la red de transporte público. Articulando los distintos modos y las distintas líneas de transporte público, llegando a su integración física, tarifaria y operativa promoviendo medidas que desalienten el uso del automóvil particular.

- **Promoviendo los modos no motorizados, los viajes a pie y en bicicleta.** Organizando ciclovías que garanticen un desplazamiento seguro y protegido, y desarrollando redes o itinerarios peatonales en los que se consideren especialmente las condiciones de seguridad, confort y atractivo del diseño urbano. Articulando e integrando el transporte en bicicleta y a pie con el transporte público. Proveyendo de estacionamiento para bicicletas en puntos estratégicos y alentando a empleadores a proveer de duchas y estacionamiento para ciclistas en oficinas y comercios.



INSTRUMENTOS PARA LA INTERVENCIÓN POR PARTE DEL ESTADO EN LOS MERCADOS DEL SUELO E INMOBILIARIOS PARA PROPICIAR EL CRECIMIENTO URBANO SUSTENTABLE

- **El gravamen especial de inmuebles ociosos.** Constituye un tributo particular progresivo en el tiempo, imponible a los inmuebles que, habiendo sido declarados con el deber de englobar, subdividir, edificar o utilizar, no han efectivizado dicha obligación.

- **La contribución por mejoras.** Es un tributo específico destinado al financiamiento de obras públicas que mejoran el valor del inmueble, pagado en forma proporcional al conjunto de todos los beneficiados.

- **La cesión de tierras.** Se trata de cesiones obligatorias de suelo destinadas al equipamiento local, construcción de vivienda social y necesidades comunitarias, vinculadas con proyectos de urbanización u otorgamientos de usos o capacidades constructivas intensivos.

- **La expropiación.** Se entiende por esta a la compra compulsiva de tierra a particulares, por parte del Estado. Requiere declaración previa de utilidad pública y compensación monetaria.

- **El englobamiento y la subdivisión parcelaria.** Son dos modalidades de ordenar el dominio de la propiedad inmueble, sumando una o más parcelas con el propósito de obtener algún beneficio (como, por ejemplo, mejoras en los indicadores de constructibilidad permitidos) o, por el contrario, subdividiendo parcelas en unidades menores con el fin de facilitar su uso y usufructo.

- **La compensación de deudas por inmuebles.** Es una forma de estímulo al pago de deudas a través del aporte de recur-

sos en especies por parte de propietarios en dificultades de pago.

- **El banco de tierras.** Se trata de un inventario de las parcelas fiscales disponibles para desarrollar proyectos de vivienda social, espacios verdes o equipamientos sociales prioritarios para la población.

- **La participación del Estado en la valorización de inmuebles por acción urbanística.** Consiste en operatorias de “puesta en valor” en las que el Estado, buscando promover determinados inmuebles, sea por su valor patrimonial, paisajístico o de otra naturaleza, invierte realizando determinadas obras estratégicas que se espera producirán dicha valorización.

- **El reajuste de tierras.** Se trata de la revisión de las dimensiones de parcelas con el propósito de implementar determinadas políticas públicas.

- **La asociación público-privada y/o el convenio urbanístico.** Es una forma de acuerdo entre organizaciones privadas con algún nivel del Estado, comprometiéndose a compartir recursos de suelo, infraestructura urbana y recursos financieros para desarrollar un proyecto de interés para ambos sectores. Esta asociación puede adquirir distintas figuras legales, como la corporación público-privada, la asociación sectorial, etc.

- **El plan especial de interés socioambiental.** Se trata de operatorias dirigidas específicamente a resolver cuestiones sociales y ambientales prioritarias para una comunidad, por lo que se le otorga una norma de zonificación especial.



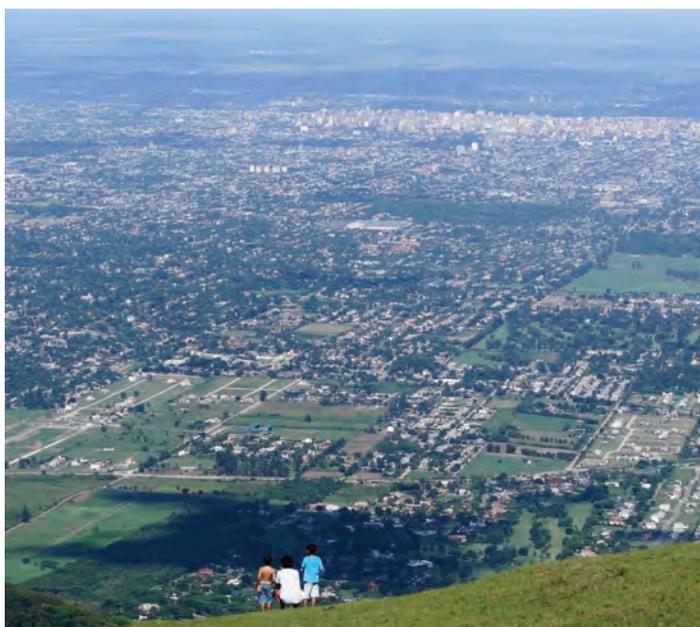
OBJETIVO 11 DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS NACIONES UNIDAS (GOAL 11, ONU-HÁBITAT)

- **11.1.** Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- **11.2.** Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- **11.3.** Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para lograr una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- **11.4.** Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- **11.5.** Para 2030, reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por desastres y reducir en un [x]% las pérdidas económicas en relación con el producto interno bruto causadas por desastres, incluidos los desastres relacionados con el agua, con especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables.
- **11.6.** Para 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, lo que incluye prestar especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- **11.7.** Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- **11.8.** Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.
- **11.9.** Para 2020, aumentar en un [x]% el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- **11.10.** Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para la construcción de edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Fuente: Naciones Unidas. Sustainable Development. Knowledge Platform. Sustainable Development Goals.



Ciudad de Posadas, Misiones



Ciudad de San Miguel de Tucumán

INTERFASE RURAL-URBANA

Encuentro de lo urbano con lo rural o con los sistemas ecológicos. Es un conjunto fragmentado de usos del suelo urbano, usos naturales y usos rurales. Es un área diversa que ofrece acceso a trabajos tanto urbanos como rurales, con diferentes instituciones, tipos de costumbres, leyes y prácticas que afectan las decisiones y acciones que se toman en ella, por lo que resulta un área difícil de organizar.

Dependiendo del tipo de ciudad, su emplazamiento, geografía y características productivas, la interfase rural-urbana tiene un enorme potencial de desarrollo. Por una parte, si dispone de tierra fértil, como ocurre en muchos casos, puede generar un cinturón frutihortícola para abastecer al mercado local. Cuando, por el contrario, la tierra no es fértil pero se dispone de energía de distinto tipo, la interfase rural-urbana representa un espacio ideal para el establecimiento de parques industriales en los que desarrollar actividades productivas que abastezcan al mercado nacional y, dependiendo de los productos, también el mercado internacional. A su vez, la interfase rural-urbana tiene un potencial de enorme importancia para constituirse en un medio de recreación de las poblaciones urbanas y turísticas a través de una oferta diferenciada de servicios de parques, espacios verdes y ofrecimientos educativos de calidad.

VII. Derecho a la vivienda y a la ciudad

Garantizar a todos los habitantes el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada

Fortaleciendo las políticas de acceso a la tierra y la vivienda de todos los sectores socioeconómicos mediante la regulación de los mercados de suelo con un enfoque de promoción social, así como la construcción de barrios integrados, con acceso a los servicios, equipamientos y espacios públicos de calidad, en los que se fomente la diversidad y se generen posibilidades para que toda la población logre acceder a los bienes públicos, de modo que la oferta habitacional de calidad sea un derecho para todos los habitantes.



Fuente: S.Kaminker

Puerto Madryn, Chubut

La realidad nacional y regional evidencia que el esfuerzo público de inversión en soluciones habitacionales para distintos sectores sociales no es suficiente para garantizar el derecho de todos los habitantes a acceder a una vivienda adecuada. El aumento exponencial del precio del suelo urbano asociado a los ciclos de crecimiento económico, agranda la brecha entre los sectores sociales que pueden acceder a la oferta del mercado y los sectores populares que, de no ser alcanzados por la oferta pública, quedan condenados a la informalidad y la exclusión socioterritorial. La experiencia indica que para alcanzar progresivamente el derecho a la ciudad y la vivienda adecuada, es necesario implementar una serie de medidas concurrentes, a través de políticas públicas que multipliquen la oferta -conjugando la participación del sector público, el sector privado y las organizaciones sociales en el proceso de construcción del hábitat-, y que regulen los derechos y obligaciones de los propietarios de suelo, mediante determinaciones resultantes de procesos de planificación territorial socialmente concertados.

Planificar el territorio con la perspectiva ampliada que implica el derecho al hábitat adecuado, superador de la visión cuantitativa de la producción de viviendas, exige que el diseño de las políticas incorpore otras dimensiones que determinan la posibilidad o no de concretar tales derechos. Entre estas, la dimensión espacial se destaca de manera primordial. El emplazamiento marginal habitual de los barrios destinados a los sectores populares y la distancia a las redes de infraestructura y movilidad, son factores de segregación que penalizan la integración social y el acceso a los bienes y servicios esenciales para el desarrollo personal y comunitario. Por el contrario, los barrios bien insertos en la estructura urbana, con equipamientos de cercanía compartidos con barrios vecinos y con buenos servicios de movilidad para acceder a los de mayor escala, son factores que fomentan la integración social y viabilizan la concreción de derechos básicos. En esta misma línea, los barrios con usos mixtos -vivienda, comercio, equipamientos, etc.- de mayor densidad habitacional y con espacios públicos de calidad, tienden a aportar más vitalidad y seguridad a la vida cotidiana, asociadas a la mayor actividad que conllevan. La diversificación de iniciativas y la progresiva incorporación de instrumentos de regulación y gestión vinculados con las estrategias de planificación del territorio, son otros aspectos determinantes de la concreción de este orden de derechos.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. PROGRAMAR LA PRODUCCIÓN DE HÁBITAT POPULAR INCLUSIVO EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- **Evaluando adecuadamente la demanda de vivienda, equipamiento y servicios.** Dimensionando las necesidades de hábitat popular a través de proyecciones demográficas, vinculadas tanto al déficit preexistente como a las eventuales corrientes migratorias producto de las perspectivas de crecimiento de actividades económicas demandantes de mano de obra.
- **Introduciendo en los planes estratégicos y sus respectivos códigos de ordenamiento urbano una visión integradora del desarrollo habitacional.** Asegurando que los emprendimientos de vivienda social sean diseñados con un enfoque urbanístico que promueva la integración espacial de los sectores sociales más vulnerables, con emplazamientos bien insertos en la estructura urbana y bien vinculados con las redes de conectividad y movilidad, que minimicen su tendencia a la fragmentación y polarización social.
- **Interviniendo en el comportamiento de los mercados de suelo con un enfoque de sostenibilidad social.** Asumiendo la responsabilidad del Estado en la distribución equitativa de los costos y beneficios de la urbanización y evitando que criterios exclusivamente rentistas prevalezcan por sobre las necesidades de



Santa Cruz - Puerto San Julián



Ciudad de San Miguel de Tucumán

desarrollo socioterritorial. Creando programas y proyectos de iniciativa pública y/o público-privada con vocación de incidir en el comportamiento de los mercados locales de suelo y con determinadas proporciones de tierra destinadas a la producción de vivienda social.

- **Desplegando simultáneamente distintas alternativas de producción de hábitat social adecuadas a cada realidad socioterritorial.** Implementando complementaria y/o alternativamente políticas de construcción de vivienda nueva y de mejoramiento del hábitat subestándar con regularización dominial de barrios informales. Diseñando y conduciendo iniciativas públicas y/o público-privadas que habiliten la participación y cooperación de distintos segmentos de la sociedad, tanto emprendedores inmobiliarios y empresas constructoras locales como organizaciones sociales de distinta naturaleza, entrenadas en la producción de hábitat popular.



Viviendas ProCrear, Tandil, Buenos Aires



Construcción de vivienda social

- **Institucionalizando iniciativas que habiliten la disponibilidad de tierra para la producción de hábitat popular.** Fomentando la creación de bancos de suelo por parte de los gobiernos locales y provinciales como herramienta para dar respuesta a la movilización social en demanda de acceso a la tierra. Garantizando, mediante regulaciones específicas, el desarrollo de instrumentos públicos de captación de parte del incremento del valor del suelo producido por sus propias inversiones y determinaciones, para su reinversión en procesos de producción de hábitat social.

II. INCENTIVAR EL DESARROLLO SOCIALMENTE SUSTENTABLE DE LOS TEJIDOS URBANOS

- **Promoviendo el desarrollo residencial de las tierras vacantes insertas en el tejido urbano.** Fomentando el completamiento del tejido a través de la urbanización de los vacíos urbanos con buenas condiciones de suelo y acceso a infraestructura y transporte. Promoviendo operaciones de vivienda pública o público-pri-

vada, con densidades residenciales medias y usos mixtos que tiendan a la formación de centralidades barriales. Aplicando normativas que graven la vacancia y/o la subutilización de la edificabilidad y premien las operaciones de completamiento del tejido urbano.

- **Fomentando los loteos residenciales de mediana y alta densidad.** Evitando el crecimiento expansivo de la mancha urbana con loteos de baja densidad como solución exclusiva a la necesidad de vivienda, que suponen un requerimiento de ampliación sistemática de las redes de infraestructura y servicios así como serias dificultades de acceso a las redes de conectividad y movilidad. Fomentando la toma de conciencia de los desarrolladores públicos, privados y de las organizaciones sociales acerca de los beneficios que implica producir tipologías edificatorias alternativas que aumenten la compacidad de la urbanización.

- **Incentivando la mixtura entre barrios con poblaciones de distintos niveles de ingresos.** Promoviendo barrios socialmente heterogéneos que favorezcan el desarrollo de una base socioeconómica sustentable y eviten los riesgos de segregación y estigmatización de los grandes conjuntos habitacionales. Diseñando dispositivos de producción de vivienda social de pequeña escala en predios insertos en tejidos urbanos consolidados, que fomenten la integración social en los barrios ya constituidos.

III. GENERAR ALTERNATIVAS INTEGRALES DE MEJORA Y PROVISIÓN DE HÁBITAT POPULAR AL INTERIOR DE LA CIUDAD CONSOLIDADA

- **Desarrollando programas de rehabilitación edilicia e integración social en las áreas urbanas consolidadas.** Implementando programas de reconversión de inquilinatos, hoteles y pensiones, recuperación y regularización de viviendas ocupadas o nuevos edificios de vivienda pública dentro del parcelario existente. Procurando anclar población en las áreas centrales de modo de incentivar su plena vitalidad y seguridad durante el día y la noche y de aprovechar su amplia oferta de dotaciones y servicios. Integrando a los habitantes de villas y asentamientos mediante procesos de mejora de la urbanización, regularización dominial y extensión de redes y servicios.

- **Incentivando la creación de un mercado formal de alquileres accesible y regulado.** Interviniendo en la regularización del amplio mercado informal de alquileres para los sectores populares, existente en los grandes centros urbanos. Promoviendo el desarrollo de un mercado de alquileres mediante subsidios y garantías a la demanda, incentivos a la oferta, y otras formas de estímulo a definir por zonas urbanas y tipos de ciudades.



Construcción de vivienda, ProCrear



HÁBITAT Y VIVIENDA ADECUADA

El hábitat es un espacio que se construye materialmente a partir de la vivienda, equipamientos comunitarios y obras de urbanización e infraestructura, y socialmente a partir de la interacción entre los individuos y grupos sociales que habitan un mismo territorio en el que sus prácticas sociales se ven plasmadas y producidas cotidianamente.

Desde la perspectiva de hábitat, la definición de vivienda incluye todas las condiciones físico-materiales que hacen a la unidad habitacional y a su articulación con el entorno circundante. Representa más que un objeto de apropiación y consumo en sí mismo, ya que es activadora de procesos sociales y de desarrollo local.

Por su parte, una vivienda es adecuada cuando: a) cuenta con seguridad jurídica de la tenencia; b) está construida con materiales durables; c) dispone de servicios de agua y saneamiento; d) posee una superficie suficiente que evita que se produzcan situaciones de hacinamiento; e) se encuentra próxima a servicios sociales de educación y salud; f) se encuentra servida por transporte público; y g) es adecuada en términos culturales.



SOLUCIONES HABITACIONALES

Desde 2003 hasta 2014, el Gobierno Nacional ha ejecutado 1.203.738 soluciones habitacionales, afectando así a un total de 5.416.821 beneficiarios en todo el país. Estas han comprendido tanto la construcción de viviendas nuevas como obras de mejoramiento de la calidad habitacional de los hogares. Esta inversión se ha traducido en una disminución de la cantidad de hogares en viviendas con déficit cualitativo que pasó del 26% al 22,7% en el período intercensal. Entre las principales acciones, se distinguen la construcción y mejoramiento de viviendas, el lanzamiento de líneas de crédito para compra y autoconstrucción, la urbanización de asentamientos vulnerables y la provisión de infraestructura, entre otras.

En el marco de esta política, el Gobierno Nacional junto a los Gobiernos Provinciales ha cedido tierras fiscales para distintos tipos de desarrollos urbanísticos. Desde el lanzamiento del Programa PROCREAR, a mediados de 2012, hasta 2015 se entregaron 125.000 viviendas, aproximadamente. De esta manera, la ampliación de los mecanismos de acceso al crédito no solo tiene un impacto considerable en el mejoramiento de las condiciones habitacionales sino también en la coyuntura económica, a través de la generación de puestos de empleo y la dinamización de la actividad productiva.

VIII. Gobierno de las áreas metropolitanas

Articular políticas interjurisdiccionales para el gobierno de las áreas metropolitanas

Construyendo plataformas que permitan administrar de forma concertada los conflictos y oportunidades de las economías de aglomeración, atendiendo particularmente a la planificación de los sistemas y redes cuyo manejo supone responsabilidades compartidas entre distintos niveles de gobierno tales como las cuencas hídricas, el transporte y la movilidad y el tratamiento y disposición final de residuos, entre otros.



Rosario, Santa Fe

El sistema urbano nacional se caracteriza por la presencia dominante de la Región Metropolitana de Buenos Aires que, con más de trece millones de habitantes, concentra alrededor del 37% de la población urbana del país. En un segundo nivel jerárquico, los núcleos de Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán y La Plata (esta última íntimamente ligada a Buenos Aires) reúnen cerca del 14% de la población urbana del país y también están aglomerados. De los 29 nodos regionales, en un tercer nivel jerárquico que incluye la mayoría de las capitales provinciales, más de la mitad son aglomerados, resultando en que gran parte de la población urbana del país pertenece a áreas metropolitanas y ciudades aglomeradas. A su vez, se advierte el desarrollo de procesos de metropolización diversificados en otras ciudades que se expanden, se aglomeran o ejercen polarización sobre amplios espacios urbanos, periurbanos y rurales densos, dando lugar a nuevas configuraciones territoriales. La planificación del desarrollo metropolitano impacta directamente sobre gran parte de la población del país y, a través de esta, se puede influir en forma positiva en el resto, ya que de alguna manera los territorios se encuentran estructurados en función de la conformación metropolitana de las regiones.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. GARANTIZAR EL DESARROLLO ARMÓNICO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

- **Coordinando la provisión de infraestructura, equipamiento y servicios, así como el crecimiento metropolitano.** Incluyendo temas claves para el funcionamiento metropolitano -como la gestión de residuos, el transporte y la seguridad- y guiando el desarrollo de las ciudades a partir de las posibilidades de gestión de estos. Previendo infraestructuras en relación con la expansión urbana y sus distintos niveles de densificación.

- **Planeando modalidades de transporte y movilidad metropolitana sustentables.** Proveyendo sistemas de transporte masivo para ciudades metropolitanas, estructurados en función de relacionar subcentros, definiendo recorridos y flujos de transporte a partir de la distribución de densidades urbanas en las principales arterias. Esto implica incorporar la planificación de la movilidad como dimensión específica en todos los proyectos de desarrollo urbano, entendida como un componente central de justicia espacial y optimización de recursos.

- **Planificando las zonas de borde metropolitanas.** Preservando la productividad rural del borde periurbano mediante acciones de penalización de los suelos rurales improductivos, la creación de parques agrarios o la promoción de cultivos intensivos y programas de agricultura familiar, lineamientos coincidentes con líneas estratégicas que promueven la agricultura sustentable en localidades rurales. Garantizando que las nuevas urbanizaciones se adecuen a las condiciones ambientales del territorio, impidiendo urbanizaciones en áreas ambientalmente frágiles y que comprometan servicios ambientales básicos.

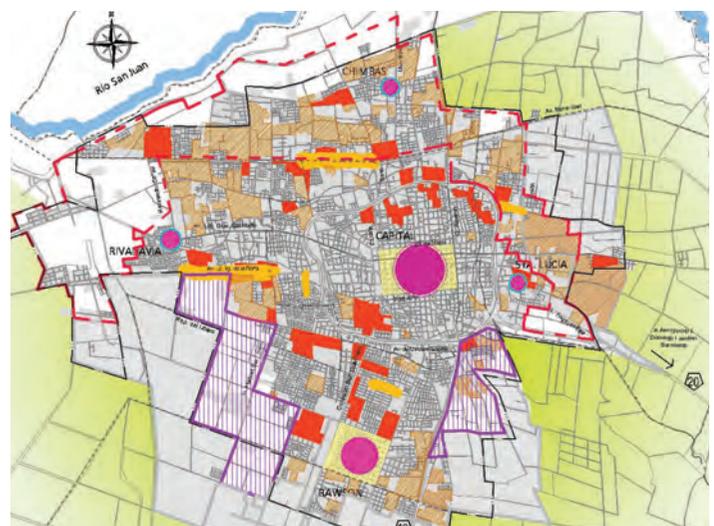
II. FACILITAR LA COORDINACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES INVOLUCRADAS EN LA CONURBACIÓN

- **Promoviendo relaciones interjurisdiccionales e interescales adecuadas y la coordinación de los planes territoriales municipales, provinciales y nacionales.** Procurando que las distintas administraciones comprometidas asuman sus respectivos roles planeando sus territorios en función de una visión compartida de progreso y transformación paulatina a futuro.

- **Complementando marcos regulatorios metropolitanos.** Actualizando de forma complementaria y sistemática los códigos de ordenamiento territorial de las entidades administrativas involucradas en los procesos de conurbación, enmarcados en planes estratégicos territoriales que asignan superficies de usos



Ciudad de Tucumán



Plan Área Metropolitana de San Juan

de suelo, densidades y morfologías edilicias de acuerdo a un análisis adecuado de las tendencias de crecimiento poblacional y de la actividad económica.

III. PREVENIR LAS DESECONOMÍAS URBANAS

- **Atendiendo específicamente factores que pudieran obstaculizar la economía metropolitana,** como la congestión de transporte, la desarticulación u obsolescencia de las infraestructuras disponibles o la falta de tierra vacante para localizar actividades productivas. Introduciendo planes de ordenamiento territorial que tiendan a potenciar la producción a partir de su concentración y/o articulación, y que procuren evitar la dispersión productiva en espacios fragmentados.



Ciudad de Buenos Aires



METROPOLIZACIÓN

Se denomina metropolización al proceso de expansión y difusión de rasgos metropolitanos a espacios amplios que incluyen otras ciudades, pueblos y áreas rurales que forman una unidad funcional desde el punto de vista económico, demográfico y de movilidad. Estos espacios metropolitanos se caracterizan por conformar un amplio y complejo mercado de trabajo, habitualmente muy diversificado. La metropolización aumenta el espectro de localizaciones posibles de las actividades económicas dentro de ese ámbito metropolitano, ya que ofrece similares condiciones para esa localización desde el punto de vista de la accesibilidad, la disponibilidad de energía, los recursos humanos y los mercados de consumidores. Es en esta escala que se plantean muchos de los problemas más acuciantes de la urbanización actual, como los vinculados con el transporte y la movilidad, la gestión de residuos, el manejo de cuencas hídricas, la regulación de los mercados inmobiliarios, etc.



NUEVAS CONFIGURACIONES URBANO-REGIONALES Y PROSPERIDAD

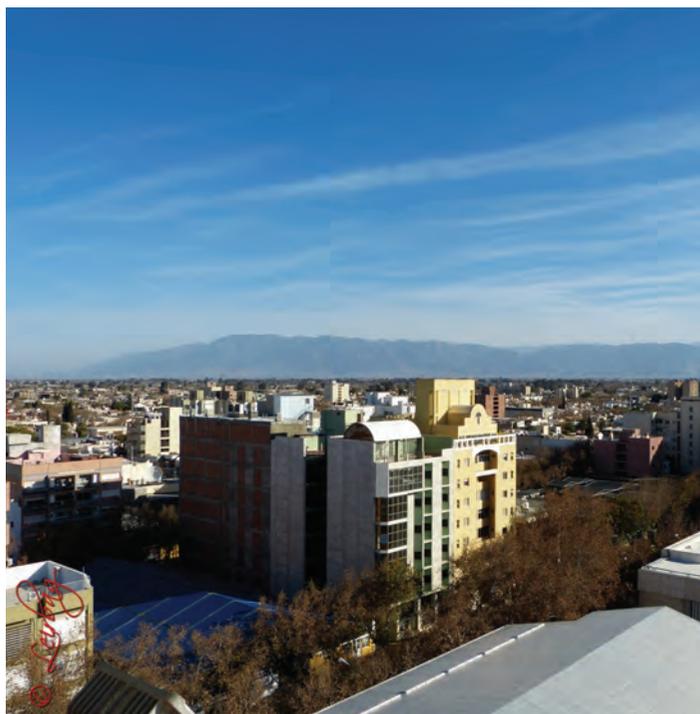
Las grandes ciudades, junto con las intermedias y pequeñas, en forma incremental en las últimas décadas a nivel mundial, han tendido a fusionarse generando nuevas configuraciones espaciales que según la bibliografía internacional (ONU-Hábitat, 2013) adoptan tres tipologías: megarregiones, corredores urbanos y ciudades-regiones.

Cada una de estas tipologías tiene su propia escala funcionando como nodos donde los flujos regionales de bienes, capitales, personas e información se combinan resultando en el crecimiento rápido, tanto demográfico como económico, de esas configuraciones urbanas, por encima del promedio de crecimiento de los países en los que se localizan.

IX. Planificación territorial y los diferentes niveles del Estado

Consolidar la planificación territorial en todos los niveles del Estado

Fortaleciendo las capacidades político-técnicas de los agentes planificadores y ejecutores de políticas públicas, creando mecanismos administrativos que fomenten la articulación intersectorial e interjurisdiccional entre organismos de los distintos niveles de gobierno, fortaleciendo el andamiaje normativo relativo a sus responsabilidades concurrentes y concibiendo las iniciativas de planificación con una perspectiva interescalar que, superando la visión atomizada y fragmentaria del territorio, abone la construcción de un federalismo concertado.



Ciudad de San Juan

La necesidad de articular políticas públicas, coordinando decisiones sectoriales -entre distintos organismos del Estado- e interjurisdiccionales -entre distintos niveles del Estado- es uno de los principales desafíos de la planificación, de cara a lograr políticas públicas convergentes para la superación de la inequidad territorial. Esta premisa está siendo identificada como primordial por todos los gobiernos y agencias que promueven el desarrollo de la región, dando cuenta de que la descoordinación de políticas e iniciativas de inversión es una de las razones que penalizan su eficiencia. En los países de organización federal como el nuestro, la distribución de competencias que ello implica, plantea un doble desafío de institucionalidad que interpela a todos los niveles de gobierno.

El esfuerzo conjunto llevado a cabo a partir de una visión integrada del territorio, es un aprendizaje importante de la nueva agenda de planificación que se viene impulsando en el país. La consolidación del rol de la planificación en sus diferentes escalas y niveles de gobierno es crucial para sostener los lineamientos estratégicos concertados a lo largo del proceso de producción del Plan Estratégico Territorial, con la participación

de todos los gobiernos federales. La continuidad e institucionalización de este proceso constituye una plataforma sustancial para promover el desarrollo armónico del territorio nacional. Esta plataforma podría ser el soporte de la ampliación de la convocatoria a la participación de los distintos sectores involucrados en los programas de planificación y ordenamientos territorial, a saber: del ámbito estatal, incluyendo a los organismos nacionales, provinciales y municipales con incumbencia territorial; del ámbito social, incluyendo las organizaciones de los sectores productivos, sociales, culturales, no gubernamentales; y del ámbito científico-tecnológico, incluyendo el ámbito académico y los núcleos de investigación en ciencia y tecnología. Por último, la práctica de la planificación que se impulsa a través de estos lineamientos no hace énfasis en el “plan” como producto, sino en el plan como “proceso”, lo que es sinónimo de ejercicio técnico-político de transformación de la realidad y fundamento de los conceptos enunciados en adelante.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. INTEGRAR POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDAN EN EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

- **Tendiendo hacia un sistema integrado de planificación territorial.** Cuyo objetivo es actualizar permanentemente los ejercicios de pensamiento estratégico territorial de las diferentes escalas de gobierno y sus respectivas carteras de proyectos. Articulando políticas sectoriales a través de procesos de planificación en el marco de una visión integral del territorio. Fortaleciendo la capacidad política y legitimando las decisiones de los gobiernos sobre el territorio.
- **Sistematizando instancias y plataformas de concertación y gobierno de las problemáticas territoriales.** Integrando las necesidades de distintas escalas, y facilitando marcos normativos y metodologías operativas para el ordenamiento territorial.
- **Fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales, regionales y nacional.** A través de la capacitación permanente y la articulación interjurisdiccional de diferentes niveles de gobierno.

II. DISPONER DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN CLARA

- **Estableciendo y comunicando pautas claras y concisas.** Dando a conocer a los vecinos y población en general los criterios de

financiamiento de las inversiones urbanas así como las estrategias y mecanismos concretos para la redistribución de las rentas generadas en dicho proceso.

- **Promoviendo la participación pública en distintas escalas y tiempos de la práctica de la planificación.** Garantizando a todos los ciudadanos y actores sociales la gestión democrática de sus territorios.

III. MAXIMIZAR LAS POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO LOCAL

- **Favoreciendo y monitoreando la recaudación fiscal.** Desarrollando los elementos de registro de la propiedad necesarios y adecuados a cada contexto con el fin de monitorear la recaudación de impuestos y su reinversión en las prioridades de las ciudades y localidades.
- **Desarrollando sistemas catastrales eficientes.** Contando con catastros actualizados y multifinancieros, basados en sistemas de información geográfica que integren datos sobre el registro y la propiedad del suelo, sus características físicas, demográficas y socioeconómicas, su zonificación normativa y datos ambientales.

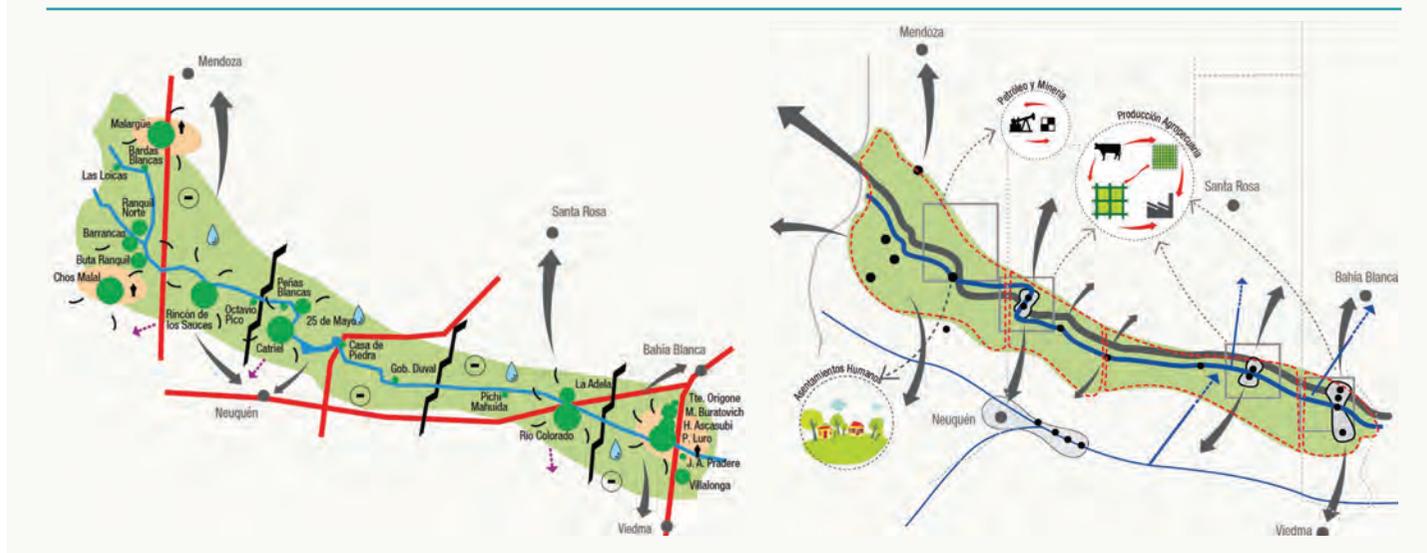


PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET)

El Plan Estratégico Territorial es el producto del consenso entre las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, para definir los lineamientos generales para el logro de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo.

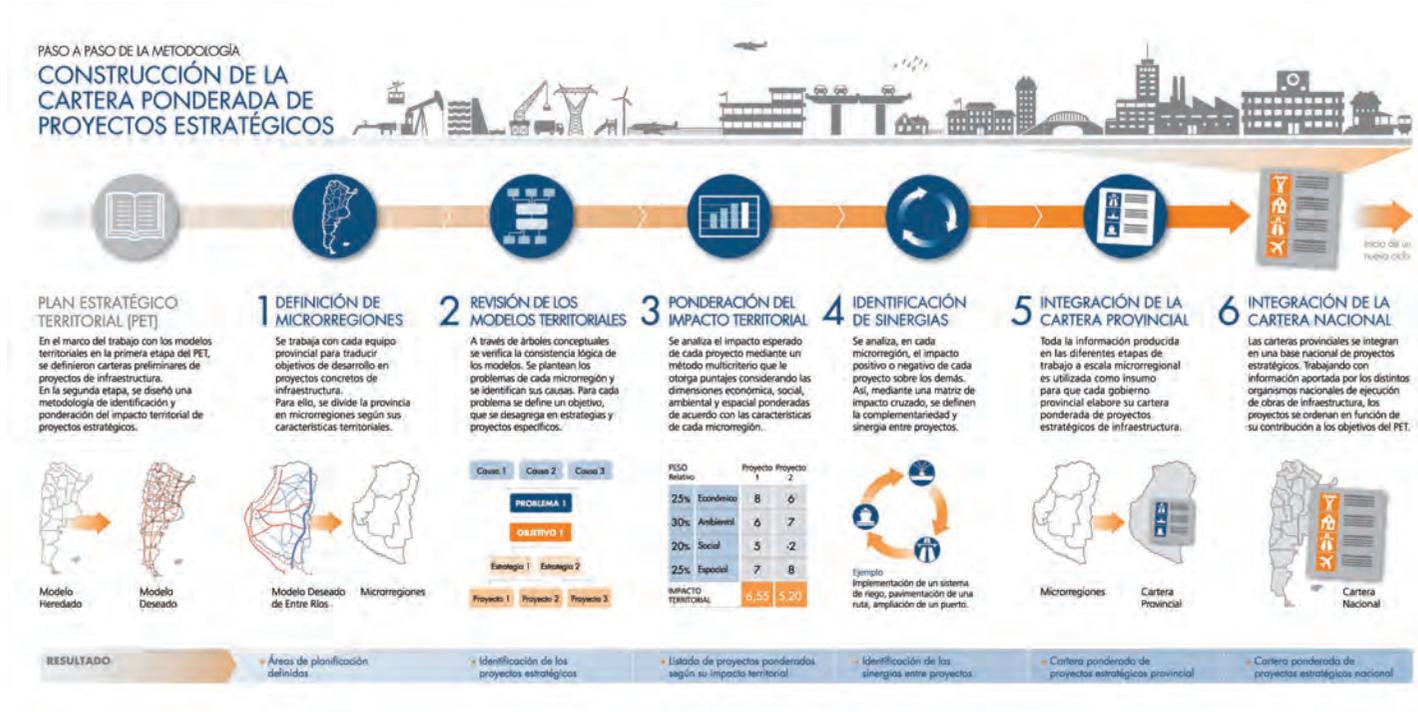
Dichos lineamientos expresan el modelo de territorio nacional al que aspira el conjunto de las jurisdicciones que lo componen, dando cuenta de las relaciones entre medio biofísico, población, actividades económicas y flujos de bienes y personas entre las distintas regiones del país. A su vez constituyen el fundamento para la articulación y concurrencia de los planes y proyectos de impacto territorial promovidos por los organismos de Gobierno Nacional, Provincial o Municipal.

MODELOS TERRITORIALES ACTUAL Y DESEADO PARA LA REGIÓN DEL RÍO COLORADO



LOS CONTENIDOS MÍNIMOS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL SON:

- De carácter general, el diagnóstico de las dinámicas territoriales incluyendo el análisis de riesgo, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo, definiendo áreas críticas.
- Documentación gráfica con sistemas de información y monitoreo, georreferenciados, compatibles con la tecnología local.
- Instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural.
- Clasificación del uso del suelo mínimamente en urbano y/o rural, con zonificaciones y normativas específicas.
- Instrumentos correctivos y prospectivos de gestión integral del riesgo.
- Articulación con las políticas ambientales, fiscales, de vivienda y catastrales.
- Mecanismos de implementación de la Ley Nacional de Comunidades Indígenas 26.160.
- Instrumentos de control, seguimiento y evaluación en función de la agenda del plan y de los impactos producido y esperado.
- Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del Ordenamiento Territorial.
- Estrategias integrales de comunicación que establezcan mecanismos de participación ciudadana, difusión de las actividades y modalidades de acceso a la información.
- Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de actualización de los contenidos.
- Estrategias de movilidad sustentable que consideren necesidades sociales y variedad de alternativas modales, articuladas con las clasificaciones de uso del suelo y con la localización de equipamientos y servicios urbanos.
- Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares.
- Régimen de sanciones y penalidades por incumplimientos, y determinación de la autoridad de aplicación.



SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN Y PONDERACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS (SIPPE)

Uno de los ejes de trabajo del PET es el ajuste de las carteras preliminares de iniciativas. Para esto se diseñó e implementó una metodología de identificación y ponderación de proyectos de infraestructura que integra diferentes escalas territoriales, articula perspectivas sectoriales, y permite revisiones y actualizaciones periódicas. Tanto a nivel nacional como también provincial y microrregional, el sistema contiene módulos sobre los modelos actuales y deseados, antecedentes de planificación, criterios de regionalización, composición del sistema urbano, y una biblioteca de documentos asociados. El SIPPE cuenta con herramientas específicas para elaborar los árboles de problemas y objetivos, las matrices de evaluación multicriterio para cada proyecto identificado (asignación de pesos, puntajes y resultados), las matrices de evaluación de sinergias de la cartera de proyectos y la asignación de prioridades.



Modelo Deseado, Catamarca

X. Evaluación y monitoreo de políticas de planificación territorial

Evaluar y monitorear las políticas de planificación y ordenamiento territorial

Elaborando indicadores que, sobre la base del manejo de las herramientas tecnológicas disponibles, pongan a disposición de los responsables de gobierno el conocimiento sistemático y actualizado de los procesos de producción del territorio, identificando tanto la evolución de sus conflictos y oportunidades como el impacto de las políticas públicas implementadas, aportando con ello información clave para ajustar o renovar las estrategias de intervención.



Rosario, Santa Fe

La evaluación y monitoreo de políticas territoriales completa el ciclo del proceso de planificación y ordenamiento al permitir verificar en qué medida las políticas implementadas están produciendo los resultados esperados. En dicho proceso, la participación de distintos actores y sectores sociales juega un papel fundamental para generar evidencias respecto de la pertinencia y eficacia de los planes y proyectos de inversión implementados en distintos contextos. Tomando en consideración las enormes diferencias existentes en las distintas regiones del país, es muy importante monitorear permanentemente que las políticas nacionales, junto con las provinciales y municipales, sean en efecto complementarias y coherentes para satisfacer las prioridades de las comunidades a las que se dirigen.

Un factor clave para avanzar en esta dirección es contar con fuentes primarias de información periódicamente actualizadas, que permitan elaborar indicadores mensurables de las dinámicas diversas que inciden en el desarrollo del territorio. Dimensiones como el riesgo ambiental, los cambios en los mercados de trabajo vinculados a la economía global, el acceso a las redes de conectividad y movilidad, los procesos de expansión urbana

ATLAS ID

Inicio Institucional Sobre el Atlas ID Contacto

Información y conocimiento de los procesos territoriales de ARGENTINA

Conocé más sobre ATLAS ID

Búsqueda de Indicadores

Palabra clave

Dimensiones

- SOCIODEMOGRÁFICA
- ASENTAMIENTOS Y URBANIZACIÓN
- MOVILIDAD Y CONECTIVIDAD
- AMBIENTAL
- ECONÓMICA
- INSTITUCIONAL
- INVERSIÓN PÚBLICA

Ver todos los indicadores

El ATLAS ID es una herramienta que permite visibilizar los fenómenos y procesos de desarrollo que caracterizan al territorio argentino, mediante indicadores adecuados a cada temática objeto de observación.

La información es un insumo fundamental para el conocimiento de la dinámica territorial, tanto para orientar la toma de decisiones en materia de políticas públicas como para evaluar los resultados de las iniciativas en curso. En este sentido, el ATLAS ID tiene por objeto constituirse en una plataforma de consulta permanente que sistematice información y conocimiento acerca de diversas esferas que constituyen y/o inciden en el proceso de producción del territorio.

Los indicadores de desarrollo territorial que contiene el ATLAS ID se organizan en torno a siete dimensiones, de las cuales derivan sucesivas áreas temáticas: sociodemográficos, ambientales, económicos, de conectividad y movilidad, asentamientos y urbanización, institucionales y de inversión pública.

Todos ellos tienen cobertura nacional a través de distintas unidades territoriales de referencia, determinadas en orden a la disponibilidad de datos primarios: provincias, departamentos, nodos del sistema urbano. Los indicadores distintivos de fenómenos locales se elaboran en base a investigación propia sobre una muestra representativa que permite dar cuenta de las tendencias relevantes en todo el país.

[ver más información](#)

ARGENTINA UN PAÍS CON BUENA GENTE

Presidencia de la Nación

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Inicio Institucional Sobre el Atlas ID Contacto

www.planificacion.gov.ar

y retracción de productividad rural en los territorios periurbanos, son algunos ejemplos de los que comienzan actualmente a ser medidos, en tanto dinámicas sintomáticas y/o causales de los fenómenos complejos que aquejan a los territorios contemporáneos.

Para implementar este lineamiento es necesario:

I. CONTAR CON METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS

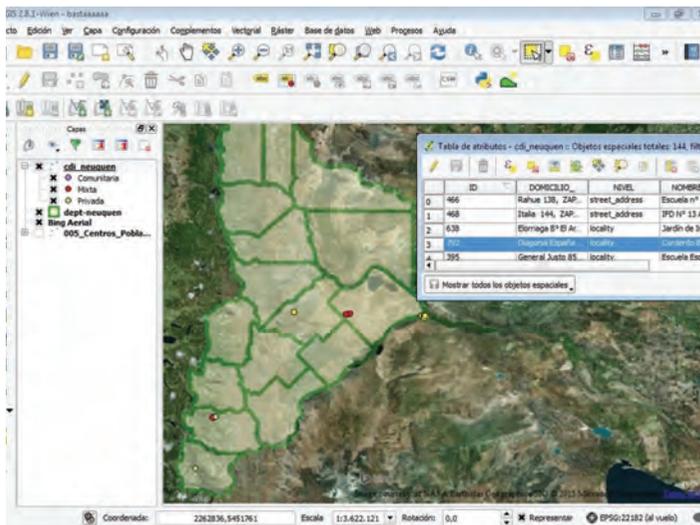
- **Actualizando información clave para la toma de decisiones.** Generando plataformas que permitan en tiempo y forma disponer de la información actualizada, pertinente y suficiente para desarrollar procesos complejos de evaluación, vinculando presupuestos con indicadores sociales, económicos, políticos y ambientales sustentados en cartografías.
- **Permitiendo monitorear los resultados concretos de la implementación de planes.** Considerando sus distintos componentes

y la transformación que introducen en el largo plazo medida en sus impactos territoriales secuenciales.

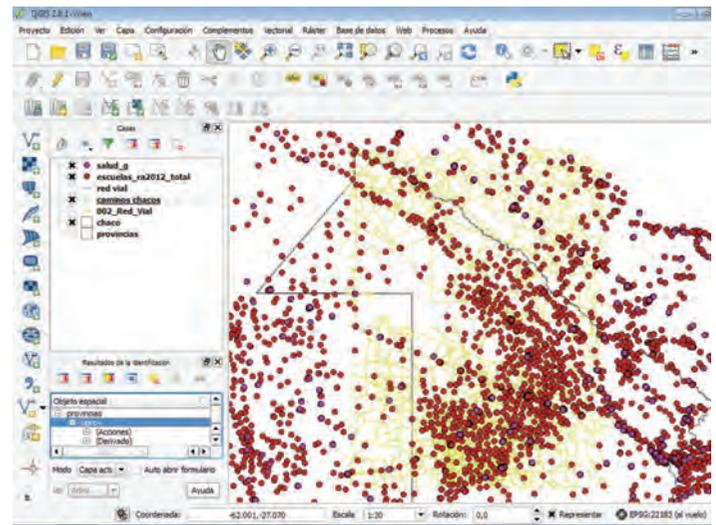
- **Vinculando información cualitativa y cuantitativa otorgada por distintos organismos del Estado a nivel nacional y provincial.** Desarrollando sistemas eficientes de generación y actualización de información para monitorear y medir políticas, planes y proyectos territoriales con un enfoque multiescalar y multiactoral.

II. MANTENER EN EL TIEMPO UN SISTEMA DE INDICADORES DE DESARROLLO TERRITORIAL

- **Analizando políticas y procesos de desarrollo con índices e indicadores efectivos.** Relacionando los procesos de evaluación de políticas y planes con evaluaciones más generales de las transformaciones del país por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y coordinadamente con los



Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica



Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica

institutos provinciales. Fortaleciendo la construcción de indicadores económicos, que den cuenta de los cambios productivos y de la dinámica formal e informal de empleo y empresas, en tanto que son factores clave del desarrollo.

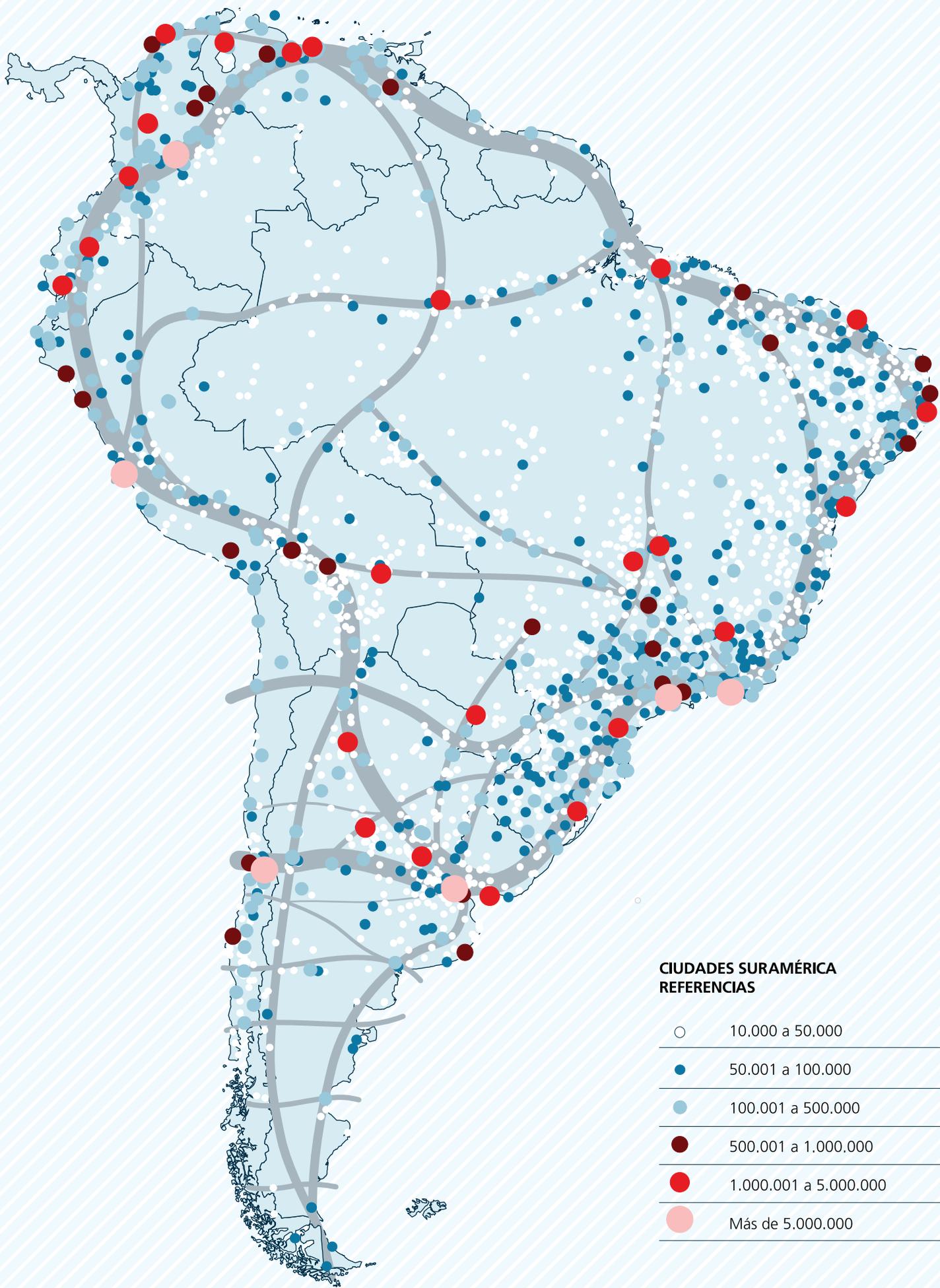
- **Estableciendo un sistema de indicadores de ampliación de derechos.** Permitiendo identificar déficits y formas de abordajes apropiados en distintos contextos del país. Estableciendo mecanismos de recolección sistemática de información que permitan el monitoreo del desarrollo en centros urbanos y localidades rurales y la identificación temprana de tendencias a la segregación socioterritorial.
- **Creando hitos referenciales de evaluación comparativa de ciudades y regiones dentro del país y con respecto al resto del mundo.** Permitiendo, de esta manera, verificar en qué medida el país y sus distintas regiones se aproximan a las metas de desarrollo del Milenio establecidas por el colectivo de países miembros de las Naciones Unidas, así como también midiendo el rendimiento de las inversiones públicas y planes implementados desde la perspectiva de los cambios socioterritoriales generados.



ATLAS ID

El Atlas ID es una herramienta creada por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública que permite visibilizar los fenómenos y procesos de desarrollo que caracterizan al territorio argentino, mediante indicadores adecuados a cada temática objeto de observación. Está a disposición de organismos públicos de todos los niveles y de otros interesados en contar con este contenido. La información es un insumo fundamental para el conocimiento de la dinámica territorial, tanto para orientar la toma de decisiones en materia de políticas públicas como para evaluar los resultados de las iniciativas en curso. En este sentido, el Atlas ID tiene por objeto constituirse en una plataforma de consulta permanente que sistematice información y conocimiento acerca de diversas esferas que constituyen y/o inciden en el proceso de producción del territorio.

<http://atlasid.planificacion.gob.ar/>



**CIUDADES SURAMÉRICA
REFERENCIAS**

- 10.000 a 50.000

- 50.001 a 100.000

- 100.001 a 500.000

- 500.001 a 1.000.000

- 1.000.001 a 5.000.000

- Más de 5.000.000

La experiencia internacional

1. REFERENCIA DE PROGRAMAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

ARGENTINA tiene particularidades sociales, geográficas y económicas que la distinguen de otros países. Por una parte, se trata de una nación muy extensa, con múltiples ambientes y características culturales de su población, herencia de la confluencia de comunidades nativas con un amplio y diverso grupo de colectividades de inmigrantes que poblaron las distintas regiones del país. Pero también Argentina afronta grandes disparidades sociales y territoriales, con regiones de gran prosperidad económica frente a zonas que concentran población muy vulnerable, áreas de gran fragilidad y creciente riesgo ambiental y explotación intensiva de recursos naturales. Dichos contrastes plantean enormes desafíos de desarraigo y pobreza, que demandan formas innovadoras de planificación y ordenamiento con criterios de justicia socioespacial, equidad y sustentabilidad ambiental.

Con el propósito de identificar diferencias y similitudes en los modelos y estrategias de planificación y ordenamiento territorial utilizados en Argentina con respecto a otros países, se llevó a cabo un análisis comparativo de documentos publicados por gobier-

nos nacionales, principalmente de la región y también de otros continentes, complementado con publicaciones sobre enfoques y metodologías de planeamiento territorial de carácter nacional formulados por organismos internacionales. El criterio de selección de trabajos priorizó aquellos publicados por gobiernos en el nuevo milenio, que dieran cuenta de lineamientos y directrices concretos para la acción, analizando sus respectivos contextos territoriales, jurídico-administrativos y problemáticas centrales.

De dicha comparación se desprende una clara correspondencia entre los contenidos de las políticas territoriales en cada país y sus estructuras de gobierno. Las publicaciones de países federales, como Argentina, Brasil y los Estados Unidos, presentan abordajes de la cuestión urbano-territorial muy diferentes a los que exhiben países con sistemas unitarios de gobierno.

BRASIL (2009) presenta una relevancia particular en cuanto a sus estrategias de ordenamiento territorial a nivel nacional por su sociedad con Argentina en el MERCOSUR, a partir de la cual se desarrolló un proceso importante de armonización de políticas públicas. La creación del Estatuto de las Ciudades, ley marco que ordena el desarrollo urbano en todo el territorio del país, plantea un cambio de paradigma muy importante en materia de planificación y ordenamiento territorial. Se pasa de una visión centralizada y tecnocrática a un reconocimiento de la planificación como proceso técnico-político en el que se establece una negociación permanente entre los estados y municipios para acordar líneas comunes de acción en relación con cuestiones de desarrollo territorial y urbano. Este proceso de consenso se encuentra todavía en desarrollo, habiéndose acordado mecanismos concretos de distribución de recursos para fomentar prioridades sociales en relación con el derecho a la vivienda y a la ciudad, que ha sido uno de los temas dominantes en dicho proceso. El Ministerio de las Ciudades consolida este cambio a través de un nuevo andamiaje legal y administrativo centrado en el cumplimiento de derechos humanos que impide prácticas de desalojos forzados de poblaciones informales y, en cambio, asigna recursos y prioridades a aquellos organismos que promuevan la radicación y el arraigo de la población, otorgando títulos de propiedad y diversas formas de seguridad de tenencia de suelo. Para dar apoyo a este proceso, el Ministerio se dedicó a formular guías para la presentación de proyectos y propuestas por parte de los estados, facilitando su acceso a recursos federales para avanzar en dirección a los lineamientos de la nueva agenda de planificación. En el marco de ciertos principios y modalidades acordados a través de un proceso altamente participativo en distintas escalas, el nivel nacional se reserva el rol de financiar proyectos concebidos y gestados a nivel local, pero que cumplan con determinadas pautas generales y se enmarquen en objetivos y prioridades nacionales.

Cabe mencionar distintos documentos de apoyo a la política nacional de desarrollo urbano que establecen una serie de prioridades de financiamiento de infraestructuras urbanas, como la provisión de agua y saneamiento, en primer lugar, seguida por la adecuación de vías motorizadas y no motorizadas. Asimismo, se publica una serie de documentos específicos que buscan explicar en forma muy sencilla cómo producir hábitat popular bien localizado con los recursos puestos a disposición del gobierno federal. De esta manera, a través de distintas modalidades financieras y composiciones temáticas, se intenta facilitar el involucramiento de los estados federales en realizar ajustes normativos y obras públicas esenciales para el cumplimiento de las metas del Milenio establecidas colectivamente por los países miembros de las Naciones Unidas.

El caso de los **ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA** es diferente en el sentido de su tradición histórica de planificación nacional, con un énfasis muy fuerte de regulación de los usos de suelo, tanto rural como urbano, procurando de manera explícita no afectar negativamente la generación de plusvalías sino solo acompañar el proceso espontáneo orientándolo hacia el bien común. El concepto central utilizado en estos trabajos es el de Planeamiento colaborativo (*collaborative planning*), el cual plantea mecanismos concretos a nivel federal para estimular acuerdos entre estados y a nivel local. Por ejemplo, contiene una serie de casos en los que la prioridad en el acceso a financiamiento permitió el acuerdo y consenso para desarrollar planes de infraestructura metropolitana, imponiendo una regla de estímulo a la interjurisdiccionalidad. Aquellas administraciones que más rápidamente acuerdan líneas concretas de acción, enmarcadas en la visión nacional y técnica del planeamiento y ordenamiento del territorio, acceden a los recursos financieros que necesitan para llevar a cabo tales objetivos. En cambio, aquellas administraciones que no logran acuerdos, no reciben intervención de parte del Estado federal sino que este solamente estimula acuerdos con mecanismos financieros. La publicación contempla la posibilidad de que esta modalidad aumente la brecha entre estados más desarrollados, que se ponen de acuerdo entre distintas jurisdicciones para implementar planes, y aquellos más postergados que, aunque necesitan con mayor urgencia la implementación de ciertos planes debido a sus características socioterritoriales -especialmente en el sur del país-, tienden a presentar mayor debilidad para acordar entre distintas instancias administrativas y llevarlos adelante. Ante esta situación, prevé una batería de planes específicamente focalizados en destrabar casos de desavenencias e imposibilidad crónica de consensos, convirtiéndolos en excepciones muy particulares a la regla general de no intervención de la política federal en los asuntos de cada estado y localidad. El mismo enfoque se repite al interior de los estados, que delegan en sus municipios y ad-



Línea L de Trenes de Chicago



Centro de Curitiba

ministraciones territoriales, procurando minimizar su incidencia en decisiones de planeamiento y ordenamiento territorial, reservándose solo el rol de administración de recursos públicos.

El Manual de usos de suelos (Land use planning handbook) constituye una fuente de referencia federal y plantea, con un enfoque tecnocrático, una secuencia metodológica para orientar procesos de planeamiento territorial que tienen como foco preparar, revisar, mantener e implementar planes de uso del suelo. Consiste en las etapas de Decisiones; Procesos y productos; Implementación; Monitoreo, evaluación y gestión; Determinación de nuevas decisiones; Enmiendas y Revisión. En cambio, el Manual de Principios y Prácticas de Planeamiento para el Noroeste de Illinois (2011) (Handbook of Planning Law. Principles and

Practices for Northeastern Illinois), producido por la Agencia Metropolitana de Chicago, da cuenta de un cambio importante ya que, con un enfoque más conceptual, plantea en forma de guía la toma de decisiones locales sobre usos del suelo. Es decir, no pretende establecer estándares rígidos que los estados y gobiernos locales deban seguir sino un conjunto de principios orientadores dentro de los cuales el uso colectivo del suelo es fundamental. Los contenidos centrales incluyen la estructura de gobiernos locales y los requerimientos constitucionales para toma de decisiones de planificación territorial, incorporando un enfoque de cumplimiento de derechos, el ejercicio del ordenamiento, una guía para la toma de decisiones, recursos legales, el rol de la planificación y listas que ayudan a los decisores locales a no olvidar ningún aspecto relevante.

Desde la perspectiva de los países con administración centralizada, estructuras unitarias, democráticas y presidencialistas, sus políticas territoriales reflejan focos temáticos que, abordados a nivel nacional, establecen lineamientos y directrices muy claros para la acción a nivel local. Tales son los casos de Chile, Bolivia y Colombia, con sus correspondientes particularidades. **CHILE** (2003), por su geografía y la extensión de su borde costero, prioriza el desarrollo de planes de gestión e implementación por parte de las comunas, reservándose el Estado Nacional el rol de definir la visión de gestión y los pasos metodológicos que las comunas deben seguir. Por su vulnerabilidad ante la recurrencia de desastres naturales, incluyendo movimientos telúricos y marítimos, es de interés nacional que el planeamiento del borde costero siga pautas estrictas de ordenamiento territorial de modo de reducir el riesgo de desastre a nivel local. También Chile apela al enfoque de estimular determinados cambios que considera deseables a nivel nacional a través de priorizar el acceso a financiamiento de las administraciones locales, especialmente en temas de reducción de riesgo de desastres.

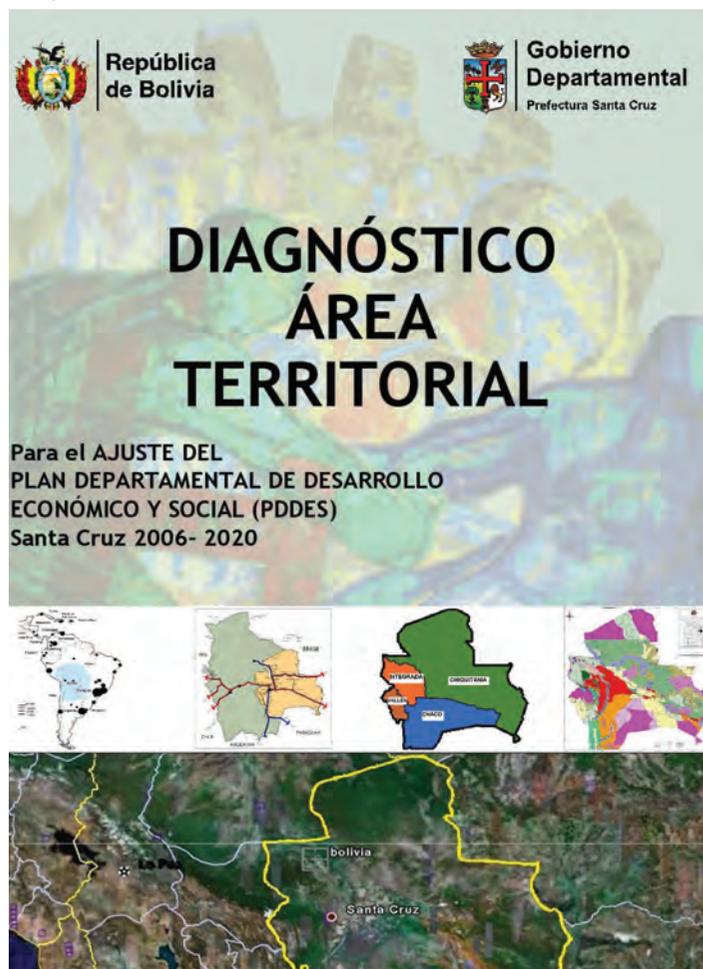
BOLIVIA ha publicado sucesivas guías de ordenamiento territorial (2001, 2004, 2010) que reflejan la preocupación del Estado Nacional por proveer normas específicas que atiendan a la problemática del crecimiento urbano avanzando sobre territorio rural. Este tema resulta central considerando el fuerte proceso de migración interna que sufre el país, que lleva a importantes contingentes de personas a desplazarse a los grandes centros urbanos originando procesos de rápido crecimiento. Así, las publicaciones ponen el énfasis en la guía metodológica, distinguiendo municipios predominantemente urbanos de los rurales, buscando la integración armónica entre ambos dominios y lógicas de apropiación y uso del suelo. Frente a la preexistencia de leyes de participación ciudadana, pilar fundamental del planeamiento en Bolivia, ha surgido más recientemente, con el cambio de la Constitución Nacional que ha introducido

una definición de "Estado pluricultural", una preocupación por desarrollar herramientas más rápidas y efectivas de intervención a partir de esquemas de planificación adecuados. Si bien no se abandonan los principios de participación ciudadana, sí se los reinterpreta a partir de una lógica de estructuración del territorio respetando estructuras étnicas tradicionales trasladadas ahora a ámbitos urbanos por comunidades provenientes de ámbitos rurales. Surgen así distintos ejes temáticos: territorio y articulación con la planificación estratégica; relación entre los planes de ordenamiento territorial a distintas escalas; y otras herramientas de la planificación territorial. Debe destacarse el carácter didáctico de estas publicaciones que realizan un esfuerzo importante por popularizar y explicar claramente conceptos complejos propios del planeamiento territorial, de modo que sean de fácil comprensión para personal de baja calificación técnica y para el público en general. También se incorporan en dichas publicaciones, gráficos y dibujos explicativos que facilitan su lectura y comprensión. En este marco son destacables los esfuerzos desplegados por el nuevo Estado Pluricultural de

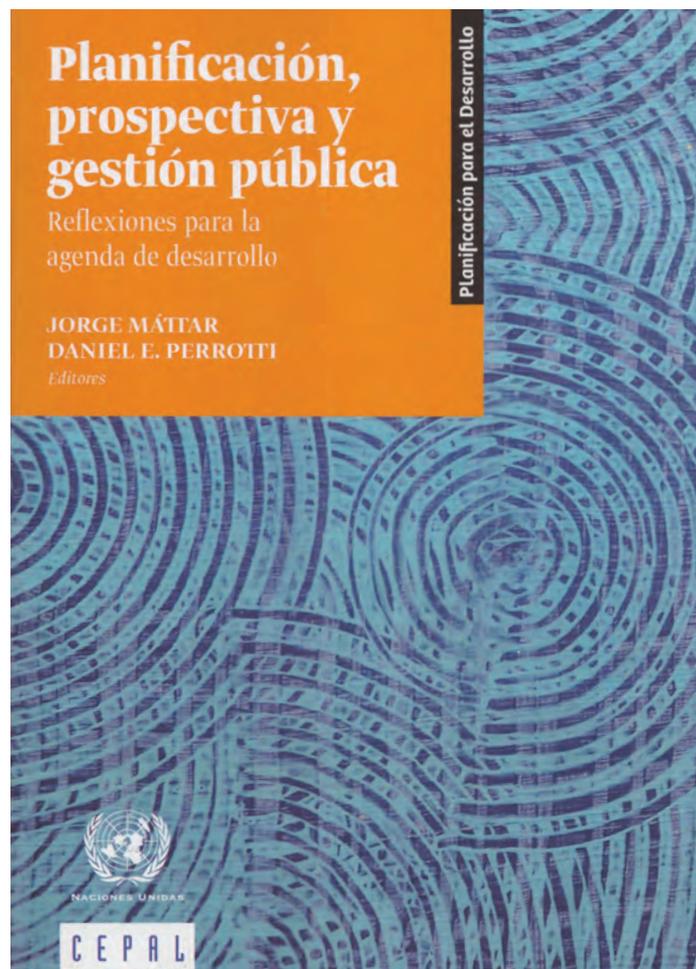
Bolivia por construir y sostener en el último decenio un sistema nacional de planificación (SISPLAN). Por otra parte, es remarkable el esfuerzo realizado por retener población en sus lugares de origen, fomentando el arraigo de comunidades rurales, planteando recursos especiales para la construcción de infraestructuras, tanto sociales como productivas. Para sustentar el proceso de formulación de proyectos por parte de tales grupos se han desarrollado guías especiales para la construcción de planes de ordenamiento territorial en áreas rurales, en los que se intenta incidir en tipos de producción agrícola, según prioridades nacionales y locales de desarrollo. El foco en estos trabajos está puesto en establecer procedimientos metodológicos básicos y generales para la formulación de planes de usos de suelo, tratando de incorporar la mirada de los campesinos pobres junto a los sectores empresarios.

COLOMBIA se encuentra en la misma línea de promover desde el nivel nacional procesos de planeamiento y ordenamiento del territorio guiando a sus distintos departamentos, pero introduce

Planificación Territorial - Santa Cruz, Bolivia



CEPAL



un componente adicional: el proceso de pacificación y reconciliación. Este componente es lógico considerando las enormes secuelas sufridas por el país a partir de la cuestión del desplazamiento poblacional interno. En ese sentido, plantea focos de atención de la planificación en aquellas regiones expulsoras de población, donde el conflicto entre distintos usos de suelo lleva al enfrentamiento y desplazamiento de los habitantes, por una parte; y la atención a las áreas receptoras de la población desplazada, por otra parte, encontrando distintas soluciones transitorias para el asentamiento humano hasta la resolución final del conflicto. Dicha búsqueda de responder a la problemática de ciertas regiones, principalmente las del sur del país, ha dado lugar a interesantes ejercicios de planificación binacionales, juntamente con Ecuador (2014), a través de planes integrales que procuran el desarrollo económico y el arraigo de la población en un marco de sustentabilidad ambiental. Tales planes para la región fronteriza entre ambos países, procuran estabilizar una zona que registra uno de los niveles migratorios y de desplazamientos forzados más altos, junto con violaciones de derechos humanos.

PERÚ, también un país unitario, publicó una guía (2009) del Gobierno Nacional, cuyo concepto central es llevar adelante procesos de "gestión integrada" a partir de múltiples temáticas. Interesa particularmente al Gobierno Nacional de ese país explicar a sus distintas regiones el proceso metodológico que se ha acordado a nivel nacional, para llevar adelante procesos de planeamiento y ordenamiento territorial. Este proceso metodológico consiste en los siguientes pasos: Conceptos y metodología, Fases: Preparatoria - Diagnóstico integrado - Prospectiva - Propositiva de aprobación - Implementación - Monitoreo y evaluación. También Perú desarrolló una guía nacional de ordenamiento territorial, acompañada con guías metodológicas nacionales para la gestión de riesgos para municipios y regio-

Iquitos, Perú



nes. La experiencia peruana incluye un esfuerzo muy amplio por barrer, en múltiples escalas, factores generadores de riesgos ambientales, procurando responder en forma consistente con modificaciones en los planes de ordenamiento territorial y actualización de los códigos de desarrollo urbano y construcción. El tema de los terremotos y los deslaves de montaña ocupa un lugar preponderante, recomendando acciones tanto preventivas como de preparación de la respuesta ante desastres.

En la misma línea **ECUADOR** viene desarrollando históricamente distintos trabajos de manuales de planificación territorial en los que se aborda la cuestión de la reducción de riesgos de desastres, con el agregado en los últimos años de una fuerte impronta de participación pública.

Ecuador plantea un caso paradigmático de reflexión y debate en torno a la explotación de sus recursos naturales, bajo la idea de que el mercado ya no es el principal actor que impulsa el desarrollo sino que comparte este rol con el Estado, la sociedad y la naturaleza. Introduce en sus estructuras de planificación un enfoque de ordenamiento territorial para el "buen vivir", sustentado en un proceso consultivo permanente y en un andamiaje institucional que permiten un monitoreo y una evaluación de los planes en relación con la conformidad de los distintos niveles de gobierno. Para orientar este proceso, el documento de Ordenamiento Territorial establece los pasos genéricos a seguir para lograr la inclusión de aspectos ambientales en la planificación regional. Estos son: la realización de un diagnóstico, evaluación y ponderación, la propuesta de usos del espacio y, finalmente, la implementación del plan así elaborado mediante la existencia de un instrumento con carácter legal (Ministerio de Planificación, Ecuador, 2011).

Países de Centro América, como el caso de **EL SALVADOR**, han realizado importantes esfuerzos por estandarizar y comunicar sus procesos de planeamiento territorial (2007). El documento seleccionado da cuenta de varios antecedentes publicados en los que el énfasis estuvo puesto en la mayor amenaza que vive el país: los movimientos telúricos. Así pues, el manejo del riesgo hace que los ejercicios de planificación territorial en ese país sean necesariamente más flexibles y adaptativos a una realidad compleja y cambiante, con un telón de fondo de problemas socioeconómicos que impiden llevar adelante planes más ambiciosos de prevención y reducción de riesgos de desastres, demandando metodologías participativas muy amplias del conjunto de la sociedad. También en este caso puede advertirse un énfasis en la presencia de orientaciones metodológicas para el desarrollo local, estimulando la preparación ante el desastre.

El caso **MEXICANO** es relevante por tratarse de un país federal. Su vecindad con los Estados Unidos de América, su inserción en

un acuerdo comercial con este país y con Canadá, su amplia exposición a los fenómenos de ocurrencia de desastres, como los movimientos telúricos y la desertificación, condicionan de manera significativa sus políticas territoriales. Una particularidad digna de destacar es que México incursionó en una ley nacional de urbanización que procura establecer estándares comunes a todos los estados para planear la expansión de sus ciudades y regular la evolución de su sistema nacional de asentamientos humanos. La estructura de esta ley tuvo un fuerte fundamento en la búsqueda de regular desde los fondos públicos la producción de vivienda social, atendiendo a la preservación del recurso suelo (considerado como no reproducible) juntamente con la racionalización de recursos como el agua y la energía. Los conceptos asociados con la reducción de riesgos de desastres

Monterrey, México



son incorporados también en la legislación nacional, procurando eliminar toda forma de construcción que no cumpla con los reglamentos antisísmicos, con particular consideración de la vivienda popular.

Ya fuera de América, son de interés los casos de países que consistentemente han publicado trabajos orientadores de políticas de planeamiento y ordenamiento territorial. Un caso emblemático es el **REINO UNIDO**, por su tradición histórica de productor de marcos regulatorios y acciones en el campo de la planificación territorial. En el nuevo milenio pueden reconocerse dos trabajos que expresan la impronta del Estado en temas territoriales. Por una parte, la Guía de Políticas de Planeamiento (Planning Policy Guide), publicada originalmente en 1995 pero actualizada en 2001, cuyo foco principal está puesto en un clásico del planeamiento en el Reino Unido, el uso de "cinturones verdes" (green

belt) para combatir la expansión urbana descontrolada (urban sprawl). En el 2011 publica el borrador de la política nacional de planeamiento (Draft National Planning Policy Framework) cuyo interés está puesto en lograr un desarrollo sustentable mediante un sistema de planificación. Su estructura es original en muchos aspectos, no solo por los temas que introduce sino también por la forma novedosa en la que los aborda: Desarrollo sustentable, Planificación, Gestión del desarrollo, Planificación para la prosperidad, Planificación para la gente, Planificación para los lugares. Esta manera particular de estructurar la agenda de la planificación en el Reino Unido se relaciona con una profunda reforma del Estado realizada en las últimas décadas, que busca descentralizar funciones del Estado Nacional en los gobiernos locales. Es importante destacar que, siendo el Reino Unido un país am-

Guías de planificación británicas



pliamente industrializado, aparece nítidamente en sus publicaciones sobre temas de planeamiento y ordenamiento territorial, una preocupación para incorporar conceptualmente temáticas de desarrollo, como el planeamiento para la prosperidad. Esta preocupación, que es transmitida en buena medida a las agencias internacionales, refleja la convicción de que el planeamiento y el ordenamiento territorial juegan un rol central en la economía del país y, en ese sentido, es necesario orientar las acciones locales hacia enfoques de eficiencia y eficacia. También es destacable la impronta de promoción social y ambiental que tienen estos documentos, dando cuenta del surgimiento de cuestiones globales, como la preservación de recursos naturales, la preparación ante los crecientes riesgos de desastres asociados con el cambio climático y la pobreza urbana, que afectan a sociedades industrializadas. En este último caso se plantean estrategias de abordaje con medidas estructurales como influir en la localización de sectores vulnerables y sus condiciones de hábitat.

En la misma línea, es interesante analizar el trabajo Implementando la estrategia espacial nacional. Preparando pautas de planeamiento regional (Implementing the National Spatial Strategy. Preparing Regional Planning Guidelines) de **IRLANDA** (2003). El foco del trabajo está puesto en el Planeamiento espacial a nivel regional para lograr un desarrollo equilibrado. Considerando los conflictos históricos en Irlanda, la preocupación por una distribución armónica de la población en su territorio es de capital importancia. A su vez, la organización del reporte da cuenta de cuatro secciones principales: Requerimientos de enfoque general, Proceso, Las Guías e Implementación. Estructura, de esta manera, una visión de lo general a lo particular del proceso de planificación y ordenamiento del territorio que llega a niveles de detalle y escalas comunitarias.

Trabajos importantes para entender los cambios ocurridos al interior de la planificación territorial han sido producidos por distintas agencias de las Naciones Unidas. La agencia ONU-Hábitat publicó Planeando Ciudades Sustentables (Planning Sustainable cities) (2009), allí plantea que los paradigmas de planificación territorial han cambiado por razones muy significativas. La publicación repasa los desafíos del siglo XXI preguntándose por qué, a pesar de las evidencias en torno a la necesidad de cambio, este se produce solo de forma marginal y únicamente en determinados países del sur global. Por una parte, explica la resistencia al cambio por la impronta todavía muy fuerte a nivel mundial de los postulados del modernismo, estableciendo una serie de conceptos de “ciudades y territorios zonificados” con una mecánica cartesiana de ordenamiento que, si bien no funciona en la mayor parte del mundo, es fácil de comprender y aplicar por parte de los responsables de planificar. Asimismo, el reporte plantea las causas de un interés reavivado en el pla-

neamiento, señalando su rol en responder a las cuestiones del crecimiento rápido, pobreza y aumento de los asentamientos informales, la cuestión de la urbanización sustentable y el cambio climático, la seguridad y la violencia urbana, y finalmente el tema de los posconflictos y posdesastres y los medios para su prevención. Define potencialidades de los nuevos enfoques al planeamiento urbano, tales como el planeamiento estratégico y el planeamiento espacial como herramienta para integrar funciones del sector público.

La nueva agenda del planeamiento territorial en los países emergentes según este trabajo, se relaciona con la informalidad urbana, el crecimiento metropolitano, el vínculo entre las agendas verdes y marrones, y las nuevas formas de construir capacidades institucionales y profesionales para planificar. Estas publicaciones proporcionan explicaciones metodológicas y ejemplos a nivel mundial de los enfoques de regularización de suelo y gestión, los procesos participativos y asociación en planeamiento, enfoques promovidos por distintos países y agencias internacionales -como el programa de gestión urbana-, nuevas formas de planeamiento y formas urbanas resultantes -como la “ciudad compacta” y el “nuevo urbanismo”-. El reporte se encuentra estructurado en capítulos que dan cuenta del estado del arte del planeamiento como disciplina central del diseño e implementación de políticas públicas con foco en el desarrollo de los países del sur. Una primera parte está dedicada a los desafíos y contextos, caracterizando por continentes, tanto América Latina como África y Asia, las diferencias conceptuales para intervenir en el territorio, reconociendo una cierta uniformidad heredada por los postulados del movimiento moderno, con un legado de problemáticas comunes. Una segunda parte explica tendencias globales, focalizando en cuestiones de procedimientos, dando cuenta de las distintas formas de llevar adelante procesos de planificación territorial y los problemas y consecuencias comunes derivados de estos. En tercer lugar, continúa con las tendencias globales pero indagando, en esta instancia, los contenidos de los planes urbanos, comparando la sustancia de los planes, especialmente relacionada con la impronta de la agenda verde, dirigida a preservar recursos naturales, y la agenda marrón, focalizada en el desafío de industrializar y renovar las ciudades, para albergar nuevas actividades productivas y de desarrollo. La cuarta parte está dedicada a la necesidad de contar con medios de monitoreo, evaluación y educación, conteniendo una extensa referencia a nuevas formas de enseñar planeamiento territorial y la necesidad de introducir cambios urgentes a través de la educación. La quinta parte presenta direcciones de políticas futuras, definiendo un nuevo rol del planeamiento urbano y regional.

El reporte global de ONU-Hábitat (2011) dedicado a ciudades y cambio climático contiene un conjunto de lineamientos diri-

gidos a mitigar efectos indeseables del cambio climático, como asimismo referencias de orientación de políticas para reducir el consumo energético y la emisión de gases a la atmósfera. Este trabajo sintetiza una investigación internacional que relaciona evidencias científicas con obstáculos institucionales para planificar territorios, con un énfasis especial en la cuestión del desarrollo urbano. La razón de ello radica en que, según las proyecciones realizadas, serán determinadas ciudades, por su localización y tamaño, las que más sufrirán las consecuencias del cambio climático y son, a su vez, las que más gases emiten a la atmósfera. Desde esta perspectiva, el reporte plantea una serie de lineamientos para construir consensos a nivel urbano y avanzar en acuerdos para reducir los riesgos de desastres a nivel mundial. No obstante, el mismo reporte da cuenta en sus conclusiones de los problemas cruciales para trabajar una agenda simultánea de acción global, regional y local, sintetizada en el lema de la conferencia de Río 92 "actuar localmente para cambiar el mundo". Al respecto, plantea la importancia de la cooperación y colaboración entre países, regiones y ciudades, para estimular los cambios necesarios.

También ONU-Hábitat publica un reporte especial (2013) sobre prosperidad de las ciudades, siguiendo la búsqueda conceptual de varios reportes de países europeos que comienzan a plantear en sus documentos la relación entre planes territoriales y posibilidades de progreso para sus habitantes. El documento contiene tres partes. La primera está dedicada a las tendencias urbanas globales y su incidencia en los indicadores de prosperidad a nivel nacional. La segunda parte se focaliza en el bienestar de ciudades, desarrollando una metodología que mide niveles de prosperidad asociados a las políticas implementadas. La tercera parte se relaciona con las políticas desplegadas para sustentar la prosperidad de ciudades. Un amplio anexo metodológico contiene estadísticas de todo el mundo que fundamentan políticas públicas promovidas como generadoras de prosperidad. El reporte presenta la paradoja de que las ciudades sean el espacio por excelencia para la prosperidad de la humanidad pero que, al mismo tiempo, sea precisamente en las ciudades donde se verifican las mayores dificultades para que los pobres puedan escapar de condiciones de vida marginales. En función de ello, plantea una serie de remedios para repensar la prosperidad urbana, proponiendo un enfoque de "rueda" de la prosperidad que contiene cinco pilares: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social y sustentabilidad ambiental. El gran mérito de esta metodología es el trabajo realizado en armonizar e incluir una gran variedad de indicadores en un mismo esquema.

Finalmente, es importante destacar una línea de trabajo reciente en el desarrollo de planes nacionales de urbanización impulsada por ONU-Hábitat pero en la que intervienen distintas agencias de las Naciones Unidas. La relevancia de esta iniciativa se relaciona con la búsqueda internacional de orientar los procesos de urbanización en dirección a la sustentabilidad socioambiental a través del desarrollo de estándares y acciones coordinadas. El fenómeno de expansión descontrolada de las metrópolis, sobre todo con una carga de desarrollo informal, plantea desafíos muy contundentes a las agendas de desarrollo y gobernabilidad de los países. Naciones Unidas ha publicado varios documentos en los que expresa preocupación por el desarrollo de ciertas tendencias mundiales e intenta ayudar a los países a su reversión a través de enfoques técnicos. Para ello, se ha creado un programa especializado que va sumando países con los que desarrolla una experiencia de formulación participativa de una política nacional de urbanización. En lo que respecta a América Latina, únicamente se han llevado a cabo experiencias en Chile y en Brasil. Ambos casos plantean las ventajas y dificultades propias de países con estructuras centralizadas o federales para el ordenamiento de su territorio.

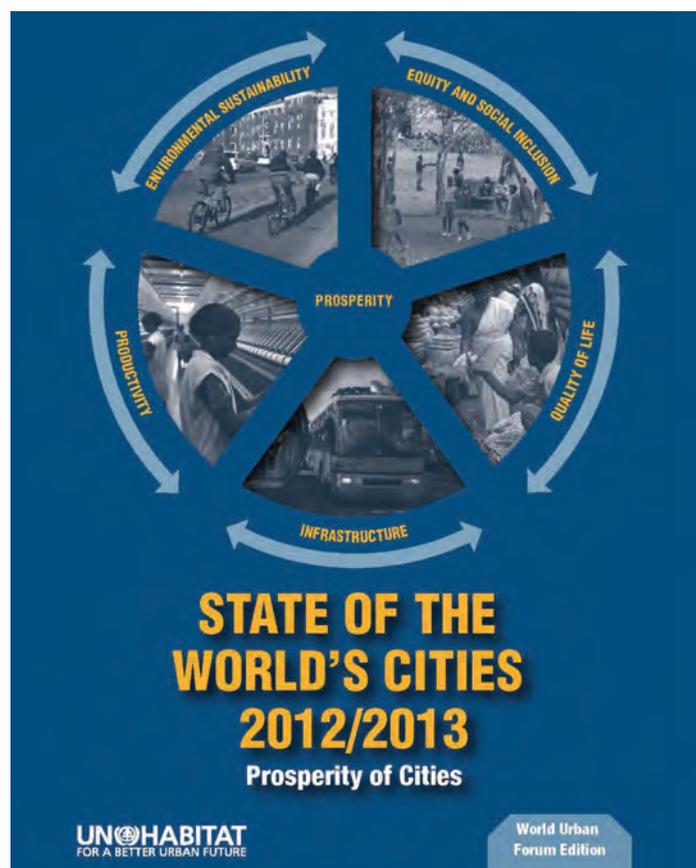


Tabla comparativa de relevamiento de guías y manuales

Países de América Latina

País	Chile	Bolivia	Brasil	Brasil	Colombia	El Salvador	Ecuador	Perú	Perú	México
Fecha	2003	2010	2009	2012	1998	2007	2011	2008	2009	2010
Título	Gestión Comunal del Borde Costero. Una guía de orientación	Propuesta de guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial	Manual para presentación de Propuestas - Gestión de Política de Desarrollo Urbano - Pro Municipios	Manual de Acción	Guía simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal	Orientaciones metodológicas para la planificación territorial	Guía de participación ciudadana en procesos de planificación	Guía Metodológica para el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgos para Municipios y Regiones	Guía Nacional de Ordenamiento Territorial	Guía metodológica para formular planes territoriales
Estructura	Unitaria	Federal	Federal	Federal	Unitaria	Unitaria	Unitaria	Unitaria	Unitaria	Federal
Foco	Prevención de riesgos de desastres a través de una ocupación del territorio menos expuesta	Conciliar metodologías de planeamiento rurales y urbanas	Explicación de procedimientos administrativos con sustento conceptual	Metodologías para la formulación de proyectos	Metodología de formulación de planes de ordenamiento territorial	Incorporación de estrategias de reducción de riesgos de desastres en procesos de planeamiento territorial	Participación y reducción de riesgos de desastres	Metodología de planeamiento y reducción de riesgos de desastres	Procedimiento administrativo para el desarrollo y aprobación de planes territoriales	Orientar procesos participativos
Enfoque/Escuela	Tecnocrático	Tecnocrático con fuerte sustento político-ideológico	Tecnocrático	Tecnocrático con fuerte sustento político-ideológico	Tecnocrático	Tecnocrático con sustento científico-academicista	Planeamiento participativo. Fuerte sustento ideológico	Tecnocrático con sustento científico-academicista	Tecnocrático	Tecnocrático
Autores/Organismo responsable	Gobierno de Chile. Región del Bío-Bío	Ministerio de Planificación del Desarrollo - Viceministerio de Planificación Territorial - Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - Conservación Internacional Bolivia	Ministerio das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	Ministerio das Cidades	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y Proyecto Checua (convenio CAR-GTZ-KFW)	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Ministerio de vivienda y desarrollo territorial	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ministerio de planeamiento y desarrollo sustentable	Estados Unidos de México
Organismo colaborador	GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)	USAID				GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)				
Contexto país	Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)	Gobierno constitucional de Evo Morales Ayma (2006-2010, 2010-presente)	Gobierno de Lula da Silva (2003-2010)	Gobierno de Dilma Rousseff (2011-presente)	Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)	Gobierno de Elias Antonio Saca González (2004-2009)	Gobierno de Rafael Correa (2007-presente)	ONU-Habitat - PNUD- Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (financiamiento) Gobierno de Alan García Pérez (2006-2011)	Gobierno de Alan García Pérez (2006-2011)	Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)
Partido político	Socialista	Movimiento al socialismo	Partido de los trabajadores	Partido de los trabajadores	Liberal	ARENA	Neosocialismo	PAP	PAP	Conservador
Proyecto macro	Proyecto Ordenamiento Territorial de la Zona Costera, Región del Bío-Bío	Programa de Conservación de Paisajes	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Programa Planeamiento Urbano - Apoyo al Planeamiento Territorial y a la Gestión Urbana Municipal e Interfederativa	Proyecto PROA - Desarrollo Territorial La Paz	Proyecto PROA - Desarrollo Territorial La Paz	Reforma de la constitución a favor de mayor cumplimiento de derechos humanos	Apoyo a la rehabilitación de viviendas en el marco de un proceso de planificación de los asentamientos humanos y transferencia de capacidades en criterios y técnicas antisísmicas	Apoyo a la rehabilitación de viviendas en el marco de un proceso de planificación de los asentamientos humanos y transferencia de capacidades en criterios y técnicas antisísmicas	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (crisis del agua y de la violencia en distintas regiones)

Tabla comparativa de relevamiento de guías y manuales

Países de otras regiones y publicaciones de agencias internacionales

País	E.E.U.U.	E.E.U.U.	E.E.U.U.	Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido	Irlanda	Sur Sudán	Internacional	Internacional	Internacional
Fecha	2007	2011	2011	2009	2011	2003	2011	2009	2004	2010	
Título	Station Area Planning Manual	Handbook of Planning Law, Principles and Practices for Northeastern Illinois	Planning Policy Guidance 2: Green belts	Planning Policy Statement 12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning	Draft National Planning Policy Framework	Implementing the National Spatial Strategy, Preparing Regional Planning Guidelines	Planning Sustainable Settlements	Planning sustainable cities	Urban planning for city leaders	Cities and climate change initiative	
Estructura	<ol style="list-style-type: none"> Introducción y resumen Conceptos promovidos Metodología Procedimientos administrativos Estándares e indicadores a aplicar 	<p>Capítulos independientes dedicados a principios de planeamiento y sus respectivos soportes legales con correspondientes ejemplos</p> <p>Guía de estudios y análisis necesarios para llevar adelante políticas de cinturones verdes. Sustentos conceptuales en "ciudad compacta"</p>	<p>Guía de estudios y análisis necesarios para llevar adelante políticas de cinturones verdes. Sustentos conceptuales en "ciudad compacta"</p> <p>Promoción del paradigma de la prosperidad dentro de un marco de planeamiento territorial</p>	<p>Fundamento de la estructura legal propuesta para su debate público. Insumos diversos por parte de distintos actores sociales</p> <p>Introducción</p> <ul style="list-style-type: none"> Lineamientos p/ la acción Sustento conceptual 	<p>Buen funcionamiento del sistema normativo de usos de suelo</p> <p>Orientar procesos participativos de formulación de planes de desarrollo con sustento territorial</p>	<p>Guía paso a paso para operar con el nuevo marco normativo de ordenamiento territorial. Lineamientos para la acción</p> <p>Introducción</p> <ul style="list-style-type: none"> Alternativas de urbanización Prevención y tratamiento de asentamientos informales 	<p>Desafíos y contexto</p> <ol style="list-style-type: none"> Tendencias globales en PU Contenidos de planes urbanos Monitoreo y evaluación futuras Direcciones de políticas futuras 	<ol style="list-style-type: none"> Tejido Urbano Accesibilidad y Congestión Infraestructura y Servicios Informalidad Resiliencia y Cambio Climático Ciudades Seguras Recursos Financieros Asignación de Inversiones Sociedades Evaluación y Monitoreo 	<p>1. Impacto local del cambio climático</p> <p>2. Desarrollo de planes de adaptación al cambio climático</p> <p>3. Casos de estudio</p> <p>4. Fuentes de información</p>		
Foco	Establecer estándares de planeamiento y ordenamiento territorial. Definir pasos administrativos para el ordenamiento territorial	Ilustrar distintas alternativas de planificación utilizando diferentes esquemas normativos y prácticas administrativas	Promover las políticas de "cinturones verdes" (Green Belt) como forma de contener el desarrollo urbano	Promoción del paradigma de la prosperidad dentro de un marco de planeamiento territorial	Buen funcionamiento del sistema normativo de usos de suelo	Orientar procesos participativos de formulación de planes de desarrollo con sustento territorial	Enseñar rudimentos de la Planificación Urbana	Cambios de paradigmas de Planificación Urbana	Guiar a intendentes en el proceso de toma de decisiones de planeamiento urbano	Prevención de riesgos producidos por el cambio climático	
Escuela	Innovaciones en el marco de modalidades tradicionales	Innovativo y experimental	Tradicional con componentes de innovación	Innovación dentro de un marco tradicional	Tradicional	Innovación dentro de un marco tradicional	Tradicional	Planeamiento estratégico	Tradicional con componentes de innovación	Planeamiento estratégico	
Autores/Organismos Responsables	Preparado para Metropolitan Transportation Commission	Chicago Metropolitan Agency for Planning	Department for Communities and Local Government	Department for Communities and Local Government	Department for Communities and Local Government	Department of the Environment and Local Government	ONU-Habitat	Consultores y especialistas de distintas universidades del mundo contratados por ONU-Habitat	ONU-Habitat	ONU-Habitat	
Organismo colaborador	Preparado por Center for Transit-Oriented Development	Preparado por Duncan Associates y Rutgers University Center for Planning Practice				Ministerio de Planeamiento y Suelo de Sur Sudán	Múltiples	Global	Siemens	IIED	
Contexto país	Gobierno de George W. Bush (2001-2009)	Gobierno de Barack Obama (2009-presente)	Primer Ministro John Major (1990-1997) Conservador/ Primer Ministro Tony Blair (1997-2007)	Primer Ministro Tony Blair (1997-2007)	Primer Ministro David Cameron (2010-presente)	Gobierno de Mary McAleese (1997-2011)	Global	Global	Global	Global	
Partido político	Republicano	Demócrata	Laborista	Laborista	Conservador	Conservador	Sistema de Naciones Unidas	Sistema de Naciones Unidas	Sistema de Naciones Unidas	Sistema de Naciones Unidas	
Proyecto macro	MTC's Transit Oriented Development Policy and Focusing Our Vision program	Go To 2040		Estrategia nacional de planeamiento y ordenamiento	National Spatial Strategy	Proyecto de cooperación internacional	Reportes globales de asentamientos humanos	Sistema de Naciones Unidas	Sistema de Naciones Unidas	Sistema de Naciones Unidas	

2. TEMÁTICAS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La agenda internacional de planificación y ordenamiento territorial, como puede deducirse del análisis comparativo de publicaciones internacionales realizado, establece ciertas temáticas que son de interés global. Estas plantean desafíos específicos para la planificación y ordenamiento territorial en Argentina. La construcción de escenarios a futuro permite imaginar cuáles serán los grandes temas de discusión en las próximas décadas, anticipándose a las probables dificultades y obstáculos a vencer en la implementación de los lineamientos y directrices presentados en este documento, así como visualizar las experiencias incipientes de planificación en distintos temas y regiones del territorio. Se han seleccionado aquellos temas de mayor importancia para el planeamiento y el ordenamiento en el país, presentando un breve resumen de los escenarios previstos a futuro y una reseña de experiencias incipientes detectadas -tanto en el exterior como en Argentina- con el objetivo de aportar a una discusión más amplia y a una eventual inspiración de intervenciones en otros contextos.

INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

La cuestión de la integración internacional, en términos económicos, sociales y culturales, es un tema recurrente en la literatura de planificación y ordenamiento territorial. La conformación del MERCOSUR como bloque regional definió un antes y un después en las teorías del desarrollo nacional con un fuerte impacto en los planes de ordenamiento territorial. El ejercicio del Plan Estratégico Territorial incluye un componente de integración con los países vecinos y, a través de ellos, con el resto del mundo, como un objetivo central de la agenda de desarrollo nacional y de las economías regionales. El repaso por los planes de los países limítrofes pone en evidencia múltiples recursos de obras y normativas desplegados con acciones complementarias desarrolladas en sus territorios, cuyas sinergias y beneficios se relacionan directamente con la dinámica económica en la región. Se considera que su éxito depende, en buena medida, de que efectivamente exista un nivel de coordinación y complementación de acciones precisas, lo cual lleva a avizorar la necesidad de estrategias comunes, especialmente en las áreas de frontera.

Los países de América Latina vienen desarrollando procesos acelerados de integración a través de acuerdos de cooperación y armonización de sus marcos regulatorios. La construcción de vías y medios de transporte, especialmente en el contexto del

MERCOSUR, ha sido uno de los hechos más importantes en los últimos veinte años, induciendo cambios muy relevantes. Al respecto, cabe observar que dichos modelos varían notoriamente según se trate de países unitarios o los de estructura federal, como el caso de Argentina, Brasil, México y Estados Unidos. En estos países existe un claro reconocimiento de la necesidad de planificar sus territorios como medio de impulsar y mantener la visión sostenida por el Gobierno Nacional. Las temáticas reflejadas en los documentos de tales países dan cuenta de los enormes desafíos de gestión que implican la coordinación de estados legamente independientes pero cuyas posibilidades de crecimiento se asocian a su capacidad de articulación. La visión compartida entre estados de planear para la integración, con los países vecinos primeramente y, a través de este espacio integrado, con el resto del mundo, plantea un nuevo rasgo de la región, basado en la complementariedad y colaboración entre los pueblos, superando una larga historia de desavenencias y enfrentamientos. Nuevos pasos fronterizos y planes específicamente focalizados en el mejoramiento de las fronteras se comienzan a plantear con resultados promisorios, tanto a nivel de optimización de las capacidades económicas nacionales, como en lo que respecta a mejoras tangibles en las zonas de frontera.



PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR-COLOMBIA 2014-2022

Luego de más de veinte años de enfrentamientos y desplazamientos internos en Colombia, ha quedado un triste saldo de más de cinco millones de personas desplazadas de sus lugares de origen, en un alto porcentaje hacia los países vecinos. Una de las regiones más castigadas en este proceso, el sur de Colombia, ha sido fuente de expulsión de población hacia el vecino Ecuador. Dicha frontera ha enfrentado recurrentemente procesos de gran violencia, pobreza y marginalidad y las soluciones ensayadas en el pasado, hasta el extremo de bombardear la zona, no han hecho sino agravar la situación. Afortunadamente un nuevo ciclo se ha iniciado en ambos países, que han reanudado la cooperación bilateral, aplicando estrategias de ordenamiento territorial para organizar cuestiones tan complejas como los movimientos migratorios con un enfoque de derechos humanos y la preservación del ambiente natural con estrategias de sustentabilidad -sin que ello vaya en desmedro del enorme potencial económico de la región sino, por el contrario, encauzándolo a través de la armonización de las normas de uno y otro lado de las fronteras y logrando objetivos de integración solidaria-.

Argentina es un país con una extensa frontera, compartida con cinco países. En su largo recorrido tiene amplias zonas inaccesibles, como resultado de la cadena montañosa al oeste y el noroeste, los ríos de la región mesopotámica al este, junto con un amplio litoral marítimo. Las conexiones con los países limítrofes se producen en algunos pasos fronterizos en las montañas, puentes sobre ríos y puertos que reciben barcos de distinto calado. Las obras de infraestructura en curso están mejorando significativamente la conectividad del país y sus distintas regiones -primeramente con países limítrofes y, a través de ellos, con el resto de la región-. Asimismo, el perfeccionamiento de la infraestructura portuaria está aumentando la capacidad de exportación del país. Es de prever que esta tendencia se mantendrá e inclusive profundizará, creando demandas de sustentar dichas obras acompañándolas de mayor complementación y armonización de los marcos regulatorios entre países. Por ejemplo, la coordinación de sistemas de transporte regional, en especial trenes, transporte automotor y marítimo, próximamente necesitará mayor compatibilidad tecnológica. Un aspecto importante previsto a futuro es evitar que tales grandes ejes de desarrollo generados por la vinculación con países de la región puedan beneficiar solo a las ciudades y regiones que se encuentran a su paso, relegando a zonas apartadas de tales corredores. El COSIPLAN contiene al respecto programas en territorios muy específicos que responden a la necesidad de articular acciones entre administraciones para realizar obras que permitan su vinculación, a través de la pavimentación de rutas o la incorporación de tecnologías de comunicación, según los casos.



EL PROGRAMA PEHUENCHE

El Programa Pehuenche es un conjunto de obras y normas proyectadas en torno al paso Pehuenche, en la Provincia de Mendoza, cuya realización dinamizará dos corredores bioceánicos muy importantes. El primero con respecto a la metrópoli de Buenos Aires, vinculada a su vez por la hidrovía Paraná-Paraguay con Uruguay y Brasil. El segundo, con Bahía Blanca, espacio estratégico para el mercado patagónico. El Programa incluye además de la apertura del paso, la pavimentación de grandes extensiones de carretera, construcción de puentes, y normativas de dinamización económica de importancia macrorregional. El Programa ya cumplió con distintas etapas de documentación técnica y se encuentra en proceso licitatorio de su primer tramo.



Paso Pehuenche

PLANEAMIENTO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La visión del desarrollo de las regiones en Argentina es una demanda histórica del país que se viene respondiendo a través de la realización de obras estratégicas, como pavimentación de rutas, construcción de centrales de generación de energía y de redes de infraestructura sanitaria así como servicios sociales de educación y salud, distribuidas en forma equitativa en el territorio nacional. La conectividad entre regiones implica un eje central de trabajo en planificación territorial, en el cual el COFEPPLAN y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública han sido especialmente prolíficos.

Los nuevos enfoques de planeamiento para el desarrollo regional plantean un desafío inédito para la Argentina. Planificar las vastas extensiones de territorio productivo en actividades agropecuarias con beneficios que se puedan redistribuir con la mayoría de la población que vive en ciudades y localidades plantea una visión de ascenso social importante. La transformación del sistema urbano en una red policéntrica que permita el desarrollo de regiones postergadas y aliente el arraigo de las poblaciones en sus lugares de origen constituye una decisión muy profunda de la gestión nacional sustentada en inversiones en infraestructuras y promoción de la inversión en distintas regiones del país. Una nueva visión, emergente en Argentina, de generar cadenas de valor a través de ejercicios complementarios de planificación de territorios urbanos y rurales complementariamente es una estrategia clave de desarrollo del país, ante cuya implementación pueden preverse nuevos desafíos. Por una parte, la necesidad de optimizar recursos desarrollando estrategias de emplazamientos de servicios sociales como escuelas y centros de salud en el territorio, de modo de generar sinergias positivas de

cambio y desarrollo social en regiones históricamente postergadas. En dicho ejercicio, la complementariedad entre administraciones en distintos niveles, alrededor de un plan, constituye una base fundamental de la sustentabilidad del proceso en el tiempo. Por otra parte, un riesgo a considerar es la posibilidad de la vuelta a rivalidades y competencias entre provincias que tienden a retrasar el proceso de las regiones, impidiendo la explotación sustentable y con los recursos y tecnologías adecuados, como ha ocurrido en otras épocas. Se plantea así la necesidad de profundización en el ejercicio de planes regionales, interprovinciales y jurisdiccionales que salvaguarden los vaivenes sociales, políticos y económicos, consolidando lineamientos de políticas de Estado a mediano y largo plazo.



PLAN CUENCA RÍO COLORADO

El plan Cuenca Río Colorado plantea una experiencia de planeamiento regional que articula microrregiones con una visión de conjunto y propuesta común a futuro. El aporte del plan radica en que para cada microrregión se analizaron distintas variables, desarrollando estrategias particulares para su implementación efectiva. Se trabajó con variables de análisis, escenario deseado, tendencial y no deseado. A partir de esta tipificación se plantean situaciones de equilibrio urbano regional, desarrollo urbano, conectividad e integración regional, desarrollo económico-regional, dinámica y gestión de los recursos hídricos, medio ambiente y paisaje, identidad territorial y gobernanza. El plan constituye una fuerte propuesta para formalizar estrategias regionales de carácter interprovincial.

Las recomendaciones no procuran definir estrategias sino realizar sugerencias para una buena gestión de la región, entre ellas:

- 1) consolidar una red urbana polinuclear equilibrada y competitiva;
- 2) mejorar sustancialmente los niveles de conectividad regional, especialmente intrarregión;
- 3) diversificar la matriz productiva regional de manera que se generen nuevas oportunidades y nuevos encadenamientos productivos y un mayor anclaje de la renta a nivel local y regional;
- 4) mejorar la gestión de los recursos hídricos zonales como estrategia de base para el desarrollo regional;
- 5) diseñar y consolidar una política ambiental regional que brinde el marco de referencia para el desarrollo productivo pero también para la mejora de la calidad de vida y la consolidación de la identidad regional;

6) fortalecer las capacidades de gestión territorial de la región en vistas a consolidarla como sujeto de desarrollo. A su vez, los métodos de implementación proponen cuatro ejes de trabajo:

- a) crear una plataforma de trabajo compartida entre los organismos de planificación y desarrollo de las diferentes provincias, junto con los municipios de la región, en vistas a diseñar y consensuar un plan y una agenda de trabajo compartidos;
- b) crear un sistema de información regional y un mapa de inversiones potenciales para diferentes segmentos de inversión y producción;
- c) diseñar, en el marco de la nueva institucionalidad, una estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial para la región; y
- d) crear y sostener, a través del tiempo, una estrategia de consolidación de la identidad regional mediante diferentes mecanismos de sensibilización y comunicación.



Vista Puente Río Barrancas, límite entre las Provincias de Mendoza y Neuquén

La necesidad de explotar los recursos naturales en forma sustentable para impulsar el desarrollo del país y sus regiones es otro de los ejes en los lineamientos adoptados. A nivel internacional, se enfrentan desafíos similares de compatibilizar la explotación de sus recursos naturales con la protección de su medio ambiente y del análisis de casos de estudio se desprende que la inclusión del medio ambiente en la planificación y ordenamiento del territorio solo es posible con una participación trans e intersectorial. Por otro lado, uno de los aspectos más relevantes de la evaluación cartográfica y analítica resultante es la determinación de las capacidades y/o potencialidades de uso del suelo.



ESTRATEGIAS DE CODESARROLLO EN COLOMBIA: EL CASO DE MEDELLÍN Y EL MUNICIPIO SAN CARLOS

Medellín es una de las ciudades de Colombia que ha concentrado mayor número de población desplazada. Al mismo tiempo que desarrolló un agresivo programa de inclusión urbana en la capital, desplegó distintas acciones de planificación regional a nivel del departamento (provincia) con la intención de minimizar el desarraigo de su población rural y atraer migrantes a localidades más pequeñas. Como parte de este programa, y haciendo una excepción a las normas de administración pública, el municipio de Medellín contribuyó significativamente en términos económicos a un plan de reconstrucción de viviendas, infraestructuras y actividades productivas predominantemente agrarias en el municipio de San Carlos, de donde provenía un número importante de los desplazados más vulnerables residentes en Medellín. Esta estrategia de inversión de un municipio más rico en otro más pobre como forma de ayudar a su desarrollo, en el marco de cambios normativos a nivel departamental (provincial) para estimular el avance de la producción agraria, constituye una práctica incipiente e innovadora que, por un lado, promueve un crecimiento regional equilibrado, evitando que la población se vea impulsada a residir en condiciones de precariedad en las ciudades capitales y, al mismo tiempo, genera mecanismos de colaboración, en lugar de competitividad, entre ciudades. Considerando el pasado de Colombia, que por distintos factores tuvo históricamente facciones enfrentadas en forma violenta, el surgimiento de este tipo de estrategias de desarrollo regional es una clave de progreso para avanzar hacia un modelo de desarrollo sustentable a nivel nacional, basado en la productividad y el respeto por los derechos humanos.

Chile busca, con el ordenamiento territorial, hacer un uso adecuado del territorio según sus características medioambientales. Para esto se plantean como objetivos el establecimiento de zonas para uso en conformidad con las capacidades ambientales, la armonización de la estructura de usos del suelo, el saneamiento y recuperación de ecosistemas y del medio ambiente y la protección de recursos naturales y ecosistemas a través de la determinación de áreas ecológicas preferenciales. Para lograr este ordenamiento del ambiente en forma sustentable es necesario “un Estado regulador y fuerte, capaz de regular y compatibilizar

las demandas por el uso del espacio en la región (demandas locales, nacionales y sectoriales), capaz de integrar paralelamente los requerimientos objetivos sobre el medio físico-natural junto con las condiciones de vulnerabilidad y los criterios ecológicos y científico-culturales necesarios” (Gobierno de Chile, 2003).



Ciudad de Medellín, Colombia



LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y EL MODELO DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL “BUEN VIVIR” EN ECUADOR

La Constitución del Ecuador supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y establece una nueva visión en la que el centro es el ser humano y el objetivo final es el de alcanzar el *sumak kawsay* o “Buen Vivir”. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza. Por primera vez en la historia de la humanidad, una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza y esta pasa a ser uno de los elementos constitutivos del Buen Vivir (Larrea Maldonado, 2011).



Parque Lineal del Estero Salado (ECUADOR)

En el caso de la Argentina, la discusión clave entre sustentabilidad fuerte o débil se ha resuelto a partir del consenso entre las fuerzas políticas en el uso responsable de los recursos naturales para la promoción del desarrollo social y económico. Esta decisión se enmarca en la búsqueda de un modelo nacional de industrialización a partir de la sustitución de importaciones que permita la autosuficiencia productiva del país y genere oportunidades de empleo. En esta búsqueda, la protección de los recursos naturales para evitar su agotamiento y mal uso es crucial y plantea un enorme reto tecnológico para su consecución. La planificación y el ordenamiento territorial son herramientas claves para proteger recursos no renovables como el suelo, el agua y la energía, a través de planes y códigos.

GESTIÓN DE RIESGOS

La gestión de riesgos es una temática incipiente en América Latina y el mundo. Lineamientos específicos son incorporados en los manuales de planeamiento de los países de la región, con una clara tendencia a prevenir determinados tipos de riesgos asociados a terremotos y deslaves en los países andinos. Estos son pensados en términos de proporcionar insumos que no dupliquen los ejercicios en curso de planificación sino que permitan que las estrategias de reducción sean incorporadas en las estructuras y metodologías de planes de ordenamiento territorial vigentes. Al respecto, el trabajo desplegado por las agencias internacionales tiende a promover que los países incorporen en sus legislaciones y planes herramientas concretas para reducir riesgos de desastres.

El documento preparado por PNUD y ONU-Hábitat para el Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos en Perú tiene como fin ayudar a las municipalidades a evitar y/o minimizar las con-

secuencias de los desastres naturales, y difundir la importancia en el país de una adecuada gestión del territorio. Para esto desarrolla una Guía dividida en dos partes, etapa pre y etapa posdesastre, que orienta al destinatario acerca de todas las consideraciones y acciones prioritarias que hacen a una gestión segura del territorio y de la reconstrucción. Para la etapa pre-desastre se proveen pautas para conocer el territorio; identificar la organización institucional, económica y social existente; realizar los análisis de vulnerabilidad social, económica y ambiental; y elaborar una agenda básica de intervención para la gestión del riesgo. En la segunda parte, dedicada a etapa posdesastre, se proporcionan los conceptos y criterios para comprender y utilizar algunas herramientas clave de gestión del suelo, como la evaluación de daños, la microzonificación sísmica, la zonificación urbana y la zonificación económica y ecológica. También se proporciona una metodología elemental para reconstruir la base económica local.



LA ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE ESMERALDAS (ECUADOR)

El cantón de Esmeraldas ha sido pionero en América Latina desarrollando una serie de estudios seguidos de acciones que en conjunto contribuyen a reducir los factores generadores del cambio climático (ONU-Hábitat, 2011). La ciudad de Esmeraldas, cabecera cantonal y capital de la provincia, es considerada de tamaño mediano con una población estimada de 124.538 habitantes. Como en la mayoría de las ciudades en Ecuador y la región, el crecimiento de la ciudad de Esmeraldas está principalmente asociado a ocupaciones ilegales de las tierras que rodean la ciudad y es así que, para el año 2009, el Departamento de Planificación del Gobierno Municipal estimaba que el 60% de los barrios periféricos no tenía permisos de construcción. Para Esmeraldas, los impactos probables de cambio climático están relacionados con el aumento de temperaturas superficiales del mar y terrestres. Para la zona de la cuenca del río Esmeraldas las proyecciones de incremento en la temperatura superficial varían de +2°C a un máximo de +3°C. Esto implica un incremento en la demanda de energía para refrigeración, contaminación en el aire y agua, y problemas de salud. En cuanto al mar, se constata que entre el 3% y el 6% de la ciudad estaría periódica o permanentemente inundada por el mar hacia finales de siglo, lo que provocaría el desplazamiento de entre el 8,4% y el 14% de la población actual. De igual manera, se prevé que las

dos islas más grandes y la zona cercana al aeropuerto podrían verse cubiertas por el mar (en los escenarios o proyecciones más pesimistas). Se espera también que estos impactos afecten el desarrollo económico de la ciudad, por la pérdida de áreas con potencial turístico y recreativo, la falta de pesca en el mar, así como en los manglares, y el desplazamiento de los pobladores a zonas más altas. El diagnóstico realizado, seguido de una serie de lineamientos de programas, incluyó acciones en relación con múltiples temas referidos específicamente al planeamiento y ordenamiento territorial.

Entre ellos se destacan:

- 1) reubicación de barrios localizados en zonas de riesgo;
- 2) incorporación de criterios de cambio climático en la definición de áreas de expansión (zonas urbanizables);
- 3) reforestación de laderas y formación de barreras naturales para la protección de las orillas;
- 4) construcción de espacios verdes dentro del perímetro urbano;
- 5) promoción de la Permacultura.

La gestión de riesgo en Argentina, si bien tuvo manifestaciones tempranas a través del desarrollo de tecnologías sismo-resistentes en sus provincias afectadas, no ha desplegado un cuerpo integrado y sistemático de acciones dirigidas a la prevención en otras temáticas como inundaciones, deslaves, incendios forestales, etc. Una compleja red de instituciones y marcos regulatorios se suele superponer impidiendo la prevención de riesgos, aunque funcionando para atender desastres ante su eventual ocurrencia. Un desafío emergente es atender los posibles efectos del cambio climático definiendo niveles de riesgo por regiones.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública ha impulsado desde los objetivos del PET la incorporación de la reducción del riesgo para construir territorios más seguros. En línea con tal objetivo, se trabaja desde 2006 en una serie de acciones que han incluido desde la sensibilización y capacitación de actores nacionales y provinciales hasta el trabajo específico con algunas jurisdicciones para desarrollar programas provinciales de reducción del riesgo, integrados al desarrollo territorial.



Esmeraldas - adaptación al cambio climático



EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JUAN SUSTENTADO EN UN ENFOQUE DE REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRE

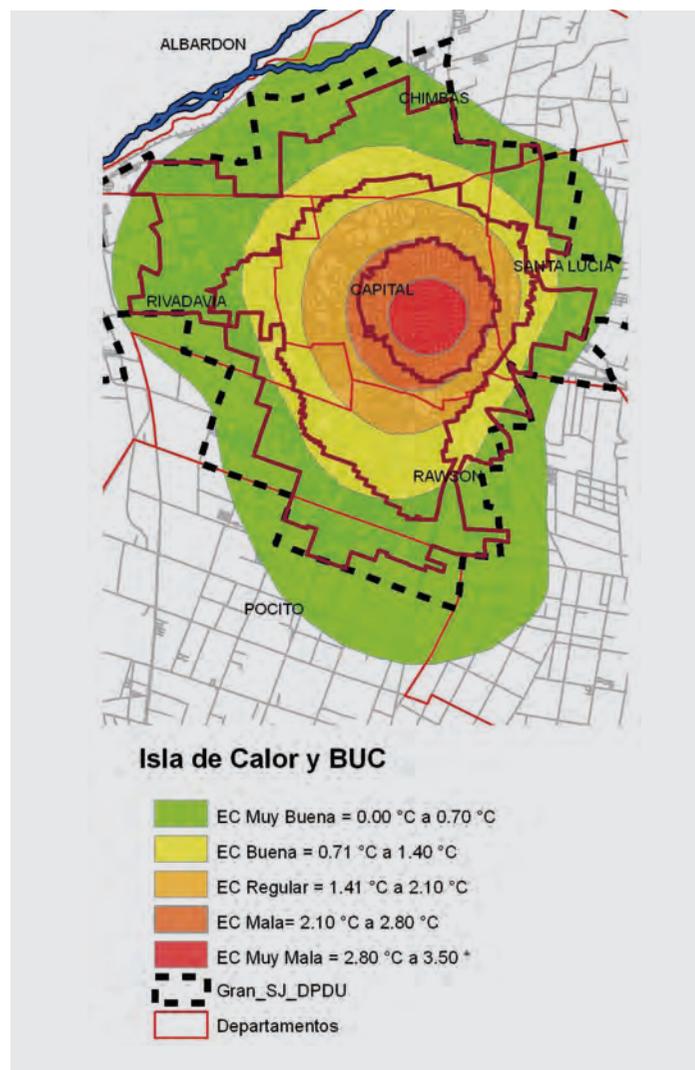
En el año 2013, la ciudad de San Juan desarrolló un Plan de Ordenamiento Territorial de su Área Metropolitana que incorporó en forma inédita elementos clave para la reducción de riesgos de desastre.

La estructura del Plan incorpora:

- 1) riesgo sísmico y sustentabilidad;
- 2) recursos hídricos y edáficos;
- 3) residuos sólidos urbanos y sustentabilidad;
- 4) patrimonio y sustentabilidad;
- 5) campo bioclimático y sustentabilidad de ambientes áridos.

Es innovador, a su vez, por las herramientas e indicadores utilizados: elaboración de cartografía de amenazas múltiples y vulnerabilidad (edilicia, física, social); definición de áreas prioritarias de intervención (basadas en la vulnerabilidad) en el Modelo Deseado; definición de programas específicos.

Incorpora una serie de estrategias propuestas, como la mitigación de la vulnerabilidad sísmica, elaborando proyectos de (A.1.) revisión y actualización de los códigos de planeamiento y edificación, incorporando la adecuación territorial para los planes de contingencia; (A.2.) definición de áreas de alta vulnerabilidad sísmica a partir de la elaboración de un documento que sistematice y georreferencie los estudios de suelo existentes como insumo; (A.3.) renovación urbana en zonas de elevada vulnerabilidad sísmica mediante la formulación de planes de sector. También es destacable la gestión sostenible de recursos hídricos y edáficos: (B.1.) creación e implementación de un sistema de monitoreo de recursos hídricos y edáficos; (B.2.) delimitación de líneas de ribera en ríos y arroyos del Área Metropolitana de San Juan e incorporación de las restricciones correspondientes en los códigos de planeamiento; (B.3.) sensibilización sobre colapsos de suelos por anegamiento, el uso responsable de agroquímicos y las ocupaciones en áreas inundables. A su vez, la gestión de residuos sólidos urbanos contempla: (C.1.) elaboración de un plan metropolitano de gestión de RSU; (C.2.) consolidación del Parque de Tecnologías Ambientales; (C.3.) campaña de concientización del manejo de residuos urbanos. Finalmente, para la preservación del patrimonio se propone: (D.1.) definición de áreas de protección histórica para la preservación y puesta en valor de trazados y espacios urbanos, inmuebles y sitios de interés; (D.2.) puesta en valor de los bienes patrimoniales de propiedad estatal; (D.3.) sensibilización y capacitación en patrimonio; (D.4.) regulación de las intervenciones en el paisaje cultural rural, el borde periurbano y los cauces naturales y el mejoramiento bioclimático: (E.1.) elaboración de estudios para la fijación de estándares, indicadores de normas de tejido y tratamiento de espacios verdes dirigidos a la adecuación bioclimática del medio urbano; (E.2.) incorporación de parámetros de adecuación bioclimática en los códigos de planeamiento y edificación. Los aspectos replicables incluyen: estructuración del plan en ejes de desarrollo paralelo; énfasis en necesidad de diagnóstico y monitoreo; incorporación de programas de comunicación y concientización; relevancia de la preservación del patrimonio construido como herramienta de protección ambiental; y análisis de Isla de Calor Urbana como índice determinante para la elaboración de estrategias.



Islas de Calor, Plan de Ordenamiento para San Juan

CIUDAD COMPACTA Y SOSTENIBLE

Los insumos proporcionados por las publicaciones del Programa Argentina Urbana en el Segundo Avance del PET brindan elementos contundentes respecto de las tendencias y estrategias que ayudan a contener o guiar, según el caso del tamaño y característica de las ciudades y sus sistemas regionales, el desarrollo urbano. La comparación de los hallazgos de dicho programa con iniciativas similares en países de América Latina, permite demostrar que los distintos tipos de ciudades de la región se encuentran siguiendo procesos similares de expansión, con una fuerte predominancia de la dispersión (urban sprawl) que impacta enormemente en la capacidad de generar condiciones de infraestructura mínima e institucionalidad por parte de los sectores populares mal alojados. Asimismo, ante esta situación, el periurbano adquiere un rasgo difuso, sin responsables admi-



nistrativos directos, que impide la aplicación de estrategias de planeamiento y ordenamiento territorial. Según muchos trabajos publicados por países vecinos, como el Manual de aplicación del Estatuto de las Ciudades (Brasil), son precisamente tales condiciones las que reproducen los niveles de pobreza urbana que ocurren en los países de la región, ante lo cual es menester introducir nuevas formas de planificación, más centradas en procesos y dirigidas por ciertas normativas específicas, más que pretender, como en el pasado, disponer del “plan” como un producto acabado que responde a todos los interrogantes y desafíos.

El paradigma de la ciudad compacta ha sido aplicado históricamente por el Reino Unido, que influyó a nivel global para que las grandes ciudades del mundo imitaran el mismo modelo. Para América Latina, la ciudad de Barcelona ha constituido un ejemplo muy influyente de ciudad compacta, logrando a través de una regulación muy precisa de los procesos de crecimiento urbano establecer límites muy estrictos al crecimiento, y estímulos inmobiliarios a la densificación. La compacidad urbana ha sido fundamentada por diversos estudiosos, especialmente europeos, como sinónimo de la sostenible. De hecho, las normas de planeamiento urbano de la comunidad europea establecen que los procesos de expansión de las ciudades deben incluir pautas de compacidad, tanto a nivel edilicio como urbano, como forma de racionalizar el consumo de la energía residencial, así como minimizar tiempos y costos de viaje.

Línea verde de ómnibus, Curitiba



LA EXPANSIÓN GUIADA DE CURITIBA (BRASIL)

La ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, ha desarrollado desde su plan maestro de 1965 una política de crecimiento urbano basado en la planificación del transporte público. La innovación estuvo en el desarrollo de ejes de movilidad con micros articulados con alta capacidad de transporte de pasajeros, transitando por áreas de alta densidad residencial, juntamente con oficinas, comercios y servicios adyacentes a las rutas. Grandes terminales de buses en las cabeceras de los recorridos y la posibilidad de utilizar distintos modos de transporte, hicieron el sistema muy eficiente en términos de tiempo y costo del pasaje, sosteniendo algunas investigaciones que los habitantes llegaron a gastar 10% menos de sus ingresos en transporte público y 25% menos en el consumo de combustible comparado con otras ciudades de Brasil. Aunque hay una alta tasa de propiedad de vehículos, más de 1,3 millones de pasajeros por día toman el servicio de transporte, utilizado por el 85% de los habitantes. El éxito de este modelo ha sido atribuido al proceso de planeamiento que incorpora, en una forma muy consistente, el planeamiento del transporte y de los usos de suelo, y a la persistencia en la implementación del plan a largo plazo. El municipio adquirió tierras en las zonas periurbanas que fue urbanizando a medida que se extendía el sistema de transporte. Esta visión del crecimiento urbano ha sido estratégica para asegurar estándares sociales y ambientales de eficiencia y equidad. El foco del “master plan” consistió en plantear una visión estratégica y en implementar principios para guiar el desarrollo, utilizando sistemas apropiados e incentivos. Pero a pesar de los muchos beneficios del modelo de expansión guiada de Curitiba, que le valieran varios premios internacionales, su enfoque no ha escapado a la cruda realidad de las inequidades de la segregación espacial. Curitiba se ubica en un contexto metropolitano en el cual los pobres viven en la periferia con servicios limitados y, paradójicamente en algunos casos, ausencia de transporte público. Además, aunque los ejes de transporte dentro de Curitiba fueron un medio para albergar clases medias y medias bajas, la provisión de infraestructura ha elevado los precios de la propiedad al límite que no es posible afrontarlos y los pobres son obligados así a migrar recurrentemente a la extrema periferia (ONU-Hábitat, 2009).

PRODUCCIÓN DE VIVIENDA ADECUADA

La bibliografía recopilada sobre los enfoques de vivienda y regulación del hábitat en América Latina, tiende a reflejar el cambio del paradigma del derecho a la vivienda adecuada por el del derecho a la ciudad, entendiendo que con solo la provisión de una vivienda no se resuelve el problema del hábitat adecuado para los sectores más vulnerables de la sociedad. En dicho cambio intervienen desafíos nuevos a las políticas públicas en términos de coordinación e integración de acciones, así como complementación entre obras públicas y regulaciones.

Brasil intenta con el Programa Minha Casa-Minha Vida (MCMV) revertir años de políticas públicas urbanas que han significado, entre otras cosas, un modelo de producción habitacional en grandes extensiones de tierra periféricas de bajo costo, desprovistas de infraestructura y de equipamiento público y alejadas de la oferta de empleo, es decir, en la no-ciudad. Al mismo tiempo, se ha dado una degradación y vaciamiento de los centros urbanos, generándose en esta lógica una gran cantidad de vacíos urbanos en áreas consolidadas y a consolidar. Por lo tanto, se busca ahora promover una urbanización compacta, reutilizando estos vacíos urbanos y generando vivienda digna y bien localizada. Para lograr este objetivo, los municipios cuentan con distintos instrumentos urbanísticos que pueden utilizar para tener acceso a tierra bien localizada y, de esta manera, poder hacer uso de los recursos del programa.

En el Reino Unido, los lineamientos para la producción de vivienda apuntan a asegurar que todos tengan oportunidad de una vivienda digna, en una comunidad donde quieran vivir. Se busca una relación constante entre las autoridades locales y los organismos regionales. Además de una buena localización, el gobierno británico procura que la vivienda producida tenga las siguientes características: buena calidad, considerando el buen diseño como un rasgo fundamental, y promoviendo proyectos ambientalmente sostenibles; variedad de tipologías, de modalidad de tenencia y de precio, para asegurar el desarrollo de comunidades mixtas; vivienda que pueda ser considerada de calidad por el mercado; accesible para la población que no puede costear una vivienda a precio de mercado; que se haga un uso efectivo del stock de vivienda existente; y que se haga un uso efectivo y flexible de tierra bien localizada.



EL MODELO DE PLANIFICACIÓN HABITACIONAL DE MEDELLÍN (COLOMBIA)

La ciudad de Medellín ha surgido en la escena internacional como paradigma de modelo de gestión urbana

y habitacional que expresa los valores del derecho a la ciudad. Siendo una de las principales ciudades receptoras de población desplazada por el conflicto interno que vive el país, la ciudad enfrentó la proliferación de asentamientos informales en amplios anillos de su periferia, creando una situación muy delicada de pobreza, marginalidad que realimentaba mayor inseguridad y violencia. La gestión de la alcaldía decidió que el paradigma de realizar construcciones “baratas” para atender a los sectores populares, que se viene aplicando a nivel mundial, constituye un error estratégico como política de desarrollo. Al contrario, la administración entendió que para realmente impulsar cambios profundos era necesario dejar de lado la idea de realizar intervenciones baratas en favor de invertir lo suficiente en múltiples intervenciones que, en forma coordinada y complementaria, generaran efectos sinérgicos en el territorio. De esta manera, una combinación de factores llevó a una transformación muy importante en las condiciones de vida de los sectores populares. En línea con lo que ya venía proponiendo el programa Favela Bairro en Brasil, planteó el reconocimiento de la informalidad como modo legítimo de producción de hábitat de los sectores populares propugnando la regularización como forma de resolución e iniciación de un proceso virtuoso de mejoramiento. Al mismo tiempo, y complementariamente, construyó grandes complejos de vivienda donde alojar a las personas que necesariamente debían ser relocalizadas, en forma próxima a sus lugares originales, para poder realizar acciones de mejoramiento, como apertura de calles o construcción de equipamientos, escuelas, bibliotecas, centros de salud, etc. muy conocidas por sus diseños innovadores y calidad constructiva. Este conjunto de acciones progresivas, aunque importante, todavía resultaba insuficiente para tener un impacto significativo debido a la magnitud del problema socioterritorial que abordaba. Fue la construcción de un sistema de teleférico que permitió conectar las distintas barriadas emplazadas en zonas de muy difícil acceso en las montañas, optimizando la movilidad general de la ciudad, lo que produjo una mejora significativa en la calidad de vida de la población en general y de los sectores vulnerables, en especial, que se vieron beneficiados en disponer de condiciones de hábitat más seguras, acceso al resto de la ciudad más rápido y seguro que en el pasado, lo cual en forma conjunta plantea un perfil de ciudad más inclusiva que en la década anterior.



Transmilenio estación San Diego, Colombia



PROCREAR

La cuestión de la producción del hábitat popular es un tema crucial en la agenda del planeamiento y ordenamiento en la Argentina. Un escenario previsto a futuro es el de la regularización de asentamientos informales, tanto rurales como urbanos, iniciando un proceso de mejoramiento progresivo complementando recursos públicos y de las comunidades. La inclusión de tales asentamientos en la estructura de la ciudad requerirá de inversiones importantes en infraestructura y de la adecuación de los códigos de planeamiento de modo de regular sus usos de suelo y densidades para influir positivamente en los valores inmobiliarios y en el control de la especulación, especialmente en los mercados de alquileres informales.

PROGRAMAS NACIONALES DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS, REGULARIZACIÓN DE VILLAS, Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

En búsqueda de dar respuesta a las necesidades de villas y asentamientos, desde 1997 se viene desarrollando un programa de mejoramiento de barrios, PROMEBA, a través de ejercicios fuertemente participativos a nivel comunitario, y de involucramiento de municipios y gobiernos provinciales. El programa ha dado muy buenos resultados y está en su tercera etapa. De forma complementaria, más recientemente se provee a habitantes de asentamientos y villas miserias de títulos de propiedad si cumplen con determinados requisitos legales.

En el año 2012, se inauguró el Programa de Créditos Hipotecarios PROCREAR, que significó un avance en relación con la producción de vivienda adecuada y con la satisfacción del derecho a la ciudad. El Programa prevé el otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas y adquisición de lotes a pagar en 20 y 30 años. El trabajo conjunto de estos con las oficinas de planificación y ordenamiento territorial, constituye una avance conceptual importante hacia la construcción de ciudades más inclusivas.

INFRAESTRUCTURA URBANA Y DESARROLLO METROPOLITANO

Brasil cuenta con un Manual de Acción, elaborado por el Ministerio de Ciudades, para promover la implementación de instrumentos de planificación territorial y de gestión urbana para el desarrollo metropolitano con reducción de desigualdades sociales. El trabajo sobre indicadores de desempeño metropolitano permite una lectura rápida del impacto de las políticas públicas en la gestión metropolitana. Los reportes reflejan una gran diversidad de resultados de las políticas federales en el desempeño de las metrópolis brasileñas, lo cual según el propio informe indica, pone en evidencia la importancia de variables culturales y geográficas específicas que llevan a que determinados programas tiendan a ser exitosos o no en distintas regiones. Asimismo, los manuales explicativos de las operatorias de gestión metropolitana accediendo a distintas modalidades de financiamiento reflejan la necesidad de capacitación y desarrollo profesional para manejar procesos de gran complejidad, capacidades institucionales y humanas no disponibles en ciertos Estados y que,

por ende, justifican estrategias federales de construcción de capacidades diseñadas con un foco particular en los obstáculos al aprendizaje y la reforma institucional que enfrentan ciertas regiones de Brasil.

En el caso de Bolivia, en el 2010 se emite una guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial, que ya no está orientada a un territorio rural ni urbano específicamente, como las guías que la preceden, sino que busca la integración entre ambos ambientes para que se logre un desarrollo armónico del territorio. Con objetivos similares a sus precedentes (regulación de los usos del territorio, estructuración de los asentamientos urbanos, orientación a la gestión de riesgos, manejo sostenible y solución de conflictos de uso del suelo), esta Guía está dirigida a los diversos niveles territoriales vigentes en el país: nacional, departamental, municipal y de mancomunidades (regional). El Plan de Ordenamiento Territorial resultante está compuesto por dos planes independientes: el Plan de Uso del Suelo y del Territorio, centrado en el uso sostenible de los recursos naturales, y el Plan de Ocupación y Estructuración del Territorio, concentrado en las características socioeconómicas del territorio.



NUEVAS TIPOLOGÍAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Distintas investigaciones (ONU-Hábitat, 2013) relacionan el surgimiento de nuevos patrones de metropolización asociado a las estrategias desplegadas por distintos países para progresar en el contexto contemporáneo de la economía mundial.

Tres nuevas tipologías de configuración emergen como dominantes:

1) La megarregión, que sobrepasa las megaciudades por población y productividad económica, en la cual se combinan grandes mercados, mano de obra altamente calificada e innovación, aglomerando varias ciudades dentro de la órbita de una región. Ejemplo de ella es, en Japón, la megarregión de Tokyo, Nagoya, Kyoto, Kobe y Osaka, con una población próxima a los sesenta millones de habitantes.

2) Los corredores urbanos, que incluyen un número de centros urbanos de distintos tamaños conectados a lo largo de una ruta de transporte siguiendo ejes lineales de desarrollo, frecuentemente relacionados con megaciudades abarcando zonas de influencia. Nuevos desarrollos en algunas franjas experimentan las tasas de

crecimiento y las transformaciones urbanas más rápidas. Ejemplos incluyen el corredor Kuala Lumpur-Kiang (Malasia).

3) Las ciudades-regiones, que plantean, en una escala más grande que las ciudades, la expansión más allá de los bordes administrativos formales englobando áreas más pequeñas, así como áreas de influencia semiurbanas y rurales, como también la fusión con otras ciudades intermedias, creando grandes conurbaciones que eventualmente conforman ciudades-regiones. Las ciudades de San Pablo (Brasil), Ciudad del Cabo (Sudáfrica) y Bangkok (Tailandia) representan esta tipología.

El reconocimiento de la problemática metropolitana en Argentina ha estado asociado con el desarrollo de la metrópoli de Buenos Aires, sin embargo han surgido áreas metropolitanas en un número de ciudades capitales provinciales siguiendo el proceso de conurbación con sus municipios adyacentes. El programa Argentina Urbana reconstruye diversos procesos de metropolización y conurbación, dando cuenta de los factores clave, tanto geográficos como de políticas públicas, que inciden en los problemas sociales y ambientales que se generan.

Según distintos estudios, los fenómenos de metropolización en Argentina tenderán a profundizarse en el futuro próximo. En este sentido, un escenario a contemplar es la necesidad de planificar los subsistemas de ciudades que quedan incorporados en este proceso. La previsión de los impactos económicos, ambientales, sociales y culturales de dicho proceso son relevantes e importantes de anticipar para desarrollar planes específicos que ayuden a potenciar las economías de aglomeración y, por el contrario, contrarrestar las deseconomías, como es el caso de la congestión de tránsito, la obsolescencia de las infraestructuras industriales, portuarias, etc.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La cuestión de la planificación participativa ocupa un lugar destacado en la experiencia internacional, y en la región pueden reconocerse como pioneras las experiencias en distintas zonas de Brasil. De hecho, la reforma del Estatuto de las Ciudades, piedra angular del cambio normativo para desarrollar procesos de planeamiento territorial con un enfoque de derechos humanos, otorga a la participación de la ciudadanía un lugar preponderante, estructurado en forma de audiencias públicas, consultas y demás instancias formales e informales, creando



una amplia gama de alternativas que sustentan el derecho de la propia población a organizarse para discutir políticas públicas. El auge de la participación es común a todos los países de la región pero con modalidades y características muy distintas. Aquellos países de estructura centralizada tienden a entender la participación como una consulta a la población, pero no esperan realmente que esta tenga la capacidad de reaccionar más allá de expresar su adhesión o rechazo a los planes promovidos por el gobierno en cualquiera de sus niveles. Ecuador ha incursionado en un proceso de reforma que le ha dado mayor incidencia a la participación de la población en los procesos de planeamiento, pero siguiendo el esquema de los países con administración central. Países federales como México, tienden a incorporar en forma central nuevas estructuras que representan los intereses de niveles más amplios de participación de la población, en la forma de actores sociales diversos, buscando compensar los distintos niveles de poder político y representatividad dentro de la sociedad, promoviendo la autoorganización de determinados actores para que defiendan los intereses de sectores no representados o particularmente vulnerables en ciertos temas sensibles como vivienda o acceso a servicios, exposición a riesgos ambientales, etc.

Las Orientaciones Metodológicas para la Planificación Territorial de El Salvador dedican buena parte del documento a los procesos para la participación social en dicha planificación. Además de esclarecer los actores clave y los supuestos esenciales en los cuales se basa la metodología, se desarrolla un esquema secuencial por fases distribuidas en un plazo de doce meses donde se detallan objetivos, actividades a realizar, actores responsables, herramientas y resultados. Contar con la explicación minuciosa de esta metodología permite al destinatario planificar en términos de plazos, logística y recursos necesarios, un proceso que asegure la participación de actores de gobierno, empresas y sociedad civil en la realización e implementación del Plan de Desarrollo Territorial.

Recuperando la experiencia del PET y los trabajos sobre fortalecimiento institucional realizados, la Argentina se propone robustecer la institucionalización de la planificación territorial en la estructura del Estado, ampliar el andamiaje legal y normativo, y desarrollar plataformas de evaluación y monitoreo de los procesos de planificación territorial. Amplia bibliografía sobre estos tres temas puede encontrarse en distintos trabajos desarrollados en ámbitos de gestión pública, como la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública o el COFEPLAN. La experiencia internacional, más allá de las diferencias institucionales entre países, y teniendo en cuenta las particularidades de Argentina como país federal, aporta elementos que ayudan a perfilar acciones específicas en estos temas.

LA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA DE DESARROLLO URBANO DE JOHANNESBURGO, SUDÁFRICA

La estrategia participativa de desarrollo urbano de Johannesburgo (Participatory City Development Strategy) emergió como una respuesta a la necesidad de construir una visión autóctona del desarrollo en la era del post-apartheid. En el año 1997, las cuatro municipalidades en las que la ciudad había sido dividida enfrentaban una crisis financiera muy profunda, en parte como resultado de sus dificultades para el cobro de impuestos territoriales, herencia de las estrategias de resistencia de las poblaciones de color ante la dominación blanca, un fuerte déficit en la provisión de servicios básicos como recolección de residuos, agua y cloacas, y un boicot a la nueva administración protagonizado por los vecindarios de mayores recursos dominados por comunidades blancas. En el año 2000, los acuerdos transicionales habían pasado y el primer gobierno integrado metropolitano había sido establecido. Los cambios institucionales incluyeron un plan de gobierno interino, iniciando una visión de largo plazo, con una fuerte base territorial. La introducción de mecanismos de construcción de consensos basados en estructuras socioterritoriales constituyó la llave para el desarrollo de planes de expansión metropolitana. Amplios procesos de consulta y voto de representantes de distintos sectores permitieron ganar nuevamente el control de los procesos de urbanización e introducir medidas progresivas de tasas impositivas que posibilitaron financiar la normalización y el desarrollo de la ciudad, para transformarse en un nodo estratégico a nivel del continente africano para el desarrollo de negocios e inversiones en la región.

Se prevé que la planificación territorial adoptará distintas formas de participación popular, de acuerdo a la multiplicidad de expresiones que comienzan a advertirse en las regiones y provincias de la Argentina. Teniendo en cuenta la amplia diversidad cultural del país, este hecho es auspicioso ya que se están canalizando formas genuinas para que comunidades y gobiernos institucionalicen el diálogo y acuerdos. Esta potencialidad debe ser aprovechada en la construcción de escenarios a futuro, planteando diversas formas de replicar aquellos modelos de participación que en cada región han producido resultados positivos, tanto en términos de implementación de acciones como en lo que refiere a la inclusión de los sectores populares, especialmente los más vulnerables.



Johannesburgo, Sudáfrica

MODELOS EMERGENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Existe convergencia en América Latina y en otras regiones en torno a modelos de planificación centrados en el cumplimiento progresivo de derechos humanos. Más allá de las diferencias políticas e ideológicas entre países, la región ha experimentado cambios importantes en su concepción del desarrollo y la necesidad de una mayor redistribución de las riquezas. Esto se traduce en modelos emergentes de planificación territorial que procuran disminuir las tendencias a la segregación socioterritorial y desarrollar programas para reducir las asimetrías sociales a partir de influir en el acceso de la población a servicios urbanos básicos y localizaciones que les permitan alcanzar mejores condiciones de empleo e ingreso.

A diferencia de décadas pasadas, se asume hoy la necesidad de planear con informalidad y no en contra, lo que muchas veces se había traducido en la promoción de desalojos forzados. También ya se reconocen las limitaciones del urbanismo modernista, al plantear zonificaciones de usos de suelo rígidos que favorecen procesos de segregación, pobreza y apropiación privada de la renta urbana. En tercera instancia se señalan, ya no solo en los países de la región sino también a nivel mundial, nuevos mecanismos de regulación de la renta urbana, incorporando medios para que esta no sea apropiada por sectores especulativos sino captada por la sociedad para su reinversión en proyectos prioritarios.

Una nueva generación de planes estratégicos ha comenzado a introducir cambios significativos en la forma de gestionar el territorio, asegurando que las inversiones sean distribuidas con un criterio de justicia espacial, no solo a nivel urbano sino también

regional. El Estatuto de las Ciudades en Brasil constituye un antecedente muy importante al respecto, forjando una nueva generación de planes de desarrollo a partir de una gestión más justa del territorio, instaurando una escuela innovadora de planificación y ordenamiento territorial, rica en recursos legales y conceptuales.



EL ESTATUTO DE LAS CIUDADES Y LAS NUEVAS ESCALAS DE PLANEAMIENTO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Brasil ha desarrollado un proceso muy innovador de reforma de sus leyes y marcos normativos territoriales centrados en el cumplimiento progresivo de derechos humanos, entendidos en su versión extendida de derechos económicos, sociales y culturales. El Estatuto de las Ciudades (2001) constituye la principal innovación en el orden jurídico-urbanístico en Brasil desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988. El Estatuto discute los avances jurídicos promovidos e identifica los temas y dificultades que todavía hay que afrontar. En este contexto, su relevancia radica en que explicita la necesidad de una combinación precisa, aunque casi siempre esquiva, entre reforma jurídica, cambio institucional y movilización social renovada en todos los niveles gubernamentales, como condición para que se produzca el debido aprovechamiento de los recientes y significativos espacios políticos creados por el nuevo orden jurídico-urbanístico. El fin último, explicitado por la propia redacción del Estatuto, es crear una estructura normativa que revierta el modelo de exclusión socioespacial que ha caracterizado el desarrollo urbano en Brasil. El Estatuto de la Ciudad reguló y expandió los dispositivos constitucionales sobre política urbana, además de haber reconocido explícitamente el “derecho a la ciudad sostenible” en Brasil. Esta ley federal resultó de un intenso proceso de negociación de más de diez años entre las fuerzas políticas y sociales, y confirmó y amplió el papel fundamental jurídico-político de los municipios en la formulación de directrices de planificación urbana, así como en la conducción de los procesos de desarrollo y gestión urbana. El Estatuto de la Ciudad tiene cuatro dimensiones principales, a saber: una conceptual, que explica el principio constitucional central de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad y los otros principios determinantes de la política urbana; uno instrumental, la creación de una serie de instrumentos para poner en práctica tales principios de política urbana; uno institu-

cional, que establece mecanismos, procesos y recursos para la gestión urbana; y, finalmente, una dimensión de regularización del suelo de los asentamientos informales consolidados (Edesio Fernández, 2012).



Estatuto de las Ciudades, planes directores

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La experiencia internacional está indicando un mayor compromiso en reposicionar el rol de la planificación territorial en distintas escalas como una función ineludible del Estado. Pero para que esto sea una realidad hay consenso en la necesidad de introducir cambios organizacionales e institucionales que favorezcan el fortalecimiento de la planificación territorial. Entre ellos se destaca, por una parte, la priorización de las políticas urbanas a escala nacional. Se ha dejado claro que más allá de la estructura federal o centralista de los países, los procesos de

expansión urbana y aglomeración de actividades económicas en distintos tamaños de ciudades y sus correspondientes sistemas, son de una enorme relevancia para el desarrollo de los países y, por ende, no pueden ser concebidos solamente con la mirada local de sus habitantes. Como tales reportes refieren, en distintas regiones del mundo existen ambigüedades muy profundas respecto de las responsabilidades normativas para responder a los procesos de urbanización y ocupación del territorio, lo que lleva a desarrollos con consecuencias socioterritoriales muy negativas que se expresan en formas de expansión difusa y reproducción de condiciones de pobreza periurbana.

Es imprescindible contar con nuevas formas de planificación, flexibles, colaborativas y focalizadas en cuestiones claves de desarrollo socioterritorial. La planificación y su integración institucional presentan desafíos muy particulares por países que se relacionan con la estructura legal disponible para la gestión del territorio. A medida que los gobiernos urbanos se tornan más complejos y especializados, existe una creciente conciencia de la necesidad de integrar sectorialmente dentro y entre niveles de gobierno para poder planear. Un rol potencial de la planificación es, precisamente, el de servir como medio para la integración sectorial dado que todas las políticas sectoriales y programas tienen implicaciones espaciales.

Tal rol es importante en términos de producción de planes territoriales que trascienden funciones tradicionales y llevan adelante gestiones complejas que articulan esfuerzos entre distintos actores, vinculando experiencias y capacidades. Un área estratégica en este sentido y que ya ha empezado a implementarse en nuestro país es la de innovación y educación, asegurando que los ejercicios de planificación construyan capacidades locales para su implementación efectiva, evaluación periódica y actualización en función de los resultados obtenidos. Se busca, así, superar el ejercicio de la planificación a través de consultores externos, procurando, en cambio, instalar saberes y capacidades en los propios organismos responsables.



CAMBIOS ORGANIZATIVOS PARA SUSTENTAR NUEVOS PARADIGMAS DE PLANIFICACIÓN

El caso de Middlesbrough (Reino Unido). En todo el mundo los términos de "master plan", "lay out" y otras formas de planeamiento tradicional han tenido iguales consecuencias dañinas para la conformación de territorios tales como los fenómenos de segregación socioterritorial, exclusión, excesiva movilidad, alto consumo de energía, como asimismo, poco aprovechamiento de las

posibilidades de escalas y aglomeración económica que las ciudades ofrecen. El caso de Middlesbrough (Inglaterra) es paradigmático de la introducción del enfoque del planeamiento para la prosperidad generando cambios significativos. Middlesbrough era una de las localidades que más sufría las consecuencias del urbanismo moderno, con una infraestructura obsoleta en general y un ambiente que reflejaba una economía victoriana en declinación. El pueblo presentaba una imagen pobre y altos índices de emigración que expresaban su deterioro social. Un cambio radical en las estrategias de planeamiento territorial introducido consistió en la adopción del paradigma de la prosperidad acompañado con una reforma de la administración municipal, focalizando sus esfuerzos en estimular densidades y niveles de servicios para una mayor eficiencia en el funcionamiento de la ciudad. Uno de los componentes de éxito consistió en alinear las direcciones administrativas asegurando que existiese un diálogo abierto entre los diferentes departamentos y liderazgos, superando el monopolio tradicional de los departamentos de vivienda y planeamiento en las decisiones de ordenamiento territorial. El primer paso fue incrementar la visibilidad del personal de las distintas áreas enfrentando los obstáculos al desarrollo de propuestas con sectores de la sociedad. Esta exposición pública de funcionarios de diversas categorías ha permitido un proceso de construcción de capacidades locales que ha llevado a un mejor trabajo del municipio con las organizaciones de la sociedad civil y los empresarios. El enfoque consistió en cuatro instancias: desarrollo de una estructura organizativa que contiene las expectativas de los funcionarios; involucramiento desde un principio de los liderazgos políticos; trabajo con las autoridades locales para lograr una secuencia concatenada de cambios; y la conducción a una actitud proactiva y anticipatoria frente a los problemas (ONU-Hábitat, 2009).



Middlesbrough, Inglaterra

En el caso de Argentina, se partió de una situación de práctica inexistencia de ámbitos de planificación territorial en el Gobierno Nacional. A partir de 2004, y con la idea rectora de considerar la planificación como una política de Estado, se han dado una serie de pasos para conformar y consolidar espacios de articulación institucional sobre la planificación territorial. Tanto la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en 2004, como la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, en 2008, son hitos relevantes de un proceso que incluye también el fortalecimiento de los niveles de planificación en las distintas provincias y municipios y una marcada articulación con instituciones académicas y movimientos sociales, que convergen en la preocupación por las temáticas territoriales. La presencia activa de la planificación estatal en foros de debate y eventos especializados, una vinculación estrecha con las universidades nacionales situadas en distintas regiones del país y la conformación de modelos flexibles y variables de articulación institucional para encarar la complejidad de los problemas territoriales son algunas de las claves del nuevo período.

BIBLIOGRAFÍA

- Argentina. Dirección Nacional de Desarrollo Urbano (2003). *Estrategias sociohabitacionales en áreas de riesgo. Criterios ordenadores para la acción municipal.*
- Argentina. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2012). *Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial.*
- Bolivia. Gobierno Municipal de La Paz & GTZ (2007). *Orientaciones metodológicas para la planificación territorial.*
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible y Planificación (2001). *Guía metodológica para la formulación de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial en Áreas Rurales.*
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2004). *Guía metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos.*
- Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo (2010). *Propuesta de guía metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial.*
- Brasil. Ministério das Cidades (2010). *Cómo produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa Minha vida?*
- Brasil. Ministério das Cidades (2012). *Manual da Ação. Brasília.*
- Buenos Aires. Dirección Territorial de Planificación y Ordenamiento Urbano (2012a). *Guía de Gestión y Trámites Urbanísticos.*
- Buenos Aires. Dirección Territorial de Planificación y Ordenamiento Urbano (2012b). *Normativa Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.*
- Buenos Aires. Dirección Territorial de Planificación y Ordenamiento Urbano (2012c). *Sistemas de Información Geográfica para el ordenamiento territorial.*
- Catamarca. Subsecretaría de Planificación (2011). *Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca.*
- Chile (2003). Gestión Comunal del Borde Costero. *Una guía de orientación.*
- CMAP (2011). *Handbook of Planning Law Principles and Practices for Northeastern Illinois.*
- Codazzi, I. G. A. & Checua, P. (1998). *Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.*
- Fernandes, E. (2012). *El Estatuto de la Ciudad y el Orden Jurídico Urbanístico. WUF.*
- Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (n.d.). *Guía metodológica para el análisis de los escenarios de riesgos a nivel municipal.*
- La Pampa (n.d.). *Plan de Desarrollo Rural del Oeste de la Provincia de La Pampa.*
- La Rioja (n.d.). *Estrategia Territorial de la Provincia de La Rioja.*
- Larrea Maldonado, A. M. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constitucional en Ecuador. SESPLAN.*
- Llop Thorne, J. M. (2005). *Instrumentos de redistribución de la renta urbana. La Paeria. Ajuntament de Lleida.*

- Metropolitan Transportation Commission (2007). *Station Area Planning Manual*.
- ONU-Hábitat (2008), *Urban planning for city leaders*.
- ONU-Hábitat (2009). *Global report on human settlements 2009. Planning sustainable cities*.
- ONU-Hábitat (2010). *Forced evictions. Global crisis, global solutions*.
- ONU-Hábitat (2011). *Global Report on Human Settlements 2011. Cities and climate change*.
- ONU-Hábitat (2012). *State of the world´s cities 2012/2013. Prosperity of cities*.
- Perú (2009). *Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*.
- PNUD & ONU-Hábitat (2008). *Guía metodológica para el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgos para Municipios y Regiones*.
- Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe*.
- United Kingdom (2001). *Planning Policy Guidance 2: Green belts*.
- United Kingdom (2003). *Implementing the National Spatial Strategy. Preparing Regional Planning Guidelines Guidance Notes*.
- United Kingdom (2008). *Planning Policy Statement 12: Local Spatial Planning*.
- United Kingdom (2011a). *Draft National Planning Policy Framework*.
- United Kingdom (2011b). *Planning Policy Statement 3 (PPS3) Housing (vol. 3)*.
- United States. Department of the Interior (2005). *Land Use Planning Handbook*.
- Werner, G.; Bemmerlein-lux, F. & Zuñiga, M. E. (1995). *Ordenamiento Territorial y Planificación Ambiental en Chile*.

Corrección de estilo

Clara Virasoro

Diseño editorial

Estudio Pulpografía

www.pulpografia.com.ar

info@pulpografia.com.ar

Impresión

Amison S.A.

www.amison.com.ar

El material incluido en esta publicación puede ser reproducido total o parcialmente, ya sea por medios mecánicos o electrónicos, siempre que se citen la fuente y su autor.

Impreso en Argentina



Este libro se terminó de imprimir
en el mes de diciembre del año 2015



Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Hipólito Yrigoyen 250 • C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Paseo Colón 189 piso 11 oficina 1108 • C1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
(54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732
pet@minplan.gob.ar • @PlanTerritorial • www.planificacion.gob.ar