

PROYECTO
2011
ARGENTINA
DEL BICENTENARIO
AVANZANDO
CON

1

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CONDUCTO POR
EL GOBIERNO NACIONAL, MEDIANTE LA FORMACIÓN DE
CONSENSOS, PARA EL DESPLIEGUE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

REPORT 2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial.
1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
v. 1, 108 p.: il.; 31x24 cm.

ISBN 978-987-1797-08-0

1. Planificación. 2. Ordenamiento Territorial. I. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 08/11/2011

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

DISEÑO EDITORIAL
DISEGNOBRASS
Lavalle 959 1º, (C1047AAR)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.disegnobrass.com

IMPRESIÓN
LETRA VIVA S.A.
Constitución 1733/35, (C1151AAO)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.letraviva.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

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CONDUCTO
POR EL GOBIERNO NACIONAL, MEDIANTE LA FORMACIÓN
DE CONSENSOS, PARA EL DESPLIEGUE DE LA INVERSIÓN
PÚBLICA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL



REPÚBLICA ARGENTINA
PODER EJECUTIVO NACIONAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

AUTORIDADES



PRESIDENTA DE LA NACIÓN
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN
PÚBLICA Y SERVICIOS
ARQ. JULIO DE VIDO

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN Y CONTROL
DE GESTIÓN
LIC. ROBERTO BARATTA

SUBSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICA
DR. RAFAEL LLORENS

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
ARQ. GRACIELA OPORTO

SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
ING. JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ

SECRETARIO DE ENERGÍA
ING. DANIEL OMAR CAMERON

SECRETARIO DE TRANSPORTE
ING. JUAN PABLO SCHIAVI

SECRETARIO DE COMUNICACIONES
ARQ. LISANDRO SALAS

SECRETARIO DE MINERÍA
ING. JORGE OMAR MAYORAL



PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Presentar el segundo avance del Plan Estratégico Territorial es una ocasión para congratularnos, porque evidencia que el camino que hemos emprendido en materia de planificación territorial no tiene retroceso. La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años. Hoy nos enorgullece constatar que el camino de la planificación estratégica participativa se ha multiplicado, con importantes resultados alcanzados por otros ministerios del Gobierno Nacional, así como por numerosos gobiernos provinciales y locales y organizaciones representativas del sector privado.

La crisis que actualmente padecen las economías de los países desarrollados permite revalorizar las ideas clave con las cuales se condujo el vigoroso proceso de desarrollo de la Argentina desde el año 2003. Durante años, prevalecieron las teorías que concebían la necesidad de achicar el Estado para que el mercado desplegara su iniciativa y pudiera realizarse el círculo virtuoso del crecimiento. Lo que se hizo en base a ello fue rediseñar los Estados para que fueran funcionales al flujo de los capitales financieros globales y a sus intereses locales asociados. En este contexto, no es cierto que no se planificara, sino que, bajo el supuesto de que era el mercado el que garantizaba la mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos, el Estado tomaba las decisiones de inversión sobre la base de las iniciativas planificadas por el sector privado como parte de su estrategia empresarial. Nuestra historia reciente muestra que esas teorías, lejos de hacer converger crecimiento y desarrollo, aumentan las brechas entre sectores sociales y acrecientan las distancias entre regiones ricas y pobres. El accionar especulativo de los mercados provoca desastres socioeconómicos como los que estamos presenciando en el mundo, y son los Estados los que vuelven a adquirir protagonismo; aunque lamentablemente, en muchos casos, llevando adelante soluciones de ajuste que acaban profundizando las inequidades. Lo que hoy ocurre a

nivel global muestra que la planificación debe estar en manos de Estados que garanticen el desarrollo con inclusión social y que la utilicen como instrumento de fomento, invirtiendo para promover el crecimiento con igualdad de oportunidades. Con esta visión fue creado el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, dentro de su órbita, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, como herramienta operativa a tal efecto.

La publicación que hoy ponemos a disposición de toda la sociedad es el resultado del trabajo realizado en forma mancomunada con los representantes de todas las jurisdicciones federales del país, así como de los países de la región, en pos del objetivo que nos planteamos desde los primeros pasos de la agenda de planificación: la construcción de un territorio nacional equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en un escenario geopolítico regional que impulsa con fuerza la integración latinoamericana. Se exponen aquí la serie de trabajos mediante los cuales se desarrollan los ejes estratégicos concertados a lo largo del primer avance del Plan Estratégico Territorial, evidenciando su proceso de consolidación como herramienta para orientar la inversión pública y el ordenamiento territorial. Los pasos que hemos dado nos permiten afirmar que estamos recuperando la noción de territorio nacional como proyecto común, la que anhelaron nuestros Libertadores y que asentaron aquellos Planes Quinquenales del peronismo.

En suma, estamos institucionalizando la planificación del territorio, logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado a sumarse a esta empresa. Continuaremos planificando para reforzar el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner redistribuyendo el ingreso, acortando las brechas, equilibrando el territorio y haciendo realidad el país que nuestros próceres imaginaron.

Arq. Julio De Vido

Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PRÓLOGO

El Avance II del “Plan Estratégico Territorial” (PET), que hoy tenemos la satisfacción de presentar, constituye tanto un balance de lo realizado en la materia desde la órbita nacional, al cabo de dos gestiones de gobierno, como un enunciado de los que, a nuestro entender, deberían ser los ejes rectores de una agenda futura que lo consolide como proceso sistemático. El acompañamiento de los gobiernos provinciales desde los comienzos de la iniciativa del Gobierno Nacional, en el año 2004, permitió generar una dinámica de trabajo interactiva, enriquecedora y con resultados paulatinos. Así, gracias a ese apoyo inicial, hoy en la Argentina podemos dar cuenta de la instalación definitiva de una práctica de planificación democrática, federal, participativa y adecuada a los actuales retos del territorio, así como de la existencia de líneas de acción de mediano y largo plazo dirigidas a consolidarla.

Es también la ocasión para resaltar la fuerte decisión política del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de recuperar la planificación como herramienta fundamental en manos del Estado y la convicción y visión estratégica con la que el Ministro Julio De Vido condujo este proceso. Su decidido apoyo a nuestra tarea hizo posible la concreción de los avances que hoy podemos mostrar a la sociedad.

Retomar, luego de décadas de abandono, la planificación territorial como tarea de Estado en un país que comenzaba a salir de la crisis más profunda de su historia exigió tener muy claras las claves sobre las que debía asentarse la actividad, para constituirse en un instrumento estratégico de gobierno y superar el histórico sesgo tecnocrático de las oficinas de planificación. Tales claves, estrechamente vinculadas a los ejes fundamentales del proyecto de desarrollo con inclusión social, fueron: a) el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas, con independencia de su lugar de residencia; b) el reconocimiento del federalismo, como condición de partida de la construcción de un proyecto de territorio e identidad nacional; c) la integración regional suramericana como plataforma para el fortalecimiento de la soberanía nacional y d) la robusta inversión

pública como motor del desarrollo y la activación económica, acompañada por un proceso de planificación estratégica territorial de mediano y largo plazo. Estos ejes fueron fundamento de la agenda de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y subyacen a todas las actividades realizadas a lo largo de los últimos ocho años.

Los avances en la instalación de la cultura de la planificación territorial en nuestro país se reflejan en una serie de hitos que ilustran su evolución. Como en toda construcción político-institucional, cada uno de ellos revela momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas, las cuales, si bien no pueden mensurarse cuantitativamente, representan el verdadero proceso de consolidación de la planificación del territorio. Entre estos hitos pueden mencionarse: la presentación, en el año 2004, del documento denominado “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial”, como primera reflexión acerca de la situación del territorio nacional heredado, sentando las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional; la presentación por parte de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008, del Avance I del PET, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la constitución, en diciembre del mismo año, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional; la presentación, nuevamente por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del “Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial”, producido en el seno del COFEPLAN, mediante el cual los gobiernos provinciales promueven la determinación de una serie de principios rectores para garantizar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Los contenidos de la presente publicación recogen estos avances y dan cuenta, a su vez, de la magnitud de la tarea realizada

a lo largo del Avance II del PET. La concepción del territorio en términos integrales, presente desde sus inicios, sumada a la concertación de lineamientos de trabajo a futuro, incluidos en el Avance I, han conducido a una complejización de la continuidad del trabajo del PET. Esta complejización se refleja en tres aspectos de esta nueva etapa: en primer lugar, en la implementación de líneas programáticas específicas, que atienden al desarrollo de los lineamientos; en segundo lugar, en las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, así como a nivel regional; y finalmente, en tercer lugar, en el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados a lo largo de la profundización del trabajo. El proceso político-institucional de esta construcción se traduce en el diverso grado de maduración y desarrollo de las distintas líneas de trabajo, lo cual explica la estructura de esta publicación, compuesta por cuatro volúmenes.

En el primer volumen, denominado "Planificación Estratégica Territorial", se exponen los fundamentos y estrategias generales de dicha política, se resumen los hechos significativos que jalonaron la agenda de planificación territorial desde el año 2004, se sintetizan los resultados de las distintas líneas de trabajo desarrolladas y, por último, se plantean, como perspectivas futuras, los lineamientos propuestos para garantizar la consolidación del proceso de planificación del territorio en el mediano plazo.

El segundo volumen, denominado "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de todas las provincias, el cual, mediante la aplicación de una metodología homogénea, ha tenido como resultado una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial a nivel provincial y nacional, que surge de la actualización de los Modelos Deseados Provinciales. Esta última se realiza en función de las necesidades del territorio a escala microrregional y, mediante sucesivas agregaciones y adecuaciones metodológicas, contribuye a un análisis renovado de las necesidades de inversión a escala

nacional, así como una plataforma inicial para lograr la futura sistematización del procedimiento.

El tercer volumen, denominado "Argentina Urbana", desarrolla en profundidad una de las consignas concertadas en el Avance I del PET: la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia.

En el cuarto volumen, denominado "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances realizados desde la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, tanto en materia de integración territorial bilateral, como multilateral. En cuanto a la primera, se desarrollan las líneas de acción desplegadas en el marco de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, tales como la formulación y evaluación de programas de inversiones, y la participación en foros de discusión y negociación. En el campo de la integración multilateral, se detallan las acciones llevadas a cabo por la Dirección en tanto representante de la Argentina en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual funciona como Foro Técnico de la UNASUR para la integración física de los doce países suramericanos.

Cabe, por último, expresar el agradecimiento a las autoridades nacionales que me han encomendado la responsabilidad de conducir este proceso de Planificación Estratégica Territorial, a las autoridades provinciales que han participado con entusiasmo desde el inicio de la convocatoria, a los equipos técnicos de los organismos e instituciones que han colaborado en su realización y al equipo de trabajo del organismo a mi cargo, cuyo compromiso político y profesional ha hecho posibles los resultados que hoy nos complace presentar.

Arq. Graciela Oporto
Subsecretaria de Planificación Territorial
de la Inversión Pública

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 13
CAPÍTULO I PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO	1. PLANIFICAR EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO REGIONAL Y GLOBAL . . 19 2. INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL . . . 21
CAPÍTULO II AGENDA DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO 2003-2011	1. CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 33 2. POLÍTICA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL . . 35 3. PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016 - AVANCE I 37 4. CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 39 5. ANTEPROYECTO DE LEY NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL . 41 6. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL 43

CAPÍTULO III
PLAN ESTRATÉGICO
TERRITORIAL
ARGENTINA DEL
BICENTENARIO
AVANCE II

1. TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA	49
2. PROGRAMA ARGENTINA URBANA	53
3. INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL	57
4. RIESGO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN . 61	
4.1. La reducción del riesgo de desastres y la planificación del territorio	
4.2. Contexto de riesgo en la Argentina	
4.3. La articulación entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación del territorio	
4.4. Un marco general para la articulación entre la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático	
4.5. Recomendaciones y posibles acciones a seguir	
5. EL TERRITORIO MARÍTIMO ARGENTINO.	71
5.1. Los derechos del Estado ribereño, la normativa y la delimitación del Mar Argentino	
5.2. Aspectos económicos del Mar Argentino	
5.3. Visión geopolítica del Mar Argentino	
5.4. La Planificación Territorial y su vínculo con las políticas de defensa	
6. PROGRAMA ARGENTINA RURAL	79
6.1. Contexto histórico-político de la planificación en las áreas rurales	
6.2. Lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial en las áreas rurales	
6.3. Cómo ordenar y construir territorios rurales sustentables	

PERSPECTIVAS FUTURAS	91
TERRITORIO NACIONAL	DATOS GENERALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA 98
FUENTES	103
GLOSARIO	105
AUTORES	106

INTRODUCCIÓN

La publicación del Avance I del PET condensó el trabajo conjunto realizado entre las provincias y la Nación en pos de diseñar el Modelo de Territorio Deseado, dando vuelta a la página de años de atomización y de abandono de la visión de un proyecto nacional. La envergadura del trabajo y la movilización institucional que este proceso supuso generaron grandes expectativas en todos los actores involucrados en su producción, así como una positiva recepción por parte de los sectores vinculados al desarrollo territorial. Este entusiasmo acentuó el compromiso y el desafío de su consolidación, tanto en la esfera del Gobierno Nacional –a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP)–, como en las respectivas áreas de planificación provincial.

El acuerdo entre todas las jurisdicciones federales acerca de los conceptos cristalizados en el decreto de creación de la SSPTIP, junto con el consenso en torno a un mismo proyecto para el territorio argentino, constituyó sin dudas el resultado más relevante del Avance I del PET. Asimismo, el diseño de un programa de trabajo que apuntara a desarrollar con mayor detalle las directrices de planificación concertadas, que promoviera la articulación entre órganos decisores, la transversalidad y la participación social, sin perder de vista la responsabilidad que le compete al Gobierno Nacional en la conducción del proceso, supuso tomar iniciativas de naturaleza muy diferenciada. Esto trajo aparejado el desarrollo de las líneas de trabajo dentro de la SSPTIP, parte de las cuales se realizaron con la participación directa de los Gobiernos Provinciales, mientras otras fueron llevadas a cabo fundamentalmente por los equipos técnicos del organismo, a efectos de proveer plataformas para futuros procesos de debate y formación de consensos.

El cuadro adjunto sintetiza las líneas programáticas que constituyen el Avance II del PET, agrupadas según los objetivos que respectivamente persiguen, y refleja las misiones y funciones correspondientes a las dos Direcciones Nacionales que conforman la estructura de la SSPTIP.

En el marco de la consolidación de la planificación y del ordenamiento del territorio como políticas de Estado, se destacan los ya mencionados hitos de la agenda que representaron la constitución del COFEPLAN, la presentación del Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y finalmente la gestión de financiamiento específico para el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional.

Fomentar la difusión y formación de consensos en torno del PET ha sido una de las tareas llevadas a cabo a lo largo de todo el proceso, desde la presentación del primer avance, en el año 2008, hasta la actualidad. A los eventos realizados por la propia SSPTIP y por los gobiernos provinciales, se suma la asistencia, por parte de las autoridades y equipos técnicos del organismo, a numerosos foros, actos o seminarios a los cuales fueron invitados a exponer y debatir acerca de los contenidos del PET, habida cuenta del interés que éste ha suscitado en la sociedad. Estos eventos tienen lugar en espacios de diverso tipo: organizaciones empresariales y sindicales, ámbitos académicos, organismos diversos de los Poderes Ejecutivos nacionales, provinciales o locales, ámbitos legislativos, entre otros.

La identificación de la cartera de proyectos de inversión, necesaria para concretar los objetivos del PET, ha sido considerada como uno de los objetivos fundamentales desde sus primeros pasos. En esta línea, sistematizar la ponderación de las carteras, nacional y provinciales, de proyectos de inversión en infraestructuras en función de los lineamientos estratégicos del PET fue objeto de un trabajo en profundidad, desarrollado con la participación de todas las jurisdicciones federales. La implementación de una metodología homogénea ha aportado solidez a los resultados obtenidos y equidad en las capacidades de los equipos técnicos, lo cual a su vez cimienta el diseño de procedimientos de actualización permanente. Los resultados de esta línea de trabajo, resumidos en el presente capítulo, se desarrollan ampliamente en el libro Territorio e Infraestructura de la presente publicación.

Realizar estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio requiere recuperar la sistematización de información y producción de conocimiento públicas. El abandono de esta tarea formó parte de las políticas de achicamiento y descrédito del Estado, que afortunadamente están siendo superadas. El debilitamiento de las estructuras técnicas del Estado y la terciarización indiscriminada de las investigaciones produjo un vaciamiento de sus capacidades, así como la atomización y falta de sistematicidad del conocimiento disponible. En este marco, desde la SSPTIP se han emprendido una serie de programas específicos, que han dado lugar a convenios de cooperación con universidades públicas y con organismos sectoriales, cuyo avance y contenidos se resumen a continuación. Entre ellos, los referidos al Programa Argentina Urbana, que se desarrollan ampliamente en el libro Argentina Urbana de la presente publicación.

LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

OBJETIVO	LINEAS PROGRAMÁTICAS
<p>Crear plataformas político-institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado</p>	<p>COFEPLAN</p> <p>Implementación de programas de fortalecimiento institucional de las áreas de planificación en todos los niveles del Estado</p> <p>Elaboración del proyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento del Territorio</p>
<p>Fomentar la difusión y formación de consensos en torno al PET, dentro de la esfera pública y de las organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>Promoción de la participación de organismos sectoriales y de entidades intermedias en el proceso de planificación</p> <p>Divulgación de los estudios y documentos / realización de actividades de difusión</p>
<p>Sistematizar la ponderación de las carteras provinciales de proyectos de inversión en infraestructuras, en orden a la actualización de los Modelos Territoriales Deseados Provinciales y a los lineamientos estratégicos del PET</p>	<p>Revisión / actualización de los Modelos Deseados Provinciales</p> <p>Ponderación de la cartera de proyectos provinciales según su impacto territorial</p> <p>Conformación de una cartera nacional de proyectos ponderada y jerarquizada</p>
<p>Desarrollar estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio, concordantes con las directrices del PET</p>	<p>Programa Argentina Urbana (PAU): lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial urbano</p> <p>Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Territorial</p> <p>Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Territorial Rural</p> <p>Estudios sobre el territorio marítimo argentino</p>
<p>Sostener los intereses nacionales en los foros binacionales y regionales abocados a la planificación de las infraestructuras de integración regional suramericana</p>	<p>Lineamientos y estudios de factibilidad de infraestructuras para la integración binacional e internacional</p> <p>Asistencia a los ámbitos binacionales y/o regionales de debate y formación de consensos, en materia de planificación de la integración regional</p> <p>Desarrollo de estudios particularizados, de carácter binacional o regional, referidos al diseño de lineamientos y/o estudios de factibilidad de proyectos de inversión</p>

Con el fin de sostener los intereses nacionales en los foros en los que se planifican las infraestructuras de integración regional suramericana, la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional asiste, junto con la Cancillería Argentina, a las mesas binacionales de trabajo con los países vecinos. Asimismo participa activamente del Foro Multilateral de IIRSA, plataforma que se ha constituido recientemente en brazo técnico del Consejo de Ministros de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana. Los resultados de esta línea de trabajo, resumidos en el presente capítulo, se desarrollan ampliamente en el libro Integración Territorial Internacional de la presente publicación.

Finalmente, profundizar los lineamientos del PET supuso, para todas las líneas de acción previamente enumeradas, articular por medio de procesos de coordinación e interconsulta, con diferentes órganos ejecutivos, tanto del nivel nacional, como provincial y municipal. Si bien la organización sectorial de las estructuras del Estado aún deja una fuerte impronta en las políticas públicas, puede afirmarse que las experiencias de articulación que se están llevando a cabo expresan una tendencia incipiente a desa-

rollar prácticas superadoras. Asimismo, cabe destacar la recuperación de la cultura de la planificación en todos los estamentos del Estado. Muestra de esto son las numerosas iniciativas de planificación a las que la SSPTIP ha sido convocada a participar, impulsadas desde otros ministerios del Gobierno Nacional que se han desarrollado o están en pleno proceso de desarrollo. Entre ellas pueden mencionarse, entre otros, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; la Planificación Territorial y Políticas de Defensa en la República Argentina, llevada a cabo en el ámbito del Ministerio de Defensa; o el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, formulado desde el Ministerio de Industria.

La publicación a continuación resume el alcance de los trabajos anteriormente enumerados y de otros que en esta instancia no constituyen libros autónomos –por no haber alcanzado suficiente maduración o bien, en el caso del Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre, por haber sido objeto de una reciente publicación–, así como las perspectivas de desarrollo que cada línea supone a futuro como parte de la tarea de instalación y consolidación de la Planificación Estratégica Territorial en la esfera pública.

CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO POLITICA DE ESTADO

1 PLANIFICAR EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO REGIONAL Y GLOBAL

Durante la presentación de los avances realizados en materia de planificación estratégica del territorio en el marco de los festejos por el Bicentenario de la Revolución de Mayo, se hacía referencia a la recuperación, desde el año 2003, de palabras significativas para la historia nacional, tales como soberanía, justicia, equidad distributiva y diversificación económica, tanto en el discurso oficial como en el espacio público. Esta recuperación es producto de las contundentes medidas tomadas por el Gobierno Nacional en materia económica y social que, conjugadas con la política de relaciones exteriores y de inversión en infraestructura, fueron esenciales para comenzar a configurar un nuevo modelo de desarrollo para el territorio nacional.

Las firmes decisiones de fortalecer la integración continental para tener voz y voto en el concierto global de naciones, promover las relaciones multilaterales y apostar a la consolidación del mercado regional supusieron un cambio profundo de estrategia en el posicionamiento argentino en el marco de la actual etapa del desarrollo capitalista mundial. El proceso de consolidación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la creación de la UNASUR son procesos ilustrativos de esta nueva orientación, enfocada en la construcción de un bloque regional-continental que eleve la capacidad de interlocución al plano internacional.

Esta estrategia tiene consecuencias directas en la estructuración potencial del territorio argentino, ya que supone la voluntad de quebrar la tradicional configuración signada por su valorización sobre la base de la producción de materias primas demandadas por las metrópolis dominantes y apunta a la diversificación económica asociada a la ampliación del mercado nacional y regional. Desde esta perspectiva, ya no es sólo en las aglomeraciones ligadas a las ciudades-puerto donde se concentran las posibilidades de desarrollo, sino que se perfilan nuevas oportunidades para regiones históricamente rezagadas. La ampliación del mercado interno –fomentada mediante políticas activas de recuperación de la capacidad de consumo de la población– y el fortalecimiento del comercio regional conllevan la necesidad de proveer bienes y servicios para una demanda sostenida y diversificada. Estos factores disponen un nuevo escenario de dinamización económica de múltiples microrregiones y articulación de nuevos ejes de desarrollo regional.

La historia de los países desarrollados, así como los actuales procesos de crecimiento de los países emergentes, abundan en ejemplos que sustentan esta visión estratégica. Entre ellos, se evidencia que la posibilidad de desarrollo soberano está estre-

chamente ligada a su grado de industrialización, a las relaciones exteriores multilaterales y a la conformación de plataformas regionales que garanticen posiciones de mayor poder de negociación en el mercado internacional. Por el contrario, los países cuyas economías dependen de los ingresos provenientes de la exportación de materias primas y que persisten en el unilateralismo son proclives a mantener relaciones de dependencia y resultan más vulnerables a las fluctuaciones de los mercados financieros globales. La fuerte apuesta a las cadenas productivas regionales, que demandan tecnología, mano de obra local e inversión en infraestructuras, complementa esta estrategia, en tanto promueve el pleno empleo y configura el círculo virtuoso del desarrollo con inclusión social. Esta visión del territorio sienta las bases de una Argentina industrializada, ya no sólo exportadora de *commodities*, sino capaz de producir bienes con valor agregado, tanto para la exportación como para el mercado interno.

La realización de este modelo de país, sin embargo, no ha estado ni está exenta de conflictos. La historia nacional revela una disputa recurrente entre el afianzamiento de un modelo de país exclusivamente agroexportador, de alta concentración económica y relaciones exteriores básicamente unilaterales, y un modelo de país de industrialización con inclusión social y justicia distributiva, comprometido en el fortalecimiento de la identidad suramericana. A su vez, la posibilidad de transferir rentas extraordinarias del sector primario hacia el desarrollo de otros sectores productivos ha sido históricamente resistida por las elites hegemónicas. Esta controversia ha atravesado gran parte de los debates sobre el desarrollo nacional y ha condicionado tanto el devenir político-institucional como las posibilidades de crecimiento económico.

La inversión en infraestructuras es otro soporte fundamental del actual modelo de desarrollo. El proceso de descentralización y segmentación productiva de la economía mundial contemporánea conlleva el crecimiento cualitativo y cuantitativo de los flujos de intercambios de bienes y capitales y, con ello, la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas. Producir y comerciar bienes requiere contar con redes de infraestructura energética, de transporte y de comunicaciones acordes con la dinámica de toma de decisiones que esta configuración económica supone. En este marco, la ausencia de dotaciones adecuadas a los estándares internacionales, así como la provisión ineficiente de servicios, constituyen un obstáculo de primer orden para la obtención de buenas tasas de crecimiento económico. Esta es-

trategia cobra mayor dimensión cuando la voluntad política de promover el desarrollo local y regional coexiste con la decisión de revertir la inequidad territorial producida por las políticas que dejaron librada exclusivamente al mercado la orientación de las inversiones, con lo cual se favorece a las áreas con ventajas comparativas apriorísticas como las economías de aglomeración. La infraestructura es un vehículo para la cohesión social en la medida en que permite acceder a los bienes y servicios básicos, construir relaciones de complementariedad entre territorios vecinos y garantizar el acceso de las producciones locales a los mercados subnacionales, nacionales e internacionales, promoviendo la inversión privada y constituyendo un activo que eleva las ventajas comparativas.

Cabe mencionar que las decisiones tomadas en el marco de los lineamientos políticos expuestos se complejizan a la luz de ciertos fenómenos contemporáneos globales, que representan desafíos

para la construcción del modelo inclusivo de desarrollo, entre los que pueden mencionarse la crisis energética, los efectos del cambio climático, la soberanía alimentaria, el patrón expansivo de consumo de suelo y la tendencia a la fragmentación socioespacial de la dinámica de urbanización. Todos estos procesos están asociados a la creciente demanda de recursos naturales que exige el capitalismo avanzado, cuyo efecto perverso es su derroche en las regiones más desarrolladas del planeta y la extrema vulnerabilidad social y ambiental de los territorios rezagados.

En suma, la naturaleza de las problemáticas territoriales actuales excede el tratamiento fragmentario basado exclusivamente en criterios administrativos y atraviesa todo programa de planificación, en tanto exige políticas de Estado avaladas por la toma de conciencia de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva se construye y aborda la agenda de trabajo encomendada a la SSPTIP de cuyos avances da cuenta la presente publicación.

2

INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL

El desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio en pos de hacerlo disponible para su uso social. Su dinámica se configura en el proceso de implementación de las políticas públicas, simultáneas al devenir de tendencias sociales y económicas que caracterizan a cada período histórico. Las actividades socioeconómicas y las instalaciones físicas necesarias para su despliegue se vinculan con los recursos del territorio, y conforman así la organización territorial. En una primera fase, la dinámica económica y la distribución de los asentamientos humanos responden fundamentalmente a la localización de los recursos naturales explotables, mientras que en fases posteriores, la calidad del medio construido constituye en sí mismo un factor de atracción.

El proceso de producción económico, político y cultural desarrollado por la sociedad modifica el entorno natural y se plasma en un determinado modelo territorial, que cristaliza los conflictos y oportunidades inherentes a ese tipo de desarrollo. De este modo, por ejemplo, las inversiones en infraestructuras que pautaron el patrón organizacional del territorio heredado argentino fueron ejecutadas a lo largo de la historia por actores diversos en función de sus intereses. En este sentido, fueron planificadas –sea por decisores de hecho o de derecho–, en tanto que la práctica de la planificación estratégica no ha sido siempre materia pública sino que, por el contrario, ha tenido un histórico anclaje en la esfera privada.

El patrón histórico de organización del territorio argentino muestra el estrecho vínculo entre su proceso de producción y las relaciones de poder que lo determinaron. Este patrón lleva la impronta del proceso de valorización del territorio determinado por las materias primas requeridas por el poder hegemónico de cada período, lo que supuso que la inversión en infraestructura fuera funcional a las necesidades de cada modelo de acumulación.

Durante el período colonial, el territorio se organizó en torno al actual Noroeste argentino, y su estructura socioproductiva estuvo estrechamente ligada al comercio con el Alto Perú, centro neurálgico de la época. Una vez declarada la independencia, el país atravesó un período de guerras internas durante las cuales se confrontó un modelo basado en el desarrollo de las economías regionales contra el de la ciudad-puerto exportadora de la producción agropecuaria. El triunfo de este último configuró una estructura territorial caracterizada por la concentración de

la población, los recursos y las inversiones en la región pampeana. Este modelo se consolidó durante el primer cuarto del siglo XX, cuando el país se había posicionado como abastecedor de carnes y granos, destinados principalmente a Gran Bretaña. Así, se estableció un sistema extensivo de explotación agropecuaria, se proveyó la mano de obra necesaria mediante la promoción de la inmigración europea y, con capitales ingleses, se construyó la extensa red de transporte ferroviario con cabecera en la ciudad de Buenos Aires, que estructuró el territorio nacional. Si se analiza la organización de los países de América del Sur, se pueden observar, en todos los casos, estructuras similares. Sobre el proyecto de los libertadores suramericanos, que postulaba la soberanía de la región basada en la unión continental y la industrialización, triunfó el de los intereses ligados a las metrópolis dominantes, lo cual condujo a la configuración de territorios tributarios de ciudades-puerto cabeceras del comercio exterior de distintos tipos de productos primarios, principalmente minerales y agropecuarios. Este patrón de organización supuso que el desarrollo de las infraestructuras fuera estrictamente funcional al transporte de bienes de exportación, lo que explica las dificultades de conectividad con las que se enfrenta hoy el proceso de integración regional suramericana.

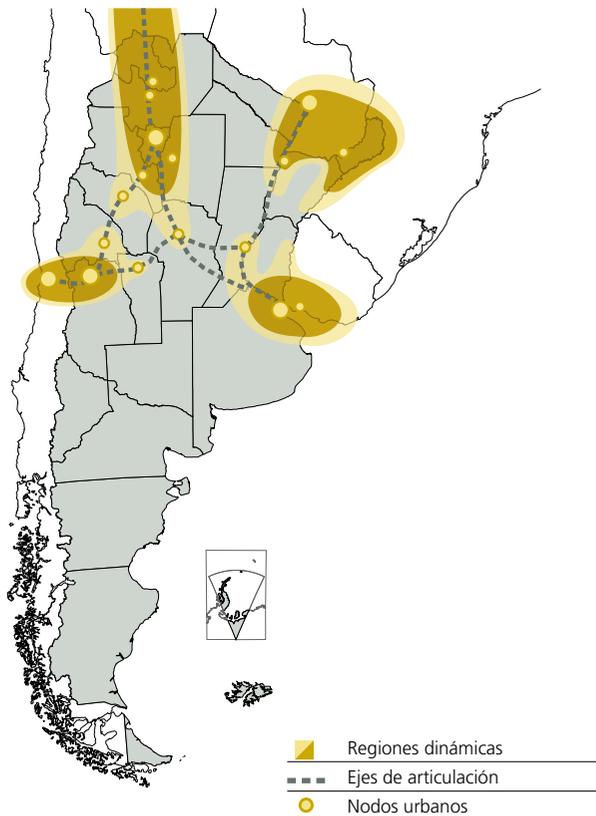
El tercer modelo comienza a prefigurarse a partir de la crisis de 1930 y tuvo su expresión más madura a mitad del siglo XX con el advenimiento del peronismo, cuando el Estado adoptó una política de industrialización sustitutiva de importaciones y fortalecimiento del mercado interno. Más allá del esfuerzo de este período y del posterior desarrollismo en materia de inversiones de impulso a otras regiones del país, se mantuvo la organización centrada en Buenos Aires. Esta realidad se agudizó durante el último cuarto de siglo, con el predominio de las políticas de corte neoliberal. Desde el punto de vista territorial, la adecuación de las estructuras productivas nacionales a los mercados financieros internacionales profundizó la configuración espacial inequitativa, en la medida en que las inversiones en infraestructura y equipamiento, pautadas por la lógica de maximización de ganancias, se concentraron en las regiones económicamente más competitivas, y fueron abandonando aquellas consideradas económicamente inviables. Esta situación –expresión unívoca de la relación no lineal entre crecimiento y desarrollo– agudizó los históricos problemas del territorio: se amplió la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales, desaparecieron las incipientes relaciones de complementariedad entre regiones y se profundizó el proceso de urbanización anárquico en torno a las grandes ciudades.

MODELO PRECOLONIAL



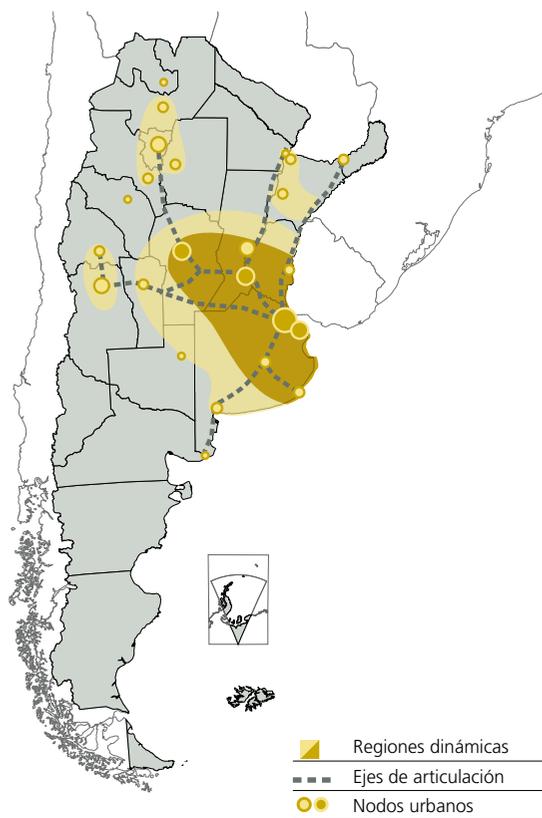
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

MODELO COLONIAL



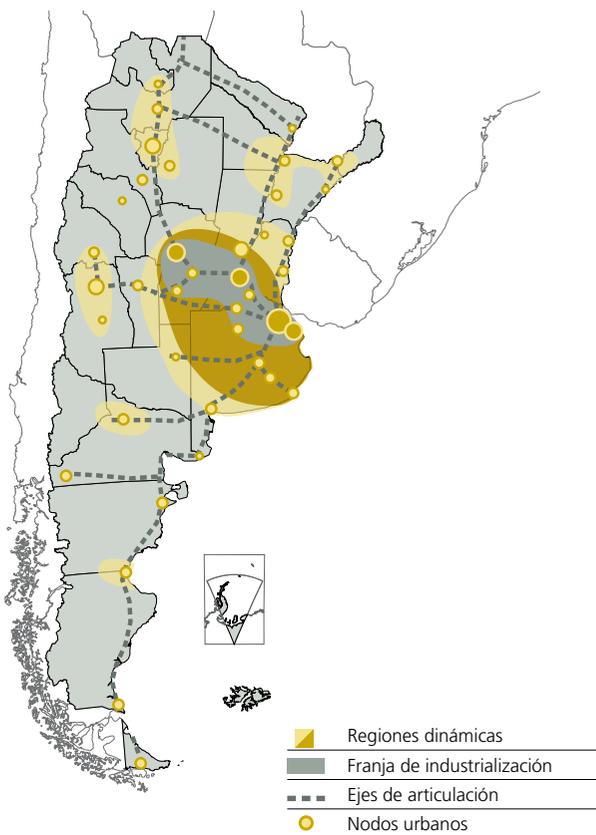
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

MODELO AGROEXPORTADOR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

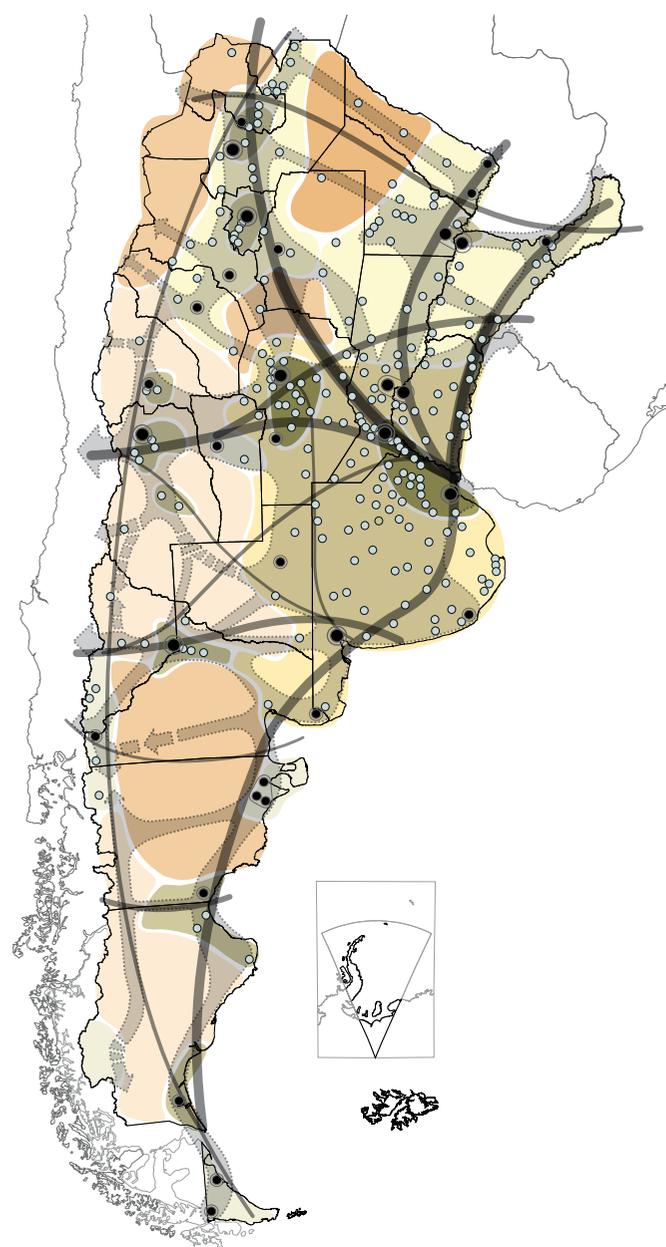
A partir del año 2003, las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner perfilaron un nuevo proyecto de país. En él, el Estado asume el rol protagónico en la conducción del proceso de desarrollo, decisión acorde con la voluntad de revertir la inequidad territorial heredada poniendo en marcha un modelo de crecimiento con inclusión social, que confiere a la inversión en infraestructuras un papel esencial. Además de su indudable impacto como motor de la actividad económica, los efectos positivos de la inversión en infraestructuras y equipamientos pueden resumirse en:

- Mejora de la accesibilidad y dotación de servicios de zonas marginadas de los principales centros de producción y consumo
- Disminución de la pobreza a partir de la provisión de infraestructura de agua y cloacas y posibilidad de acceso a educación y cobertura de salud a la población residente en regiones con dificultades de comunicación
- Simplificación de los intercambios de bienes intangibles entre distintas comunidades, promoviendo lazos de complementariedad y solidaridad
- Promoción de la atracción de más y mejores inversiones productivas, lo cual supone una mejora de las ventajas comparativas de las regiones marginadas y disminuye los costos empresarios a partir de una mayor y más eficiente provisión en materia de energía, transporte y servicios
- Fortalecimiento del proceso de integración regional, mediante la concreción de los acuerdos de inversión en infraestructura alcanzados en el marco del UNASUR, que permitirán la efectiva cohesión económica, social y cultural suramericana

Estas consideraciones fundamentan el vigoroso proceso de inversión en infraestructuras llevado a cabo por el Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, que permitió pasar de un presupuesto ejecutado de 1.897 millones de pesos en el año 2003 a una proyección de 70.000 millones de pesos para el año 2011. Esta inversión se articula con proyectos vinculados con las dimensiones social, económica y ambiental de cada región, y se ampara en la visión integral que aporta el proceso de planificación federal llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico Territorial. Las modificaciones que se están produciendo en el territorio como resultado de esta sostenida dinámica de inversión permiten afirmar que se está transitando el camino hacia el Modelo Territorial Deseado que prefigura dicho plan. Si bien la inercia del patrón de organización heredado hace que las transformaciones territoriales se den de manera gradual, la representación de la Argentina que se exhibe a continuación da cuenta de estas nuevas tendencias. Asumiendo que la dimensión espacial sostiene las múltiples características del territorio, puede sostenerse que en estas tendencias subyace la mejora de las oportunidades para el desarrollo de todos los habitantes del suelo nacional.

A continuación se sintetizan los principales resultados del proceso de inversión llevado a cabo en los últimos ocho años, en función de los distintos sectores de ejecución y sus efectos territoriales.

MAPA DE TRANSICIÓN



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CATEGORÍA A	CATEGORÍA B	CATEGORÍA C
A1	B1	C1
A2	B2	C2
A3		C3
		Tejido conectivo corredores
		Núcleos estructurantes
		Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

CENTRAL NUCLEAR
ATUCHA II
Provincia de Buenos Aires.



PROVISIÓN DE ENERGÍA

En materia energética, la inversión se multiplicó 30 veces, pasando de 131 millones de pesos en 2003 a 3.800 millones de pesos en 2009. Con el objetivo de que nuevas zonas del país alcanzaran las condiciones necesarias para desarrollarse sin necesidad de que sus habitantes abandonaran su lugar de origen, se pusieron en marcha la elevación a cota máxima de la represa de Yacretá, la construcción de la central atómica Atucha II y de las centrales termoeléctricas de Belgrano y San Martín. Estas obras permiten mejorar y sostener el abastecimiento energético nacional, que se ve desafiado a diario debido al constante aumento de la demanda generado por el crecimiento de la actividad productiva. El nuevo gasoducto submarino del Estrecho de Magallanes y las interconexiones eléctricas de Recreo-La Rioja, Pico Truncado-Río Turbio-Río Gallegos, Comahue-Cuyo y NOA-NEA representan el esfuerzo por integrar al país en materia energética. Este conjunto de infraestructuras se enmarcan en el Plan Energético Nacional lanzado en mayo de 2004, y son complementadas por políticas de promoción de inversiones privadas a través de los programas Energía Plus, Gas Plus y Petróleo y Refino Plus, así como por políticas de promoción de uso eficiente de la energía a través del Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE).

Con el objetivo de diversificar la matriz energética para disminuir la dependencia de los hidrocarburos, se ha culminado la construcción de la central hidroeléctrica Caracoles, en San Juan, y está en proceso de construcción el complejo hidroeléctrico Jorge Céspedes y Néstor Kirchner –ex Cóndor Cliff y Barrancosa–, en la provincia de Santa Cruz, y la central hidroeléctrica Punta Negra, en San Juan. En este sentido, también es destacable la sanción de la Ley 26.093 de biocombustibles en 2006 y la sanción de la ley 26.190 de fomento nacional de del uso de fuentes renovables destinadas a la producción de energía eléctrica.

CONECTIVIDAD FÍSICA

La conexión física de áreas aisladas y la mayor articulación regional son dos de los principales propósitos de la inversión vial. En los últimos seis años, la red nacional pavimentada creció un 10%, y se pasó de una inversión anual de 500 millones de pesos en 2002 a 8.300 millones en 2009. Algunas de las obras ejecutadas de mayor importancia son la RN14 en Corrientes y Misiones, que completa el corredor bioceánico que comunica con una de las rutas comerciales más transitadas del MERCOSUR, la RN38 en Tucumán, y la conversión en autopista de la RN9, que une

RN 14
Provincia de Entre Ríos.





las ciudades de Rosario y Córdoba. Otra obra de importancia estratégica, que responde a una demanda histórica, es la finalización de los tramos faltantes de la RN40, que atraviesa 5 mil kilómetros del territorio desde Cabo Vírgenes, en Santa Cruz, hasta La Quiaca, en Jujuy. Esta obra, además, se articula con la política del Ministerio de Turismo de promoción de los distintos paisajes de la Cordillera de los Andes.

La política en materia aerocomercial y ferroviaria promueve la conectividad y el equilibrio geográfico. Mediante la estatización de Aerolíneas Argentinas, se fomenta que los servicios entre las distintas regiones del territorio operen bajo una lógica de integración por sobre el de rentabilidad de mercado. Por su parte, la ley 26.352, referida a la actividad ferroviaria, tiene como objeto el reordenamiento de la actividad basándose en la idea del transporte ferroviario como un servicio universal y promoviendo, a la vez, la recuperación de las conexiones de larga distancia de pasajeros y de carga. Algunas de las inversiones estratégicas en este sentido son la recuperación de las diferentes líneas del Ferrocarril Belgrano, la inauguración de la nueva terminal ferroautomotora en Mar del Plata, la remodelación de coches en diferentes líneas de subterráneos y la extensión de la línea E en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA Y CLOACAS

En materia de provisión de servicios básicos y con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, promover la inclusión social y el arraigo, se han puesto en marcha desde 2003 más de mil obras en todo el país, contabilizando terminadas y en ejecución. Esto significa que, actualmente, 5 millones de personas cuentan con el servicio de agua potable y cloacas. Se encuentran en ejecución, promovidos por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) los programas Agua+Trabajo y Cloacas+Trabajo, iniciativas que generan trabajo genuino y mitigan el riesgo sanitario mediante la construcción de obras de expansión de las redes en todo el país.

En el marco de la renegociación de varias concesiones de prestación de servicios sanitarios, el Gobierno Nacional rescindió el contrato con la empresa Aguas Argentinas y creó Agua y Saneamiento Argentino (AySA). De esta forma, el Estado retomó la prestación del servicio de agua potable y cloacas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en diecisiete partidos del primer cordón del Conurbano. Ejemplo de la acción de AySA es la construcción de la mayor planta potabilizadora del país en Berazategui, que beneficia a cuatro millones de personas, y

de la planta potabilizadora Brigadier Juan Manuel de Rosas, en Paraná de Las Palmas, que beneficia a dos millones de habitantes. Asimismo, como respuesta a un reclamo de más de 50 años, se está implementando el Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo que, por medio de diversas obras, saneará gradualmente el río, con lo cual se beneficiarán más de tres millones de residentes de la zona.

POLÍTICA HABITACIONAL

La política habitacional ha permitido que un 8% de la población accediera a una vivienda adecuada en los últimos seis años, a través de programas como los Planes Federales de Construcción de Viviendas I y II. Desde mayo de 2003 hasta el mismo mes de 2011 se han finalizado más de 600 mil soluciones habitacionales en todo el país y se están ejecutando otras 230 mil, con lo cual casi cuatro millones de personas se vieron beneficiadas. Esta inversión posee, además, una fuerte articulación con políticas de promoción del empleo como el programa Argentina Trabaja y de fomento de la actividad económica, proyectos de desarrollo productivo local y regional que se realizan a través del Fondo de Desarrollo Regional (FONDER). Queda así evidenciada la voluntad de trabajo conjunto con los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social, para que quienes logren tener una vivienda propia puedan generar los recursos necesarios para sostenerla.

EQUIPAMIENTO SANITARIO Y EDUCATIVO

Otra intervención fundamental orientada a la redistribución de la riqueza y al desarrollo equitativo es la infraestructura social. En el ámbito de la salud, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), en conjunto con el Ministerio de Salud, llevan adelante obras de construcción, refacción y ampliación en hospitales de todo el país, como el hospital materno-infantil de La Rioja, el hospital interzonal de Florencio Varela, en la provincia de Buenos Aires, y el Hospital Posadas, en Misiones.

En el área educativa se llevan adelante los programas 700 Escuelas, Más Escuelas y Más Escuelas II, mediante los cuales se han construido 1.115 escuelas en todo el país, lo cual ha permitido que 490 mil niños y adolescentes mejoraran sus condiciones de aprendizaje. Se destacan, además, el Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria, que dispone la realización de mejoras en 33 universidades nacionales de 22 provincias, con lo cual se benefician 600.000 miembros de la comunidad universitaria. Dichos emprendimientos están

SATÉLITE ARGENTINO
SAC-D AQUARIUS

acompañados por iniciativas como el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) y el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) del Ministerio de Educación, que apuntan a fortalecer la gestión educativa y aumentar la retención del alumnado. En cuanto al marco normativo, se destaca la aprobación de la Ley de Educación del año 2006, que incrementó de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria y otorgó un piso de 6% del Producto Bruto Nacional para presupuesto educativo.

ACCESO A LAS COMUNICACIONES

En materia de acceso a las comunicaciones, se destaca la sanción de la ley de servicios de comunicación audiovisual, que aspira a democratizar el acceso a los medios y a diversificar sus producciones. Específicamente en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se encuentra en marcha la instalación de la Televisión Digital Terrestre en la totalidad del territorio nacional, que permitirá, en el mediano plazo, tener acceso a más canales gratuitos, con mayor calidad de imagen y sonido. Se trata de un nuevo paradigma de televisión libre, gratuita, fija y móvil e interactiva, que permite el acceso universal a productos audiovisuales de calidad. Por otra parte, se puso en marcha el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada que, mediante la Empresa Argentina de

Soluciones Satelitales (AR-SAT) y una estrategia integral de conectividad cuyos principales ejes de acción se relacionan con la inversión pública en materia de despliegue de infraestructura, equipamientos y servicios, busca disminuir el costo del servicio de Internet de banda ancha, televisión y video y expandirlo en igualdad de condiciones a todos los habitantes del país.

INTEGRACIÓN REGIONAL

UNASUR, constituida en 2008, expresa la voluntad política de sus países miembros de construir un espacio de integración cultural, social, económica y política. La IIRSA funciona actualmente como foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR para el desarrollo de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones con visión estratégica regional. En este marco toma parte la SSPTIP como representante del MINPLAN. Entre los puntos clave de la agenda consensuada de trabajo figuran proyectos como la optimización del paso internacional del Cristo Redentor, la interconexión eléctrica NEA-NOA y la ampliación y rehabilitación de puertos en la Hidrovía Paraguay-Paraná, entre otras.

La concreción de estos proyectos es posible en el marco del modelo de desarrollo que ha impulsado el Gobierno Nacional

EMPRESA ARGENTINA DE
SOLUCIONES SATELITALES
S.A. AR-SAT
Provincia de Buenos Aires.



desde el año 2003, fundado en el fomento de la demanda interna y la producción con valor agregado, que ha permitido lograr en ocho años el crecimiento sostenido del empleo y el PBI. En este contexto, la decisión de aumentar la inversión pública en infraestructura y equipamiento ha posibilitado proveer de dotaciones básicas a zonas históricamente postergadas, lo cual ha promovido una fuerte inclusión social a partir del aumento de la ocupación de mano de obra. El cambio ha permitido mejorar los indicadores sociales, incluir a sectores postergados y ha logrado una mayor equidad a través de la redistribución del ingreso. En este sentido, cabe destacar el significado que ha cobrado la Asignación Universal por Hijo

(AUH), que incide en los sectores más vulnerables de la sociedad y garantiza así una mayor inclusión.

Estos resultados son evidencias del claro reposicionamiento del Gobierno Nacional como planificador de políticas públicas que promueven un desarrollo equitativo. En suma, el liderazgo del Estado, el fomento de la demanda interna, la promoción del empleo y de la producción con agregado de valor en origen, la estrategia de integración regional, el desendeudamiento y el proceso sostenido de inversión pública constituyen las principales claves de un modelo de desarrollo soberano, basado en una comprensión renovada del territorio nacional.

CAPÍTULO II

AGENDA DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO 2003-2011

La decisión de otorgarle rango de política de Estado a la planificación territorial cobra real dimensión a la luz de la historia nacional en la materia, considerando que los antecedentes existentes son pocos y discontinuos debido, en parte, a la inestabilidad institucional del país. Los Planes Quinquenales, con perspectivas de aplicación entre los años 1947-1951 y 1953-1957 respectivamente, presentaron un mayor grado de consolidación y reflejaron un nuevo modo de concebir el Estado y las políticas públicas, en tanto representaron un salto cualitativo desde el punto de vista metodológico; en el caso del segundo, en la medida en que se contó, por primera vez, con información censal a nivel nacional y espacialización de las iniciativas a escala provincial. Su aplicación quedó trunca por el derrocamiento del gobierno peronista en el año 1955, y luego de él se sucedieron pocas iniciativas en este sentido. Una de ellas tuvo lugar durante el período desarrollista, con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la elaboración de planes socioeconómicos, aunque no alcanzaban a aplicar conocimiento al proceso decisorio. Le siguieron el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo de 1966 y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de 1971, ambos gestados durante períodos dictatoriales, con una concepción centralizada y un fuerte acento en la seguridad nacional. Por último, el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional de 1974 reflejó un cambio de discurso, que hizo eje en la justicia social, la equidad territorial y la reivindicación del federalismo, aunque no alcanzó a consolidarse por la irrupción de la última dictadura militar.

En suma, por razones vinculadas a la historia de la institucionalidad argentina, ninguna de estas propuestas llegó a consolidarse como plataforma de acumulación de conocimiento que orientara los procesos de toma de decisiones del Estado. A partir de la década del ochenta, en el marco de la crisis de la planificación y el avance del neoliberalismo, las transformaciones del territorio estuvieron libradas a los procesos de inversión, tanto pública como privada, pautados fundamentalmente por los intereses del mercado.

Retomar la planificación territorial en la Argentina supuso, como en muchos otros aspectos de la política nacional, cambiar el rumbo en cuanto a principios y procesos de toma de decisiones. Respecto de los primeros, el cambio tuvo como idea rectora el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia. En lo que refiere a los procesos, se inscribió en la política de reconstrucción del Estado para dotarlo de suficiente dinamismo y solidez para que fuera capaz de prever las necesidades del territorio.

La agenda que a continuación se desarrolla describe los pasos sucesivos del proceso mediante el cual la planificación del territorio se volvió a instalar en la esfera pública. Como en toda construcción político-institucional, cada uno representa momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas que, si bien constituyen un capital no mensurable, expresan el proceso de consolidación de la cultura de planificación del territorio en la Argentina.

1

CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, que depende directamente del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, fue constituida por el ex presidente Dr. Néstor Kirchner por medio del decreto 1824 en el año 2004. En el texto de esta norma se sintetizan las ideas clave que el organismo representa:

- La recuperación del rol planificador del Estado
- La promoción del desarrollo territorial, entendido como el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio para alcanzar de modo sustentable el bienestar económico y social de las comunidades que lo habitan
- La articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio, integrando las perspectivas sectoriales, para dar cuenta de la compleja vinculación entre ambiente, economía y sociedad
- La participación transversal en la planificación, propiciando la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el consenso con las organizaciones de la sociedad civil

Asimismo, se especifican los objetivos del organismo:

- Intervenir en la formulación del plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, a fin de proporcionar un soporte a las actividades productivas y a la vida humana, para contribuir al desarrollo y al bienestar general, teniendo en cuenta las características del territorio nacional y la distribución de la población, así como las necesidades reales de la economía y las poblaciones locales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva.
- Intervenir en forma conjunta con los organismos competentes en los ámbitos nacional y provincial, a fin de delinear la

política y la estrategia nacional de desarrollo territorial de la República Argentina, identificando, priorizando y acordando las principales inversiones públicas a realizarse para promover el desarrollo.

- Diseñar y proponer, en coordinación con los organismos competentes en el ámbito nacional y provincial, las estrategias y proyectos de organización del territorio, de integración territorial nacional e internacional, de regionalización, de desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental y en toda otra estrategia de fuerte impacto territorial, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a fin de establecer las inversiones públicas necesarias.
- Elaborar, junto con las provincias y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento.
- Elaborar y proponer los instrumentos de planificación territorial y de obras públicas de carácter nacional que sean necesarios a los efectos de llevar adelante los programas y proyectos que contribuyan a la política y la estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Elaborar un sistema de información, vinculación y asistencia técnica para el desarrollo territorial que contribuirá a realizar la planificación estratégica y el monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados.

Los ejes principales de acción de la SSPTIP son la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial y la política de integración territorial internacional, de las cuales surgen las Direcciones que llevan adelante los planes y programas que se desarrollan en el área.

ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL	COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL
La formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento	El diseño y propuesta de estrategias y proyectos de integración territorial internacional, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
El diseño y propuesta de estrategias y proyectos de organización, integración y desarrollo territorial, así como de toda otra estrategia de impacto en el territorio enmarcado en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	El desarrollo de negociaciones bilaterales y multilaterales vinculadas con su competencia específica
La identificación de las inversiones públicas necesarias para promover el desarrollo del territorio	La elaboración de diagnósticos de la situación a nivel nacional y regional, que permitan identificar las necesidades y demandas de infraestructura de integración internacional, proponiendo los proyectos para satisfacerlas bajo una perspectiva regional y con el objeto de mejorar la conectividad con los países limítrofes
El diseño de instrumentos y metodologías de planificación, con el fin de coordinar criterios para la elaboración de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento	La realización de estudios de factibilidad que permitan contar con los elementos técnicos que sustenten los planes y programas de integración consensuados, tanto a nivel bilateral como multilateral, proponiendo su inclusión en el Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento
La elaboración de los documentos técnicos necesarios para la implementación y difusión de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales de infraestructura y equipamiento	La articulación de la participación sectorial nacional y provincial y su interacción con las contrapartes externas en todas aquellas cuestiones relacionadas con su competencia
La coordinación con los distintos equipos técnicos del MINPLAN, con especialistas de otros Ministerios, de gobiernos provinciales y de instituciones y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de planes y proyectos tendientes al desarrollo territorial	La propuesta de instrumentos para mejorar la capacidad de formulación, preparación y evaluación de los proyectos de integración física, así como los marcos normativos que faciliten su ejecución
La elaboración de un sistema de información, vinculación y asistencia técnica al desarrollo territorial	La implementación y actualización de una red de actores regionales institucionales, así como de una base de la normativa nacional e internacional relevante para la elaboración y evaluación de planes, programas y proyectos bilaterales y/o multilaterales

2

POLÍTICA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La SSPTIP tomó como una de sus primeras responsabilidades la reafirmación de la voluntad de recuperación de la planificación territorial por parte del Estado. Para ello, se trabajó en la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, presentada en 2004, y se asumió además el compromiso de su ejecución. Ésta expresa la voluntad de impulsar

un nuevo patrón de organización del territorio, basado en el desarrollo económico con equidad e inclusión social, y pone en marcha al Plan Estratégico Territorial, el cual otorga un rol fundamental a los gobiernos provinciales, dando cuenta del carácter federal de la organización territorial del país.

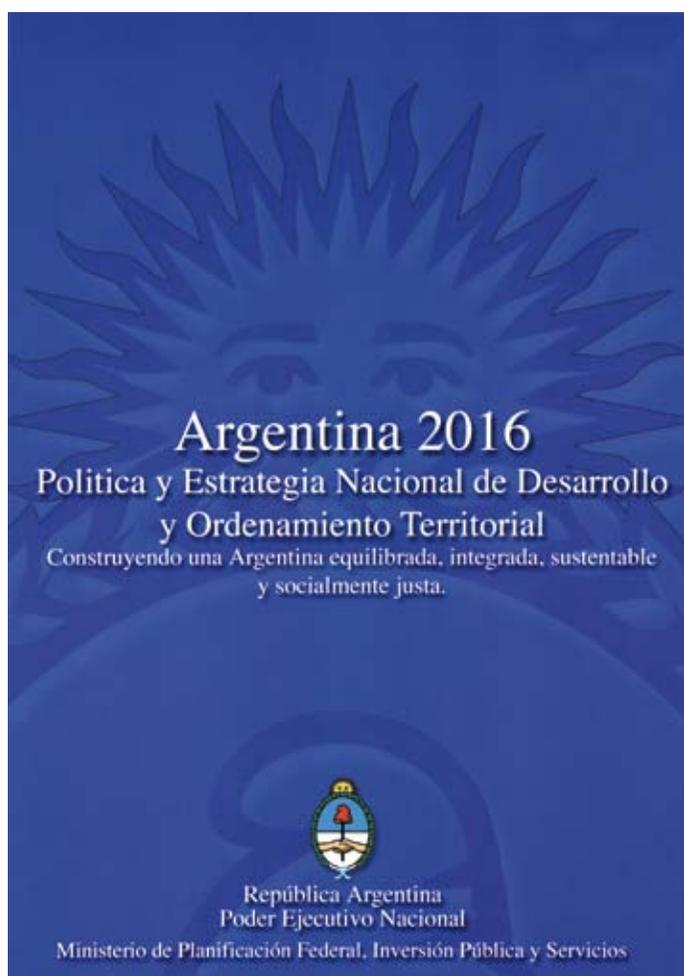
El documento "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", para la elaboración del cual se analizaron los antecedentes y experiencias contemporáneas de planificación territorial a escala nacional e internacional, resume los aspectos fundamentales de la mencionada política. Entre ellos se destaca la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa, a partir de las ventajas comparativas y los recursos naturales y humanos de cada región. Este propósito cobra especial relevancia a partir de los efectos que la globalización y las medidas neoliberales han tenido sobre el territorio, los que, sumados a la ausencia de políticas de ordenamiento territorial sostenidas en el tiempo, resultaron en una profundización de la brecha entre zonas ricas y zonas pobres.

En este marco, y en concordancia con el cambio de rumbo marcado por las decisiones del Gobierno Nacional desde el año 2003, se definieron principios rectores basados en dos conceptos fundamentales: el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollarse, con independencia de su lugar de residencia, y la necesidad de construir un Estado sólido, capaz de prever las demandas de inversión en el territorio. De este modo, se propone que cada habitante argentino logre:

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

Estas premisas son la manifestación de una nueva perspectiva de crecimiento, en la que la inversión, en términos de cantidad

POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE
DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
Documento síntesis (2004)



y calidad de infraestructura instalada, se justifica en tanto las personas y sus comunidades de pertenencia logren asimilar sus beneficios. También expresan la voluntad de dinamizar la agenda pública en articulación con los organismos ejecutores de todos los niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal–, lo cual aporta una perspectiva territorial integral. Por último, estos lineamientos pretenden conciliar dos principios constitucionales

fundamentales: el de la autonomía de los gobiernos federales y locales en lo que respecta a la administración de sus territorios y el de la responsabilidad concurrente del Estado Nacional como garante del crecimiento armónico de la Nación –tal como se expresa en el artículo 75 de la Constitución Nacional– mediante la implementación de políticas públicas que tiendan a equilibrar el desarrollo desigual de provincias y regiones.

3

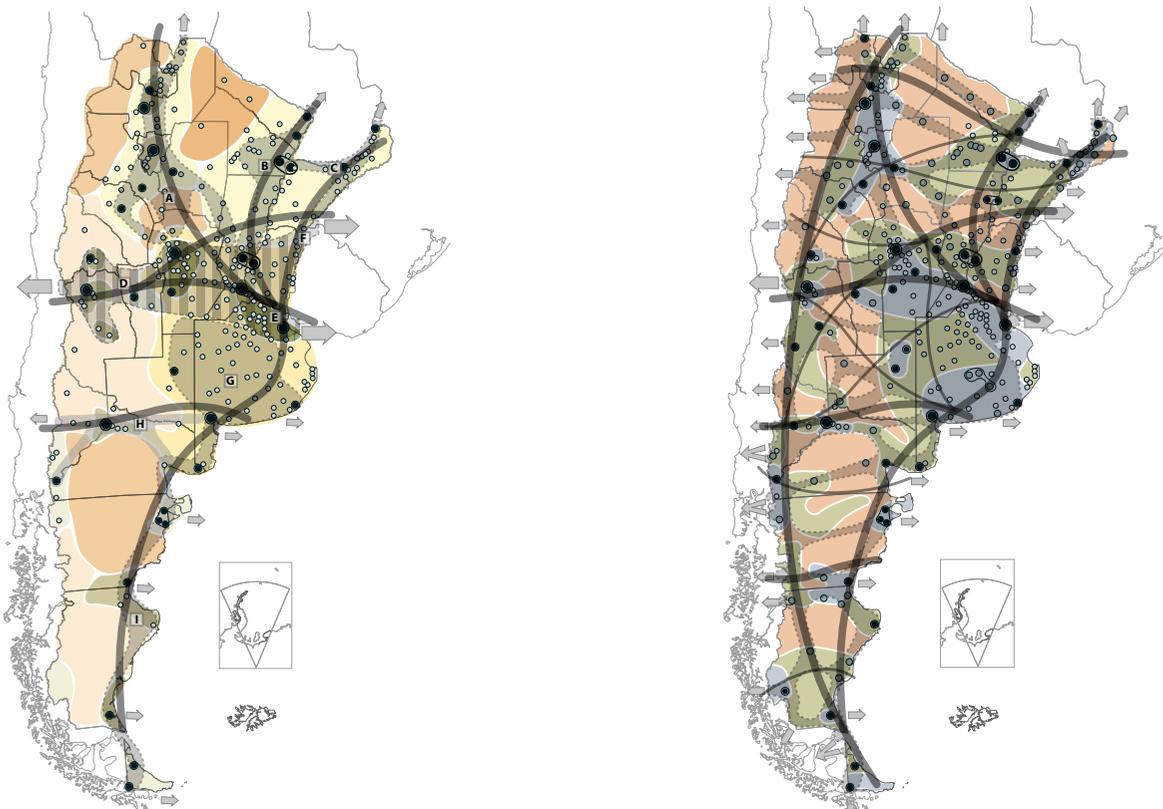
PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016 - AVANCE I

Siguiendo las directrices propuestas en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el proceso de formulación del PET se planteó desde una perspectiva integral del territorio en línea con el modelo de país que se comenzó a delinear en el año 2003.

Como primera acción, se contactó a las áreas provinciales que por su competencia resultaban afines a la propuesta de planificación y se impulsó la realización de talleres en cada jurisdicción, en los que se pusieron a consideración las ideas-fuerza propuestas por el Gobierno Nacional en materia de ordenamiento territorial. A partir de estas experiencias se propusieron

consignas comunes y, contando con la guía del equipo técnico de la SSPTIP, cada equipo provincial elaboró un diagnóstico y una proyección del propio territorio, que se ven plasmados en los mapas de Modelo Actual y el Modelo Deseado. Asimismo, se realizaron talleres regionales –en muchos casos promovidos por las propias provincias involucradas– y foros nacionales, en los cuales se articularon estos trabajos jurisdiccionales en visiones conjuntas que fundamentaron, en gran medida, el trabajo de síntesis que a nivel nacional se realizó posteriormente desde la SSPTIP. En función de esta labor de interpretación a escala país se llevaron a cabo, paralelamente, consultas con los organismos ejecutores de infraestructura del MINPLAN así como

MODELO TERRITORIAL ACTUAL Y MODELO TERRITORIAL DESEADO - AVANCE I DEL PET



PRESENTACIÓN DEL AVANCE I
DEL PET
Marzo de 2008



de otros Ministerios, con el objeto de verificar los lineamientos estratégicos por medio de los cuales se promovía la inversión en cada sector.

A partir de este trabajo y de la recopilación de antecedentes bibliográficos e información primaria, el equipo técnico de la SSPTIP formuló, en primer lugar, un diagnóstico y una síntesis interpretativa a escala nacional del Modelo Territorial Actual, que sintetiza las principales características del territorio heredado, articulando el conocimiento acerca de sus dimensiones social, económica, ambiental y de infraestructura o medio construido. En segundo lugar, sobre la base de esa realidad y de los lineamientos del territorio proyectado expresados en la Política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se elaboró el Modelo Territorial Deseado, que expresa gráficamente las nociones de integración regional, conectividad interna y externa, modelo productivo diversificado y sistema policéntrico de ciudades. Finalmente, se constituyó una cartera preliminar de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para orientar la reestructuración física y productiva del territorio nacional y transformar el territorio heredado en el territorio proyectado. Esta cartera fue el producto de la consideración de las demandas identificadas por cada provincia en términos de compatibilidad y complementariedad con las políticas sectoriales impulsadas por los distintos organismos de ejecución de obra pública, así como con iniciativas promovidas por los distintos ámbitos de tratamiento de proyectos de integración regional. En términos generales, esta cartera de proyectos estratégicos es producto de una conceptualización de las inversiones en infraestructuras centradas tanto en las necesidades de la exportación como en el fomento del desarrollo en regiones históricamente postergadas.

Sobre la base de un territorio clasificado según sus niveles de desarrollo, el Modelo Actual muestra un sistema de asentamientos humanos disperso, débilmente estructurado y fuertemente concentrado en la región pampeana, donde habita casi el 70% de la población. A su vez, se observa una red de corredores de intercambio de bienes y servicios radial, con cabecera en Buenos

Aires y frágiles conexiones inter e intrarregionales. Por su parte, el Modelo Deseado se categoriza en función de las iniciativas de planificación que cada región demanda en áreas a desarrollar, a potenciar y a cualificar, que se corresponden en orden inverso con su grado de desarrollo. Asimismo, este Modelo expresa una visión de territorio mallado en términos de conectividad interna, estructurado en un sistema policéntrico de núcleos urbanos y con múltiples posibilidades de articulación regional.

Los conceptos mencionados se reunieron en el Avance I del Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016, documento presentado oficialmente el 17 de marzo del año 2008.

Cabe considerar que el PET fue realizado en forma simultánea con el vigoroso proceso de inversión pública que implementó el Gobierno Nacional desde el año 2003, el cual pudo encaimarse en el corto plazo debido a la existencia de una cartera de proyectos históricamente postergados en todo el territorio nacional. Esto confirma el supuesto de que las gestiones no esperan a los planificadores sino que, por el contrario, es tarea de los planificadores, interpretar las coyunturas y aportar a los gobernantes elementos que maximicen la eficacia y eficiencia y doten de mayor racionalidad a los procesos de toma de decisiones de corto plazo, así como a las visiones prospectivas para prever las decisiones de largo plazo.

En suma, el Avance I del PET adoptó una concepción de territorio superadora de las tradicionales visiones valorativas en función de sus capacidades productivas y de extracción de recursos naturales, entendiéndolo como una producción social, como una segunda naturaleza que el ser humano produce, articulando las múltiples relaciones –sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales– que en él tienen lugar. Asimismo, la construcción concertada y la noción del plan como proceso – más que como producto– condujo a que este primer Avance representara un hito fundamental en una trayectoria que, dada la magnitud de los temas abordados y el nivel de compromiso suscitado, garantizó sus propias condiciones de continuidad.

4

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En ocasión de la presentación del Avance I del PET, en marzo de 2008, los Gobernadores presentes firmaron, junto al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Julio De Vido, el Acta Acuerdo para sentar las bases de creación del COFEPLAN, a la que posteriormente adhirieron las demás provincias. Mediante este documento, las Provincias y la Nación se comprometieron a realizar todas las acciones necesarias para la constitución del COFEPLAN, cuya Acta Fundacional fue suscripta el 16 de diciembre de 2008.

El objetivo del COFEPLAN es velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, participando en la planificación, articulación e implementación de aquellos 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 del país, conducido por el Gobierno Nacional.

Entre sus metas se cuentan:

- Constituirse en ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales

- Garantizar la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial
- Colaborar en el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación de las distintas jurisdicciones
- Promover la legislación nacional, provincial y municipal en materia de ordenamiento territorial
- Coordinar y promover la difusión de la cuestión relativa a la planificación y el ordenamiento territorial facilitando, a tales efectos, el conocimiento y la participación social, y auspiciando la organización de jornadas, congresos y reuniones regionales, nacionales e internacionales

El COFEPLAN funciona de forma colegiada por medio de la realización de Asambleas ordinarias o extraordinarias. La presidencia está a cargo del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Julio De Vido; la Secretaría Permanente está a cargo de la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Arq. Graciela Oporto; en tanto los diversos representantes provinciales se alternan periódicamente en las vicepresidencias.

Durante las Asambleas, el COFEPLAN define las líneas de acción a desarrollar y, a partir de ellas, se conforman las comisiones de trabajo. Desde la primera Asamblea, realizada en la ciudad de El Calafate



SUBSECRETARIA GRACIELA OPORTO Y MINISTRO JULIO DE VIDO.
Firma del Acta de Creación del COFEPLAN.
Diciembre de 2008.

IV ASAMBLEA DE COFEPLAN.
Provincia de Mendoza.
Noviembre de 2010.



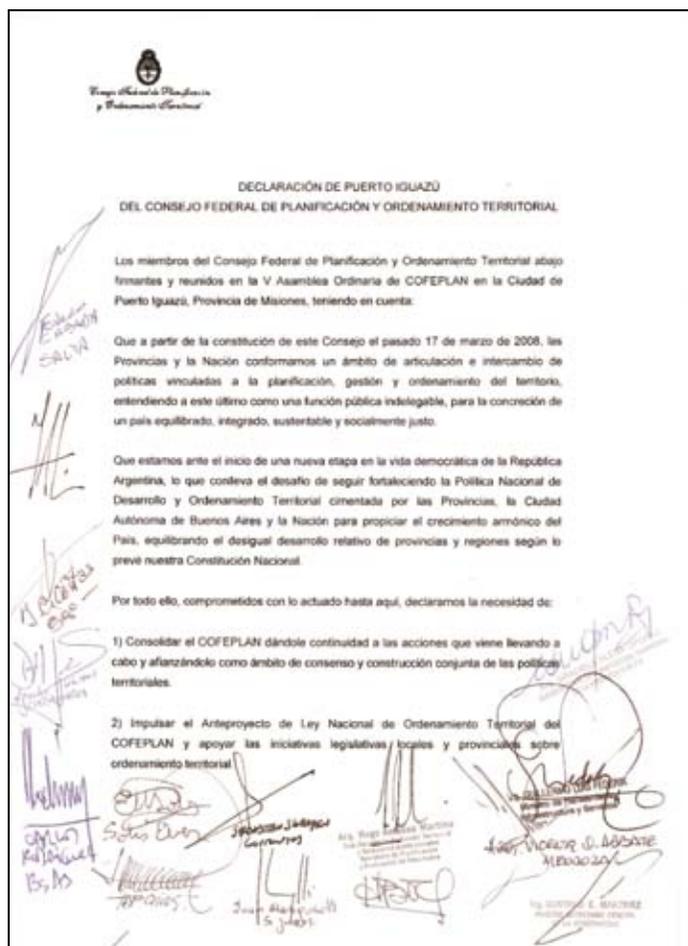
en abril de 2009, se constituyeron tres comisiones: Fortalecimiento Institucional, Relaciones Interinstitucionales y Legislación.

La comisión de Fortalecimiento Institucional tiene por objetivo impulsar el fortalecimiento de las áreas de planificación provinciales y del mismo COFEPLAN. La comisión de Legislación tuvo como misión elaborar y promover un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que sienta las bases para un debate amplio y participativo a nivel federal y que permita lograr los consensos necesarios para su presentación y tratamiento parlamentario. Finalmente, la Comisión de Relaciones Interinstitucionales se encarga de conformar vínculos con otros

consejos federales, organismos públicos y/o privados e instituciones académicas para contribuir al cumplimiento de los fines del COFEPLAN.

Desde su conformación se realizaron cinco Asambleas Ordinarias, que tuvieron lugar en las ciudades de El Calafate, Salta, Mar del Plata, Mendoza y Puerto Iguazú. En esta última se firmó la Declaración de Puerto Iguazú, que plantea el desafío de fortalecer y renovar el compromiso con la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cimentada por las Provincias y la Nación. Este documento expresa y manifiesta las prioridades y las líneas de acción a promover y consolidar por este Consejo.

DECLARACIÓN DE PUERTO IGUAZÚ FIRMADA EN LA V ASAMBLEA DE COFEPLAN.
Agosto de 2010.



5

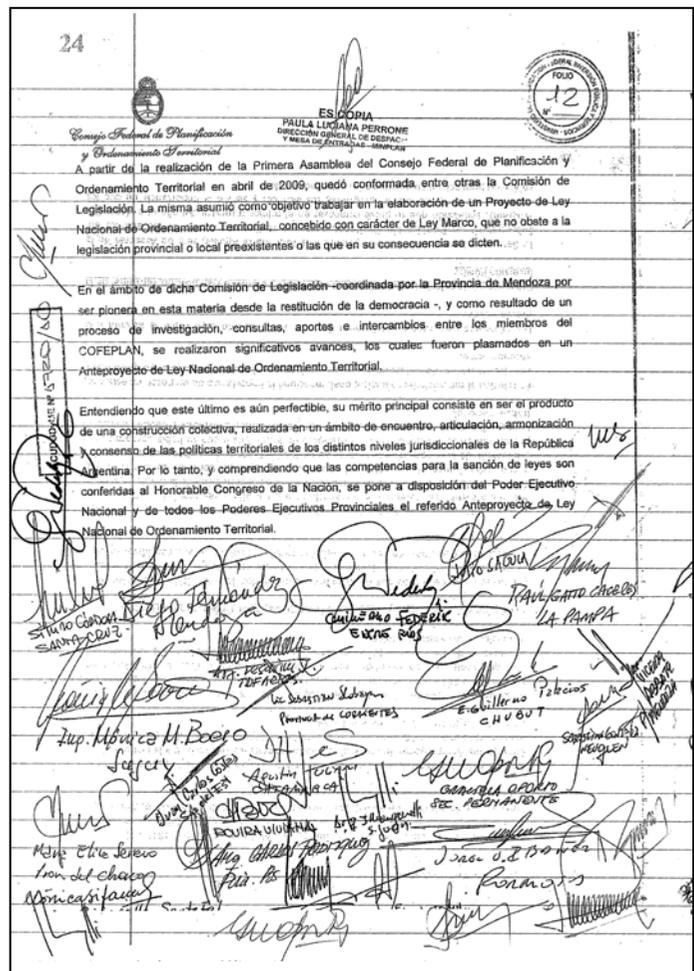
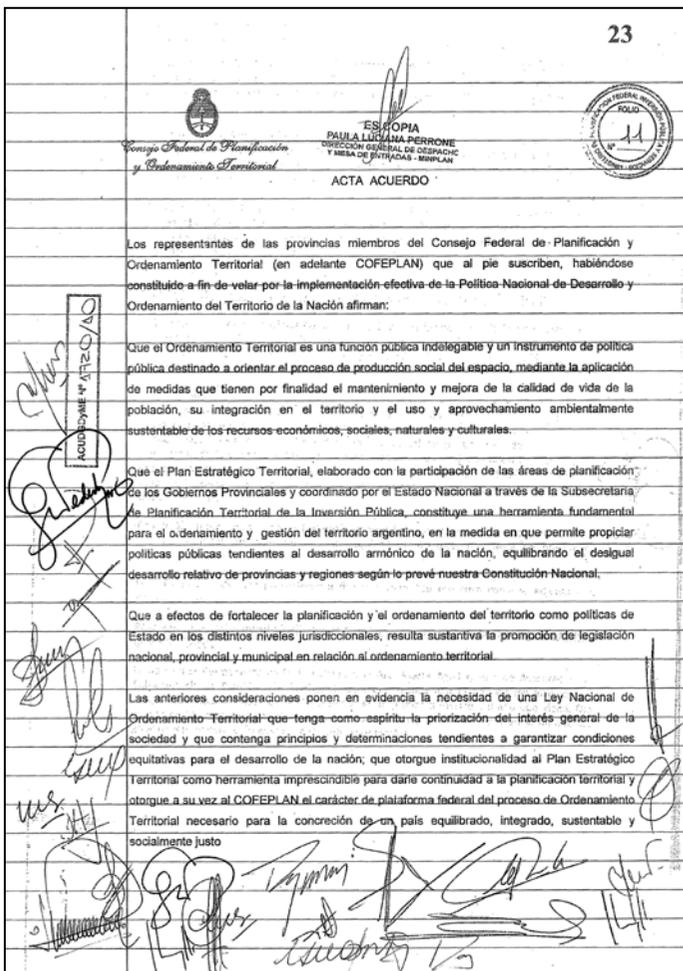
ANTEPROYECTO DE LEY NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el mes de septiembre de 2010, en forma previa al encuentro nacional La Planificación Territorial como Política de Estado, el COFEPLAN realizó una Asamblea Extraordinaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dicha ocasión, sus miembros firmaron un Acta Acuerdo en la que se manifestaron conjuntamente sobre la necesidad de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y pusieron a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, de los Ejecutivos provinciales y de los poderes Legislativos

nacional y provinciales el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial elaborado en el seno del COFEPLAN, para ser debatido y enriquecido con los aportes de la sociedad en su conjunto.

La iniciativa legislativa nació en el contexto del proceso de producción del PET, a partir del reconocimiento de la necesidad de contar con un marco legislativo que consolide la agenda de planificación

ACTA ACUERDO SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Septiembre de 2010.



y ordenamiento territorial y establezca objetivos y principios comunes en la materia, tendientes a superar las inequidades históricas entre provincias y regiones del territorio nacional. Constituido el COFEPLAN como ámbito de construcción de consensos a nivel federal, su Comisión de Legislación asumió entonces la tarea de redactar un anteproyecto con carácter de ley marco, que contenga las legislaciones provinciales y locales relativas a la regulación del suelo y al ordenamiento del territorio.

El COFEPLAN impulsó este anteproyecto en reconocimiento de las responsabilidades concurrentes de la Nación en materia de ordenamiento territorial, determinadas por mandato constitucional. En efecto, allí se determina que el Estado Nacional debe garantizar el desarrollo armónico de la Nación, propiciando políticas diferenciadas tendientes a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, en virtud de la llamada cláusula del progreso de la Constitución Nacional, contemplada en su artículo 75, inciso 19. El proyecto, haciendo parcialmente referencia a la cláusula ambiental constitucional del artículo 41, alude al ordenamiento territorial como un instrumento destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, con énfasis en la sustentabilidad del desarrollo y en la regulación del suelo como recurso natural, económico y social.

El anteproyecto promueve, asimismo, la institucionalización de la planificación, en tanto establece la continuidad del PET y reposiciona al Estado en su rol de planificador del territorio y garante de su desarrollo integral, equitativo y sustentable. Finalmente, se trata de una iniciativa legal que está en consonancia con la legislación actual de América Latina y del resto del mundo en materia de ordenamiento del territorio, respecto de lo cual nuestro país presenta un significativo retraso.

Entre sus contenidos fundamentales, se destacan:

Del Ordenamiento Territorial

Se entiende al ordenamiento territorial como un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas por medio de las cuales se busca mantener y mejorar la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. Se considera, además, como una función pública indelegable del Estado la organización del uso del territorio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses particulares.

Principios rectores del ordenamiento territorial

Los principios rectores constituyen lineamientos que deben tenerse en cuenta al momento de tomar decisiones vinculadas al ordenamiento territorial, en las provincias y municipios. Estos son de carácter general –equidad del desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico, suelo como recurso natural, ciudad como producto colectivo, racionalidad del uso y explotación del suelo urbano y no urbano–; institucional –respeto por las autonomías provinciales, articulación institucional, interjurisdiccionalidad, participación ciudadana–; y operativo –planificación estratégica, coherencia de los planes, cooperación técnica y financiera, actualización y

revisión, recuperación de plusvalías, concentración de usos industriales, accesibilidad universal–.

Institucionalización de la planificación

En pos de la consolidación de la planificación como política de Estado, se institucionaliza el PET Nacional como producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante un trabajo conjunto y consensuado con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la obligatoriedad de su actualización cada cuatro años. Asimismo, se establece la necesidad de que las distintas jurisdicciones realicen sus planes de ordenamiento territorial, con contenidos mínimos obligatorios.

Conceptualización del suelo

Establece los derechos y obligaciones en relación con el ordenamiento territorial, entendiendo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo comparten el respeto por el interés general y los principios del desarrollo sustentable. El suelo se entiende como un recurso natural, pero también económico, social y, sobre todo, como un bien escaso.

Durante el citado encuentro nacional, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner hizo pública la iniciativa legislativa, y en él convocó a iniciar un proceso de debate por medio de la participación de foros de discusión en distintos ámbitos en todo el país. En adelante, y a lo largo del año 2011, han tenido lugar numerosas presentaciones del Anteproyecto en instituciones académicas, organizaciones sociales y profesionales en las cuales se han recogido opiniones y sugerencias. Entre estas actividades se destacó, por la amplitud de su convocatoria, el Foro de Debate sobre el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, realizado en el mes de abril en la ciudad de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. El evento contó con la presencia de autoridades locales, numerosos miembros del COFEPLAN, representantes de gobiernos locales, asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos. Durante la jornada se presentaron los contenidos del proyecto que fueron analizados en talleres cuyos aportes fueron registrados para luego ser enviados al COFEPLAN.

Por último, el Anteproyecto parte de una visión superadora de las eventuales dicotomías en los criterios de manejo del territorio, y apuesta a la posibilidad de profundizar los consensos políticos necesarios para la planificación y ordenamiento del territorio nacional sobre la base de la cooperación y articulación institucional, el respeto de las autonomías provinciales y la búsqueda del adecuado equilibrio entre las facultades concurrentes de los distintos niveles de gobierno. El Estado debe ser garante de los principios rectores contenidos en la iniciativa: equidad, sustentabilidad, participación y construcción colectiva del territorio. Al incluirlas en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, el carácter ideal que contienen esas palabras se transforma en un compromiso público: las distintas jurisdicciones deberán encontrar los instrumentos que garanticen tales principios y la sociedad deberá participar activamente en su construcción y, luego, en el seguimiento de los planes. La madurez y el grado de acuerdos que haya alcanzado esa construcción darán cuenta de los avances de la política de desarrollo de un territorio más justo y equilibrado.

6

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En el mes de marzo de 2011, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció públicamente la firma de los decretos correspondientes a una serie de créditos otorgados por organismos internacionales destinados a la inversión pública, entre los cuales se encontraba el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, financiado parcialmente por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La iniciativa responde a la coincidencia de los miembros del COFEPLAN –así como de todos los actores involucrados en el desarrollo del primer avance del PET– acerca de la necesidad de consolidar la cultura de la planificación territorial en todos los ámbitos de gobierno. Este financiamiento resulta fundamental para hacer viable una próxima etapa de programas y actividades, que provea instrumentos de intervención y gestión concretos para el manejo del territorio y que institucionalice la planificación territorial en todos los niveles de gobierno, posicionándolos como sujetos de su propio modelo de desarrollo.

Las propuestas surgidas a lo largo del proceso de producción del PET, que requieren de un financiamiento específico, fueron de naturaleza diversa: ejecución de planes estratégicos de desarrollo y ordenamiento regional, provincial o local, estudios de prefactibilidad de proyectos de inversión en infraestructuras, programas de fortalecimiento de oficinas de planificación y programas de capacitación de recursos humanos y apoyo a Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) en las distintas escalas territoriales, entre otros. En este marco, la SSPTIP, asumiendo su rol de organismo promotor de la planificación territorial a nivel nacional, obtuvo este préstamo. El programa ha sido iniciado en septiembre de 2011, con un plazo de ejecución de cuatro años.

En síntesis, el objetivo general del programa es fomentar la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado, que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura y gestión del territorio. Para esto se promoverán y fortalecerán las buenas prácticas en esta materia y se implementarán una serie de subprogramas que, concertados en el ámbito del COFEPLAN, alcancen a las jurisdicciones provinciales y locales interesadas, todo lo cual propiciará la creación de una cultura de la planificación orientada al desarrollo territorial con inclusión social. El programa se concibe en este contexto como herramienta de apoyo a la siguiente fase de desarrollo del PET, tanto en relación con la capacitación de recursos humanos y dotación de recursos materiales como con el desarrollo de los productos que el proceso de trabajo demande.

Si bien todos los componentes del programa convergen en el mismo objetivo, a efectos de su descripción pueden agruparse en tres ejes de acción: capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento, desarrollo de experiencias de planificación territorial e institucionalización de la planificación.

CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO

Estos componentes apuntan a fortalecer las capacidades de la SSPTIP, de los organismos provinciales y locales de planificación, y del COFEPLAN para alcanzar sus objetivos institucionales. Las acciones concretas se basan en las necesidades detectadas en la interacción con todos los organismos mencionados. El objetivo es promover que los entes vinculados a la planificación del territorio –nacionales, provinciales, locales– cuenten con un capital humano con competencias suficientes y las condiciones materiales necesarias para garantizar un proceso de planificación territorial estratégico adecuado. Las líneas de acción ejecutadas en el marco de este componente son:

Capacitación: tiene por objeto incrementar los conocimientos de los agentes y/o equipos técnicos de los organismos vinculados al proceso de planificación territorial. Para ello, se llevará a cabo un programa con alcance a todas las provincias del país, el cual se implementará con la participación de profesionales de las respectivas universidades regionales.

Equipamiento de apoyo: consiste en la provisión de equipamiento –tecnológico, mobiliario, bibliográfico, entre otros– a organismos provinciales y locales ligados a la planificación del territorio. La selección de los destinatarios se realizará siguiendo el criterio de optimización que supone propiciar el efecto sinérgico de la inversión: la coincidencia de capacitación, equipamiento y desarrollo de planes, en un mismo período y organismo o ámbito geográfico.

Apoyo a Sistemas de Información Geográfica (SIG): la tecnología en materia de sistemas de información geográfica se ha desarrollado a un ritmo que ha superado ampliamente las capacidades instaladas en términos de equipamiento y recursos humanos. Son notables, en este sentido, las asimetrías entre los distintos organismos públicos del país. Habida cuenta de la importancia que tienen el acceso y manejo de la información de cara a la planificación del territorio, este subcomponente de inversión apunta a que todos los organismos subnacionales con competencias en esta materia adquieran las capacidades mínimas al respecto.

ACTO DE FIRMA DEL DECRETO DE APROBACIÓN DEL PRÉSTAMO PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN. Marzo de 2011.



Difusión: se pretende sensibilizar a los actores involucrados en la producción del territorio –pertenecientes tanto a la esfera pública como a la privada– acerca de la pertinencia de la planificación y ordenamiento territorial y del desarrollo de instrumentos normativos y de gestión adecuados a sus actuales desafíos. A tales efectos, se desarrollará un programa específico en el que se incluirán actividades de difusión, distribución de material informativo y campañas de prensa, entre otras.

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Este componente consiste en el desarrollo de prácticas concretas de planificación de escala regional, microrregional y/o urbana. Su fundamento radica en la noción de aprender haciendo, que supone que la práctica o la interacción con las condicionantes del territorio permite internalizar los nuevos conceptos y reinterpretar su viabilidad. Como se ha mencionado, se buscará que la ejecución de planes se corresponda con la capacitación de recursos humanos y la dotación de equipamiento, lo que propiciará la formación de equipos de trabajo con la máxima participación de agentes locales.

A su vez, se realizará un diagnóstico pormenorizado del estado de la planificación en el país, que refleje los antecedentes en las distintas escalas, su cobertura, sus características y sus grados de implementación, del que se puedan extraer conclusiones y orientaciones superadoras. Asimismo, dicho diagnóstico servirá como insumo para el desarrollo de guías con estándares de planificación que fijen los parámetros para la formulación de planes territoriales.

La SSPTIP llevará a cabo, en conjunto con el COFEPLAN, una identificación de prioridades en relación con la planificación en distintas regiones y ciudades, para determinar cuáles de estas últimas constituirán los casos para la formulación de planes, en el marco del programa. Parte de estas necesidades han sido identificadas a lo largo del proceso de producción del PET, y se estima que la cartera de planes a desarrollar se irá consolidando a medida que avance el mencionado programa. Es intención de la SSPTIP abarcar un número significativo de casos de diversa naturaleza en términos de escala y localización, con el doble objetivo de instalar la práctica de la planificación y acumular aprendizajes y experiencias susceptibles de ser socializadas a nivel nacional.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Este componente tiene por objeto crear estructuras y procedimientos tendientes a institucionalizar la práctica de la planificación del territorio. De este modo, se propone crear dos plataformas, ambas funcionales a la consolidación del proceso de planificación iniciado a través del PET: el Sistema Integrado de Planificación Territorial y el Reporte del Sistema de Asentamientos. En lo que respecta al desarrollo urbano-territorial, así como en muchos otros ámbitos, el debilitamiento de las estructuras técnicas del Estado produjo un vaciamiento de sus capacidades y la atomización y falta de sistematicidad del conocimiento disponible. Así, la recuperación de esta práctica supone el doble desafío de, por un lado, consolidar los espacios de producción de información y conocimiento dentro de las estructuras del Estado, en todos sus niveles, y, por el otro, construir un marco político-institucional de interacción al que adhieran los gobiernos provinciales y municipales.

Sistema Integrado de Planificación Territorial (SIPT): por medio de este sistema se pretende dotar al Estado Nacional de una herramienta para la actualización permanente de los ejercicios de pensamiento estratégico territorial de las provincias y del Estado Nacional, con sus respectivas carteras de proyectos identificados. A partir de esta iniciativa, que articulará en forma permanente a los trabajos provinciales y al ámbito nacional, se avanzará en la instrumentación de un sistema complementario que permita hacer un seguimiento de las estrategias y de los planes locales o regionales, así como acceder a indicadores que resulten de utilidad para la toma de decisiones. Finalmente, también permitirá generar un espacio para el intercambio de experiencias y desarrollos teóricos.

Reporte del Sistema de Asentamientos (RESA): tendrá como objetivo principal generar información y análisis actualizados de las tendencias más importantes en el desarrollo del sistema de asentamientos humanos del país. La producción y actualización periódica del RESA se realizará mediante la recolección y análisis de información que contribuya a la comprensión de las características del desarrollo de aquellos. Constituirá una herramienta clave para el monitoreo del desempeño de políticas y planes urbanos y de sus consecuencias en la expansión de las ciudades en el territorio y en las condiciones de vida de sus habitantes.

CAPÍTULO III

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA DEL BICENTENARIO AVANCE II

1

TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA



El PET fue, desde la puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en 2003, un instrumento concreto para la recuperación del rol protagónico del Estado en la planificación del territorio. Los lineamientos de la Política para lograr la construcción de un país integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo fueron la base de la convocatoria que se realizó desde la SSPTIP hacia los equipos de trabajo provinciales, con los cuales se definieron, en conjunto, los objetivos concretos del PET:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento.
- Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.
- Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

En el primer ciclo de pensamiento estratégico desarrollado desde 2003 y culminado con la publicación del Avance I del PET, se presentaron modelos actuales y deseados de los territorios provinciales y modelos territoriales Actual y Deseado nacional, a modo de síntesis interpretativa elaborada por el equipo de la SSTIP y consensado con los equipos técnicos y políticos de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, se identificó una cartera preliminar de proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para la transformación del territorio heredado en el territorio proyectado. Esta cartera se elaboró a partir de la información aportada por los organismos ejecutores nacionales y por los propios trabajos provinciales desarrollados en el marco del PET, mediante la utilización de una metodología de identificación de demandas de infraestructura, en función de su efecto multiplicador para el desarrollo territorial, expresado en logros tales como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la competitividad sectorial y la reducción de problemas ambientales. La asignación del carácter de preliminar a la cartera se debió a la convicción de que la planificación es un proceso en constante transformación, por lo cual es preciso mantener una perspectiva de apertura hacia futuros cambios.

El segundo ciclo de pensamiento estratégico tuvo como objetivo la profundización de los resultados obtenidos en la primera etapa y consistió en el proceso de revisión de los mencionados proyectos. En el esfuerzo de conformar una cartera con mayor sustento técnico, y por tanto de mayor utilidad en las instan-

cias de decisión de inversión, se diseñó una metodología flexible y factible de actualización periódica, que permite identificar y ponderar iniciativas cuyo impacto resulta fundamental para la transformación del territorio. Nuevamente, resultó prioritaria la participación de los equipos provinciales, ya comprometidos con el proceso de planificación iniciado en 2003, y de los organismos sectoriales nacionales.

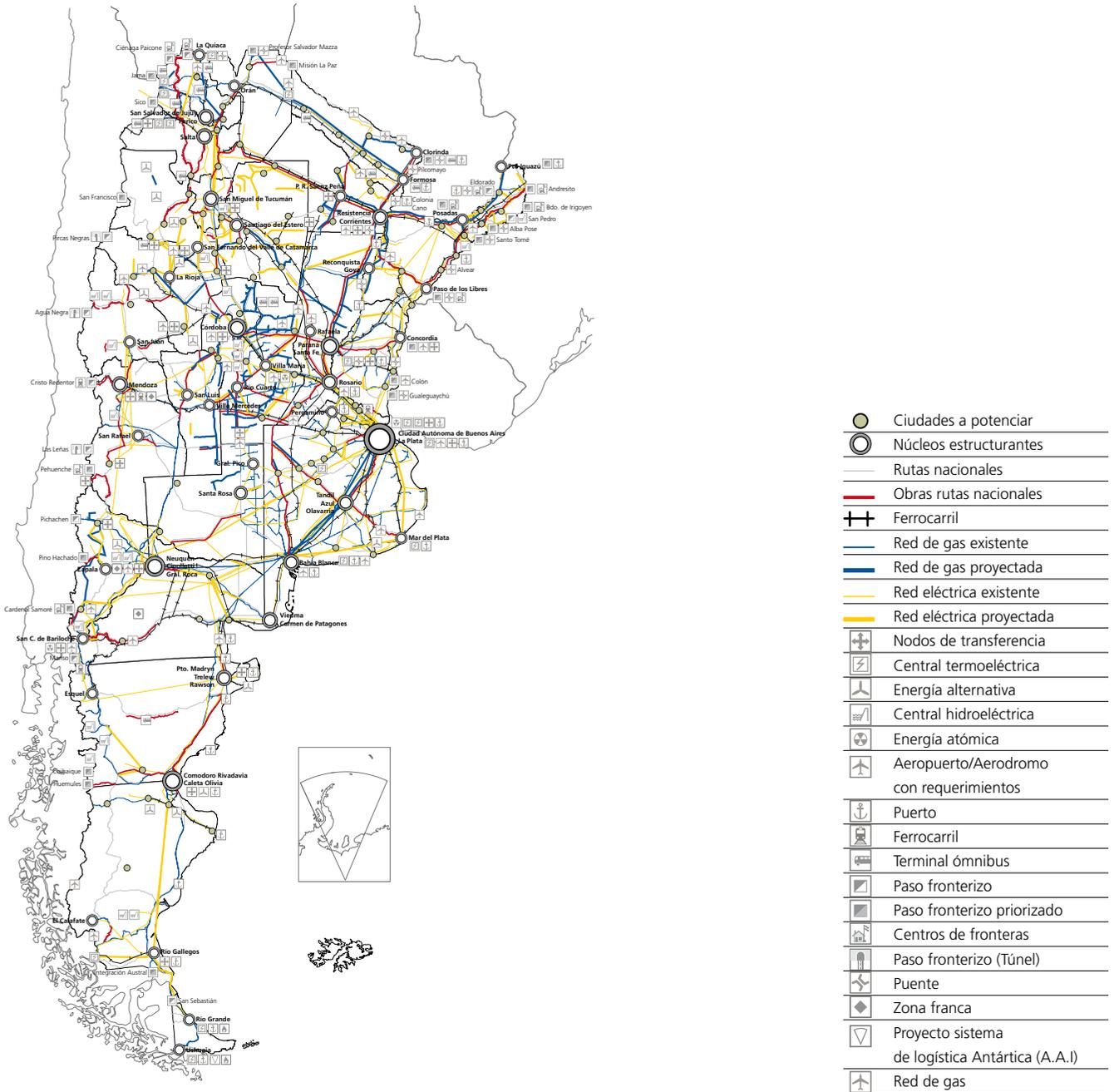
En este marco, y con la finalidad de continuar avanzando en la institucionalización de la planificación, se progresó en la articulación con la Dirección Nacional de Inversión Pública, organismo que colabora con las autoridades políticas en la selección de proyectos para ser incorporados al presupuesto nacional, para incluir la información aportada por el PET a esos criterios de selección.

La metodología diseñada permitió, por un lado, identificar demandas de infraestructura no contempladas y, por otro lado, ponderar el impacto territorial tanto de cada proyecto aislado como de los proyectos vinculados, es decir, sus impactos cruzados. Esta metodología fue consensuada con los equipos provinciales y se basó en el trabajo interdisciplinario e intersectorial, con un fuerte acento en la búsqueda de información tanto sobre los proyectos como sobre la dinámica del territorio.

En una primera instancia, se procedió a implementar la metodología a nivel provincial, específicamente a partir de microrregiones definidas por cada equipo de acuerdo con sus características geográficas, productivas, sociales y ambientales, en muchos casos coincidentes con la clasificación nacional de áreas de intervención. Esta tarea se llevó a cabo con la guía del equipo técnico de la SSPTIP y constó de cuatro momentos:

- La actualización de los modelos y la construcción de árboles de problemas y objetivos territoriales, que permitieron explicitar las relaciones lógicas entre problemas, sus causas y efectos, y entre los objetivos, desagregados en estrategias de intervención y proyectos para materializarlos. De este modo, se identificaron opciones de intervención sustentadas por información sistemática, jerarquizada y articulada sobre opciones de intervención territorial
- La ponderación del impacto territorial individual de cada proyecto identificado, que implicó un análisis multicriterio por medio de una matriz que consideró cuatro criterios principales –económico, sociocultural, ambiental y espacial– subdivididos en 24 subcriterios de diverso peso relativo según cada área, a partir de los cuales le fueron asignados puntajes a cada pro-

PRINCIPALES INICIATIVAS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE IMPACTO REGIONAL

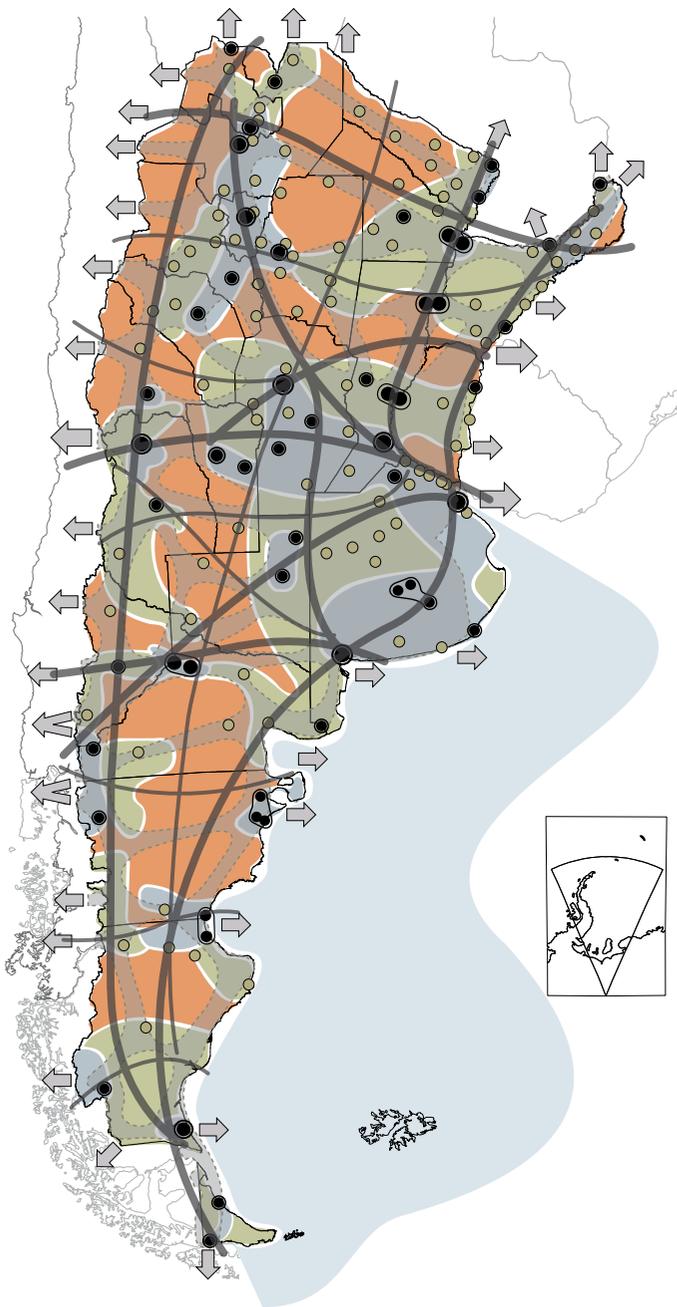


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

yecto, lo que dio como resultado un ranking de proyectos de acuerdo con su impacto territorial

- El análisis del impacto cruzado entre esos proyectos a través de una matriz de sinergias en la que, a partir de la consideración de las relaciones entre los posibles impactos de los proyectos, se observó el grado de independencia y complementariedad entre proyectos.
- Por último, el proceso de agregación de carácter técnico-político que, a partir de la información producida por los distintos pasos metodológicos y en función de los objetivos de desarrollo provincial, dio como resultado un listado único de iniciativas estratégicas de inversión en infraestructura y equipamiento.

En segunda instancia, se trabajó en la profundización del proceso de planificación estratégica y el ajuste de la cartera preliminar de proyectos estratégicos a nivel nacional. Para ello, se conformó en primer lugar una base de proyectos de infraestructura, de acuerdo con información relevada en los trabajos provinciales y en los organismos de ejecución de infraestructura nacionales. Se seleccionaron allí, de acuerdo con diversos criterios de filtro, los proyectos considerados estratégicos a nivel nacional, y se los ponderó mediante un análisis multicriterio similar al aplicado en la etapa provincial, luego de adaptar los criterios y subcriterios a los requerimientos de la escala federal. De este trabajo resultó la cartera ponderada de proyectos estratégicos que se presenta en



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Categoría	
	A cualificar
	A potenciar
	A desarrollar
	Área a desarrollar de la Plataforma Continental
	Tejido conectivo
	Malla estructurante
	Núcleos estructurantes
	Ciudad a potenciar
	Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

las tablas de información territorial en el documento correspondiente a Territorio e Infraestructura.

La materialización de esta cartera ponderada permitirá, en un horizonte temporal de mediano plazo, alcanzar una mayor equidad territorial, logrando:

- Una mejor organización de los asentamientos humanos, permitiendo el arraigo de la población en su lugar de origen, equilibrando la oferta de servicios y dotaciones de infraestructura e

igualando las oportunidades de desarrollo y crecimiento, tanto personal como colectivo

- Mejores condiciones para el aumento y la diversificación de la producción a partir del aumento de la superficie irrigada y de incrementos cuantitativos y cualitativos en materia energética y de comunicaciones
- Un mayor volumen de inversiones privadas a partir de los incentivos creados mediante la inversión pública
- Mayor competitividad mediante la reducción de los costos de transporte y el mejoramiento del tejido conectivo

2

PROGRAMA ARGENTINA URBANA



La dimensión urbana fue contemplada por el Plan Estratégico Territorial desde el inicio de su proceso de construcción, reconociendo el rol que cumplen las ciudades como nodos estructurantes del territorio. La promoción del fortalecimiento de un sistema policéntrico de núcleos urbanos ha sido una de las estrategias en las que coincidieron todos los Gobiernos Provinciales a la hora de diseñar su propio Modelo Territorial Deseado. El Avance I del PET incorporó este objetivo como uno de sus lineamientos estratégicos a nivel nacional, partiendo de la inequidad de oportunidades que supone la actual estructura jerárquica y concentrada del sistema de asentamientos humanos del país. Así, se identificaron en los modelos deseados ciudades a potenciar, plausibles de cumplir un rol primordial en un esquema más equitativo de organización territorial. La constatación de los principales rasgos del sistema urbano actual, con una marcada concentración de funciones en unos pocos nodos y con una fuerte disparidad en las condiciones de vida de la población en los distintos componentes del sistema, da cuenta de la profundidad y de la urgencia de la tarea.

El Programa Argentina Urbana (PAU), puesto en marcha en el año 2008, se propuso desarrollar este objetivo, entendiendo que las consecuencias del proceso de urbanización contemporáneo exceden, en muchos casos, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, presionados por la dinámica migratoria y económica tanto nacional como regional. Los datos estadísticos reflejan esta situación: el Censo 2010 da cuenta de un crecimiento importante de la población nacional, que ya se ubica por sobre los 40 millones de habitantes. Se estima que más del 90% de esa tasa residiría en áreas urbanas de diferentes tipos. Este último dato situaría al país entre los más urbanizados del mundo, por encima de la media de Europa y Estados Unidos. Tomando en cuenta este escenario, el programa ha desarrollado:

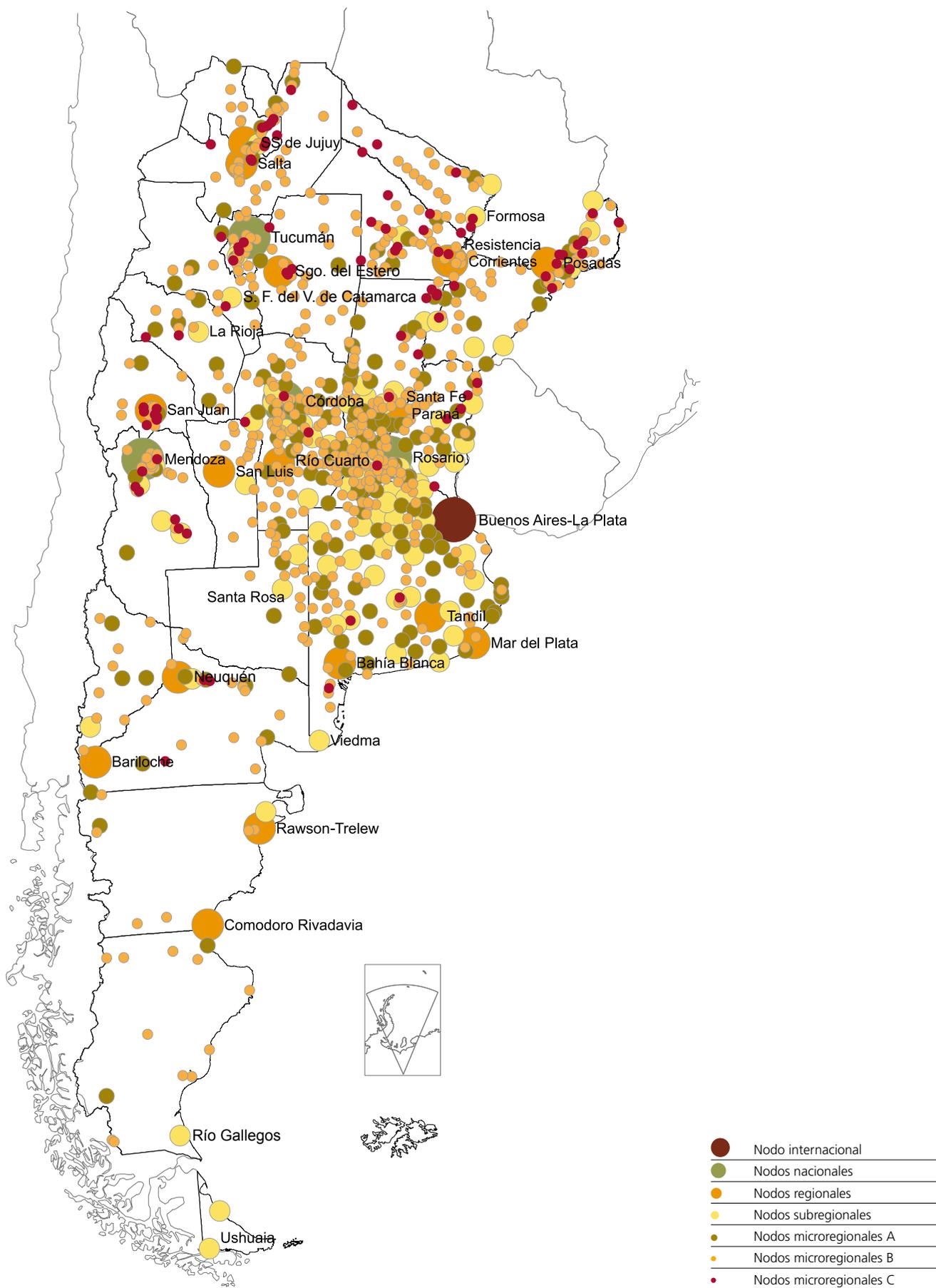
- Una caracterización y una jerarquización del sistema urbano nacional para el estudio de las diferentes modalidades del proceso reciente de crecimiento urbano. El análisis permitió categorizar la preponderancia relativa de la ciudad en el territorio, así como discriminar ciertos rasgos distintivos que permitieron establecer perfiles urbanos característicos dentro del conjunto de ciudades del país.
- Un diagnóstico de fenómenos recurrentes de la dinámica de urbanización contemporánea. El análisis de imágenes satelitales –por convenio con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y la Comisión

Nacional de Actividades Espaciales– permitió observar en tres momentos durante 20 años –1989, 2000 y 2008– el proceso de expansión de diversas ciudades. Para ello fue seleccionada una muestra representativa de distintos perfiles urbanos, con énfasis en la ciudades medias con carácter de nodos regionales –San Miguel de Tucumán, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña, Posadas, Venado Tuerto, General Pico, Alto Valle del Río Negro y Neuquén, Trelew-Rawson y Bariloche–. La interpretación de las imágenes satelitales fue acompañada por la representación cartográfica de los datos censales disponibles. A su vez, para cada caso, se realizó un análisis de la producción de tejidos mediante imágenes de alta definición, complementado a entrevistas con funcionarios de los gobiernos locales y provinciales involucrados en los casos, y con recorridos de campo

Los resultados de las distintas etapas del programa de trabajo fueron acompañados por diferentes actividades de difusión. Entre ellas, la primera presentación del PAU, en la cual se hizo énfasis en la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional y en los aspectos metodológicos y resultados cuantitativos del estudio de la dinámica de expansión urbana y del Taller Argentina Urbana, en el que participaron representantes gubernamentales de las localidades que formaron parte de los estudios de caso y los equipos de las universidades regionales involucradas en ellos. El intercambio de perspectivas entre los diferentes participantes enriqueció las conclusiones preliminares del trabajo, que fueron expuestas y debatidas en el marco del COFEPLAN ante los representantes de todos los Gobiernos Provinciales, lo cual permitió su legitimación y ratificación. Por último, el equipo técnico de la SSPTIP llevó adelante la compilación y síntesis del diagnóstico y de los lineamientos, que se expone en la presente publicación.

Los casos analizados evidencian un patrón de crecimiento expansivo caracterizado por la baja densidad y alta dispersión de los tejidos residenciales, con manchas urbanas discontinuas y sin una planificación que lo regule. El análisis detallado del crecimiento que tuvo lugar en torno a las últimas dos décadas permite sintetizar las diferentes modalidades que adopta la expansión: complejos de vivienda de interés social, asentamientos, loteos informales, urbanizaciones cerradas y ocupación residencial en grandes lotes. Cada una de estas modalidades implica la intervención de diferentes actores, distintas formas de equipamiento colectivo, demandas variables de extensión de redes; en definitiva, plantean diferentes procesos de construcción de la ciudad y problemas particulares desde el punto de vista de la regulación.

JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA URBANO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del CIMOP y de la SSTF.

Al mismo tiempo, se trata de modalidades de expansión que se vinculan conflictivamente con la ciudad más consolidada. Como suelen ser áreas de uso residencial exclusivo, sin la conformación de subcentros y con una nula o muy limitada oferta de empleos, recargan las demandas sobre las áreas centrales de la ciudad y sobre los principales corredores de circulación, lo cual plantea nuevos problemas para satisfacer las necesidades de movilidad de la población que reside en las áreas de expansión urbana.

La expansión dispersa y discontinua está estrechamente vinculada al comportamiento del mercado de suelo que, ante la presión de la demanda, eleva los precios. Este factor produce una ciudad fragmentada, que impide el acceso de la población socialmente más vulnerable del mercado formal. Paralelamente, la inversión pública en vivienda social, en el marco de un mercado de suelo no regulado, favorece la especulación inmobiliaria por parte de los propietarios de los lotes vacantes intermedios, que se apropian de los beneficios derivados de la extensión de las redes hacia los límites más alejados de la urbanización. Este proceso expansivo suele entrar en conflicto con los usos rurales del entorno y avanzar sobre áreas de vegetación natural o con severas restricciones ambientales. Esta situación es particularmente crítica en las áreas de agricultura intensiva en el periurbano de las grandes ciudades o en oasis de riego. En cuanto a las restricciones ambientales, hay ejemplos de expansión en tierras con riesgo de deslizamientos o en áreas pasibles de padecer inundaciones.

Estos rasgos implican elevados costos sociales y económicos y un alto riesgo ambiental cuyos efectos comprometen la sostenibilidad de los propios territorios. Los costos económicos se vinculan a la provisión y el mantenimiento de todo tipo de servicios urbanos, tanto presentes como futuros. En cuanto a los costos sociales, estos se manifiestan especialmente en el seno de la población más vulnerable, destinada a vivir en las zonas más alejadas y peor dotadas en términos de infraestructura urbana básica. La observación sistemática también ha permitido comprender que los problemas urbanos están en estrecha relación con la dinámica propia de los ámbitos rurales, lo que obliga a una mirada integral del territorio. Si la observación de las condiciones actuales revela la conflictividad de los procesos sociales de producción de las ciudades, la proyección hacia el futuro de estos rasgos le agrega un componente de urgencia a la necesidad de regular esos procesos.

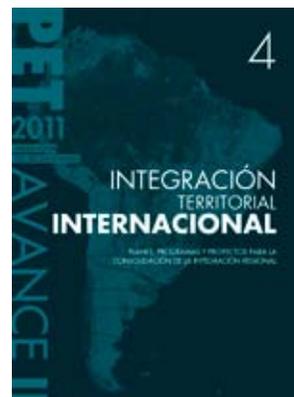
La reiteración de estas tendencias en diferentes escenarios, tanto regionales como en ciudades de distinto tamaño y diversas funciones, transforma una problemática aparentemente local en un problema de escala nacional. Eso no supone desconocer las competencias de las diferentes jurisdicciones en la materia sino, por el contrario, asumir la responsabilidad del Gobierno Nacional de proveer un umbral básico de equidad para que las iniciativas locales tengan posibilidades de desplegarse. Dicho umbral deberá contener lineamientos y estándares vinculados a la sustentabilidad urbano-ambiental; legislación y normativa urbanística; instrumentos de intervención en los mercados de suelo; políticas de vivienda, de movilidad, de infraestructura y de equipamiento y servicios; prevención y acción frente a riesgos de desastres naturales; y financiamiento local, entre otros.

Es en este sentido que los avances del Programa Argentina Urbana se ofrecen como base para el desarrollo de lineamientos en materia de urbanización, en relación con tres ejes básicos: la estructuración del sistema urbano nacional, las pautas del crecimiento urbano y la sostenibilidad económica de la urbanización. El espíritu de los lineamientos recoge un intenso proceso de debate que se está dando en la esfera nacional, regional e internacional, en diferentes ámbitos relacionados con las políticas públicas territoriales: áreas de gobierno, sectores académicos, foros internacionales, movimientos sociales, entre otros. Para un país federal, los lineamientos constituyen un aporte en el camino de la construcción de políticas concertadas entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales. Se trata de llevar a cabo un proceso colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno, que brinde respuestas a los desafíos que plantean las transformaciones urbanas que se registran en todo el territorio nacional.

En suma, la ciudad es un espacio de disputa de intereses y, por lo tanto, escenario permanente de conflictos y oportunidades. En este marco, el trabajo realizado se propone instalar en la agenda pública y como objeto de políticas de Estado a las problemáticas concernientes al desarrollo urbano. Para esto resulta fundamental que los decisores políticos de todos los niveles de gobierno, de las organizaciones civiles y académicas y de las corporaciones privadas tomen conciencia acerca de la necesidad de contar con instrumentos de intervención activos, que permitan dirimir las disputas con equidad, para que se puedan construir entonces ciudades desarrolladas, sustentables e inclusivas.

3

INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL



La integración regional es un proceso en el cual se trasponen, de común acuerdo, las barreras políticas, físicas, económicas y sociales que separan a los países de sus vecinos y que, mediante la colaboración en la gestión de los recursos comunes y del patrimonio regional, persigue la estabilidad política, el desarrollo económico y la provisión de los bienes y servicios públicos de alcance regional.

Las primeras teorías integracionistas enfatizaban la integración en términos comerciales y planteaban distintos esquemas que variaban en función de los modelos económicos imperantes en cada momento. Este paradigma de integración comercial se basaba en el supuesto según el cual el crecimiento económico generaría, mediante el efecto derrame, oportunidades para la reducción de la pobreza. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que ésta solo puede lograrse mediante la voluntad y decisión de los gobiernos de ampliar los límites de la integración.

La integración regional adquiere una nueva dimensión en el actual contexto de globalización, imperante desde fines del siglo XX, que se manifiesta en una creciente internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente. Todos estos fenómenos conducen al surgimiento de nuevas necesidades y demandas de servicios, por parte de las empresas y las economías locales, vinculadas a la necesidad de adaptarse a un escenario de competencia global. Con frecuencia, estas demandas apuntan a la mejora de los servicios de transporte e infraestructuras, y atenderlas constituye un requisito para mejorar las condiciones de participación de los países en los mercados internacionales. En este contexto, la regionalización es concebida por los Estados como una herramienta para mejorar las condiciones de inserción en el mundo globalizado.

En América Latina específicamente, si bien los primeros debates sobre la integración entre Estados como herramienta de modernización, crecimiento y progreso económico datan del fin de la Segunda Guerra mundial, la región comienza a pensarla a comienzos de la década del ochenta, en coincidencia con el retorno de la democracia. Mediante esta idea, se supera el paradigma de frontera como un límite rígido y aislante, imperante hasta el momento, para adoptar una nueva concepción, vinculada con la unión y la apertura, y con la creación de un espacio integrador sobre el cual orientar estrategias de desarrollo conjuntas y planificadas entre países vecinos. Como evolución de esta in-

cipiente iniciativa, en la última década, en consonancia con los cambios económicos y políticos que se han vivido en América Latina, ha surgido una nueva generación de regionalismos, llamados por algunos autores como "posliberales". Con miras a la construcción de una integración equilibrada y a la consolidación de una agenda de integración, los países de América del Sur, sin descuidar el énfasis en la convergencia comercial, se han inclinado por una articulación económica y productiva más amplia, así como por formas de cooperación política, social y cultural que favorezcan un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

Este nuevo paradigma, que alcanza el campo de las relaciones políticas y territoriales, se ha traducido en la decisión de emprender la construcción de una integración en términos más amplios, centrada en la creación de instituciones y políticas en común. En este marco, se ha puesto de manifiesto el vínculo entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política.

En la Argentina, la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional (DNPITI) ha sido creada en el marco de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, con el fin de fortalecer y consolidar las políticas orientadas a esta construcción. El libro Planificación de la Integración Territorial Internacional, incluido en el Avance II del Plan Estratégico Territorial, desarrolla el alcance y contenido de las líneas de acción desplegadas por la DNPITI, con el fin de sistematizar y difundir los conocimientos y elementos técnicos desarrollados en el marco de este trabajo. Las acciones impulsadas se organizan en torno a dos ejes: la integración territorial bilateral, y la integración territorial multilateral, ambas desarrolladas en detalle en los capítulos II, y III del libro, respectivamente.

En el marco de la integración territorial bilateral, la DNPITI formula y evalúa programas de inversiones binacionales en infraestructura y participa en los foros de discusión y negociación de las soluciones integrales para la facilitación fronteriza. Específicamente, este eje se desarrolla a través de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, estructurada en torno a Programas de Integración y Planes Operativos con cada uno de los países limítrofes, para lo cuales se identifican, formulan y evalúan programas y proyectos de infraestructura para la integración y se llevan a cabo acciones orientadas a la optimización, desarrollo y mejora de la integración territorial bilateral.

EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE SURAMÉRICA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

En cuanto a la integración territorial multilateral, la DNPITI promueve el desarrollo de la infraestructura regional suramericana y participa en los foros de discusión y negociación orientados a la optimización de la integración regional. Las acciones específicas se enmarcan en la participación de la DNPITI en la Iniciativa IIRSA, la cual funciona como Foro Técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR. Esta iniciativa apunta a la coordinación de acciones gubernamentales de los doce países suramericanos, para avanzar en su integración física. Cada uno de los países que integran este espacio ha designado un organismo para la Coordinación Nacional, que en el caso de Argentina es la SSPTIP, a través de la DNPITI.

Asimismo, IIRSA promueve el consenso entre los países suramericanos en torno al establecimiento de una cartera común y ordenada de proyectos de infraestructura de integración en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. Esto se realiza a través de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa, que se ha afirmado como un instrumento fundamental para que los países adopten una visión común del territorio en términos regionales y de la contribución de los proyectos al desarrollo sostenible. La metodología en cuestión es fundamentalmente cualitativa y se basa en la opinión de los técnicos de los países que participan en el proceso, conocedores de la realidad de los proyectos y de los ejes.

Más allá de las acciones específicas de cada eje, la integración territorial bilateral y la integración territorial multilateral comparten un mismo horizonte, definido por los siguientes objetivos:

- Diseñar una visión más integral de la infraestructura, centrada en el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones, que contemple también la interrelación con la infraestructura social, los aspectos ambientales y las tecnologías de la información basadas en el conocimiento
- Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica, procurando una mayor eficiencia en las inversiones, coordinando los planes de las obras a realizar por los diversos países y enmarcándolos en una visión estratégica común de la integración
- Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados mediante la armonización regulatoria y reglamentaria, con el fin de fomentar nuevas inversiones y optimizar el uso de las existentes

Finalmente, el trabajo de la DNPITI concibe a la infraestructura como un elemento clave, en tanto el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede constituir un impulso determinante para la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas. Asimismo, es considerada como fundamental para la promoción del desarrollo sostenible y la generación de empleo e ingreso para las poblaciones involucradas. En este marco, la integración física de los países, sobre todo en términos de infraestructura, impacta tanto en la consolidación de corredores regionales que faciliten la integración –en términos regionales, pero también globales– como en el desarrollo de zonas rezagadas.

4

RIESGO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN

4.1. LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La consideración de la reducción del riesgo de desastres en un plan de desarrollo y ordenamiento como el Plan Estratégico Territorial implica incorporar las amenazas de origen natural y/o tecnológico, sus características salientes y su localización espacial, y la relación existente entre ellas y los procesos de degradación ambiental, en tanto factores que potencian la peligrosidad de ciertos eventos naturales. A su vez, supone tener en cuenta los factores de vulnerabilidad de la sociedad que interactúan con las amenazas, es decir, las cuestiones físicas –infraestructuras y equipamientos sobre el territorio–, sociales, económicas, culturales e institucionales que condicionan el nivel de daños de los desastres.

En los últimos años, los cambios observados en el clima y su incidencia sobre las amenazas –en particular, las de origen hidrometeorológico– han demandado la búsqueda de mecanismos de articulación entre la adaptación al cambio climático¹ y la reducción del riesgo. Las estrategias de planificación del uso del suelo, el ordenamiento ambiental y el fortalecimiento de los medios de vida, herramientas importantes para la reducción del riesgo, pueden también contribuir a la adaptación al cambio climático.

En Argentina, la reducción del riesgo se ha venido incorporando de forma paulatina en los procesos de planificación del territo-

rio. Desde su concepción, el PET apunta a la valorización del patrimonio natural y cultural, que implica una gestión integrada y responsable y la construcción de territorios más seguros a través de la reducción de riesgos naturales y antrópicos –objetivo estratégico N° 3–. El Programa Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres, integrado al PET, apunta a cumplir con dicho objetivo. Por otra parte, el vínculo entre el Programa y la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable apoya la incorporación de la adaptación al cambio climático como parte de los criterios más generales de reducción del riesgo.

Los Cuadros de Situación de Amenazas y Vulnerabilidades elaborados por el Programa junto con los equipos provinciales constituyen los diagnósticos de base que permiten incorporar los criterios de reducción del riesgo y adaptación en los modelos territoriales Actual y Deseado, diferenciando las estrategias en función de las áreas a cualificar, a potenciar y a desarrollar. En todos estos casos deberá 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 que se debe considerar cuando se regula el uso del suelo.



DESLIZAMIENTO DE CERRO.
Quebrada del Toro, Provincia
de Salta.

DESMONTE
Y QUEMA EN LA SELVA
DE YUNGAS.
Provincia de Salta.



4.2. CONTEXTO DE RIESGO EN LA ARGENTINA

Las formas de organización territorial de la Argentina a lo largo de la historia no han tenido en cuenta la distribución de amenazas de diferente origen. Ello ha contribuido al aumento de la vulnerabilidad de las actividades productivas y de las infraestructuras. Como resultado, el país presenta una alta incidencia de desastres de diferente origen, magnitud e intensidad.

La dominancia histórica de una concepción de la gestión del riesgo centrada en la respuesta al desastre se ha plasmado en una realidad caracterizada por una alta vulnerabilidad institucional al momento de afrontar la problemática del riesgo de desastre desde el punto de vista integral; una escasa percepción del riesgo como elemento condicionante de toda actividad sobre el territorio; y una ausencia de cultura preventiva, tanto entre tomadores de decisión como entre el público en general.

Cada una de las regiones definidas por el PET presenta rasgos propios en términos de la predominancia de ciertas amenazas y procesos de degradación ambiental identificados como relevantes en los Cuadros de Situación de Amenazas y Vulnerabilidades². En cada una de ellas, además, se han observado variaciones significativas en los procesos hidroclimáticos desde mediados del siglo XX, atribuidas al cambio climático.

NOROESTE

La inundación se origina por las crecidas de los ríos y/o lluvias de gran intensidad y se observa sobre todo en las cuencas superiores de los ríos Pilcomayo y Bermejo y las cuencas de los ríos Dulce y Salado. En áreas de pendientes fuertes, los desbordes generan procesos aluvionales, sobre todo en verano.

Los aluviones y las inundaciones se potencian por la incidencia de procesos de degradación derivados de cambios en el uso del suelo. La deforestación para la práctica agrícola o para facilitar la expansión urbana incide en la degradación del suelo y la pérdida de estabilidad en áreas de fuerte pendiente. Durante las crecidas, estas áreas desprotegidas pueden desplomarse con mayor facilidad, lo cual, sumado a la presencia de viviendas –en gran parte de los casos, deficitarias–, incrementa los niveles de riesgo. El resultado es un aumento en los daños producidos por los desastres, tanto para las infraestructuras emplazadas en el territorio como para las personas y sus bienes. Ejemplos de este tipo de desastres son los ocurridos en Tartagal (Salta) en 2006 y 2010, y en Palma Sola y Volcán (Jujuy).

La presencia de la Cordillera impone una configuración meridiana a las sequías que se manifiestan en valles y quebradas, en parti-

EFFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DEL NOA

PRECIPITACIONES	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentos generalizados en las medias anuales: • Santiago del Estero, Tucumán, Sureste de Jujuy, centro-Este de Salta, Este de Catamarca • Incremento de la variabilidad interanual e interdecadal 	<ul style="list-style-type: none"> • Variaciones pronunciadas entre caudales altos y bajos • Tendencia creciente entre 1920-2000 –caso del río Dulce– 	<ul style="list-style-type: none"> • Santiago del Estero: entre 1983-2002 aumentaron 2,4 veces las lluvias de 100 mm/2 días • Incrementos más leves en • el Este de Salta, Jujuy y parte de Tucumán. • Aumentos más marcados en el Este de La Rioja y Catamarca • Torrentes y deslizamientos en Salta y Jujuy

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de medias anuales (1956 -1991) • Aumento de medias en primavera-verano-otoño al Este y en verano-otoño al Oeste • Aumento de la variabilidad interanual: mayor pluviosidad y mayor sequía en estaciones húmeda y seca 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias positivas de la media anual –luego de 1970–, la mínima media y la máxima media • Comportamiento espacial de mayor heterogeneidad que las precipitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte aumento de los medios anuales desde 1970 en adelante –30% en todos los ríos; 189% en el Salado– • Crecidas y bajantes más pronunciadas • Las crecidas amplifican el aumento de las precipitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en precipitaciones intensas –100 mm/día– y en su variabilidad interanual • Aumento en la frecuencia de eventos El Niño Oscilación del Sur (ENOS) • Inundaciones Chaco y Formosa (2006)

cular durante el invierno, y suelen estar afectadas por procesos como El Niño-Oscilación del Sur –fase Niño–. La afectación de estos fenómenos se da sobre todo en el sector agropecuario. Esta situación incrementa la vulnerabilidad ligada a la escasa diversificación de la actividad económica y a la estrecha dependencia de un recurso –el suelo– con crecientes signos de degradación.

Desde mediados del siglo XX se ha observado un aumento de las precipitaciones en buena parte de la región, y de la frecuencia de eventos extremos de precipitación, especialmente en el Este de Salta y Jujuy, parte de Tucumán, el Este de Catamarca y parte de Santiago del Estero. También se ha detectado una mayor variabilidad en los caudales de los ríos, especialmente el Dulce³.

El Noroeste está expuesto, además, a una amenaza sísmica de grados 0 –muy reducido– a 3 –elevado–, según la zonificación del país elaborada por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica. Las capitales de Salta y Jujuy se encuentran en una zona de amenaza sísmica grado 3.

Frente a estas amenazas y procesos de degradación, y en un contexto caracterizado por el predominio de altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), la deficiente conectividad y accesibilidad existente dificulta la atención en situaciones de emergencia, así como el intercambio comercial y la circulación de personas en el día a día.

NORESTE

Los procesos hídricos ligados a los grandes ríos de la cuenca del Plata –Paraná, Uruguay, Paraguay– y sus tributarios determinan la dominancia de las amenazas de inundación y sequía. La primera se origina por lluvias intensas y localizadas y por crecidas, las cuales están fuertemente influidas por el fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur –fase Niño–. Ejemplos de esta influencia son las inundaciones de los años 1982/83, 1991/92 y 1997/98, que causaron grandes pérdidas materiales y humanas en centros urbanos y áreas rurales localizados en áreas de afectación por crecidas. Resistencia fue la ciudad más afectada en 1982/83, mientras que Clorinda –Formosa–, lo fue en 1991/92 y Goya –Corrientes–, en 1997/98.

Sin embargo, la sequía es la que provoca los mayores impactos económicos, por los daños que suele ocasionar sobre las actividades agropecuarias, especialmente hacia el Oeste de las provincias de Chaco y Formosa. Este fenómeno, sumado al avance de la frontera agrícola y la deforestación, conduce a otros procesos de degradación como la erosión eólica y la desertificación,

típicos de estas áreas. Los incendios también se relacionan con los períodos de seca.

Otros procesos de degradación de alto impacto son la contaminación de las aguas y la erosión hídrica. En el primer caso, las causas deben buscarse en el aporte de metales pesados provenientes de actividades productivas en las altas cuencas del Bermejo y el Paraguay, el aporte de efluentes sin tratar y el uso de biocidas en agricultura. En el segundo, se superponen las causas naturales –alta disponibilidad de agua en el suelo– con las derivadas de las formas de producción adoptadas.

Finalmente, se observan incrementos en las temperaturas y las precipitaciones medias anuales desde mediados del siglo XX, fenómenos que se asocian al cambio climático. En el caso de las lluvias, se registra un aumento en la variabilidad interanual, con pluviosidad y déficit hídrico más marcado en las estaciones húmeda y seca, respectivamente. Como consecuencia de ello, se registra asimismo un aumento de los caudales medios anuales –30% en todos los ríos–. Los cambios observados en el sistema hídrico incluyen, además, crecidas y bajantes más pronunciadas.

Entre los factores de vulnerabilidad predominantes, se repiten varios de los observados en la región NOA: la expansión urbana sobre áreas inundables, la existencia de viviendas deficitarias y la tenencia irregular de la tierra –especialmente en zonas rurales–, todo ello atravesado por altos porcentajes de población con NBI. Nuevamente, las deficiencias en materia de conectividad aparecen como un factor físico que puede limitar los intercambios de todo tipo entre las provincias y entre localidades ubicadas sobre las riberas de los grandes ríos de la región y el interior.

CUYO

La restricción impuesta por el clima y la limitada disponibilidad de recursos hídricos superficiales condicionan la actividad productiva y explican en buena parte la fragilidad de los sistemas naturales. En estas condiciones, el uso intensivo de los recursos genera fuertes procesos de degradación, como la desertificación, que se manifiesta, con diferente intensidad, en toda la región. Otro proceso de degradación característico de Cuyo es la revenición, o ascenso de las capas de agua subterránea. Este fenómeno está asociado, en general, al manejo ineficiente del recurso para riego, combinado con una buena disponibilidad hídrica estacional. Los valles fértiles de San Juan, por ejemplo, han sufrido estos procesos con variada intensidad –con una situación crítica durante 1988 en el Valle de Tulum⁴, los que

EFFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DE CUYO

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia negativa en las medias anuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia positiva en montaña y piedemonte • Aumento mayor en las medias invernales que en las medias estivales • Ascenso de la isoterma de 0° –límite inferior de las nieves eternas– 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución en los grandes ríos a partir de la década de 1980 –San Juan, Atuel, de Los Patos, Tunuyán, Mendoza–, entre el 50 y el 60% • Mayores caudales en invierno y primavera: se adelanta el pico máximo y disminuyen los caudales de verano 	<ul style="list-style-type: none"> • Retroceso desde el siglo XIX –mayor derretimiento invernal que acumulación estival–

se manifiestan en superficie con presencia de sales y afectación a la producción agrícola.

La disponibilidad hídrica superficial ha mermado desde 1980, por una disminución del 50 al 60% de los caudales en los ríos más importantes de la región –San Juan, Atuel, Tunuyán, Mendoza, De Los Patos–⁵. Los mayores caudales relativos en invierno y en primavera siguen las tendencias positivas de la temperatura, las que a su vez han influido en el retroceso de los glaciares observado desde el siglo XIX.

El área cordillerana está sujeta a una intensa actividad geológica, que se manifiesta como peligrosidad sísmica y como procesos de remoción en masa. Los sismos más destructivos de la historia argentina se produjeron en esta región; entre ellos se destacan los que afectaron gran parte de las ciudades de San Juan, en 1944, la ciudad de Caucete –San Juan–, en 1977 y Mendoza, en 1861 y en 1985. Frente a este peligro en particular, la baja cobertura de viviendas sismorresistentes en determinadas áreas del territorio es un factor de vulnerabilidad crítico.

En los últimos tiempos se ha producido un avance paulatino de la localización de actividades productivas en el piedemonte cordillerano. Si bien en algunas áreas el proceso es todavía incipiente, todas ellas provocan la modificación del escurrimiento. A su vez, la ocupación de áreas de buena aptitud agrícola con usos urbanos puede traducirse en una reducción de la productividad, en una región con fuertes restricciones ambientales y con baja diversidad de actividades económicas.

Finalmente, los altos porcentajes de población con NBI y la deficiente conectividad interna aparecen nuevamente como importantes factores de vulnerabilidad.

CENTRO

Esta región comparte con el NEA la incidencia de las amenazas hidrometeorológicas –inundaciones y sequías–. Las inundaciones de llanura se vinculan con los ríos de la cuenca del Plata –Uruguay, Paraná, De la Plata– y sus afluentes, como el Salado del Sur, que recorre la zona más deprimida de Buenos Aires. En los últimos años se han registrado eventos de importancia, como las inundaciones que afectaron la ciudad de Santa Fe en 2003 por el desborde del río Salado del Norte.

Las crecidas repentinas de los ríos que bajan de las sierras, como en Córdoba, causan inundaciones de diversas características que se traducen en desastres de consideración, sobre todo durante el verano. Ejemplo de ello son las inundaciones ocurridas en San Carlos Minas, en 1992, y más recientemente las que afectaron a las localidades de Las Peñas o Villa Allende, en 2000.

Los eventos de desastre pueden verse potenciados por los cambios observados en la temperatura y las precipitaciones, cuyos valores medios tuvieron una tendencia positiva desde 1970. El aumento de las lluvias impulsó el corrimiento de las isohietas de 600 y 800 mm hacia el Oeste, y permitieron la expansión de los cultivos hacia la tradicional área semiárida. También crecieron los caudales de los principales ríos y aumentó la frecuencia de eventos meteorológicos extremos. Ejemplos de ello son las lluvias intensas en ciudades cordobesas y santafesinas y la granizada de 2006 en Rosario.

La expansión de la frontera agrícola, impulsada por los cambios positivos en las lluvias, ha intensificado procesos de degradación del suelo. El caso de la desertificación en la provincia de Córdoba es ilustrativo en este sentido. A esto se suma la importancia de la erosión hídrica y eólica como factor limitante de la producción y como amplificador de las inundaciones.

EFFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DEL CENTRO

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia positiva en las medias anuales (1912-2000), más pronunciada a partir de 1970 • Mayores aumentos en verano-otoño. • Corrimiento de las isohietas de 600 y 800 mm hacia el Oeste • Cambios en el balance hídrico • Ascenso de la napa freática 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia positiva de las medias anuales y trimestrales (1913-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte aumento de los medios anuales, desde 1970 en adelante –30% en todos los ríos– • Crecidas y bajantes más pronunciadas • El volumen de crecida amplifica el aumento de las precipitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de las precipitaciones intensas –que se triplica en Río Cuarto, Santa Rosa, Las Flores y Pipinas– • Inundación en Santa Fe –desborde del Salado–, en Cañada de Gómez y en la cuenca del Salado del Sur. Granizada en Rosario

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – REGIÓN METROPOLITANA

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
<ul style="list-style-type: none"> Tendencia positiva en totales anuales y estivales. Aumento de días con lluvia en primavera 	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia positiva de los valores máximos. Olas de calor 	<ul style="list-style-type: none"> Río de la Plata: aumento en el nivel –17 cm durante el s. XX–, más significativo a partir de 1970 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la altura y la frecuencia de las sudestadas Granizo e inundaciones

Las grandes ciudades de la región son escenario de procesos de degradación característicos, como la contaminación del aire o del agua, asociadas a actividades urbanas e industriales. En estas zonas –y particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires– se concentra la actividad económica y la infraestructura de servicios, en desmedro de las áreas rurales y ciudades más pequeñas. Se destacan particularmente las ciudades balnearias de Buenos Aires, afectadas por la erosión de costas.

Frente a estos procesos y amenazas, la vulnerabilidad física se asocia a la ocupación ilegal de tierras urbanas, con la consecuente aparición de asentamientos precarios y la deficiencia en la cobertura de servicios de agua y saneamiento.

METROPOLITANA

Las inundaciones en la región tienen su origen en lluvias intensas y en crecidas del Río de la Plata. Las modificaciones introducidas al escurrimiento –avances sobre el río, pavimentación–, la obsolescencia de la infraestructura de desagües pluviales y la suma de procesos de degradación ambiental –especialmente la contaminación de origen doméstico e industrial– amplifican el impacto de estos eventos. La inundación de mayo de 1985 es ilustrativa del nivel de daño que se puede alcanzar, tanto por afectación a las infraestructuras como a la población.

Los efectos observados del cambio climático desde 1970 también han influido en estos procesos de inundación. Entre ellos se puede mencionar el aumento de nivel medio del Río de la Plata –que provoca un consecuente aumento en la altura de las sudestadas y el cambio en la circulación del viento del Sureste–, cuya frecuencia aumentó particularmente en verano.

Se han registrado, además, aumentos en los eventos extremos, como las granizadas y, asociada con los cambios en la temperatura, la aparición frecuente de olas de calor.

Se deben considerar además otro tipo de amenazas, originadas en procesos tecnológicos y manejo de sustancias peligrosas. Si bien aún no se registraron accidentes de envergadura, la existencia de, por un lado, los polos petroquímicos de La Plata-Ensenada, Zárate-Campana y Dock Sud y, por el otro, de centrales de energía atómica, son fuente de potenciales riesgos. A su vez, la presencia de estas instalaciones puede generar procesos de contaminación sobre sus áreas circundantes que finalmente impactan sobre la calidad de los recursos –agua, suelo, aire– y la calidad de vida de la población, como en el caso de Villa Inflamable, en Dock Sud. En algunos casos, estos polos se asientan sobre áreas anegables, lo cual genera una concatenación de amenazas que amplificarían los potenciales impactos de un desastre.

Dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires existen zonas con altos niveles de población con NBI y una baja cobertura de servicios de agua y saneamiento. Estos aspectos sociales de la vulnerabilidad se complementan con cuestiones institucionales como la falta de una gestión interjurisdiccional del área y el bajo nivel de coordinación entre organismos de las diferentes unidades administrativas, lo cual dificulta un tratamiento integral de los problemas metropolitanos.

PATAGONIA

Las características del clima y el suelo explican la presencia de severos procesos de erosión eólica y desertificación, cuyas manifestaciones se observan de forma generalizada en el territorio, sobre todo en el sector extra andino. Los detonantes antrópicos de estos problemas deben buscarse en las formas dominantes de uso del recurso forrajero para alimento del ganado –sobrepastoreo– y la remoción subsiguiente de la capa superior del suelo.

La actividad petrolera que se desarrolla en algunas áreas de la región contribuye a los procesos de erosión y desertificación, y genera además otras amenazas, de origen tecnológico, que se ma-

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DE LA PATAGONIA

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS	GLACIARES
<ul style="list-style-type: none"> Comportamiento heterogéneo: tendencia positiva en el Este y centro; negativa en el Noroeste de Neuquén; Noroeste y Sur de Chubut; Norte de Santa Cruz, el área cordillerana y Ushuaia 	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia positiva de las medias anuales durante la segunda mitad del siglo XX. Mayor aumento en primavera-verano Calentamiento mayor en el Sur de la región Ascenso de la isoterma de 0°–300 m al Norte y 60 m al Sur 	<ul style="list-style-type: none"> Comportamiento heterogéneo, dependiendo del río y el corte temporal Entre 1974–2003: tendencia negativa en caudales medios –hasta el 30% en el Colorado, el Negro y sus afluentes– Afectación a la producción de hidroelectricidad 	<ul style="list-style-type: none"> Remoción en masa y reptación de suelo en ciudades costeras Aumento en la frecuencia de las tormentas intensas, desde Comodoro Rivadavia al Norte Riadas en Tierra del Fuego y Neuquén (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> Retroceso generalizado, a excepción del Perito Moreno –avance leve entre 1947–2005– y el Spegazzini –equilibrio desde 1968–

nifiestan concretamente en accidentes durante la manipulación del petróleo. Todo ello contribuye a la contaminación de suelos y aguas, como lo ocurrido con una serie de derrames que afectaron la cuenca del río Colorado hacia fines de la década de 1990⁶.

Respecto de las amenazas de origen natural, se destacan las nevadas, que se producen sobre todo en las altas cuencas de los ríos que nacen en la cordillera. El derretimiento rápido de las nieves puede detonar procesos de inundación en la zona cordillerana, en cuencas de pequeñas a medianas dimensiones, que pueden afectar la conectividad entre centros poblados.

En este sentido, es importante destacar algunos cambios que se han producido desde mediados de la década de 1970 en las temperaturas medias anuales, de verano y primavera, particularmente en el extremo sur de la región. Todo ello influye sobre el derretimiento más rápido de las nieves y en el retroceso de los glaciares –asociado, además, al ascenso de la isoterma de 0°⁷–.

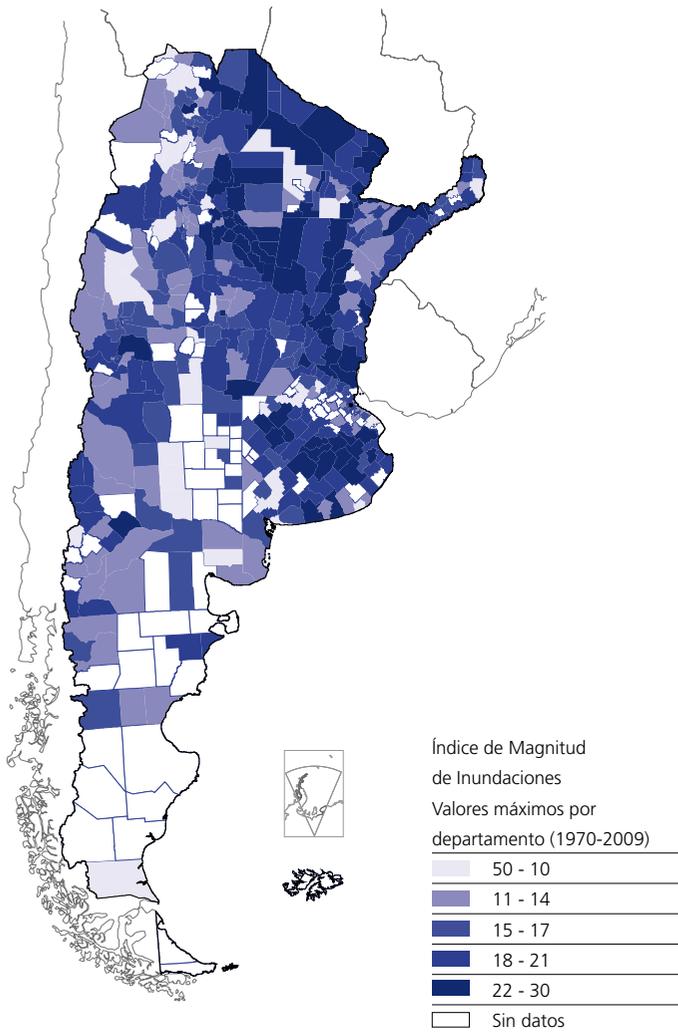
El aumento de la temperatura y la disminución de la nieve acumulada han incidido además en los caudales normales de los ríos Colorado y Negro, que han disminuido hasta un 30% en el

período de 1974 a 2003, y otro tanto ocurrió con el río Limay, entre 1903 y 2003. Estos cambios han afectado la producción de hidroelectricidad en la región⁸.

Las amenazas de origen geológico son el vulcanismo –nubes de ceniza emitidas por los volcanes activos en Chile– y los sismos. Según la clasificación del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), la región tiene una peligrosidad moderada a muy reducida; sin embargo, se han producido algunos sismos históricos de magnitud considerable, como el ocurrido en diciembre de 1949, con epicentro en Tierra del Fuego y de magnitud 7,8, considerado el de mayor envergadura en la región.

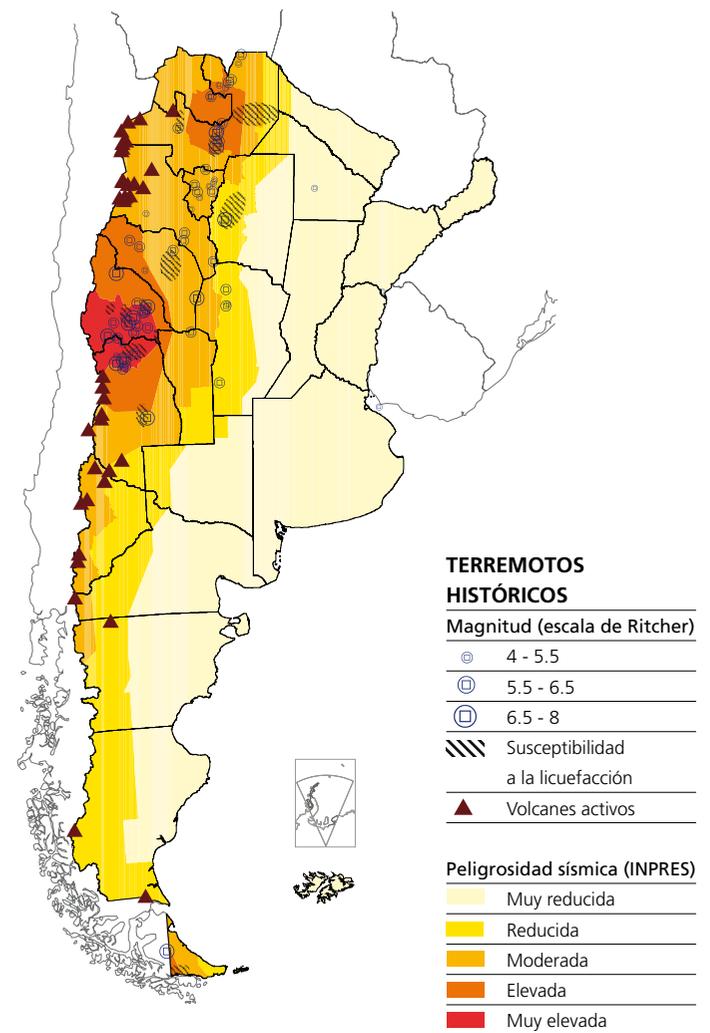
La Patagonia se caracteriza por un importante desequilibrio territorial, ligado a una limitada conectividad interna que dificulta la integración al interior de la región; todo esto conduce a una vulnerabilidad física crítica, a la que deben sumarse factores sociales, como la existencia de áreas con altos niveles de NBI –la meseta central, por ejemplo, o el Gran Neuquén– y factores económicos como la fuerte dependencia de la actividad primaria y de las exportaciones, en un contexto reciente de extranjerización y concentración de la tierra.

DISTRIBUCIÓN DEL ÍNDICE DE MAGNITUD DE INUNDACIONES⁹



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a CENTRO (2010): DesInventar Argentina - La Red - Corporación OSSO.

PELIGROSIDAD GEOLÓGICA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a IGN (2009), INPRES CIRSOC (1991), INPRES (2011). Perucca y otros (2006).

4.3. LA ARTICULACIÓN ENTRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La incorporación efectiva de los criterios de reducción del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático en los planes territoriales y en la planificación del desarrollo en general requiere de herramientas específicas –conceptuales, metodológicas, normativas– que permitan proyectar escenarios de riesgo a partir de los cuales tomar decisiones que apunten a la prevención y mitigación de los daños generados por los desastres. Es por eso que, una vez consolidados los diagnósticos provinciales y regionales sobre las situaciones de riesgo –incluyendo los efectos observados del cambio climático– el paso siguiente será promover los acuerdos necesarios para llevar a la práctica acciones concretas de prevención y mitigación.

El primer paso dado para efectivizar tales acciones es el trabajo iniciado en conjunto con la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable¹⁰ en 2010. La asociación entre la Subsecretaría –a través del Programa Nacional de Reducción del Riesgo– y esta Dirección responde a tendencias recientes en las agendas de investigación y acción, que proponen la confluencia en el tratamiento de los riesgos de desastre y su gestión y los mecanismos de adaptación al cam-

bio climático, tal como se establece en el Marco de Acción de Hyogo¹¹. En tal sentido, se entiende que el cambio climático es un proceso que, en general, actúa como potenciador de los efectos negativos de las amenazas de origen hidroclimático en el territorio nacional, por lo que debe tenerse en cuenta al momento de diseñar estrategias de reducción del riesgo.

A su vez, como otro paso para concretar acciones en el territorio, la SSPTIP ha firmado una Carta de Intención con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil, dependiente del Ministerio del Interior, a mediados de 2011. En el marco de este acuerdo se está desarrollando un conjunto de lineamientos metodológicos que permiten incorporar la reducción del riesgo y la adaptación en los planes territoriales y en la evaluación de proyectos de inversión pública, y contemplar además la existencia de otras amenazas –naturales y antrópicas– cuya dinámica escapa a los efectos del cambio climático. Entre ellos pueden mencionarse los sismos, los fenómenos volcánicos y las amenazas vinculadas con la manipulación de sustancias peligrosas, que deben ser incorporadas en la gestión del riesgo.

4.4. UN MARCO GENERAL PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

El primer emergente del trabajo conjunto con la Dirección de Cambio Climático es el documento Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastre en el marco del Plan Estratégico Territorial de Argentina, elaborado con apoyo de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres¹². Estos lineamientos se proponen como una orientación general sobre mecanismos y procesos relevantes, a nivel nacional, a partir de los cuales avanzar en la articulación entre las agendas de reducción del riesgo y de adaptación al cambio climático, sobre una base conceptual y metodológica elaborada para tal fin. A partir de allí, es posible generar acuerdos y acciones para la incorporación de ambas cuestiones en la planificación y el ordenamiento territorial y las decisiones sobre inversión pública.

Para la elaboración de estos lineamientos se realizó un proceso de consulta con actores clave –instituciones gubernamentales, no gubernamentales y académicas–, que se complementó con una revisión bibliográfica exhaustiva de la literatura y la documentación existente sobre reducción del riesgo y adaptación en el país. Para llevar adelante la consulta, se celebró un taller a fines de 2010 y se realizaron una serie de entrevistas a funcio-

narios y técnicos de sectores clave para la adaptación al cambio climático como Agricultura, Salud, Energía, Vialidad y Turismo.

A modo de cierre, el documento propone una serie de recomendaciones que apuntan a desarrollar acciones concretas para la articulación de la reducción del riesgo y la adaptación en el territorio, que atiendan las particularidades y complejidades de Argentina debido a su carácter federal. En ese sentido, se reconoce la importancia de las provincias como un nivel jurídico y administrativo de alta incidencia territorial, que deberán jugar un rol central en la articulación de las dos agendas.

Más allá de las recomendaciones, los lineamientos destacan que cualquier intento de articulación de la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático debe partir de reconocer que ambas son, en Argentina, agendas en construcción. En efecto, aún existen varias asignaturas pendientes para fortalecerlas en función de los procesos de planificación del desarrollo territorial y la inversión pública. Hace falta, por lo tanto, avanzar en un marco político y normativo que funcione como base para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación, y que encuadre y potencie las recomendaciones que a continuación se presentan.

4.5. RECOMENDACIONES Y POSIBLES ACCIONES A SEGUIR

Las recomendaciones pueden ser clasificadas de acuerdo con cuatro ámbitos de acción. Así, éstas pueden estar dirigidas a:

- los procesos de planificación territorial e inversión pública;
- los espacios de articulación institucional;
- la generación de conocimiento y desarrollo de capacidades; y
- algunos aspectos sectoriales.

A continuación se sintetizan las recomendaciones a seguir en cada uno de ellos, y se identifican algunas acciones ya iniciadas en el marco del trabajo del Programa Nacional de Reducción del Riesgo, a seguir en un futuro próximo.

SOBRE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INVERSIÓN PÚBLICA

- Actualizar y fortalecer los diagnósticos de amenazas y vulnerabilidades incorporando la información disponible sobre cambio climático;
- Integrar metodológicamente los diagnósticos de amenazas y vulnerabilidades en la revisión y actualización de los modelos territoriales provinciales y regionales, apuntando además a promover el desarrollo de estrategias provinciales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático;
- Desarrollar e incorporar criterios de evaluación del riesgo en la ponderación y jerarquización de la cartera de proyectos provinciales, teniendo en cuenta el potencial que ofrecen algunas herramientas actualmente utilizadas en otros países de la región.

En el caso de la primera recomendación, el Programa ha avanzado en la identificación de los efectos observados sobre las principales variables climáticas –temperatura, precipitaciones– e hidrológicas –caudales– teniendo en cuenta la regionalización del PET. Este diagnóstico inicial –cuyas principales características se han sintetizado en el apartado Contexto de Riesgo en la Argentina– será profundizado a partir de los resultados de los estudios a iniciarse con el proceso de elaboración de la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Esta tarea se puede complementar con un trabajo más estrecho con las provincias, a partir de la realización de talleres –provinciales o regionales– en los cuales se identifiquen a escala más detallada los impactos observados de los cambios climáticos sobre las amenazas hidrometeorológicas.

Respecto de los dos últimos puntos, se destaca el trabajo iniciado con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil y, en particular, la elaboración de los ya mencionados lineamientos metodológicos para la integración de la reducción del riesgo y la adaptación en la planificación territorial a partir de la creación e implementación de Programas Provinciales de Reducción del Riesgo de Desastres. La propuesta metodológica –cuya primera versión, surgida del trabajo del Programa, ha sido puesta a consideración de sus socios institucionales– contempla cuatro grandes componentes. Dos de ellos están específicamente destinados a la integración de la reducción del riesgo y la adaptación en la planificación del territorio –Componente 1– y a la evaluación de proyectos de inversión –Componente 2–. Un tercer componente, transversal a los dos primeros, apunta a la conformación de una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) para la elaboración de cartografía de riesgo. Finalmente, el cuarto componente se vincula, específicamente,

con la generación de acciones destinadas a municipios con alta exposición a amenazas.

Las líneas metodológicas propuestas son lo suficientemente flexibles como para respetar las particularidades y complejidades propias de cada realidad provincial, tanto en lo vinculado a las configuraciones de amenazas y vulnerabilidades como en lo que respecta a las estructuras institucionales y los avances logrados en el análisis del riesgo. En tal sentido, la tarea del Programa hasta el momento ha permitido identificar equipos provinciales con desarrollos más avanzados en relación con la reducción del riesgo y su incorporación al ordenamiento del territorio. Estos podrían convertirse en casos piloto de implementación de la propuesta metodológica en sus respectivas regiones, que más adelante podría extenderse al resto de las provincias. Una línea posible de avance con estas provincias detectadas es la realización de talleres o reuniones de trabajo con el objetivo de analizar las capacidades técnicas e institucionales disponibles y de diseñar las actividades a seguir, atendiendo a las necesidades y prioridades provinciales.

Respecto de la utilización de herramientas disponibles en otros países de la región, se destaca la experiencia de Perú en materia de evaluación del riesgo para la inversión pública, o de las naciones centroamericanas en la aplicación de una metodología de evaluación probabilística del riesgo¹³.

Finalmente, específicamente respecto del último punto, la aplicación de la metodología de evaluación ambiental y social estratégica en proyectos de alcance binacional brinda un buen marco de referencia para incorporar criterios de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, siguiendo las pautas metodológicas elaboradas para las provincias, con las modificaciones del caso.

SOBRE ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

En este caso se recomiendan acciones que permitan vincular las dos instancias interinstitucionales clave para la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático. Ellas son la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre –responsable de la implementación del Marco de Acción de Hyogo a nivel nacional– y el Comité Gubernamental de Cambio Climático –responsable de la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático–. En general, las recomendaciones tienden a la consolidación de los lazos entre el Comité y la Plataforma, mediante acciones tales como:

- Promover, en el marco de la Plataforma Nacional, una línea de trabajo tendiente a reducir los factores de vulnerabilidad frente a amenazas hidrometeorológicas, de modo tal de generar insumos para la Estrategia Nacional de Cambio Climático
- Considerar el proceso de elaboración de la Tercera Comunicación como oportunidad para un trabajo estrecho entre la Plataforma y el Comité
- Consultar activamente al Comité en el proceso de generación de los informes de avance del Marco de Acción de Hyogo, elaborados por la Plataforma
- Promover un trabajo más coordinado entre los organismos productores de información primaria para el análisis de amenazas y vulnerabilidades –nucleados en el Grupo de Productores

de Información Primaria–, la Plataforma Nacional y el Comité Gubernamental, que apunte además a consolidar y/o promover nuevos desarrollos en materia de sistema de alerta temprana

- Utilizar los espacios que brindan los Consejos Federales de Planificación, Recursos Hídricos y Ambiente para la promoción de un abordaje sistemático de gestión del riesgo, asociado al clima en las respectivas áreas temáticas de incumbencia

El Programa Nacional de Reducción del Riesgo ha participado de forma activa tanto en la Plataforma Nacional como en el Comité Gubernamental, especialmente a partir del trabajo en conjunto con la Dirección de Cambio Climático iniciado en 2010. En este último sentido, se destaca el trabajo de revisión de las tareas propuestas para dar cumplimiento al objetivo específico 1 de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que apunta a incorporar consideraciones de adaptación y reducción del riesgo en los procesos de planificación territorial.

Por otra parte, el trabajo conjunto con Protección Civil y el rol que tiene este organismo en la acción local de prevención y respuesta a desastres puede facilitar la llegada a las comunidades locales. Éstas son las beneficiarias de la implementación de los sistemas de alerta temprana a cargo de diversos organismos técnicos del Estado Nacional. En tal sentido, los lineamientos metodológicos para la incorporación de la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático en los planes estratégicos provinciales brindan un marco apropiado para el fortalecimiento de los sistemas y las comunidades beneficiarias.

SOBRE GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

Las recomendaciones en este ámbito de acción apuntan, en líneas generales, a dos grandes cuestiones. Por un lado, fortalecer la generación del conocimiento vinculado a las dimensiones del riesgo –amenaza, factores de vulnerabilidad– y el cambio climático –diagnósticos de situación actual, escenarios a futuro a escalas regionales–, enfocando sobre todo a la definición de criterios para el establecimiento de áreas críticas. Por otro lado, capacitar a los equipos técnicos –especialmente aquellos vinculados a la planificación y a la evaluación de proyectos de inversión pública– en cuestiones relacionadas con la reducción del riesgo y la adaptación.

Entre otros aspectos, se recomienda:

- Generar criterios de priorización de escenarios de riesgo de desastres para infraestructura crítica, basados en la información sobre amenazas y factores de vulnerabilidad, así como en las necesidades de adaptación al cambio climático ya observado –variabilidad climática–
- Sobre la base de esta priorización, se pueden orientar los esfuerzos del sector científico y técnico en la generación del conocimiento necesario para ajustar los escenarios y para la gestión del riesgo en general. Del mismo modo, la priorización puede permitir dimensionar los impactos de las amenazas hidrometeorológicas a partir de estudios de evaluación de pérdidas, como herramienta para facilitar los procesos de sensibilización de decisores políticos
- Realizar un diagnóstico de necesidades existentes y formular un plan para el desarrollo de capacidades a nivel de la Subsecretaría, que integre transversalmente los criterios de reducción del riesgo y adaptación en las líneas estratégicas y programáticas del PET

- Continuar con la capacitación de los cuadros técnicos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en el uso de metodologías y herramientas para la inclusión del análisis del riesgo en los procesos de evaluación de proyectos de inversión pública.

Los talleres regionales realizados durante la primera etapa del Programa Nacional de Reducción del Riesgo, entre 2006 y 2007, han permitido avanzar en algunas de estas recomendaciones, con la identificación de necesidades existentes en las provincias y regiones. Entre ellas, se destaca la capacitación en herramientas de análisis y reducción del riesgo en vinculación con el ordenamiento territorial y la inversión pública, como una de las demandas clave para implementar procesos de gestión del riesgo en general y vinculados con amenazas hidrometeorológicas en particular. Este hecho constituye un antecedente relevante, que habilita el diseño de cursos de capacitación orientados a la reducción del riesgo y a la adaptación al cambio climático, que abre además la posibilidad de invitar a expertos, tanto de nivel nacional como internacional.

Otro antecedente de relevancia es el seminario-taller realizado en 2007, en el que participaron referentes técnicos de organismos vinculados con la evaluación de proyectos de inversión pública, tanto del MINPLAN, como del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Inversión Pública de este último Ministerio para la organización del seminario resulta un aliciente para integrarlo a la actividad que ya se viene desarrollando en conjunto con la Dirección de Cambio Climático y Dirección de Protección Civil.

Finalmente, los lineamientos metodológicos elaborados en el marco del acuerdo entre la Subsecretaría, la Dirección de Cambio Climático y Protección Civil también incluyen la capacitación de cuadros técnicos para la implementación de acciones de adaptación y, en particular, para la elaboración de herramientas clave para la gestión del riesgo.

SOBRE ALGUNOS ASPECTOS SECTORIALES

Estas recomendaciones surgen como resultado del proceso de consulta que condujo a la redacción de los Lineamientos y apuntan, sobre todo, al fortalecimiento de los vínculos ya existentes entre algunas de las instituciones consultadas. Por otra parte, se dirigen a incorporar los criterios de reducción del riesgo y adaptación en los planes y proyectos sectoriales que aún no los consideran, o bien a sostener las iniciativas que contribuyan a la gestión del riesgo y la adopción de mecanismos de adaptación. A modo de ejemplo, se mencionan las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer los vínculos y flujos de información entre el sector vial y los sectores agua y ambiente
- Promover el desarrollo e inclusión de líneas de trabajo, metas e indicadores relacionados con reducción del riesgo y adaptación en programas del Ministerio de Turismo y del Ministerio de Salud
- Fortalecer el trabajo del Instituto Nacional del Agua en la inclusión de criterios de adaptación en la modelación hidráulica e hídrica y en aquella vinculada con los sistemas de alerta temprana
- Apoyar iniciativas como la integración de redes de medición hidrológica de diferentes organismos, propuesta en el marco del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos

5

EL TERRITORIO MARÍTIMO ARGENTINO

El texto a continuación está elaborado en base al material aportado por el Lic. Adolfo Koutoudjian

El Mar Argentino constituye, sin dudas, en términos de desarrollo, una de las grandes potencialidades del Estado argentino para el transcurso del presente siglo XXI. En un proceso gradual, mientras la construcción de la nación se desarrolló con escasa presencia fluvio-marítima, el primer centenario dio cuenta de los primeros desarrollos de la navegación costera patagónica y de la llegada al Antártico; y este segundo centenario nos enfrenta a la necesidad de consolidar la soberanía argentina en la región marítima, contemplando tanto los aspectos productivos –la pesca y la explotación de hidrocarburos–, como la protección de los recursos, dando cuenta del marco normativo planteado por la ONU a través de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

Debemos tener presente que, en un escenario de creciente demanda en términos energéticos y alimenticios, gran parte

de los mares costeros se están transformando en fronteras de disputas e intereses cruzados. En este marco, puede percibirse sutilmente una carrera por la ocupación de los últimos espacios geográficos no ocupados, como las calotas polares, las plataformas continentales marinas e incluso los fondos de la alta mar. En este escenario geopolítico, el Mar Argentino puede transformarse en una de las perlas más preciadas del planeta.

Es a partir de estas consideraciones, y por tratarse de un tema pendiente desde el primer Avance del Plan Estratégico Territorial, que se incorpora a continuación una breve reflexión sobre la importancia del territorio marítimo argentino. El objetivo es generar una instancia de coordinación de políticas que permitan avanzar en el desarrollo del ordenamiento territorial sobre la jurisdicción marina.

5.1. LOS DERECHOS DEL ESTADO RIBEREÑO, LA NORMATIVA Y LA DELIMITACIÓN DEL MAR ARGENTINO

La Asamblea General de Naciones Unidas convocó, en 1970, a la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁴, que se desarrolló durante once períodos de sesiones, llevadas a cabo entre diciembre de 1973 y abril de 1982. Este proceso dio como resultado la CONVEMAR, vigente desde noviembre de 1994, el cual es considerado como uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia.

La CONVEMAR, ratificada por la Argentina por medio de la Ley 24.543/95, se ocupa de normar diversos aspectos del derecho del mar, entre ellos: los límites de las zonas marítimas; la zona económica exclusiva, la plataforma continental y alta mar; los derechos de navegación y estrechos para la navegación internacional; los Estados archipiélagos; la paz y seguridad en los océanos y los mares; la conservación y gestión de los recursos marinos vivos; la protección y preservación del medio marino; la investigación científica marina y los procedimientos para la solución de controversias. En relación con la Antártida, las relaciones internacionales con respecto a este territorio son reguladas por el Sistema del Tratado Antártico¹⁵, el cual la define como todas las tierras y barreras de hielo ubicadas al sur del paralelo 60° Sur, sin afectar derechos sobre el alta mar allí existentes.

En el año 1966, Argentina había establecido legalmente que las líneas de base de sus costas se medirían a partir de las mareas más bajas, salvo en los golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, en cuyos casos se utilizarían líneas de base recta que unieran los cabos que forman sus bocas. Sin embargo, este marco fue modificado, con el fin de adecuarlo a lo establecido por la CONVEMAR, aprobada en 1995 por medio de Ley 24.543. Estas dos últimas normas convergen en el régimen jurídico general de los espacios marítimos argentinos, que se divide en las siguientes áreas: las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. A continuación se define el alcance de cada una de estas áreas que, cabe destacar, se fundamentan en las líneas de base establecidas en el Artículo 1° de la Ley de Espacios Marítimos¹⁶:

Aguas interiores: son aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial.

Mar Territorial Argentino: se extiende hasta una distancia de doce millas marinas a partir de las líneas de base. La Nación Argentina posee y ejerce soberanía plena sobre el mar territorial, como también sobre su espacio aéreo, su lecho y subsue-

lo. A su vez, se reconoce a los buques de terceros Estados el derecho de paso inocente, siempre que se practique de conformidad con las normas del derecho internacional y las leyes y reglamentos que la República Argentina dicte en su condición de Estado ribereño.

Zona contigua: se extiende más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de 24 millas marinas medidas a partir de las líneas de base. La Nación Argentina, en ejercicio de su poder jurisdiccional, puede en esta zona prevenir y sancionar las infracciones a sus leyes y reglamentos en materia fiscal, sanitaria, aduanera y de inmigración.

Zona económica exclusiva: se extiende más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de 200 millas marinas a partir de las líneas de base. En esta zona, la Nación Argentina ejerce derechos de soberanía para los fines de la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas adyacentes al lecho del mar; y sobre otras actividades con miras a la explotación y exploración de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos. Las normas nacionales sobre conservación de los recursos se aplicarán más allá de las 200 millas marinas, sobre las especies de carácter migratorio o sobre aquellas que intervienen en la cadena trófica de las especies de la zona económica exclusiva argentina. En esta zona, cualquier buque pesquero, ya sea nacional o extranjero, debe poseer permiso de pesca otorgado por la autoridad nacional.

Plataforma continental: la CONVEMAR otorga al país ribereño la soberanía sobre los recursos del suelo y subsuelo en la plataforma, hasta las 200 millas náuticas. En caso de que la plataforma continental del país ribereño sobrepase esa distancia, lo cual debe ser demostrado mediante estudios científicos, éste tendrá soberanía hasta un máximo de 350 millas. Para ello, nuestro país creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA)¹⁷, la cual elaboró, conforme con lo establecido en la CONVEMAR, una propuesta definitiva para establecer el límite exterior de la plataforma continental, que permita a la República Argentina consolidar el ejercicio de los derechos de soberanía sobre los recursos naturales existentes en el territorio. Para que este límite fuera definitivo y obligatorio ante la comunidad internacional, dicha propuesta se presentó ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), órgano técnico creado por la CONVEMAR. Cabe destacar que, al momento, resta su aprobación, dado que se encuentra bajo el estudio del órgano mencionado.

Cabe destacar que la Argentina fue uno de los primeros países que destacó el alcance de sus derechos de soberanía sobre la plataforma continental, en su condición de Estado ribereño. En 1916 –aún antes de la declaración Truman¹⁸– el Almirante Storni desarrolló una doctrina que reivindicaba los derechos argentinos sobre la plataforma continental y todos los recursos que en ella existían. En 1944, la plataforma continental fue declarada zona de reserva minera y en 1946, con base en la declaración Truman, se reivindicó la soberanía argentina sobre el mar epicontinental y el zócalo continental. Este decreto sostuvo como fundamento la condición consuetudinaria de la norma e hizo referencia al concepto de prolongación natural del territorio. En 1966, la Ley N° 17.094 –coincidente, en general, con la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental de

1958– extiende la soberanía argentina sobre el lecho y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a su territorio hasta una profundidad de doscientos metros.

En cuanto a la alta mar, ésta comprende, según la CONVEMAR, todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial, en las aguas interiores de un Estado o en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico. Según el mismo texto, la alta mar se mantiene abierta a todos los Estados, que deben ejercer la libertad de la alta mar en las condiciones fijadas por todas las normas de derecho internacional¹⁹. Esta libertad compete: la libertad de navegación; la libertad de sobrevuelo; la libertad de tender cables y tuberías submarinas; la libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional; la libertad de pesca; y la libertad de investigación científica²⁰. Asimismo, la CONVEMAR establece que la alta mar será utilizada exclusivamente con fines pacíficos y que ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de ella a su soberanía. Finalmente, respecto de los recursos, ningún buque pesquero puede realizar actividades extractivas sin el permiso correspondiente.

Finalmente, la zona referida a los fondos marinos contempla los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción estatal, que buscan ser normados por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (International Seabed Authority). Ésta es una organización internacional autónoma establecida para organizar y controlar las actividades de exploración y explotación de los recursos en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional. La autoridad, en funciones desde 1994, fue constituida en 1982 por la CONVEMAR, y sus tareas fueron definidas posteriormente por el Acuerdo de 1994, relativo a la aplicación de la Parte XI de la convención. Esta última define a los fondos marinos y oceánicos, y sus recursos, como patrimonio común de la humanidad. La autoridad tiene 149 Estados miembros, entre los cuales se encuentra la Argentina.

En relación con los recursos naturales, el Régimen Federal de Pesca establece que los Estados Provinciales con litoral marítimo tengan el dominio y jurisdicción de los recursos pesqueros que se encuentran en las aguas interiores y en el mar territorial –12 millas–, mientras que los que se hallan en la zona económica exclusiva pertenecen al Estado Nacional.

Los recursos de hidrocarburos son regulados por la Ley de Federalización de Hidrocarburos que, en su Artículo 1º, establece que pertenecen al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallen a partir del límite exterior del mar territorial, en la plataforma continental, o bien hasta una distancia de 200 millas. Las provincias, por su parte, tienen derecho sobre aquellos yacimientos situados en el mar adyacente a sus costas, hasta una distancia de 12 millas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación vigente.

Cabe mencionar finalmente el Tratado Antártico, ratificado por la Argentina, que establece un régimen específico para la región situada al Sur de los 60º de latitud Sur.

Para observar gráficamente la delimitación del Mar Argentino, referirse al mapa desplegable ubicado en el apartado “Datos Generales de la República Argentina”, al inicio del presente libro.

RECURSOS PETROLEROS

En el Mar Argentino se observan cuencas petroleras como la del Salado, la del Río Colorado, la de Península de Valdez y Rawson, la del Golfo San Jorge, la cuenca Austral y finalmente la cuenca de Malvinas, donde se distinguen las subcuencas Norte, Oriental y Austral.

En la zona de la Patagonia se encuentran dos de las cinco cuencas productivas: la Cuenca del Golfo de San Jorge y la Cuenca Austral. La mayor parte de éstas se encuentran en el subsuelo de las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Parte importante del subsuelo del Golfo de San Jorge está comprendido en la cuenca homónima. Por otro lado, el subsuelo de las áreas marítimas circundantes a la isla de Tierra del Fuego es parte de la Cuenca Austral.

El Reino Unido se encuentra realizando actividad exploratoria en las Islas Malvinas, especialmente en la Cuenca Norte. Según el servicio de Geología del Gobierno de las Islas, el principal interés de exploración se localizó en el área de Malvinas Norte, una cuenca fracturada de forma alargada. Las exploraciones realizadas en 1998 lograron establecer la existencia de una cuenca con rocas que los geólogos consideran como portadoras de riquezas petroleras. La exploración de las cuencas ubicadas al Sur y al Este de las islas supone un desafío tecnológico importante, ya que se encuentran a una profundidad mayor y en bordes del Talud Continental, excepto las del Banco Burdwood, de interesantes posibilidades. Cabe aclarar, de cualquier forma, que aún constituyen recursos potenciales y no reservas.

El avance de la actividad petrolera sobre la plataforma marítima resulta de gran relevancia, en tanto, de sostenerse los niveles de crecimiento económico, será necesario ampliar la oferta ener-

gética. Sin embargo, esta estrategia requiere de importantes desafíos, ya que las complejidades y riesgos que conllevan la actividad *off-shore* suponen poner especial atención en el soporte técnico de las actividades de extracción.

RECURSOS PESQUEROS

La pesca comercial en gran escala es una actividad económica reciente en la Argentina. Puede abarcarse la importancia de la pesca bonaerense, costera patagónica y todo el mar adyacente a las Islas Malvinas.

Para lograr la sustentabilidad de la explotación, fue necesario limitar las capturas. Así, se estableció la Captura Máxima Permissible (CMP) en toneladas, esto es, lo que la Autoridad Pesquera autoriza a pescar en un año para una especie dada. La fijación de la CMP contempla consideraciones de tipo económico, social y político que permiten a los Estados ribereños disponer, conforme con sus necesidades e intereses, de una gama mayor de elementos para determinar los límites de la explotación de los recursos pesqueros. Es importante diferenciar el concepto de CMP en relación con el de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS), que refiere a criterios de tipo biológico: el máximo volumen de explotación anual permitido sin que su biomasa se vea afectada.

La Administración Pesquera es la que maneja el aprovechamiento de los recursos, mediante las medidas de conservación, el programa de investigación, la asignación de los permisos de pesca y toda la organización para el control de la actividad. Ésta elabora, propone y desarrolla la estrategia pesquera, fijando objetivos y la forma de concretarlos, a través de los medios existentes y proyectando aquellos que será necesario lograr en el futuro.



PLATAFORMA OFF SHORE
OCEAN SCEPTER.
Mar Argentino.

TRANSPORTE MARÍTIMO.
Canal de Beagle,
Argentina-Chile.



El Caladero Argentino, sin ser uno de los más importantes del mundo, es uno de los más relevantes en el Atlántico Sur, en especial luego de la declinación del caladero sudafricano.

La merluza representa aproximadamente el 50% de las capturas, seguida por el calamar, especie de alto valor en el mercado. La regulación de los permisos de pesca, plasmada en la Ley N° 24.922, establece la asignación de una cuota de captura a cada permiso de pesca, tanto a los preexistentes como a los que se otorguen en el futuro. Asimismo, faculta al Consejo Federal Pesquero para que reglamente y dicte todas las normas necesarias para establecer un régimen de administración de los recursos pesqueros mediante el otorgamiento de cuotas de captura por especies, por buque, zonas de pesca y tipo de flota.

Los sistemas marinos y costeros de esta región se encuentran entre los más productivos del mundo. Sustentan una compleja interacción de ecosistemas y contienen una enorme biodiversidad. Allí se encuentran especies con alto valor nutritivo y comercial. Las de mayores capturas son los merlucios, el atún, la anchoa, el calamar, varios tipos de crustáceos –langostinos, cangrejos–, sardinas y arenque.

TRANSPORTE

Según el mapa de Vías Marítimas Mundiales, las rutas marítimas del Atlántico Sudoccidental tienen importancia relativa para el comercio mundial y una relevancia determinante para el comercio nacional. Esas vías marítimas son alternativas a las principales que unen Asia con Europa y Norteamérica, por lo que adquieren especial importancia como rutas alternativas a las principales o al canal de Panamá.

En ese sentido, el Mar Argentino es la salida natural de tres pasajes interoceánicos que comunican el Pacífico con el Atlántico. El primero de ellos, y el más peligroso, es el pasaje del Cabo de Hornos; el segundo, el Canal Beagle; y por último, el Estrecho de Magallanes, que es el más utilizado en el tránsito interoceánico.

Cabe destacar que el pasaje por el Cabo de Hornos, y su posterior –o previo– tránsito por el Atlántico Sudoccidental constituye una de las dos alternativas al transporte de sustancias peligrosas entre Asia y Europa o Norteamérica, debido a que tienen vedadas el paso por pasajes interoceánicos como el

Canal de Panamá o Suez, y sólo pueden circular por aguas abiertas durante su tránsito.

PUERTOS

La geomorfología del territorio argentino ha determinado una dificultosa construcción de puertos importantes, en los casi 4.500 km de costas marítimas. En efecto, salvo la presencia de costas bajas y medianosas en la Provincia de Buenos Aires, las costas de la Patagonia se presentan acantiladas y de difícil acceso, con gran amplitud de mareas en Santa Cruz y la presencia de bancos sedimentarios en toda su extensión, lo que obliga a realizar importantes trabajos de dragado, en especial en Bahía Blanca. Son pocos los puertos con condiciones naturales adecuadas, como los de Madryn y Ushuaia.

Es necesario señalar el significativo crecimiento de los puertos de la Patagonia Austral, que logran protagonismo a medida que amplían, poco a poco, su Hinterland, como el caso de los puertos australes de Camarones, Caleta Córdoba, Caleta Paula, San Julián, Punta Quilla y La Misión. A su vez, con la apertura de la economía de las últimas décadas aparecen puertos privados como el de Punta Colorada, en el Golfo de San Matías, que abastece al yacimiento ferrífero de Sierra Grande.

SERVICIOS AMBIENTALES

Como todo cuerpo de agua de considerables dimensiones en el planeta, el Mar Argentino constituye una enorme masa capaz de absorber las fluctuaciones de ciertas variables ambientales, sean éstas naturales o antropológicas. Resulta oportuno hacer una breve descripción de cada uno de los atributos que el mar posee y que son aplicables al Mar Argentino. Los servicios ambientales que puede brindar son:

- regulador climático: el Mar Argentino no escapa a esta regla general, y obra como un regulador de las temperaturas del ambiente patagónico. Asimismo, logra morigerar el impacto del calentamiento global del planeta
- absorbedor de los desechos líquidos y sólidos: salvo casos excepcionales, las ciudades suelen estar atravesadas por un río, por un arroyo, o se encuentran a la orilla de un lago o del mar. Este patrón responde a la necesidad de disponer de agua para su consumo y para una rápida y directa evacuación

PUERTO CALETA PAULA.
Provincia de Santa Cruz.



de sus desechos. Respecto de la capacidad de absorción o asimilación de la carga contaminante que posee el mar, la relación entre el volcado y la masa de agua es grande, por lo que descarta la posibilidad de contaminación marina. Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente el riesgo de una probable contaminación puntual, ya que el vertido de líquidos residuales a través de un emisario marino –tubo que conduce aguas residuales por debajo de la masa de agua del mar, lago o río hasta un punto alejado de la costa donde se asegure una adecuada dispersión del líquido– debe hacerse de modo que su impacto sobre el cuerpo receptor sea mínimo, lo que hace necesario tomar determinadas previsiones, tanto desde el punto de vista constructivo –colocación de difusores–,

como de su afectación al ambiente –distancia a la costa, corrientes marinas–

- abastecedor de agua para consumo humano y/o productivo: los avances tecnológicos en los procesos de desalinización acercan cada vez más la posibilidad de utilizar el agua marina para uso doméstico, riego o industrial. Si bien Argentina ya utiliza desde hace varios años la tecnología de la Ósmosis Inversa, su aplicación en las áreas costeras del Mar Argentino aún no ha alcanzado relevancia –sólo una planta desalinizadora funciona actualmente en toda la Patagonia–. No debe descartarse, sin embargo, que en un futuro cercano los beneficios ambientales que brinda el mar puedan aprovecharse aún más, esto es, como fuente de abastecimiento para usos domésticos y también productivos

5.3. VISIÓN GEOPOLÍTICA DEL MAR ARGENTINO

En el Océano Atlántico la Argentina proyecta su geografía en el extremo del Cono Sur Americano hacia el continente Antártico. A su vez, se proyecta hacia el Este en el seno del Océano Atlántico, con emersiones insulares que se extienden a lo largo del arco de las Antillas del Sur y que contienen a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

Si bien siempre han sido factores decisivos, factores característicos de la actualidad como el crecimiento demográfico, el aumento del promedio de vida de los habitantes y el agotamiento de las cuencas petroleras hacen que el binomio alimentos y energía cobre cada vez mayor importancia. El Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa Manuel Belgrano (CEPADE), dependiente del Ministerio de Defensa, define a priori, en el litoral marítimo Argentino y sus zonas de influencia, áreas de prioridad geopolítica llamadas Conjuntos Geopolíticos, basadas en la necesidad de asegurar estos recursos.

Esta institución ve como prioritarios cinco conjuntos geopolíticos:

1) Frente Marítimo Argentino: áreas marítimas y oceánicas de interés prioritario. En este límite marítimo, la Argentina debe estar presente para la defensa de la soberanía, conteniendo las amenazas que provengan desde el exterior.

2) Área Focal Litoral Bonaerense: su importancia reside en que el comercio exterior del país fluye principalmente a través de los Puertos de Buenos Aires.

3) Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur: se conforma como conjunto, por encontrarse en disputa su soberanía y por la importancia de los recursos actuales y potenciales de sus aguas y fondos marinos.

4) Polo Patagónico Austral: constituye un complejo geopolítico con gran potencial en términos logísticos y energéticos.

5) Antártida: el continente Austral es un espacio de soberanía en disputa latente a nivel mundial.

Se afirma que el país tendrá la capacidad de, por lo menos, duplicar su Comercio Exterior hacia el 2020, razón suficiente para considerar al área Focal Bonaerense como un complejo geopolítico en franca proyección hacia el mediano y largo plazo. La ausencia de un puerto importante de aguas profundas y el acceso dificultoso a las terminales resultan puntos débiles para este desarrollo.

La Patagonia Austral y el área insular constituyen también un fenomenal complejo geopolítico. El desarrollo demográfico y el industrial constituyen dos de las metas que deben priori-

PUERTO ARGENTINO.
Islas Malvinas.



zarse para aumentar su solidez. Además, poseen el potencial para convertirse en un polo logístico de entrada al Continente Antártico.

La República Argentina debe controlar y proteger los cinco complejos geopolíticos descritos anteriormente porque en ellos descansa, en parte, la base de su porvenir. Argentina es, en la práctica, un país insular por su posición marítima, que conduce por mar el 90% de su comercio exterior, por lo que es particularmente sensible a sus vías de comunicación marítima. Así, necesita controlarlas en un marco de paz y mantenerlas expeditas en caso de un conflicto armado, para asegurar el bienestar y progreso de su pueblo.

En definitiva, el amplio escenario marítimo del país, descrito aquí de manera sucinta aquí, debe ser navegado y sobrevolado con el objetivo de preservar los intereses nacionales. Si bien aún resta avanzar, es posible destacar que se dispone de una enorme cantidad de información satelital, que se verá aumentada todavía más a partir de la colocación de satélites complejos propios que está en proceso de desarrollo.

Otro punto favorable de la presencia soberana en el mar consiste en la actividad industrial para la construcción de buques y plataformas. En ese sentido, está en plena actividad el astillero Río Santiago, y el Complejo Tandanor-Storni, en incipiente surgimiento.

Es importante destacar también la reciente firma del Decreto 1714/10, que pone en vigencia la Directiva de Política de la Defensa Nacional (DPDN). Dicha Directiva ha impulsado un proceso de Obtención de Capacidades Operativas de la Defensa Nacional, que incluirá la vigilancia del Dominio Marítimo –naval y aéreo–, lo que significa un refuerzo de los enfoques territoriales que se promueven desde el Plan Estratégico Territorial.

Los factores descritos reflejan una problemática que, además de su naturaleza compleja, es esencial a la vida y los intereses del país. Lo brevemente planteado es una introducción a una de las cuestiones más importantes a resolver desde el punto de vista del ordenamiento y del desarrollo territorial. Como principal desafío en las futuras etapas de la planificación territorial, su abordaje deberá sostenerse en una articulación e integración de las políticas de los diversos organismos involucrados.

5.4. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU VÍNCULO CON LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Desde la puesta en marcha del diseño y ejecución de la Política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la política de Defensa de la República Argentina fue considerada como uno de los aspectos fundamentales a contemplar y analizar. Bajo esta premisa, se emprendió una articulación con el Ministerio de Defensa de la Nación que consistió, en primer lugar, en la presentación de la metodología de trabajo que motorizó el Plan Estratégico Territorial y las conclusiones a las que se arribó, y la recepción de aportes específicos para incorporar a dicho trabajo.

Ese modo incipiente de articulación motivó una segunda instancia, definida por la participación de miembros del equipo técnico de la SSPTIP en el CEPADE, dependiente del Ministerio de Defensa, para trabajar sobre la temática “Territorio y Defensa”.

Esta iniciativa permitió la integración de las políticas de defensa y de ordenamiento y desarrollo territorial, en el marco del nuevo y prometedor contexto regional, sin descuidar el marco mundial, cada vez más tendiente a un esquema multipolar. A continuación se desarrollan algunas de las conclusiones de esta experiencia –elevadas en su totalidad a la autoridad del CEPADE en octubre de 2010–.

El grupo que llevó a cabo la investigación del espacio geográfico argentino presentó una serie de problemas a contemplar en el ordenamiento territorial. Estos no constituyen una enumeración taxativa sino puntos de vista de los investigadores, elaborados después de la lectura de las distintas normas legales y documentos emitidos por las autoridades nacionales en los últimos tiempos:

BASE MARAMBIO.
Antártida Argentina.



- La protección y seguridad de la población
- La situación del Atlántico Sur, y en particular los recursos existentes en la Zona Económica Exclusiva, el tránsito de buques que transportan ciertas sustancias peligrosas y los pasajes interoceánicos
- La problemática de las vías de tráfico marítimo y fluvial
- La Antártida Argentina y las relaciones en el marco de su tratado
- La cuestión política en torno a la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur
- Los espacios geopolíticos semivacíos, teniendo en cuenta la superpoblación mundial y la escasez de recursos
- El espacio aéreo, en especial en las zonas fronterizas Norte y Nordeste.
- Las áreas de concentración de recursos naturales, renovables y no renovables, de carácter estratégico
- Las fronteras permeables al tránsito de personas y bienes en forma ilegal

Las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y la zona marítima resulta una de las problemáticas principales, debido a la existencia de bases militares de una potencia en nuestro propio territorio.

Un área indisolublemente ligada a los intereses de la Argentina es la del Continente Antártico, donde la situación geopolítica ha sido, desde siempre, compleja. La diversidad de actores y los consecuentes intereses contrapuestos pueden, en algún momento futuro, generar situaciones conflictivas debido a las posiciones que al respecto tienen los países implicados.

Históricamente, la Argentina ha mostrado un claro y definido interés en la Antártida, en razón de ser uno de los doce signatarios originarios del Tratado Antártico, del que el país es miembro consultivo, dada la labor científica realizada de manera ininterrumpida a lo largo de más de cien años y la instalación de nuestro primer observatorio científico en las Islas Orcadas, en 1904. La proximidad geográfica le permite, además, constituirse en una base de proyección y apoyo de las actividades en la zona ya que, junto con Chile, la Argentina es uno de los países más cercanos a la Antártida. A ello debe sumarse que la Ciudad de Buenos Aires es, desde 2003, la sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

En relación con las fronteras permeables, el perímetro del país en el ámbito continental es de aproximadamente 14.500 km, de los cuales las dos terceras partes constituyen fronteras terrestres con los países de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Muchas de estas fronteras pueden estar expuestas a la amenaza del narcotráfico y a otros fenómenos transnacionales ya presentes en otros lugares. Por otra parte, pueden generar una situación conflictiva, dadas las características de las fronteras en cuanto a su extensión y morfología, hecho que obliga a constantes esfuerzos de vigilancia.

En lo referido al control del espacio aéreo, cabe especificar que, conforme con el derecho internacional, la soberanía de la República Argentina se extiende al espacio aéreo suprayacente a su territorio. El Estado Nacional definió, mediante el decreto 1407/04, el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial y la cantidad de radares necesarios para ejercer dicho control. La decisión posterior de requerir a la empresa de desarrollos tecnológicos INVAP el diseño y la fabricación de radares primarios y secundarios indica, después de un largo período de no ejercer potestades, la fuerte voluntad de independencia.

Finalmente, son reiterados los autores y documentos que advierten sobre la problemática del control de los recursos naturales. Esta situación requiere un análisis desde múltiples facetas, debido a su complejidad e implicancias en términos de sustentabilidad del planeta. La mayoría de los recursos naturales presenta una conflictividad similar, debida, por un lado, a una demanda creciente –producto del incremento de la población– y por el otro, al despilfarro como producto del estímulo de las grandes corporaciones al consumo y de una oferta estancada y decreciente.

El aumento de precios que estas situaciones trae como consecuencia habilita el acceso a nuevas tecnologías que permiten recuperar nuevos niveles de reservas, pero que también suponen costos de explotación mayores, lo que refuerza la tendencia hacia el alza. Además, este aumento supone la exclusión de ciertos sectores sociales, afectando objetivos explícitos como la soberanía y la seguridad alimentaria. Es indudable que se trata de una cuestión compleja, que debe ser afrontada mediante políticas públicas intersectoriales.

6

PROGRAMA ARGENTINA RURAL

El texto a continuación está elaborado en base al material aportado por el Dr. Marcelo Sili

La cuestión rural ha ocupado buena parte de las reflexiones a lo largo del proceso de producción del Plan Estratégico Territorial. Si bien el país tiene un extraordinario potencial en materia de producción de bienes primarios, las últimas décadas han sido testigo de cambios muy drásticos, cuyas consecuencias pueden impactar de modo negativo en el futuro. Frente a esta

situación, la SSPTIP está motorizando una línea de trabajo cuya primera propuesta es la definición de grandes lineamientos en materia de planificación territorial rural, y del marco metodológico, para construir procesos de desarrollo que articulen la mejora de la calidad de vida, la inclusión social y la capacidad económica de las áreas rurales.

6.1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN EN LAS ÁREAS RURALES

Durante las últimas décadas, la globalización y las políticas de liberalización de la economía transformaron a la sociedad que habita los espacios rurales en Argentina²¹. La adopción de políticas de estabilización y ajuste estructural, el notable crecimiento de las grandes corporaciones transnacionales agroindustriales y la integración de la agricultura en el nuevo sistema agroalimentario mundial modificaron drásticamente la estructura y las condiciones de producción del sector agrícola. En la Argentina, este proceso se tradujo en una importante transformación de su dinámica rural, la cual supuso un proceso dual de crecimiento económico y aumento de la desocupación y de la pobreza rural.

Se entiende como sector rural al constituido por espacios que se caracterizan por una baja cantidad y densidad en términos poblacio-

nales y una fuerte vinculación a la valorización de recursos naturales –tanto agricultura como ganadería, turismo, minería y bosques–. Desde la década de los noventa, la evolución de este sector resultó excepcional en términos de la incorporación de nuevas tecnologías, del incremento de la producción y la productividad, y del aumento de las exportaciones. Argentina lució sostenidas tasas de crecimiento en el sector agrícola, y mantuvo la participación de los productos primarios y agroindustriales en un 30% del PBI. Distintas medidas de política económica favorecieron al sector agroexportador, dedicado a las exportaciones de granos, leguminosas y oleaginosas, tanto de la pampa húmeda como de las áreas extrapampeanas.

Sin embargo, este proceso supuso, en forma paralela, una fuerte retracción de la participación de los pequeños productores en





la economía, por lo que el crecimiento del sector no se tradujo en una mejora de los índices de equidad social. Vale destacar que, en las áreas rurales, más de dos millones y medio de personas no poseen cobertura de salud y que en la mayoría de ellas los niños deben viajar largas distancias para tener acceso a la educación formal, la cual no suele alcanzar los niveles de calidad que reciben los residentes urbanos. Además, a partir de los once años se verifica un desgranamiento escolar generalizado.

A su vez, muchas de las actividades que se desarrollan en las zonas rurales tienen impactos negativos desde el punto de vista ambiental. Entre estos, pueden mencionarse aquellos que atentan contra la subsistencia de zonas boscosas, aquellos que conducen al deterioro de suelos y cuencas hídricas o de importantes poblaciones vegetales y animales. Finalmente, debe considerarse el riesgo que estas actividades conllevan para las comunidades humanas, ya sea directamente por los efectos de la contaminación ambiental, o por la importante degradación que, en ocasiones, generan desastres naturales o socionaturales.

Respecto de las infraestructuras rurales, la situación es sumamente compleja y heterogénea: si bien existe una marcada desigualdad en este sentido, cabe destacar las notables mejoras en términos de cobertura, en las áreas vinculadas al sector agrocomercial y agroexportador. En las áreas donde predominan pequeños productores rurales el déficit es mayor –especialmente en cuanto a los caminos y las redes de riego–, lo que contribuye a mantener el proceso de éxodo rural permanente.

En los últimos años, los diferentes niveles de gobierno han demostrado una creciente preocupación por las problemáticas de los territorios rurales. Esta preocupación se reflejó en programas promovidos por el Gobierno Nacional, algunas provincias y un elevado número de municipios. Un breve repaso de estas iniciativas pone en evidencia la heterogeneidad de definiciones que existe en torno al concepto de desarrollo territorial, a partir de las cuales deberían buscar algunos ejes de consenso. Con este objetivo, se ha trabajado con enfoques de desarrollo local, impulsando procesos participativos que ponen el acento en la articulación entre actores públicos y privados, con una visión sistémica del desarrollo que permita vincular territorio, ambiente, economía y sociedad, y fortalecer la institucionalidad local. En ese sentido, el concepto de desarrollo territorial ha evolucionado, superando las ideas que lo equiparan a la potenciación de las inversiones extralocales y al impulso de las empresas exporta-

doras. Sin embargo, si bien existe una multiplicidad de planes y programas, a diferentes escalas, estos no se constituyen aún en una línea de acción sistematizada e integral que permita articular y potenciar los esfuerzos encarados por los distintos niveles de gobierno. Esta falta de integración y coordinación en las políticas de ordenamiento territorial constituye una realidad que se pretende modificar a través de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a partir de la cual se impulsa el Plan Estratégico Territorial.

Un antecedente importante al respecto en el ámbito rural lo constituye el Programa Ecorregiones, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que apunta a diseñar e implementar planes de ordenamiento territorial en áreas rurales, con el objetivo de organizar y regular el uso del suelo. A su vez, cabe mencionar a las provincias de Mendoza y Buenos Aires, que han sancionado leyes marco de ordenamiento territorial, en que se incluye a las áreas rurales. Sin embargo, ambos casos comprueban que la aprobación de estas leyes provinciales no garantiza necesariamente la existencia de planes de ordenamiento del territorio en la totalidad de las jurisdicciones municipales.

A su vez, es necesario destacar la Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331) que ha establecido los presupuestos mínimos destinados a la protección de bosques nativos y ha determinado los requisitos para su implementación. A partir de dicha normativa, algunas provincias han impulsado instancias de participación ciudadana que han servido como insumo para la zonificación de las áreas según diferentes categorías de conservación, y que impulsaron la sanción de sus propias leyes de ordenamiento territorial de bosques nativos.

A nivel local, son escasos los municipios argentinos que han emprendido procesos de ordenamiento territorial incluyendo a las áreas rurales, por lo que existe un verdadero vacío normativo en este sentido. Con mayor frecuencia, los municipios cuentan con planes acotados a lo urbano, los cuales suelen incluir códigos de edificación, zonificaciones, normas urbanísticas y reglamentos especiales para ciertas actividades. Esto se vincula en parte con la adopción, por parte de algunas provincias, de un modelo de organización territorial del nivel municipal, que circunscribe las jurisdicciones municipales al territorio urbanizado, lo cual impide que los gobiernos locales puedan legislar sobre las zonas rurales. Aparece entonces como fundamental la generación de un marco jurídico a escala provincial o regional.



Las políticas públicas en el ámbito rural suelen contar con la participación de numerosas instituciones, tanto en la etapa de formulación como en la de implementación. En este sentido, se ha avanzado en la elaboración de diagnósticos y estrategias de desarrollo, generalmente impulsados por planes o programas nacionales tales como el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), entre otros. Estas iniciativas han trabajado con referentes institucionales de las provincias y llegaron, en algunos casos, a involucrar a los gobiernos locales y a las comunidades rurales en forma directa.

Para concluir, es necesario tener en cuenta que la elaboración de estrategias de abordaje institucional con fines de ordenamiento territorial debe contemplar la complejidad y multiplicidad de las instituciones intervinientes, proponiendo instancias superadoras que trasciendan las diferencias organizativas de cada provincia, sus formas de funcionamiento y las diferentes denominaciones y competencias. Lo anterior constituye un desafío importante para, por un lado, construir una red de instituciones con injerencia en la toma de decisiones sobre el territorio, y por el otro, definir puntos de consenso que permitan la construcción de un proyecto conjunto, coordinado, participativo y adaptado a cada uno de los modelos institucionales provinciales.

6.2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS ÁREAS RURALES

La velocidad y magnitud que adquieren los procesos económicos, productivos y sociales y sus consecuentes impactos en la estructura, organización y dinamismo de los territorios rurales del país refuerzan la necesidad de generar políticas públicas tendientes a mitigar y/o revertir la situación de los sectores rurales menos favorecidos, desarrollada en el apartado anterior. Resulta fundamental señalar que las políticas públicas de ordenamiento territorial requieren un marco de coordinación con el resto de las políticas sectoriales –agropecuarias, transportes, infraestructura, educación, salud, etc.– y con los diferentes niveles administrativos –nacional, provincial y municipal–, en cuanto a la construcción, funcionamiento y gestión del territorio. Para ello, es necesario generar bases políticas, teóricas y conceptuales comunes, vinculadas al ordenamiento territorial rural.

En función de esta necesidad, se plantean aquí una serie de lineamientos estratégicos para aquellos temas críticos que deben ser atendidos con prioridad por las políticas públicas de orden nacional, provincial y local, con el objetivo de potenciar y fortalecer la organización y el funcionamiento de los sistemas territoriales rurales, mitigar los conflictos existentes y cumplir los postulados presentados en el Plan Estratégico Territorial. Si bien estas cuestiones adquieren matices propios que dependen de las características económicas, sociales, ambientales, pro-

ductivas e institucionales de cada región y provincia, es posible determinar una serie de elementos en común, prioritarios para todas las áreas rurales del país. En este marco, se plantean los siguientes grandes objetivos:

- a) mejorar la calidad de vida de la población en las áreas rurales;
- b) fortalecer el arraigo de la población rural y el equilibrio poblacional;
- c) mejorar el equilibrio territorial;
- d) fomentar el desarrollo productivo en forma sustentable;
- e) prevenir la degradación de tierras con aptitud agroecológica,
- f) contribuir a la generación de una política territorial rural explícita para el país en general y para cada una de las regiones en particular.

En función de estos, se proponen los siguientes lineamientos estratégicos:

1) Promover la diversificación económica y la pluriactividad de las áreas rurales, para consolidar el arraigo y lograr un mayor equilibrio poblacional

Gran parte del éxodo poblacional de las áreas rurales se debe a la crisis del empleo rural, que se manifiesta en la escasa generación de nuevos puestos de trabajo por parte de las actividades



instaladas en dichas zonas –industriales, artesanales, pequeños emprendimientos, comercios y servicios a la producción, administración pública o agropecuaria–. Así, el modelo productivo agropecuario actual funciona como expulsor de población. Este modelo puede ser caracterizado por dos grandes sectores, con poca o nula articulación entre ellos.

Por un lado, se encuentra el sector más dinámico, asociado a las grandes firmas productoras, con alto grado de tecnificación, grandes superficies de producción y vinculadas, en su mayoría, a los mercados internacionales y en algunos casos, a capitales internacionales. Estos últimos son fácilmente identificables, sobre todo en los últimos años, al concentrarse en los *pools* de siembra, los *feed lots*, las grandes bodegas o las grandes empresas frutícolas. La presencia de este modelo muestra, en diferentes zonas del país, un proceso de consolidación y avance de la actividad agrícola sobre otras actividades tradicionales como la ganadería, con un fuerte cambio en lo que respecta al aumento del tamaño de las explotaciones, a la concentración de la tierra, al uso de nuevas tecnologías productivas y a los modos contractuales de administración y producción. Este modelo agroexportador, característico de la zona pampeana, es sin dudas exitoso a nivel macroeconómico pero tiene como beneficiarios a un reducido sector de productores y, además, presenta la debilidad estratégica del monocultivo. Por otro lado, se encuentran los sectores productivos tradicionales, con bajos y medios niveles tecnológicos, pequeñas superficies y desvinculados de los mercados internacionales.

La creciente predominancia del primer sector debido a los altos niveles de rentabilidad experimentados –tanto por el contexto global como por la política monetaria interna– resulta en una disminución de la demanda de mano de obra tradicional para las labores agropecuarias. Por consiguiente, se reduce el empleo rural y se profundiza el proceso de expulsión de población hacia centros urbanos. Como contraparte, es necesario entonces potenciar a los sectores productivos tradicionales, diversificando la producción, fortaleciendo las economías regionales y potenciando la pluriactividad de las áreas rurales, como estrategias para consolidar el arraigo y un mayor equilibrio poblacional.

Resulta factible identificar dos hechos que refuerzan estas estrategias. En primer lugar, la existencia de un proceso de transformación de los roles y de la dinámica productiva de los espacios rurales, que ya no se reducen ni se identifican únicamente con

las actividades agropecuarias tradicionales o con la generación de materias primas. En efecto, irrumpen nuevos conceptos que revalorizan y diversifican la ruralidad, como la preservación de zonas ambientalmente valiosas; la instalación de actividades industriales y de servicios; la producción de biocombustibles; la preservación de la soberanía y seguridad alimentaria; la preservación de paisajes y de la biodiversidad; y la preservación de culturas e identidades. En segundo lugar, la tendencia de la economía rural hacia una estructura más compleja y dinámica que aquella que la relacionaba exclusivamente con las actividades propiamente agropecuarias, como efecto de la economía global ligada a la modernización y tecnificación de dichas actividades. Ejemplo de esto es el turismo rural, como una actividad que integra la agricultura con el turismo, la artesanía y la cultura del territorio y que permite incrementar el ingreso y el empleo rural, especialmente de los jóvenes y de las mujeres. A su vez, permite valorizar y recuperar la arquitectura rural y el patrimonio inmobiliario tradicional, redescubrir y promover los productos típicos y las maneras tradicionales de cultivarlos y presentarlos, integrar la cultura campesina con la cultura artesanal –culinaria y de otros tipos– y conservar el paisaje rural²².

En síntesis, se trata de potenciar las opciones locales y posicionar al territorio como sujeto y objeto de desarrollo, superando las acciones sectoriales en función de una estrategia articulada, de acuerdo con sus propias características físicas, culturales y productivas. En este sentido, resulta importante pensar en “territorios-proyectos”, es decir, identificar el espacio de acción y, dentro de él, articular y consensuar los diferentes proyectos y acciones individuales en torno a un proyecto colectivo de desarrollo.

2) Fortalecer la agricultura familiar como estrategia de equilibrio territorial y equidad social

La agricultura familiar tiene un rol clave en el mantenimiento del equilibrio territorial de las zonas rurales, que responde al fuerte arraigo característico de estas zonas, donde se privilegian las relaciones de vecindad y contigüidad, lo que las diferencia de las lógicas productivas de mayor escala. Estas últimas son netamente empresariales y, en general, tienen una fuerte capacidad de deslocalización espacial, dado que conciben al territorio exclusivamente en su dimensión productiva, y no como un espacio socialmente construido. Así, la agricultura familiar ha sido reconocida como un componente fundamental de la actividad agropecuaria nacional, mediante la implementación de numerosos programas impulsados desde el nivel

nacional para promover el desarrollo de los pequeños productores, como es el caso del PROINDER.

Apuntalar el desarrollo de los pequeños agricultores familiares significa entonces consolidar el equilibrio territorial mediante “la producción de alimentos de alta calidad y seguridad, el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas, el desarrollo de actividades económicas no agropecuarias que fortalecen el desarrollo territorial y local, la generación y mantenimiento de puestos de trabajo, la ocupación territorial, y la posibilidad de evitar la expulsión masiva de agricultores y población rural a las zonas urbanas”²³.

Desde el punto de vista de las políticas públicas destinadas a la planificación territorial rural, es de suma importancia conocer los tipos de actores que constituyen el estrato de pequeños agricultores familiares, ya que existen diferencias y matices que pueden enriquecer las acciones de planificación y gestión territorial orientadas al sector. Las estrategias de ordenamiento territorial rural orientadas a incentivar la permanencia de pequeños productores familiares en las áreas rurales del país deben propender a la generación de una estructura territorial local que mejore sustancialmente las principales problemáticas que los afectan. Sólo así será posible impulsar la diversificación de las actividades económicas locales y ofrecer condiciones adecuadas, que mejoren la calidad de vida de la población.

3) Avanzar en la accesibilidad y conectividad de las áreas rurales, a través del mejoramiento de los caminos rurales y la cobertura de las redes de telecomunicación

Uno de los principales desafíos para promover el desarrollo de las áreas rurales es mejorar la accesibilidad física y la oferta de movilidad en ellas por medio de la multiplicación y mantenimiento de las redes de comunicación y transporte. Estas mejoras deben orientarse a ampliar las oportunidades de acceso a servicios, equipamientos y mercados de los habitantes rurales y de sus producciones.

Así, las estrategias de ordenamiento territorial deberían, por un lado, apuntar a mejorar las redes de comunicación y transporte por medio de programas de expansión, manejo y mantenimiento de caminos rurales, para asegurar su transitabilidad, que implica reducir al máximo las interrupciones provocadas por fenómenos climáticos. En este mismo sentido, deberían asegurar la regulación y el control de las obras privadas –de riego, desagües, canalizaciones, cierres perimetrales, entre otras– que, en muchos casos,

agravan los problemas de circulación vial. A su vez, las estrategias de ordenamiento territorial deberían promover el desarrollo de las redes de telecomunicaciones, que constituyen un factor fundamental para la integración territorial de las áreas rurales, especialmente por garantizar la vinculación de la población dispersa, de los centros poblados más alejados y de las zonas aisladas y/o con dificultades de acceso.

La implementación de acciones en este sentido requiere necesariamente la articulación de los diferentes niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal–, en tanto constituyen dos campos de intervención sobre el territorio que suelen traspasar las fronteras jurisdiccionales. Además, debería contemplarse la participación de las organizaciones productivas locales, con el fin de llevar a cabo un acertado proceso de identificación de necesidades y prioridades.

4) Promover la tenencia segura de la tierra como mecanismo de arraigo y desarrollo rural

Los escenarios de inseguridad en términos de tenencia de la tierra tienen como consecuencia la exclusión de pobladores rurales de sus lugares de ocupación histórica y la proliferación de situaciones conflictivas. Así, el objetivo final de este lineamiento estratégico está orientado a fomentar la seguridad en la propiedad de la tierra, con el fin de garantizar el arraigo y el desarrollo de los pequeños agricultores familiares.

En ese sentido, se deben promover de proyectos de titulación de tierras, similares a los llevados a cabo por el PROSAP en algunas provincias, que garanticen la participación de la sociedad civil, como mecanismo de transparencia y legitimidad en su implementación. Es conveniente también impulsar líneas de acción que faciliten el acceso a la justicia de los pequeños agricultores familiares afectados por estas situaciones problemáticas.

Finalmente, el fortalecimiento institucional de la gestión de la tierra rural, vinculada con la modernización y publicidad de los catastros y de los registros de la propiedad inmueble, resultan herramientas clave para una tenencia segura de la tierra.

5) Promover el asociativismo entre los pequeños productores y agricultores familiares

El asociativismo, particularmente el cooperativo, constituye una herramienta fundamental para la mejor distribución de la renta





agraria, en tanto fortalece a los pequeños y medianos productores y a los agricultores familiares en el marco de las actuales condiciones de la actividad. En efecto, esta práctica permite que estos puedan alcanzar mejores niveles de competitividad, logrando un mejor desempeño en términos de volumen y de calidad de la producción, así como su industrialización. A su vez, permite una mejor inserción en la cadena de comercialización de los alimentos, en tanto la asociación conduce a incrementar su poder relativo y, por lo tanto, su posición de negociación.

Algunas de las líneas de acción que el Estado podría impulsar para la promoción del asociativismo de pequeños, medianos productores y agricultores familiares son los subsidios, los aportes no reembolsables, el financiamiento de proyectos para su fortalecimiento institucional, entre otras.

6) Consolidar la red nacional de centros de servicio rural y de pequeñas ciudades de apoyo al sector agropecuario

Desde el punto de vista de la organización territorial, uno de los factores que más influye en la dinámica y diversificación económica, y en el equilibrio del territorio rural es la densidad que adquiere su red de centros urbanos y de servicios rurales: cuanto más variados sean estos en términos de tamaño y función, más rica y dinámica será la estructura del territorio. Por otro lado, la concentración excesiva de población en uno o dos grandes centros urbanos, que se contrasta con el paulatino proceso de desaparición de los poblados menores, aumenta las condiciones de abandono y marginalidad de la población rural, todo lo cual produce un aumento de los costos de los servicios públicos disponibles así como de su mantenimiento.

Esta problemática demográfica ha sido desarrollada en el libro *Argentina Urbana*, en el marco del análisis del sistema de centros urbanos que estructura el territorio nacional en el cual se han descrito sus características en función de las distintas regiones del país.

7) Mejorar sustancialmente la gestión del agua y del riego como factor clave del desarrollo agropecuario y rural

Tanto el uso ineficiente del recurso hídrico como la degradación de su calidad constituyen algunos de los principales inconvenientes para avanzar en la construcción de iniciativas eficaces de planificación territorial rural. Cualquiera sea el uso

antropico que se le dé al agua, éste impacta directamente en su ciclo hidrológico, tanto desde el punto de vista cualitativo –calidad del agua, estado o condición de los reservorios–, como desde el punto de vista cuantitativo –velocidad de circulación de los flujos de agua y tasas de renovación–. De esta forma, se generan conflictos entre sus diversos usos. Por ello, la protección y gestión eficaz y sostenible del agua son elementos clave de las estrategias integradas de ordenación y desarrollo territorial rural.

El principal uso consuntivo del agua en Argentina es el relativo a la actividad agrícola –expresado en el consumo para riego– y, en menor medida, doméstico e industrial. Dos terceras partes del territorio nacional se caracterizan por climas áridos y semiáridos, por lo que la implementación de técnicas de riego artificial constituye el factor determinante que diferencia un desarrollo productivo intensivo de las áreas marginales relegadas a actividades agropecuarias de baja densidad.

En ese sentido, las estrategias de ordenamiento territorial deben brindar el marco propicio para impulsar un proceso de unificación a nivel nacional de las medidas de gestión en materia de recursos hídricos y de los objetivos de desarrollo rural, equidad territorial, protección y preservación de los ecosistemas y organización del espacio. Por su importancia en todas las actividades de la producción y en los procesos de expansión de los asentamientos humanos, tanto como por su especial injerencia en materia ambiental, cultural y política, la gestión integrada del agua en el territorio se convierte en una tarea imprescindible.

8) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas que sustentan las áreas rurales mediante la formulación de planes de usos del suelo rural a escalas microrregionales

Si bien las áreas rurales son, por definición, productivas, parte de esa productividad depende y es condicionada por el nivel de conservación de los ecosistemas, la sustentabilidad de los recursos naturales y la protección de especies valiosas o amenazadas.

En pos de estos objetivos, el Estado puede formular planes de usos del suelo rural que contemplen, entre otras medidas, la creación y la defensa de corredores biológicos, aun en zonas productivas, y el diseño de sistemas de áreas naturales protegidas, en diversas categorías.

6.3. CÓMO ORDENAR Y CONSTRUIR TERRITORIOS RURALES SUSTENTABLES

El ordenamiento territorial rural es entendido como una estrategia de intervención territorial con un enfoque integrado, que contempla acciones tendientes a lograr el desarrollo armónico y sustentable del sistema territorial. De esta forma, se vincula estrechamente con las prácticas ambientales, económicas y sociales presentes en el territorio, lo que supone la necesidad de abordarlo desde un enfoque multidimensional. Los procesos que atraviesan cada una de estas prácticas afectan al territorio e influyen sobre su dinámica, configurando las características propias que le dan forma y significado.

A nivel nacional, uno de los mayores desafíos del ordenamiento territorial rural consiste en lograr el consenso entre las lógicas territoriales de la economía de mercado imperante, es decir, los intereses sectoriales, y la voluntad del conjunto de la sociedad, que sitúa su interés colectivo por encima de los particulares. A su vez, la gran heterogeneidad del país en lo geográfico, productivo, social, institucional, administrativo, normativo y cultural obliga a la formulación de una propuesta metodológica de carácter general, que además contemple instancias de colaboración con las instituciones provinciales, que elaborarán sus respectivos planes de ordenamiento territorial rural. La metodología propuesta se caracteriza así por concebir al ordenamiento territorial como un proceso:

- Holístico e integral: el proceso parte del reconocimiento de las interrelaciones y las dependencias entre los factores que generan las problemáticas de los territorios
- Multi e interdisciplinario: directamente relacionada con el punto anterior, la complejidad de las tramas socioterritoriales requiere de la construcción de puentes entre diversas disciplinas y sus respectivos especialistas

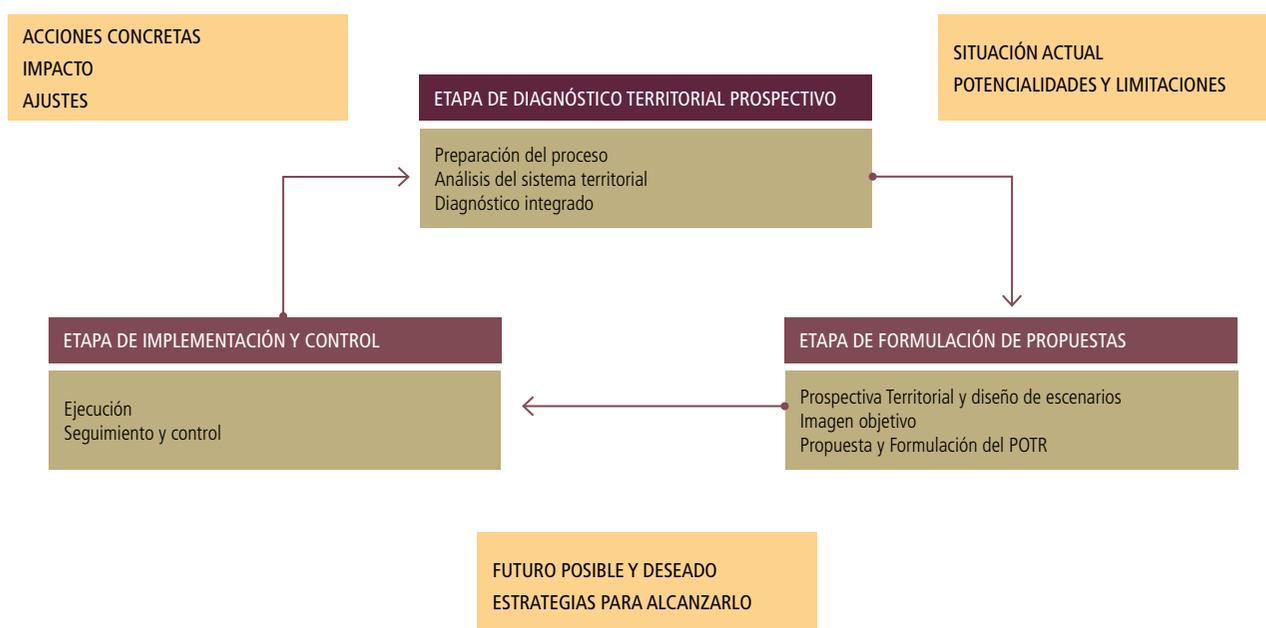
- Participativo: el grado de involucramiento y compromiso de la sociedad constituye uno de los principales factores para el logro de la sostenibilidad y continuidad de las acciones a nivel territorial
- Flexible: las dinámicas socioeconómicas son cambiantes en el tiempo, lo que se refleja en una permanente reconstrucción de la estructura del modelo territorial, que obliga a una constante revisión, adaptación y renovación de las estrategias de ordenamiento, sin que ello signifique la pérdida de sus principios rectores

Hay que tener en cuenta, además, que los planes de ordenamiento territorial rural son considerados como instrumentos de carácter normativo, político, técnico y administrativo que, basados en objetivos y estrategias, proponen acciones diversas que pueden plasmarse en programas y proyectos. En concordancia con experiencias relevadas a nivel internacional, la metodología propuesta prevé el trabajo en dos direcciones complementarias entre sí:

Uso y Manejo del Suelo Rural: de carácter técnico, orienta y sugiere acciones tendientes a la correcta articulación y funcionamiento del sistema territorial. Tiene como objetivo definir las estrategias y acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales, el desarrollo de las actividades económicas y la mitigación de los desequilibrios espaciales. Entre éstas, pueden mencionarse:

- 1) el desarrollo de las potencialidades económicas y productivas del territorio
- 2) la consecuente diversificación de las actividades económicas
- 3) la articulación con las áreas urbanas y los mercados

ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL





- 4) la planificación de las inversiones en infraestructuras viales, de riego, etcétera
- 5) la planificación de las inversiones en servicios de salud, educación, comunicaciones, etcétera
- 6) el desarrollo y fortalecimiento de los centros de servicios rurales
- 7) la reducción de riesgos naturales y antrópicos, entre otros

Estructuración y Funcionamiento del Territorio Rural: prevé el uso y manejo adecuado de los recursos limitados, mediante la evaluación de la capacidad del medio físico y la identificación de alternativas de usos para soportar las necesidades presentes y futuras de la población y sus actividades productivas. Su objetivo es orientar el uso del suelo rural en función de sus potencialidades y limitaciones, manteniendo la calidad del ambiente y la conservación de los recursos naturales. Si bien existen variadas metodologías, una de las más difundidas es la propuesta de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) denominada Sistema de Información de Recurso de Tierras para la Planificación (SIRTPLAN), a partir de la cual es posible seleccionar formas óptimas de uso para cada unidad de tierra o de paisaje, considerando aspectos biofísicos, socioeconómicos y técnicos y promoviendo la conservación de los recursos

Por último, resulta fundamental enfatizar que ambos ejes descriptos anteriormente conforman una unidad. En efecto, constituyen instrumentos complementarios que actúan en forma coordinada con el fin de aportar elementos para un ordenamiento integrado de los espacios rurales, tanto a nivel de los usos del suelo como de la planificación del desarrollo socioeconómico y la integración funcional del territorio. Teniendo en cuenta estas premisas, las etapas sugeridas para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Rural (POTR) son: Etapa de Diagnóstico Prospectivo; Etapa de Formulación de Propuestas y Etapa de Implementación y Control.

DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

El desarrollo de esta etapa es de crucial importancia, ya que en ella se llevan a cabo tareas y actividades de cuyos resultados dependerá, en buena medida, el éxito o el fracaso de las acciones subsiguientes. El propósito de esta fase es, por medio del análisis de la realidad del territorio, comprender su funciona-

miento, prever su evolución y delinear el escenario futuro al que se debería arribar luego de la intervención. Esto último habilita la selección de las alternativas de acción viables para lograrlo.

En esta etapa se identifican los conflictos presentes –sociales, ambientales, económicos, jurídicos, etc.– y su tendencia en el corto, mediano y largo plazo. Se evalúa su importancia y prioridad y, sobre esa base, se determinan las acciones correspondientes. La etapa de análisis se basa fuertemente en el conocimiento científico que es aportado por equipos de trabajo multi y transdisciplinario, y en los aportes que la comunidad pueda realizar en cuanto al conocimiento y vivencia de los problemas y las potencialidades del territorio. Por último, sobre la base de éste, se formula un diagnóstico integrado.

FORMULACIÓN DE PROPUESTAS

Una vez identificadas las principales problemáticas del territorio a partir del diagnóstico, se comienza la etapa prospectiva del proceso de planificación, que consiste en imaginar y construir escenarios territoriales futuros y evaluar su factibilidad en los diversos aspectos.

Los momentos que conforman esta etapa son, entonces: la prospectiva territorial y diseño de escenarios; la construcción del escenario futuro deseado; y la formulación del POTR.

ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN Y CONTROL

Una vez formulado el POTR, mediante el trabajo conjunto de actores públicos y privados, comienza el proceso de validación de las propuestas por parte de la comunidad y la implementación de las acciones allí contenidas. Los momentos que pueden distinguirse en esta etapa son la ejecución y el seguimiento y control continuo.

Es necesario considerar tres elementos clave con respecto a esta metodología. En primer lugar, debe indicarse que se caracteriza por no ser rígida ni estática, por el contrario, ésta debe ser:

- Sencilla, a los efectos de que pueda ser comprendida y utilizada por actores con diferente grado de experticia, pertenecientes a diferentes instituciones públicas y privadas, en la búsqueda de los objetivos planteados.

- Flexible, en el sentido de que pueda ser aplicada a diferentes realidades territoriales de las provincias argentinas, brindando los criterios y lineamientos básicos para desarrollar en cada etapa.
- Integradora, es decir, que tenga en cuenta los principales aspectos y componentes que conforman el sistema territorial y que pueden comportarse como factores en su posibilidad de desarrollo.

En segundo lugar, es necesario remarcar la importancia de desarrollar un proceso de ordenamiento territorial enriquecido por el enfoque de la planificación estratégica. Así, la metodología propuesta hace hincapié en la importancia de la participación comunitaria, como base para la detección de problemas, la elaboración de propuestas, la construcción de consensos y la validación de las medidas que se habrá de implementar. Los procesos participativos deben ser planificados, mediados y adaptados a las realidades rurales de cada provincia.

En tercer lugar, esta metodología considera fundamental identificar, a nivel de cada provincia, qué estamentos políticos, técnicos, institucionales y normativos están implicados en el proceso de ordenamiento territorial rural. Esta tarea debe ser planificada y conducida por una institución o entidad que asuma este rol, y que acompañe y guíe el proceso de principio a fin. En este sentido, es vital el involucramiento de los gobiernos locales los cuales, por sus funciones y afinidad con las comunidades, son los que pueden contribuir con mayor eficiencia a su realización.

Por último, las perspectivas programáticas de la tercera etapa del Plan Estratégico Territorial proponen abordar de manera explícita los roles y funciones de las áreas rurales. Esta intención se vincula con una nueva forma de concebir dichas áreas, re-

lorizándolas como territorios estratégicos para la soberanía y la seguridad alimentaria, ambas explicitadas en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial como objetivos a alcanzar. Esta nueva concepción se refleja en una creciente atención en la preservación de zonas ambientalmente valiosas, que aportan recursos y servicios ambientales; la preservación de paisajes; el desarrollo de actividades turísticas; la preservación de la biodiversidad, de las culturas, identidades y modos de vida de las diversas poblaciones; entre otros.

Asimismo, abordar procesos de ordenamiento territorial en las áreas rurales requiere abandonar visiones sectoriales y fragmentadas, para comenzar a contemplarlas en su vínculo permanente e insoslayable con las áreas urbanas. La necesidad de una articulación eficiente entre el uso de los recursos y las ventajas que ofrece cada territorio determinan la importancia de establecer políticas de ordenamiento territorial. Éstas deben ser capaces de contribuir al desarrollo productivo de las áreas rurales, dando cuenta de sus potencialidades, limitantes y características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales.

El ordenamiento territorial rural requiere así prever escenarios productivos futuros, contando con alternativas de intervención territorial que mejoren y promuevan tanto el desarrollo de todos los eslabones de las cadenas productivas como su articulación con los mercados nacionales e internacionales. A su vez, estos escenarios deben permitir mejorar la articulación entre áreas rurales; regular las situaciones de sobreutilización y subutilización de los recursos; fortalecer y proteger las ventajas comparativas existentes en los territorios rurales, mejorando su aprovechamiento; y favorecer la creación de ventajas competitivas dinámicas, preservando e incrementando el capital instalado en las zonas rurales.

PERSPECTIVAS FUTURAS

El hecho de que, desde sus primeros pasos, el Plan Estratégico Territorial se haya fundado en una concepción integral del territorio implica que, a medida que se realizan sus sucesivos avances, su alcance se complejice, y requiere de articulaciones y confluencias con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno. Como se ha manifestado reiteradamente, la organización de las estructuras ejecutivas de gobierno es históricamente fragmentada a pesar de que el territorio, como producción social, articula en su proceso de construcción múltiples dimensiones: la económica, la social, la cultural, la ambiental, la institucional. Cada uno de estos aspectos es, habitualmente, considerado de manera separada, no obstante las políticas que se originan en cada sector, en conjunto con el accionar privado, tienen efecto espacial con directas consecuencias en el modelo territorial.

Este formato sectorial de las organizaciones de gobierno no es exclusivo de la Argentina, sino que se verifica en todo el mundo, por lo cual su integración representa el principal desafío de la planificación territorial en todas sus escalas. Las tensiones a las que están sometidos en la actualidad el medio natural y el medio construido como producto de la presión demográfica agudizan dicho desafío: las pautas heredadas de consumo de recursos y de actividad disociada de cada esfera de actividad devienen hoy en una multiplicidad de situaciones críticas que se manifiestan en todo el planeta.

En este contexto, la decisión de recuperar la planificación como política de Estado –en el convencimiento de que el accionar del libre mercado como único promotor del crecimiento ha producido territorios no sustentables a nivel social y ambiental– y de lograr que las políticas públicas de impacto territorial sean concurrentes cobra especial relevancia. Para que sea posible, es necesario instalar una cultura de la planificación tanto en la esfera pública como en la privada, objetivo con el cual adquiere importancia la consolidación del PET a través de las diversas líneas de trabajo que han surgido a lo largo de sus dos etapas de avance.

Lo realizado hasta hoy muestra signos de superación respecto de los antecedentes nacionales, auspiciosos de cara al futuro. Se pueden mencionar algunos hechos que constituyen ejemplos ilustrativos de nuevas y mejores prácticas:

1) A efectos de consolidar sus carteras de proyectos estratégicos para la consecución de sus Modelos Territoriales Deseados, todos los equipos provinciales de planificación interactuaron

con los organismos sectoriales de sus respectivos gobiernos para evaluar su impacto territorial. Asimismo, los organismos ejecutores de infraestructura del MINPLAN aportaron información útil para la construcción de criterios complementarios que permitieron a la SSPTIP ponderar el impacto territorial de la cartera de proyectos considerados estratégicos a nivel nacional, conformada en interconsulta con los equipos provinciales. Hubo, además, diversas instancias preliminares de trabajo técnico con el Banco Nacional de Proyectos de Inversión (BAPIN), de cara a la futura construcción de un procedimiento que permita enriquecer los mecanismos de identificación estratégica de proyectos.

2) Con el objeto de lograr la incorporación efectiva de los criterios de reducción del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático en la planificación territorial, se elaboraron los “Lineamientos para la Incorporación de la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastre en el marco del Plan Estratégico Territorial de Argentina”, en forma conjunta con la Dirección de Cambio Climático y con el apoyo de la Estrategia Internacional del Riesgo de Desastres (EIRD). Asimismo, se firmó una carta de intención entre la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial del Ministerio del Interior, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la SSPTIP, mediante la cual se asumió el compromiso de trabajar conjuntamente en el desarrollo de acciones dirigidas a incorporar la gestión integral del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación estratégica del territorio a escala nacional, provincial y local.

3) La decisión de otorgar escala nacional a las políticas de urbanización, que contó con el apoyo de los representantes provinciales en el COFEPLAN. Los estudios desarrollados en el ámbito de la SSPTIP partieron de un convenio de cooperación con la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), organismo que proveyó información base y capacitación en el manejo de tecnología satelital. Los resultados de esta investigación fueron validados mediante foros en los que participaron representantes de gobiernos locales y equipos académicos que colaboraron en su realización. Asimismo, se estableció un vínculo con la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior que permitió optimizar el conocimiento en la materia, en pos de cimentar el futuro diseño de políticas nacionales articuladas.

4) La conciencia instalada acerca de la necesidad de contemplar la dimensión territorial de las políticas públicas fomentó varios

nexos de articulación con organismos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, que apuntan a fortalecer el anclaje espacial de las iniciativas económicas. Entre los ejemplos recientes, cabe mencionar la inclusión de la SSPTIP en el Sistema de Información de Flujos de Carga, actualmente en proceso de ejecución.

5) El trabajo en el área de territorio y defensa en el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa Manuel Belgrano, en el marco de la colaboración con el Ministerio de Defensa, permitió ampliar la mirada sobre el territorio, y plantea nuevas hipótesis de análisis que incorporan al espacio marítimo como objeto de reflexión para el diseño de políticas de fortalecimiento de la soberanía nacional.

6) Las acciones relativas a la estrategia de integración regional que la Argentina impulsa en el marco de la UNASUR, así como en las relaciones bilaterales con los países vecinos, implicaron múltiples instancias de articulación con gobiernos de diferentes jurisdicciones y con organismos nacionales. Esta dinámica, que se llevó a cabo en forma complementaria y paralela a las negociaciones internacionales referentes a inversión en infraestructuras, tiene por objeto garantizar que las decisiones que emergen de los foros binacionales y regionales beneficien al desarrollo de los espacios nacionales sobre los cuales impactan.

7) Los anteriores ejemplos, sumados a iniciativas ya desarrolladas, como el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial y el Plan Estratégico Industrial 2020 de reciente presentación, revelan la convergencia de diversas instancias del Estado Nacional en lo que respecta a la planificación estratégica del desarrollo y a la territorialización de las políticas sectoriales. Cabe destacar que, en la misma línea, se ha trabajado y se continúa trabajando al interior de varios gobiernos provinciales, lo cual evidencia el salto cualitativo que en materia institucional están posibilitando la estabilidad política y el crecimiento económico sostenido del conjunto del país.

Sin embargo, cabe preguntarse si es suficiente la mejora de las prácticas por parte de los órganos ejecutivos de los gobiernos para consolidar la planificación territorial como política de Estado. Varias reflexiones complementarias resultan atinadas para darse una respuesta. En primer lugar, planificar el territorio pretendiendo incidir activamente en su proceso de producción es sinónimo de desplegar iniciativas que afectan al accionar espontáneo de los privados. Cuando no es así, la planificación tiende a ser una herramienta de legitimación de tendencias y a no superar la fase declamatoria. El territorio es un espacio de disputa de intereses y, por tanto, de conflicto; y su administración es una de las tareas esenciales de gobierno, que se viabiliza mediante la construcción del poder político necesario para garantizar la gobernabilidad y que exige el equilibrio permanente entre liderazgo, participación y concertación con la sociedad civil. Cuando desde la conducción política se pretende que el proceso de producción del territorio se oriente a la sustentabilidad ambiental y social, de modo que no quede librado al accionar del libre mercado, el acompañamiento mayoritario de la sociedad se constituye en elemento clave. En segundo lugar, en un Estado compuesto por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, parece un precepto lógico que una política de Estado implique a todas sus partes. Esto significa que, si bien le compete al Ejecutivo el diseño e implementación de las políticas públicas, para que se conviertan en políticas de Estado deben estar acompañadas por iniciativas legislativas que las asienten como determinaciones, y por una jurisprudencia que acompañe el nuevo paradigma que la sociedad va construyendo.

Estas consideraciones derivan en una agenda que debe afianzarse para acompañar los logros alcanzados en la esfera de los gobiernos nacional y provinciales: involucrando a las demás instituciones republicanas, a los gobiernos locales –principales referentes de la ciudadanía–, a los colectivos profesionales, a las cámaras empresarias, a las organizaciones sindicales, al universo académico y a los movimientos sociales, en el conjunto de actores directamente involucrados en la problemática del desarrollo del territorio. Realizar y sostener esta convocatoria supone incorporar, dentro de la agenda futura del PET, una robusta política comunicacional mediante la cual se pueda canalizar un proceso democrático y participativo de difusión y concertación social en torno de las claves de la política de planificación y ordenamiento territorial que ya se ha puesto en marcha. Se trata de una apertura que debe fortalecer y ampliar lo realizado hasta hoy en este sentido, preparándose para afrontar nuevos escenarios, producto de la incorporación de un creciente número de actores sociales al proceso de planificación territorial.

Adoptando los anteriores lineamientos como grandes temas que debieran guiar la planificación territorial en adelante, y considerando las propuestas de trabajo apuntadas como perspectiva de continuidad de cada una de las actividades desarrolladas en el Avance II del PET, se perfilan los siguientes ejes para el futuro inmediato:

FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Velar por la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como política de Estado que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura, la gestión del territorio y las iniciativas públicas o privadas de impacto territorial

- Consolidar el rol de la SSPTIP como órgano del Gobierno Nacional competente en la construcción federal relativa a las políticas territoriales de impacto interjurisdiccional en el territorio nacional y en las políticas de integración territorial suramericana, así como su papel de promotor de la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial en todos los niveles de gobierno
- Consolidar el rol del COFEPLAN como ámbito federal de concertación de políticas de planificación y ordenamiento territorial y sostener su Secretaría Ejecutiva, llevando a cabo las gestiones necesarias para afianzar su funcionamiento y operatividad
- Fomentar la articulación del COFEPLAN con otros Consejos Federales con misiones y funciones concurrentes en materia de planificación del territorio
- Institucionalizar la articulación del PET con diversas organizaciones representativas de la sociedad civil
- Consolidar la institucionalidad por medio de la implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial con alcance a las instancias nacionales, provinciales y municipales con competencia en la materia

GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Sostener la noción del PET como garante de la visión integral del territorio nacional, como proceso que requiere de actualización permanente en orden a escenarios cambiantes y como marco de recortes programáticos diversos

- Perfeccionar los instrumentos teórico-metodológicos para el análisis territorial y la evaluación de las políticas territoriales

- Incorporar la exploración prospectiva de escenarios de desarrollo al proceso de producción del PET
- Actualizar sistemáticamente el Modelo Territorial Deseado, a escala provincial y nacional, y la ponderación de la cartera de proyectos de inversión
- Ampliar y profundizar el PET mediante el desarrollo de programas específicos –Programa Argentina Urbana, Programa Argentina Rural, Programa de Prevención y Reducción del Riesgos de Desastres–
- Asegurar que los lineamientos del PET sean marco de referencia de la estrategia de desarrollo territorial a la hora de defender los intereses nacionales en los foros internacionales de debate de la estrategia de inversión en infraestructuras de integración regional

CONSOLIDAR EL ANDAMIAJE NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Propiciar la adecuación del andamiaje jurídico-normativo de la planificación y el ordenamiento territorial a efectos de viabilizar la implementación de las medidas necesarias para garantizar el desarrollo armónico del territorio, adecuando su proceso de producción a los desafíos de sustentabilidad ambiental y social

- Fomentar el debate sobre el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial formulado en el marco del COFEPLAN, de modo de lograr su sanción parlamentaria
- Promover el desarrollo y/o actualización de la legislación relativa al ordenamiento territorial en todas las jurisdicciones federales
- Promover la actualización y/o consolidación de la normativa de usos de suelo a escala de los gobiernos locales

PROFUNDIZAR LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ACERCA DEL TERRITORIO

Consolidar la producción de conocimiento en la esfera pública como sustento fundamental del diseño de políticas territoriales, revertiendo la atomización y carencia de información heredadas de las políticas de debilitamiento del Estado

- Dar continuidad y profundizar los estudios que articulen el conocimiento sectorial y multiactoral, con una mirada integral de las problemáticas y oportunidades del territorio, que considere sus múltiples configuraciones sin ortodoxias preestablecidas –urbano-rural, regiones-microrregiones, corredores internacionales-nacionales–

- Atender a la necesidad de interpretar las mutaciones de territorios en permanente transformación, ampliando el espectro de las dimensiones de análisis –económicas, tecnológicas, ambientales, de mercados de trabajo–
- Cooperar con los órganos proveedores de información primaria, identificando nuevos indicadores de medición con requerimientos de sistematización futura
- Cooperar y participar activamente en la construcción de Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) acordes con las oportunidades que provee la tecnología actual, tales como la Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación (IDEMPLAN) y el la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA), actualmente en pleno desarrollo

CONSTRUIR PLATAFORMAS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Producir indicadores territoriales complementarios a los existentes –fundamentalmente dotaciones físicas, educativas y de salud– que fundamenten el establecimiento de objetivos y estándares de calidad del desarrollo del territorio en todo el ámbito nacional y, sobre esa base, construir las consecuentes plataformas de monitoreo

- Explorar indicadores de medición de cuestiones no contempladas acerca de la dinámica de producción del territorio –por ejemplo, en temáticas tales como residuos, mercados de suelo, dotaciones de espacio público, movilidad, mecanismos de participación– con base en antecedentes internacionales, parametrizados según la experiencia local
- Diseñar y construir las plataformas político-institucionales de monitoreo, adecuadas a la organización federal argentina

Las perspectivas de trabajo enumeradas se fundamentan, en todos los casos mencionados, en actividades ya iniciadas o en necesidades que emergen de los sucesivos avances del PET y demandan maduración, que configuran una agenda cuyo objetivo es garantizar que el camino recorrido en la planificación del territorio no tenga retroceso, así como que el trabajo que se desarrolló desde la creación de la SSPTIP se consolide como cuestión de Estado a la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial en el marco de la estrategia de integración regional suramericana. En suma, que la recuperación del Estado como agente activo en la planificación del territorio conduzca a que los argentinos logremos construir un territorio nacional más armónico, con igualdad de oportunidades para el desarrollo de todos sus habitantes.

NOTAS

(1) El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático define el concepto de “adaptación” como “el ajuste en los sistemas naturales y humanos, como respuesta a los estímulos climáticos reales o previstos o a sus efectos, que mitigan daños o se aprovechan de oportunidades beneficiosas”.

(2) Una versión más amplia de la situación provincial y regional puede consultarse en el libro *El riesgo de desastre en la planificación del territorio*, publicado en 2010 y disponible en: <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/direcciones/doc/riesgo.pdf>

(3) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2007.

(4) En este caso, el fenómeno se dio luego de un período de unos siete años, caracterizado por un aumento del aporte hídrico al valle, derivado de una importante acumulación de nieve en las altas cumbres, según el CRAS (Centro Regional de Aguas Regionales).

(5) Es importante destacar que, entre las décadas de 1960 y 1970, se observaron tendencias negativas en los caudales de estos ríos, que finalmente se revirtieron. De hecho, en los últimos años los caudales anuales habían vuelto a sus niveles normales.

(6) Cabe mencionar que los derrames en el Colorado no volvieron a ocurrir desde 1997; la afectación está más relacionada con la explotación en sí misma.

(7) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2007.

(8) Op. Cit.

(9) El índice de magnitud de inundaciones (elaborado por Centro de Estudios Sociales y Ambientales) representa la combinación de tres subíndices: 1) Efectos materiales: incluye los bienes y sectores afectados por las inundaciones, como por ejemplo, viviendas, rutas, alcantarillado, escuelas, etcétera. 2) Afectación: incluye el número de personas afectadas por la inundación y el tipo de afectación (por ejemplo, evacuados, autoevacuados, heridos, etc.) 3) Duración: refiere a la duración del evento de inundación en días.

(10) Este trabajo se encuadra en el Acta Acuerdo Complementaria al Convenio firmado en 2005 entre la Subsecretaría y la Secretaría de Ambiente, que tenía como objetivo la colaboración mutua entre ambos organismos para la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial y ambiental.

(11) El Marco de Acción de Hyogo es la principal guía internacional destinada a orientar los esfuerzos nacionales en reducción del riesgo de desastres. En su prioridad 4, identifica en forma explícita la necesidad de “promover la integración de la reducción del riesgo asociada con la variabilidad climática presente y el cambio climático futuro en las estrategias de reducción del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático”.

(12) Próximo a ser publicado, en su versión completa, por la propia Estrategia Internacional de Reducción de Desastres.

(13) Un ejemplo concreto es la metodología CAPRA (Central American Probabilistical Risk Assessment), que funciona como plataforma de información para la toma de decisión en la gestión del riesgo y la vinculación con la planificación territorial y la inversión pública, entre otras cuestiones.

(14) La I Conferencia se desarrolló entre 1956 y 1958, y tuvo como resultado cuatro Convenciones. La II Conferencia tuvo lugar en 1960, sin producir ningún acuerdo.

(15) Fue firmado en Washington, el 1º de diciembre de 1959 y entró en vigor el 23 de junio de 1961, al depositarse el último de los instrumentos de ratificación de los 12 signatarios originales. Está integrado por: la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (CCFA), firmada en Londres en 1972 y en vigencia desde 1978; la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), firmada en Canberra en 1980, en vigencia desde 1982; y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, o Protocolo de Madrid, firmado en Madrid en 1991, en vigencia desde el 14 de enero de 1998.

(16) Las líneas de base son establecidas por el Artículo 1º de la Ley de Espacios Marítimos, N° 23.968.

(17) La COPLA es una Comisión Interministerial, bajo la dependencia directa de la Cancillería, que fue constituida formalmente el 20 de abril de 1998, presidida por ese Ministerio e integrada por representantes del Ministerio de Economía y Producción y del Servicio de Hidrografía Naval.

(18) La llamada “Declaración Truman”, dada a conocer por el gobierno de EEUU el 28 de septiembre de 1945 –inmediatamente luego de concluida la Segunda Guerra Mundial–, es considerada el origen de la evolución jurídica sobre la Plataforma Continental. Allí se hacía mención a los “recursos naturales del subsuelo y del lecho marítimo de la Plataforma Continental bajo el alta mar”. El concepto de “recursos naturales” es una de las bases políticas de la iniciativa estadounidense, ya que la declaración indicaba que éstos “estarían sujetos” a la “jurisdicción y control” de EEUU.

(19) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Parte VII, Artículo 87.

(20) Op.cit.

(21) Las áreas rurales comprenden tanto a la población rural concentrada en unas 2.500 localidades, con menos de 2000 habitantes, como a la población rural dispersa.

(22) Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma, 2003.

(23) Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación: Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar. Mayo 2006.

TERRITORIO NACIONAL



REPÚBLICA ARGENTINA

DATOS GENERALES



Superficie territorial total: 3.761.274 Km²

Continental americana: 2.791.810 Km²

Continental antártica: 969.464 Km²

Población total: 40.117.096 habitantes

Densidad: 10,6 habitantes/Km²

Tasa anual media de crecimiento total de la población 2001-2010: 10,6‰

Tasa bruta de natalidad 2009: 18,6‰

Tasa bruta de mortalidad 2009: 7,6 ‰

Zona de fronteras:

15.000 kilómetros de límites en la porción continental americana

9.376 kilómetros de áreas de frontera con cinco países vecinos

5.624 kilómetros de litoral marítimo

Sistema de gobierno:

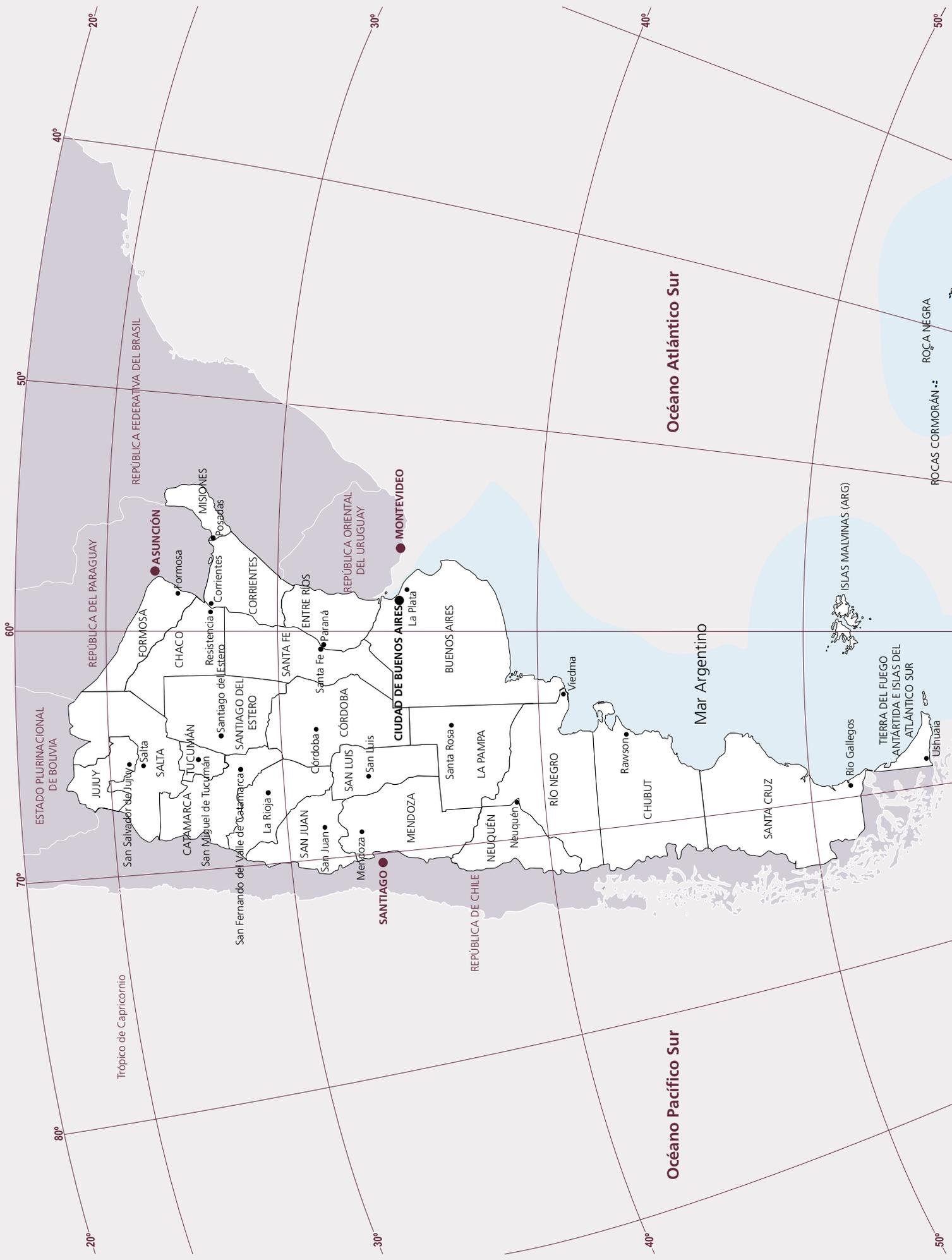
Representativo republicano federal.

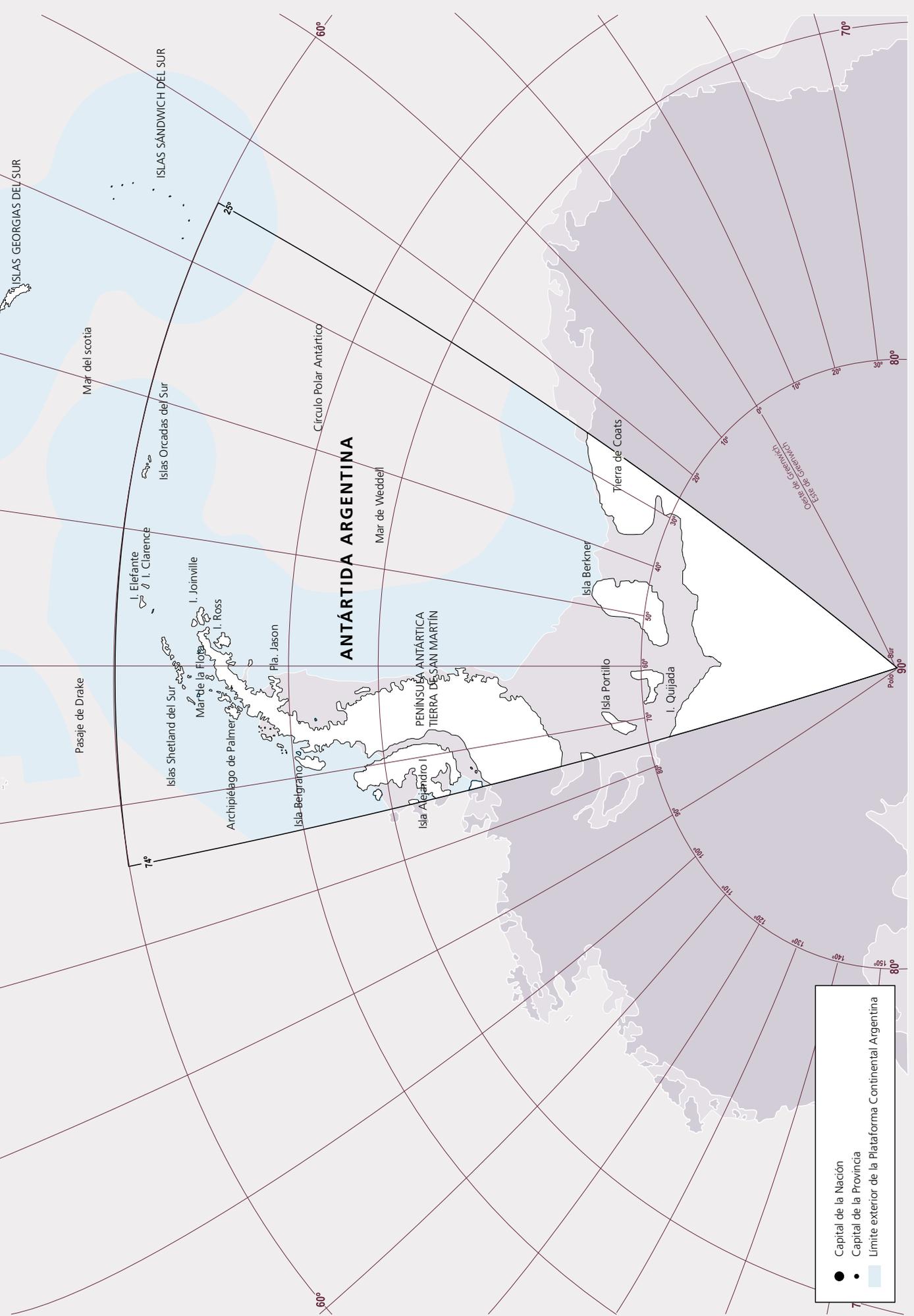
Coexisten dos clases de gobierno, el gobierno federal –cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación– y los gobiernos provinciales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y constituciones locales.

La Constitución Nacional ordena la estructura estatal sobre la base de la doctrina de separación de poderes en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, que otorga a cada uno atribuciones distintivas.

Por su superficie ocupa el cuarto lugar en América –después de Canadá, Estados Unidos y Brasil– y el séptimo lugar en el mundo. El territorio argentino está ubicado en su totalidad en la porción occidental del hemisferio Sur, y ocupa un espacio estratégico en el océano Atlántico en la conexión con el continente antártico.

MAPA BICONTINENTAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

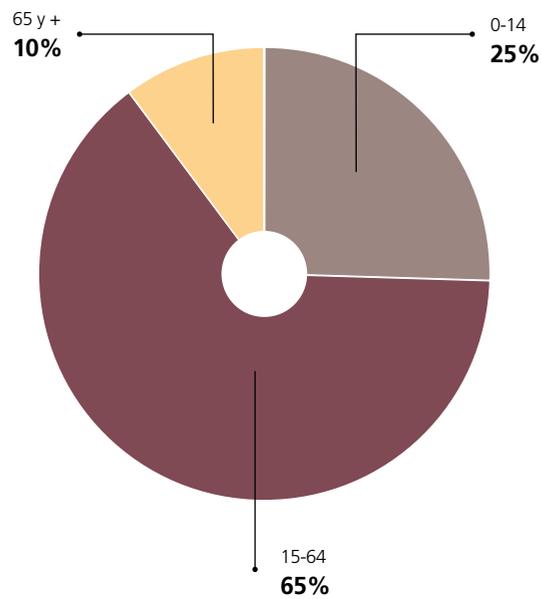




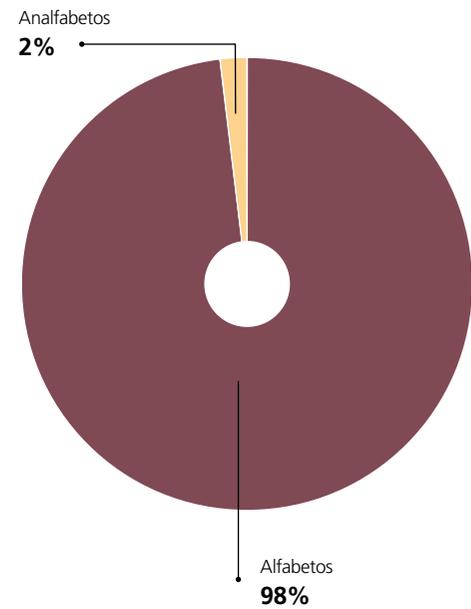
●	Capital de la Nación
•	Capital de la Provincia
■	Límite exterior de la Plataforma Continental Argentina

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base al mapa oficial del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD



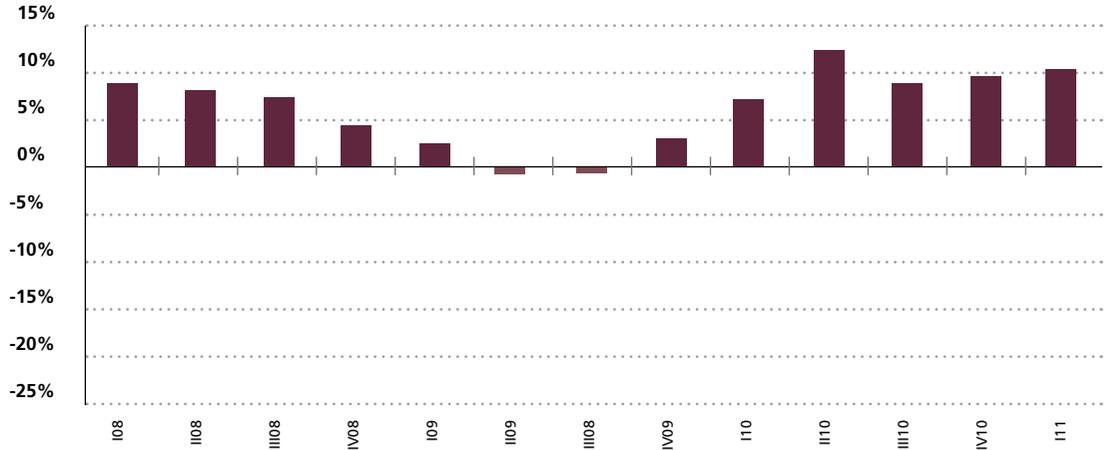
PORCENTAJE DE ANALFABETISMO EN POBLACIÓN DE MÁS DE 10 AÑOS



JURISDICCIÓN	SUPERFICIE KM ²	POBLACIÓN	DENSIDAD (HAB/KM ²)
Ciudad de Buenos Aires	203	2.890.151	14.237,2
Buenos Aires	307.571	15.625.084	50,8
Catamarca	102.602	367.828	3,6
Córdoba	165.321	3.308.876	20,0
Corrientes	88.199	992.595	11,3
Chaco	99.633	1.055.259	10,6
Chubut	224.686	509.108	2,3
Entre Ríos	78.781	1.235.994	15,7
Formosa	72.066	530.162	7,4
Jujuy	53.219	673.307	12,7
La Pampa	143.440	318.951	2,2
La Rioja	89.680	333.642	3,7
Mendoza	148.827	1.738.929	11,7
Misiones	29.801	1.101.593	37,0
Neuquén	94.078	551.266	5,9
Río Negro	203.013	638.645	3,1
Salta	155.488	1.214.441	7,8
San Juan	89.651	681.055	7,6
San Luis	76.748	432.310	5,6
Santa Cruz	243.943	273.964	1,1
Santa Fe	133.007	3.194.537	24,0
Santiago del Estero	136.351	874.006	6,4
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	21.571	127.205	5,9
Tucumán	22.524	1.448.188	64,3

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI)

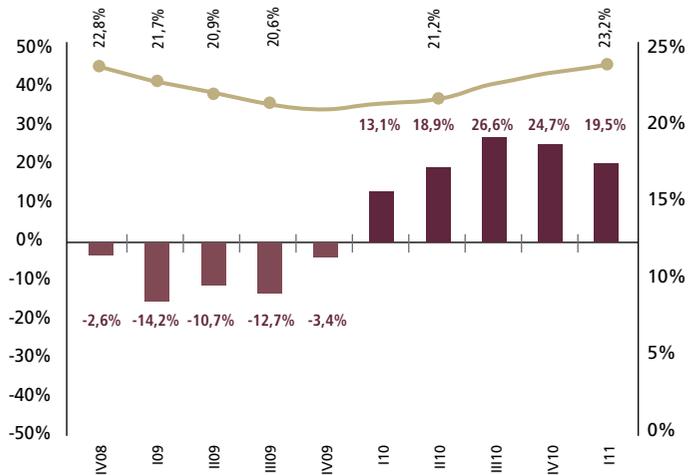
El PBI creció en el primer trimestre de 2011 un 9,9% con respecto a igual período del año anterior, y acumuló una suba del 93% en comparación con el mínimo alcanzado en el primer trimestre de 2002.



Fuente: INDEC.

INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA (IBIF)

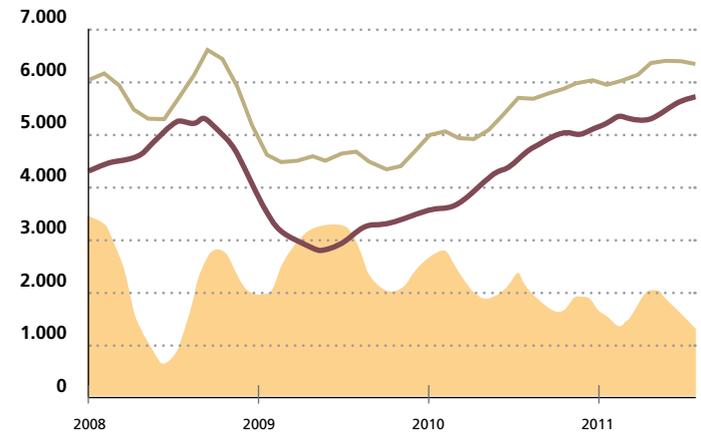
La IBIF se expandió en el primer trimestre de 2011 un 19,5% anual, acumulando un crecimiento del 305% desde el primer trimestre de 2002.



■ IBIF Variación anual
 — IBIF / PBI (eje der.)

BALANZA COMERCIAL

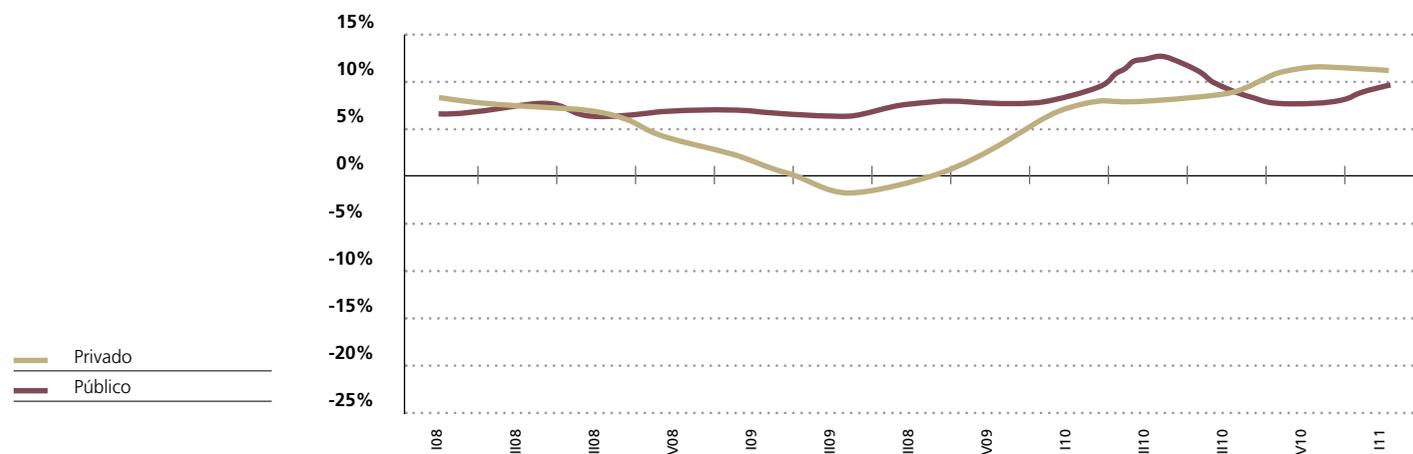
El saldo comercial de bienes acumula un superávit de 11.411 millones de dólares entre el primer trimestre de 2010 y el primer trimestre de 2011.



■ Balanza Comercial
 — Tasa de Desocupación (% de la PEA)
 — Tasa de Empleo (% de la población total; eje derecho)

CONSUMO PRIVADO Y PÚBLICO

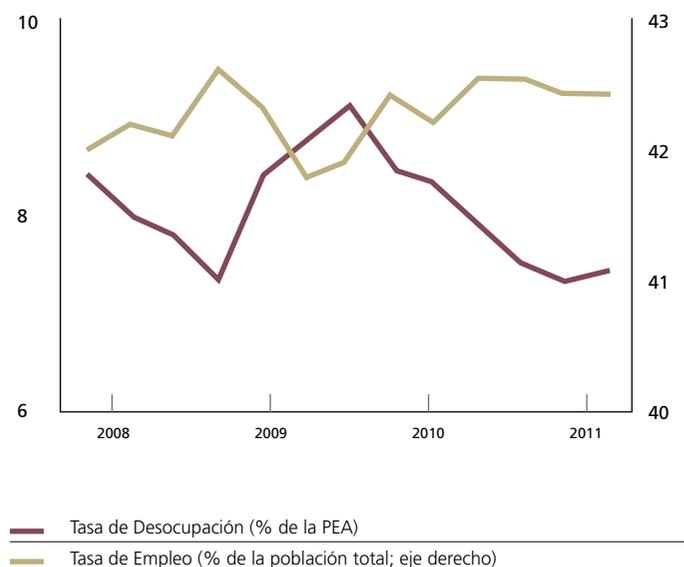
El consumo privado experimentó, en el primer trimestre de 2011, un aumento del 11,3% en comparación con el mismo periodo del año anterior, en tanto que el consumo público aumentó, en el mismo periodo, un 9,9%.



Fuente: INDEC.

EMPLEO

La tasa de desempleo es de 7,4% y la tasa de empleo de 42,4% en el primer trimestre de 2011 para el total de aglomerados urbanos.



DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

La distribución de la riqueza mejoró –medida mediante el Coeficiente de Gini– 0,014 puntos entre el primer trimestre de 2011 y el mismo período de 2010, reduciéndose la diferencia entre los ingresos de los hogares más ricos y los hogares más pobres del país y estableciéndose un Coeficiente de Gini de 0,399.



Fuentes: DEIS del MSAL.
Censo Nacional 2010 - INDEC.
Encuesta Permanente de Hogares - INDEC.
BCRA.
Subsecretaría de Programación Económica del MECON.

FUENTES

Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma, 2003.

CENTRO. *DesInventar Argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales y Ambientales - La RED - Corporación OSSO, 2010.

IGN: *Volcanes activos en Argentina*, 2009. www.ign.gov.ar

INPRES. *Terremotos históricos ocurridos en la República Argentina*, 2011. www.inpres.gov.ar

INPRES-CIRSOC. *Normas argentinas para construcciones sismorresistentes*. Reglamento INPRES-CIRSOC 103. Buenos Aires, 1991.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Grandes Obras de Infraestructura del Bicentenario Argentino*, 2010.

Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Libro de Gestión 2009-2010*.

Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*.

Perucca, L.- Pérez, A.- Navarro, C. "Fenómenos de licuefacción asociados a terremotos históricos. Su análisis en la evaluación del peligro sísmico en la Argentina". *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 61 (4), 2006.

SAyDS. *Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Buenos Aires, Dirección de Cambio Climático, 2007.

Sanahuja, H. *Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres*

en Argentina. Énfasis en los procesos de inversión pública, en el marco del Plan Estratégico Territorial. Panamá, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, en prensa.

Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación. *Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar, 2006.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. *Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Buenos Aires, Dirección de Cambio Climático. 2007.

Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan de Obras para Todos los Argentinos*. 2008.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance*. 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. 2004.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816 - 2010 - 2016*.

GLOSARIO

AYSA - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

BAPIN - Banco Nacional de Proyectos de Inversión

BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM - Banco Mundial

CAF - Corporación Andina de Fomento

CEE - Comunidad Económica Europea

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIMOP - Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas

COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo

CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales

CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación

DNV - Dirección Nacional de Vialidad

ENOHSA - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

IDEMPLAN - Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación

IDERA - Infraestructuras de Datos Espaciales de la República Argentina

IGN - Instituto Geográfico Nacional

IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos

ME - Ministerio de Educación de la Nación

MECON - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

MININTERIOR - Ministerio del Interior de la Nación

MINPLAN - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación

OMS - Organización Mundial de la Salud

ONU - Organización de Naciones Unidas

PAU - Programa Argentina Urbana

PET - Plan Estratégico Territorial

SaYDS - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

SIG - Sistemas de Información Geográfica

SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública

SSPTIP - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación

SSTF - Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación

ST - Secretaría de Transporte de la Nación

UBA - Universidad de Buenos Aires

UE - Unión Europea

UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas

UTN - Universidad Tecnológica Nacional

AUTORES

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

GRACIELA OPORTO

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

MARTA AGUILAR

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL

ÁNGELA GUARIGLIA

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN

MARTA AGUILAR

ALEJO BALESTRI

LUIS BALESTRI

DIEGO VESCIUNAS

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS

ALEJANDRO BOCCARDO

COORDINACIÓN DE EDICIÓN

ALEJANDRA WULFF

EDICIÓN DE TEXTOS

LUNA MIGUENS

ALEJANDRA WULFF

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA TERRITORIAL

COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA TERRITORIAL
MARIANA KOSSOY

COORDINACIÓN METODOLÓGICA DE IDENTIFICACIÓN
DE PROYECTOS
LUIS BALESTRI

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA ARGENTINA URBANA
JORGE BLANCO

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL PREVENCIÓN
Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y DESARROLLO
TERRITORIAL
JORGE FERNÁNDEZ BUSSY

EQUIPO TÉCNICO
MARÍA LORENA ARDISSONO
ALEJO BALESTRI
ALICIA BARACCO
JOSÉ LUIS BASUALDO
ALEJANDRO BOCCARDO
JULIO CASTELLANOS
MARCELO CASTILLO
MÓNICA DALL ARMELLINA
RODOLFO DOMNANOVICH
FLORENCIA GÓMEZ
SILVIA GONZÁLEZ
DANIELA GRIFONI
OLAF JOVANOVICH
GABRIEL LOSANO
LUNA MIGUENS
GUILLERMINA POMPOSIELLO
GIULIANA PURICELLI
MARIEL ROMERO
HERNÁN SEIGUER
MABEL SOSTILLO
NATALIA TORCHIA
CARLOS VERDECCHIA
DIEGO VESCIUNAS
ALEJANDRA WAGNER
ALEJANDRA WULFF

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL

COORDINACIÓN DE FOROS DE INTEGRACIÓN
LILIANA BENÍTEZ

COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN
RITA RIPANI

EQUIPO TÉCNICO
JULIÁN BENITEZ
ALEJANDRO EINSTOSS
RUBÉN FENOCHIETI
SERGIO GEVATSCHNAIDER
ROBERTO GRAÑA
LEANDRO LANDUCCI
PATRICIA LESCOANO
JUAN PABLO LIONETTI DE ZORZI
MATÍAS PARIMBELLI
MIRIAM PIVAS
SILVIA RAVAZZINI
FABIÁN SCHVARTZER
HUGO TERRILE

EQUIPO ADMINISTRATIVO
SUSANA AGESTA
DAMIÁN BONZANI
KARINA CERVIÑO
MARTÍN MIKAELIAN
ALEJANDRO OJEA
MICAELA RAPISARDI
FEDERICO ROLDÁN
CARLA SALONIA
AILÉN SANTAMARÍA
SOLEDAD SEIJO

ASESORES EXTERNOS
HERIBERTO AMERI
MARCELO GAVIÑO NOVILLO
ADOLFO KOUTOUDJIAN
MARCELO SILI



Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Hipólito Yrigoyen 250 CP C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Paseo Colón 189 Piso 11 Oficina 1108 CP 1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

Tel: (54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732 e-mail: pet@minplan.gob.ar
www.planif-territorial.gov.ar

ISBN 978-987-1797-08-0



9 789871 797080