

Argentina 2016

Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Construyendo una Argentina equilibrada, integrada,
sustentable y socialmente justa.

Introducción

La dinámica generada por el vasto proceso de globalización y de ajuste estructural de la economía de las últimas décadas ha generado en la Argentina una diversidad de efectos positivos y negativos, aunque entre ellos hay que resaltar un fuerte cambio en las estructuras productivas provocado por los efectos amplificadores del mercado libre y una ruptura social signada por un significativo debilitamiento cultural y educativo de la población, debido a las variaciones en las reglas de juego y en los valores visualizados como generadores de progreso y cambio social.

Esta ruptura provoca a nivel territorial la agudización de problemas existentes, ya que las diferentes áreas y regiones del país, históricamente desequilibradas, aumentaron sus niveles de deterioro y desigualdad. De esta manera se observa que en los últimos años la Argentina ha acentuado sus desigualdades internas: mientras las regiones centrales (región metropolitana y pampeana), concentran más del 75% del capital productivo agrícola e industrial, la mayor masa de trabajadores y de capacidad científico-tecnológica, las regiones periféricas entran en un círculo vicioso de declinación. La brecha que separa las áreas dinámicas y las áreas marginales se amplifica; en ese contexto desaparecen las relaciones de complementariedad instalándose un proceso de urbanización hegemónico que vacía las regiones pobres, debilita el campo y contribuye a la fractura interna en las ciudades, cada vez más grandes y anárquicas.

Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos sociales económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa.

A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo. Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país.

Estos procesos contemporáneos que afectan la vida cotidiana de la

gente se desarrollan en un escenario territorial históricamente desequilibrado. En efecto, el desarrollo de nuestro territorio nacional dependió históricamente de las formas de articulación e integración de nuestra economía y nuestra producción a los mercados internacionales, esta forma de integración benefició a las zonas y regiones funcionales al modelo agroexportador tradicional en tanto que perjudicó a otras áreas con pocas capacidades de inserción de sus productos en el mercado mundial. El resultado de este proceso histórico ha sido un territorio nacional profundamente desequilibrado, con una fuerte concentración demográfica en algunas áreas urbanas (el área metropolitana de Buenos Aires especialmente) y con áreas desérticas y desvalorizadas en numerosas provincias y regiones.

El Gobierno actual ha mostrado desde su asunción, un especial interés en revertir esta situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales. Para ello encomendó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una **Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permitiera reordenar el territorio nacional.**

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), como fue denominada, tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. No será una política territorial tradicional, elaborada sólo por equipos técnicos y en función de una demanda coyuntural, sino que constituye una **política transversal** que se inspira sobre la base de las necesidades reales y concretas de la población.

En este documento se perfilan las características generales y objetivos de esta Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de la Estrategia puesta en marcha para implementar la misma. En el Capítulo 1 se presenta un breve diagnóstico sobre la situación territorial en Argentina, poniendo el acento en la naturaleza de los procesos dinámicos que mueven el territorio más que en los problemas puntuales en sí mismos; en el Capítulo 2 se presentan los grandes objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el Capítulo 3 se presenta la estrategia para implementar dicha política, estrategia que requiere el proceso necesario de colaboración y construcción negociada entre acciones estatales y sociales. La Conclusión es muy breve ya que se considera un punto de partida para la acción o iniciación del proceso de reordenamiento del territorio. Se anexa además un Glosario de Términos, para clarificar el vocabulario y homogeneizar las interpretaciones.

La Problemática Territorial en la Argentina

El territorio argentino está asociado a más de 36 millones de habitantes distribuidos en un espacio de 3.761.274 km², con un producto interior bruto (PBI) del año 2003 de \$ 255.750 millones, que no figura actualmente entre las economías más prósperas, como en los albores del siglo XX si no que, por el contrario, está entre los más castigados y vulnerables en el concierto de las naciones del mundo.

Argentina tiene grandes desequilibrios económicos, sociales y territoriales que dificultan la realización de un modelo de organización interna equilibrada y sostenible y de una calidad de vida digna para su población.

El territorio está dotado de recursos naturales heterogéneos que resultarían funcionales – en general - al desarrollo de cualquier economía dinámica, buenos suelos, climas variados, abundantes tierras adecuadas para la instalación humana, diversos tipos de recursos energéticos, etc., una gran diversidad en el capital ambiental, así como también recursos humanos formados y en formación disponibles en el mercado. Sin embargo, existe una clara desigualdad en la distribución del potencial económico, fruto no sólo de la naturaleza sino particularmente de la aplicación de modelos de organización económica que han creado diferencias marcadas en las posibilidades de desarrollo de cada provincia.

Hoy se puede observar un territorio formado por regiones "ricas" y regiones "pobres", resultado de decisiones que no siempre tuvieron como objeto el desarrollo de un modelo autónomo de país sino el crecimiento de economías externas producto de la dinámica del modelo centro-periferia.

El mundo globalizado sorprende a Argentina en un momento de fuerte reflexión sobre sus posibilidades futuras y de apertura hacia el MERCOSUR; pero también en un momento complejo de su vida política interna, donde se creó una situación ficticia de "bienestar" y de "desarrollo", que llevó al quiebre económico, social e institucional del país a fines del siglo XX y por lo tanto, a una situación de parálisis y fragmentación del territorio nacional.

Hoy, en el esfuerzo por revertir esa situación, el territorio marca fuertes deficiencias que hay que superar para poder pensar en un desarrollo posible y sustentable, basado en la

creación de un nuevo patrón territorial y en la revalorización de la capacidad interna de las diferentes provincias y áreas geográficas del país. Esta nueva organización debe apoyarse en una evaluación crítica y detallada de:

- ◆ La situación geográfica del país y de cada una de sus provincias, en el nuevo orden globalizado.
- ◆ El nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales.
- ◆ Las características de la estructura productiva, definida en función de la participación de las industrias tradicionales y las actividades nuevas, y el empleo total de cada provincia o localidad.
- ◆ La dotación de infraestructura y servicios en cada provincia y su vinculación dinámica a nivel de país.

Además de tener en cuenta las diferentes ventajas comparativas o factores de desarrollo de cada porción del país, es necesario definir si el ajuste de esos factores es positivo o negativo con respecto a los objetivos del desarrollo sustentable; en muchos casos se puede observar que la inserción del modelo de desarrollo globalizado está creando nuevos desajustes territoriales y ambientales.

De allí que en este contexto, definir cuál es la situación territorial del país no se limita a realizar un listado de problemas que deben ser corregidos puntualmente, sino a identificar los procesos territoriales que deberán ser guiados o tratados en forma integral a través de juicios de valor orientados a seleccionar alternativas o estrategias de gestión para la toma de decisiones sobre su organización futura. A modo de ejemplo: un proceso territorial que hemos presenciado, ha sido la lenta (o rápida) migración de las industrias hacia la periferia de las ciudades que fue tratado como un problema territorial puntual; sin embargo, es un proceso de transferencia continua que ha creado un nuevo diseño del territorio urbano. A nivel de gestión, este proceso debería haber sido previsto y acompañado por una política de descentralización de la infraestructura productiva y de los servicios, situación que en nuestras realidades no se dio y por ende hoy, tenemos en general periferias urbanas de alto crecimiento demográfico con enormes déficits de servicios básicos.

En la actualidad, el proceso de globalización de la economía está generando en Argentina diversos procesos territoriales que señalan la necesidad de crear nuevas formas de organización del territorio más funcionales para el desarrollo de la producción con inclusión social y competitividad internacional, estos procesos territoriales emergentes son:

- ◆ formación de corredores bioceánicos,
- ◆ formación de nuevas regiones productivas,
- ◆ integración de regiones transfronterizas,
- ◆ demandas crecientes de infraestructura de telecomunicaciones, redes energéticas, redes generadoras de sinergias, nodos tecnológicos, nodos de servicios especializados,
- ◆ revalorización de los centros urbanos bien equipados,
- ◆ revalorización de la infraestructura como factor necesario del desarrollo,
- ◆ revalorización de la mano de obra especializada y calificada, entre otros.

Frente a ellos aparecen como totalmente superadas las acciones vinculadas a las teorías de los polos de desarrollo; la de los polos de desarrollo industrial, la de los ejes de desarrollo, la de la política regional "desde arriba", que no son capaces de dar respuestas a la gestión de los nuevos procesos desencadenados recientemente en el territorio. El riesgo reside en ignorar estos procesos, en no intervenir en ellos en forma oportuna o en no prever los desequilibrios territoriales y ambientales que pueden ocasionar y sus respectivos costos económicos.

La situación territorial del país

El análisis de los antecedentes estadísticos, de estudios realizados por instituciones públicas y privadas y por organismos de CyT, permiten identificar diferentes situaciones territoriales que constituyen la línea de base de las provincias frente al proceso de desarrollo y ordenación territorial que se desea iniciar ¹.

1- Algunas provincias, como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han desarrollado una estructura económica de buen tamaño, con marcada tendencia a participar de los circuitos internacionales de comercialización (exportaciones-importaciones) en forma competitiva, especialmente las tres primeras.

Contienen economías urbanas dotadas de un conjunto de servicios para apoyo de la producción, con un crecimiento demográfico positivo sostenido. Concentran el 66,9%

1- A fin de no perjudicar la lectura se concentraron las citas bibliográficas clasificadas temáticamente:

Datos referidos a NBI y datos demográficos: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda. 2001

Datos referidos a calidad de vida de la población: PNUD.

Informe del Desarrollo Humano de la Argentina. 2001 y 2002.

Datos referidos al PBI: PNUD. Informe del Desarrollo Humano en la Argentina. 2002

Datos referidos a empresas, casas y operaciones

bancarias: IdePyME –

ABAPPRA en Leopyme N° 31. Junio. 2003.

Datos referidos a línea de pobreza y línea de indigencia: INDEC – EPH Onda octubre 2002.

de la población nacional en sólo un 29.8% de la superficie territorial del país, con una modalidad de organización predominantemente urbana, ya que entre el 88 y el 96 % de su población habita en ciudades. Sólo el 15,3% de la población es rural, a pesar de la fortaleza de su producción primaria y de su participación permanente en los mercados internacionales. Concentran en conjunto el 75% del PBI nacional.

La calidad de vida de la población se ve reflejada a través del IDH (Indicador de Desarrollo Humano) que está ubicado entre el 0,867 para la Región Metropolitana y el 0,606 en el conjunto de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, ambos los más altos del país.

Son herederas "ricas" del modelo centro-periferia, cuya estructura ha funcionado como zona de acopio, de comercialización y de relación internacional con los centros capitalistas tradicionales, marcando un profundo desequilibrio territorial con respecto al resto del país.

El cambio a la economía globalizada ha puesto en jaque su funcionamiento pero rápidamente se está adaptando a las nuevas exigencias como consecuencia de su capacidad para manejar los capitales y las decisiones económicas y políticas, ya que se encuentran concentrados en ellas el 53% de las 500 empresas más importantes del país, el 78,2% de las casas bancarias, el 88,8% de los préstamos bancarios y el 89,4% de los depósitos.

La falta de planificación y previsión, la ausencia de un modelo de desarrollo claro y explícito y de políticas territoriales adecuadas, ha generado a través del tiempo, un proceso de desequilibrio territorial que se pone en evidencia en la distribución de la población, en los altos indicadores de concentración urbana y en el empobrecimiento de la población. En este último tema es necesario señalar que internamente en esas áreas hay "bolsones" de pobreza significativos: el 56,7% de la población total se encuentra bajo la línea de pobreza y se llega a situaciones de indigencia (27,2 % de la población) fruto del deterioro del nivel de ingresos (-18,8 % de ingresos entre 1995-2000) y un nivel creciente de desempleo (tasas de desempleo 10,4 % de la población activa) que han contribuido a la aparición de marginación social y situaciones de NBI altas (21,6 % de la población).

Existe un desequilibrio marcado entre estas provincias y el resto del país que lejos de suavizarse con el nuevo

modelo de globalización, se acentúa como consecuencia que estas provincias contienen al conjunto de ciudades o centros de mayor capacidad gerencial y nivel de equipamiento, la mayor accesibilidad a la infraestructura y disponen de sofisticados servicios a la producción, elementos que les permiten reordenar su territorio y responder rápidamente al modelo de economía globalizada emergente.

2- Otras provincias argentinas, que han sido identificadas siempre como provincias ricas: las provincias patagónicas; **Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz , Tierra del Fuego y las de Cuyo; Mendoza, San Juan y San Luis,** asientan su esfuerzo en la calidad de sus recursos naturales y en economías fuertemente asentadas en modelos de monoproducción.

Estas provincias afirman su capacidad y fortaleza en la disponibilidad y explotación de recursos específicos de alto valor en el mercado nacional y externo (ganadería ovina, lanas, manzanas, vitivinicultura, horticultura, otras) y la explotación de recursos naturales no renovables (petróleo, gas, energía hidroeléctrica, etc.) que resultan estratégicos para los procesos productivos y el funcionamiento de la actividad de todo el país, tanto en el modelo económico anterior como el propuesto por la globalización.

Frente al nuevo modelo globalizado, Cuyo –especialmente la provincia de Mendoza- suma a la posición geográfica estratégica en el oeste del país sobre las Rutas Nacionales 7 y 40, el papel de cabeza operativa del Corredor Bioceánico Central, que facilita la integración dinámica con la V Región y Región Metropolitana de Chile - a las que provee de gas y que le dan acceso directo a los principales puertos chilenos y la reconversión de su agricultura intensiva hacia la producción de variedades finas para producir vinos de mercado internacional.

Las inversiones realizadas en San Luis en la red de caminos responde también a esta necesidad de hacer más fluido el tránsito de camiones y el flujo comercial del MERCOSUR. En general, estas provincias tienen una buena oportunidad para posicionarse en el modelo de economía globalizada ya que atraen inversiones y capitales internacionales; además, se ha verificado la incorporación rápida del turismo nacional e internacional, cuyo efecto multiplicador se ha reflejado claramente en el equipamiento del territorio en los últimos años.

Tienen un buen nivel de desarrollo que se puede apreciar a través del IDH (Indicador de desarrollo humano) que oscila entre 0.529 y 0.566, semejante al de la Región Pampeana.

Este conjunto de provincias sin embargo, tiene debilidades territoriales marcadas que resultan difíciles de superar con las finanzas propias de cada provincia:

- ◆ Se encuentran emplazadas en las zonas áridas y semiáridas del país, con procesos de desertización rápidos que tornan a los recursos naturales básicos (suelo y agua) en bienes escasos, y por ende de alto valor en el mercado. Son necesarias fuertes inversiones en la infraestructura para el manejo del agua y la recuperación de tierras, así como también para la protección ambiental.
- ◆ Las actividades económicas más desarrolladas se sitúan en oasis que dependen del riego, particularmente en Cuyo, pero no todos los oasis tienen las mismas posibilidades de desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta la conectividad con los principales centros de comercialización. La provincia de San Juan y los oasis del sur de Mendoza, son los que más dificultades presentan en este sentido.
- ◆ Al igual que en el resto del país se han creado “bolsones” de pobreza: en Cuyo 61,3% de la población está bajo la línea de pobreza y en la Región Patagónica el 45,6%, con situaciones de indigencia marcadas (29,7 y 21 % respectivamente) aunque en estas regiones el deterioro del ingreso no ha sido tan marcado (-13.7 y -9.8, respectivamente) como en otras provincias. La población con NBI está en el orden de 20.6 y 12,7% respectivamente, muy por debajo de la media nacional (23,8%).
- ◆ La pobreza se arraiga en las grandes y medianas ciudades que son las encargadas de abastecer de servicios tanto a la población como a la producción. La competencia por el uso del suelo y por la disponibilidad de servicios, congestiona las ciudades y los accesos y constituye una limitante significativa para el desarrollo de las condiciones de competitividad de las actividades económicas instaladas o por instalarse.
- ◆ Existe un marcado desequilibrio urbano rural; el proceso de concentración urbana es muy alto (81,5 % y 88.8% 9 respectivamente) por las condiciones del medio natural. La población rural es escasa pero de alta capacitación y especialización (18.5 y 11.2 %) aunque con ingresos muy bajos.

- ◆ Existen vastas extensiones de territorio no ocupado, con baja prestación de servicios y baja accesibilidad, pero que contienen recursos estratégicos para el desarrollo nacional. Actividades como la minería, el uso de fuentes no convencionales de energía y otros, no han sido todavía objeto de desarrollo por parte de las provincias y del gobierno nacional. Hay por ende, un territorio subutilizado, con recursos económicos potenciales que todavía no entran al mercado. En muchos casos, especialmente en los nombrados, la capacidad de promoción de estos recursos por parte de las provincias es casi nulo, ya que disponen sólo de 4.5% en Cuyo y 2.5% en Patagonia de los depósitos bancarios del país y el 2.6 y 3.3 % respectivamente de los préstamos a la economía, movilizadas por menos del 11% de las casas bancarias en su conjunto, sobre el total del país.

3- Diferente es el destino seguido por el territorio de otras economías provinciales basadas en la agricultura de monocultivo. Las provincias del NOA: **Jujuy, Tucumán, Salta, a las que más recientemente se incorporan Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero**, mantuvieron en buenas condiciones de funcionamiento sus equipamientos y demostraron buena capacidad de organización; pero en las últimas décadas del siglo XX comenzaron a presentar fuertes dificultades por la falta de adecuación a las demandas de un mercado agrícola internacional cambiante y más exigente.

Sus estructuras productivas tuvieron serias dificultades para competir con ventajas frente al cambio de productos (remolacha azucarera en vez de caña de azúcar, por ejemplo) y lograr una economía más diversificada. Sólo la provincia de Salta ha logrado mantener algún nivel de inversión en forma continua, como consecuencia de la posibilidad de explotación petrolera y la producción de vinos de alta calidad.

En la actualidad, los IDH de Tucumán y Salta están casi un 40% por debajo de la media del país y decae notablemente en el caso de Jujuy (0.187) que junto con Formosa tienen los niveles más bajos de desarrollo del país.

Las provincias del NOA aparecen hoy como una economía debilitada desde el punto de vista productivo y empresarial y con muchas dificultades para poder adecuarse funcionalmente a la economía globalizada. Estas provincias han sufrido una marcada baja en su nivel de ingresos entre 1995-2000: en Tucumán -24, 4% y -18,8% en Salta. El caso

de Jujuy con un deterioro de ingresos de solo 0,2% revela que la crisis en esta provincia estaba ya instalada desde hace tiempo.

El NOA en su conjunto tiene el 69.4 % de su población bajo la línea de pobreza, un 35.1% en condiciones de indigencia, un alto porcentaje de población rural (21.5%) y de población desocupada (13.2%); en este último caso, es el más alto del país junto con las provincias del NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones).

En este ambiente las ciudades se deterioran ya que los servicios para la población y la producción crecen lentamente. Las provincias atienden con grandes dificultades esas demandas como consecuencia de la fragilidad de su recaudación. Se ha podido observar la necesidad de recurrir a en forma regular a subsidios del Gobierno Nacional.

El problema más serio es que en el modelo actual presentan un muy bajo atractivo para la colocación de capitales productivos. En consecuencia, su territorio muestra una estructura poco funcional al nuevo movimiento de la economía nacional e internacional.

Sin embargo, desde el punto de vista estructural, contienen una red urbana que cubre a todas las provincias, con un alto índice de conectividad interna, que podría ser rescatada para estimular un nuevo modelo de organización territorial productivo, ya sea de mercado nacional o local.

4- Finalmente, encontramos algunas provincias, las que forman el NEA: **Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones**, donde los indicadores señalan territorios con un nivel muy bajo de accesibilidad a los servicios, capacidad casi nula para captar inversiones a través del mercado de capitales privados (sólo el 1,3 de los depósitos bancarios, y 2.3% de los préstamos totales) porque las áreas no resultan interesantes para la inversión productiva.

Asociado a ello ha avanzado sustancialmente la pobreza: el NEA tiene el 71,3% de la población por debajo de la línea de pobreza, el 41,9% de la población en indigencia y un 35.1% de los hogares con NBI: todos los guarismos son los más altos del conjunto nacional. La tasa de empleo es también la más baja: 30.2 de desempleo, junto con el deterioro del ingreso en los últimos años (-25,87 %).

La situación territorial de estas provincias se desequilibra con respecto a las demás. La situación de exclusión social

está arraigada en la población urbana, pero sobre todo en la población rural que es la más numerosa del país sobre el total de población rural del país (23.7%) presentando cuadros muy agudos de marginalidad, desnutrición y deterioro en la calidad de los recursos humanos. La situación es, en muchos aspectos sociales, de emergencia y la actitud del Estado Nacional es de asistencia permanente para colaborar en la superación de estas condiciones.

Es importante destacar sin embargo, que en el contexto del proceso de integración del MERCOSUR, estas provincias juegan un papel de enlace muy importante con las ciudades y regiones brasileras, situación que justifica la preocupación del Estado Nacional para vincularlas a través de grandes inversiones en puentes y caminos. Esta es una oportunidad significativa para lograr la integración de estas provincias al nuevo modelo económico e indica un vía positiva ya que aún en los casos de mayor debilidad territorial, la estrategia y la creatividad puede ayudar a captar oportunidades y desencadenar un proceso de reestructuración y recuperación de las áreas más abandonadas.

Los desequilibrios desde la perspectiva de la infraestructura y el equipamiento

A este cuadro heterogéneo de desequilibrios estructurales del territorio nacional, se debe sumar una serie de déficits crónicos a nivel de infraestructura y servicios básicos:

- ◆ Argentina cubre parcialmente las demandas de servicios de agua de la población (81%) y sólo un 43 % en desagües cloacales. Las provincias más vulnerables con respecto al segundo tema son las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. (INDEC, Censo Nacional de Población. 2001)
- ◆ La red vial total del país tiene una extensión de 261.700 km., con altos déficits en cuanto a su calidad, ya que de ellos sólo el 27 % está pavimentado. Los desequilibrios son marcados:
 - ◆ La red nacional está pavimentada en un 81%.
 - ◆ Las redes provinciales (191.800 km) tienen solamente el 20% de su longitud pavimentada.

Esta distorsión crea situaciones de aislamiento, falta de competitividad y baja accesibilidad en zonas que podrían competir mejor en los mercados nacionales e internacionales. (Dirección Nacional de Vialidad. 2002)

◆ La disponibilidad de infraestructura para la producción es heterogénea : "se puede dividir" en seis grupos:

- a) Provincias con una buena disponibilidad y buen balance de infraestructuras: Neuquén, Río Negro, Mendoza y T. del Fuego, entendiéndose por "balanceada" a un acceso homogéneo a las distintas dimensiones de infraestructura.
- b) Provincias de alta disponibilidad: Bs. As, Santa Fe y Zona Metropolitana;
- c) Buena disponibilidad pero con un sector débil²: La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y San Luis;
- d) Disponibilidad intermedia balanceada: Chubut, Jujuy, Corrientes, Tucumán y Córdoba.
- e) Disponibilidad parcial: Catamarca, San Juan, Entre Ríos y Salta.
- f) Muy baja disponibilidad: Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Misiones³.

◆ **En la actualidad una gran proporción de la población está excluida y no puede acceder a las condiciones que le permiten cubrir sus necesidades básicas, en salud, educación, vivienda y otros aspectos fundamentales para la calidad de vida.** Esto constituye una injusticia y un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

Es difícil estimar la magnitud del problema porque la exclusión no es un estado preciso de fácil identificación y adopta múltiples formas. En este contexto, hay instalado un proceso de inequidad territorial derivado de un modelo defectuoso de asignación de recursos.

Por otro lado, existe una aparente contradicción entre el progreso y el empobrecimiento avanzando simultáneamente, que puede explicarse por esa distribución inequitativa en perjuicio de los grupos más vulnerables de la sociedad.

2 Uno de los sectores de infraestructura para la producción (agua, red vial, energía eléctrica, otro) tiene menos desarrollo que los demás en cada una de las provincias consideradas.

3 PNUD: Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002. Competitividad de las Provincias. Bs. As. Argentina, 2002, pág.50

Construyendo un nuevo modelo de desarrollo territorial

Los profundos procesos de deterioro, marginalidad y desequilibrio territorial de nuestro país, y paralelamente la necesidad de revalorizar la capacidad interna de las diferentes provincias y áreas geográficas que lo integran, están señalando la necesidad de crear un nuevo modelo de organización territorial para el desarrollo del país en función de objetivos y metas comunes. Los actores responsables de llevar adelante estas tareas deberán no sólo comprender sino también atender los complejos procesos de desarrollo territorial actuando en dos frentes simultáneos:

- ◆ la definición permanente de objetivos y lineamientos estratégicos y
- ◆ la ejecución e instrumentación de dichos lineamientos en la práctica.

Se debe superar el abismo entre las palabras y las cosas, entre el largo y el corto plazo y tratar de unir los deseos con la realidad, las intenciones globales y estratégicas de construir un nuevo modelo territorial de país con la ejecución concreta que paso a paso conduzca a alcanzar los objetivos planteados. Para ello será necesario trabajar en cada momento para:

- ◆ *Intervenir sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado, rescatando las capacidades instaladas y estimulando la superación de los déficits, para lograr el nivel de organización mínimo necesario para que el país deje de ser un mosaico desarticulado y arranque como unidad integrada e integradora.*
- ◆ *Mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales para que sean funcionales tanto a la calidad de vida de la población como a su capacidad productiva, moderando la competencia por el uso del suelo y estimulando la racionalidad en el uso de los recursos.*
- ◆ *Actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva, definida en función de la participación de las actividades tradicionales y de las actividades nuevas, ampliando*

el empleo total en cada provincia o localidad para superar los cuadros de pobreza.

- ◆ *Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e internacional para lograr la integración interna y externa del territorio y la accesibilidad a los recursos económicos potenciales.*
- ◆ *Trabajar sobre las zonas más atrasadas y menos dinámicas para ayudarlas a desarrollar un territorio sustentables con sus propios recursos naturales y humanos, estimulando en todo lo posible y en forma creativa su capacidad endógena de producción y su vinculación con los mercados nacionales y locales.*
- ◆ *Estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas, para que puedan colaborar solidariamente en la construcción de un territorio más funcional, equilibrado y equitativo, adaptado al desarrollo social, económico y ambiental deseado para la Argentina futura y con capacidad para sustentar los procesos generados.*

En síntesis, es necesario crear una nueva política que permita superar los desequilibrios señalados en las páginas precedentes y gestar un nuevo escenario territorial que conduzca a la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa.

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El Gobierno Nacional atendiendo sus compromisos sociales y políticos con la sociedad argentina ha definido una **POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL** de largo plazo que permitirá superar las limitaciones que se han señalado en el Capítulo anterior y que servirá además para sustentar el conjunto de las políticas nacionales, provinciales, municipales y sectoriales de desarrollo a poner en marcha, de manera de lograr un territorio más equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.

Esta política consiste en **guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional.**

No obstante, para lograr una intervención de esa naturaleza en la gestión del territorio no se puede depender sólo de la acción de las autoridades nacionales, es necesario apelar a la consolidación y fortalecimiento de los gobiernos provinciales y locales en el tema territorial, a la participación social, al avance de la integración socio-económica interna, de la integración y cooperación internacional – en particular en el Bloque MERCOSUR - y a la consolidación de un desarrollo económico sustentable y mejor repartido geográficamente. En otras palabras el desarrollo territorial depende, por un lado, de una compleja y dinámica vinculación entre territorio - ambiente - economía y sociedad y por otro lado de la construcción de una nueva manera de abordar y construir ese territorio.

En función de ello, a través de esta Política de Estado se pretende que cada organismo incorpore la dimensión territorial en su gestión de gobierno y a la par, que la sociedad argentina comprenda que este tema es una competencia compartida con las instituciones de gobierno, tomando conciencia de su responsabilidad como actor territorial. Se trata de una perspectiva de carácter transversal al conjunto de la gestión socio-gubernamental que debe permitir superar la actitud de competencia entre provincias y entre municipios, para instalar modelos de gestión compartida del territorio en el contexto de un **marco territorial nacional consensuado.**

Este marco territorial consensuado de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es lo que denominamos **modelo deseado de país, visión prospectiva o la imagen del territorio que se desea construir en el largo plazo**, o lo que en el lenguaje cotidiano se señala como el "**hacia dónde vamos**" o "**cómo queremos que sea nuestro país en el futuro**". Este modelo deseado constituye una guía para orientar las iniciativas individuales y la organización del territorio nacional hacia el aprovechamiento de la diversidad natural, el desarrollo productivo, la creación de nuevos puestos de trabajo, el desarrollo y la valorización del patrimonio histórico cultural.

A partir de esta **voluntad común explícita** será más fácil diseñar y poner en marcha un proyecto político nacional y superar la situación de "mosaicos" regionales y provinciales vigente.

No obstante, construir este modelo de país denominado **Argentina 2016** implica una búsqueda de equilibrio entre una visión pesimista fundamentada en los grandes desequilibrios regionales existentes, la debilidad institucional de las provincias para resolverlos y las durísimas experiencias vividas entre 2001/2 y un optimismo desmedido sin fundamentos históricos. Para resolver esta disyuntiva y avanzar en la definición de una visión prospectiva moderna, democrática y plural del territorio nacional es necesario conjugar el rol promotor del Estado con la visión anclada en los valores y las necesidades cotidianas de las personas. Sólo considerando estos dos enfoques se podrá definir un conjunto de metas competitivas desde el punto de vista económico, inclusivas desde el punto de vista social, equitativas desde el punto de vista político y sustentable desde el punto de vista ambiental.

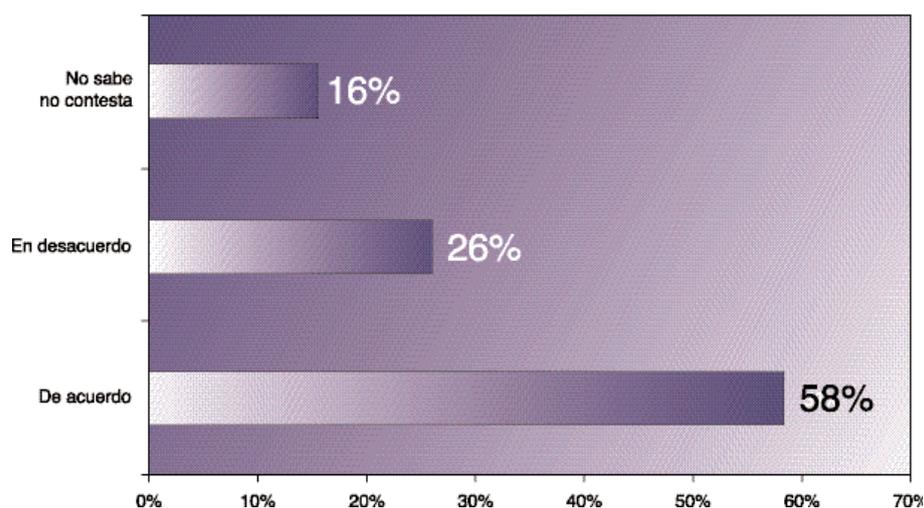
Los valores en la construcción de una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El avance de la globalización ha profundizado en los últimos años una serie de debilidades y problemas vinculados fundamentalmente a la construcción de nuevas desigualdades y desequilibrios sociales y económicos. Estas debilidades,

sumadas a las ya existentes, han desencadenado problemas sociales difíciles de manejar: marginación social con aparición de cuadros de pobreza extrema y hambre, desempleo creciente, pérdida de calidad en los recursos humanos disponibles, discriminación y desigualdad de género, mortalidad infantil y materna sostenida, salud en crisis, avance de enfermedades ya desterradas, recursos naturales en retroceso, entre otros. A estas carencias manifiestas en la vida cotidiana de millones de argentinos se suma la pérdida de valores sociales y culturales que son imprescindibles para cohesionar una sociedad y llevarla por un sendero de progreso y desarrollo.

Así se advierte cómo el respeto por la vida, las personas, los bienes ajenos, la cultura del trabajo se diluye junto con el sentido de dignidad, integridad, responsabilidad y honestidad. Se puede detectar también cómo el honor cede al oportunismo y el aprovechamiento, cómo la justicia cede ante la defensa de intereses particulares y la lealtad es desplazada por el servilismo, hechos que quedan demostrados a través de la deshonestidad, la mentira, la injusticia, la ambición desbordada, el soborno y la corrupción de la vida pública y privada.

¿Está de acuerdo con que la declinación de nuestros valores es la base de la decadencia Argentina?*



Por otro lado, a través de diferentes análisis sociales se observa por parte de la población en general un gran descreimiento y descontento con las instituciones garantes de la ciudadanía civil y política a las cuales responsabilizan en gran parte por la decadencia moral y económica del país. Encuestas recientes demuestran de manera categórica, que la población en general cree que la crisis actual es en gran parte

* Fuente: Graciela Römer y Asociados en Rotondi, G., Acevedo, P; Aquin, N. y Nucci, N. en "Valores de Ciudadanía y Prácticas Solidarias". Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

fruto de la pérdida de valores por parte de la sociedad argentina.

A pesar de estos hechos cotidianos y arraigados en la Argentina contemporánea, numerosos trabajos y encuestas sociales demuestran que los jóvenes mantienen hoy en día una mayor predisposición hacia los valores tales como la libertad, la justicia, la solidaridad, la igualdad, manifestando por otro lado una baja apreciación por los valores que llevaron al país a un profundo deterioro social (competencia desmedida, fragmentación, individualismo, corrupción, enriquecimiento ilícito, etc.). Esta predisposición por parte de la población hacia valores más humanos son una fuente imprescindible de transformación social y cultural de la Argentina que es necesario revalorizar.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Nacional a través de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se hace eco de estas profundas necesidades cotidianas y demandas, e intenta revertir el proceso de deterioro social reconstruyendo a través de las diferentes políticas públicas, los valores desde los cuales se gestó históricamente la grandeza de nuestro país.

El modelo de país deseado se inspira en consecuencia, en las necesidades reales y cotidianas de la gente y en valores sociales que intentan ser recuperados por la sociedad argentina como ha sido expresado a través de diferentes mecanismos sociales y políticos en los últimos años (arraigo, compromiso con el país, responsabilidad política, respeto mutuo, conciencia nacional, solidaridad, participación, creatividad, identidad).

La valorización de estas necesidades y la recuperación de los valores de las personas son lo que inspira a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, aportando una visión de abajo hacia arriba que complementa la visión del Estado y permite generar un escenario de alianzas entre Sociedad y Estado para el desarrollo real y posible del territorio. Señalan además, la necesidad de apoyar la ejecución de la visión de largo plazo sobre la estrategia de Desarrollo Local - es decir el desarrollo de los lugares cotidianos - para poder captar los cambios, las nuevas conductas y construir el escenario deseado y posible desde la perspectiva de las personas, considerando al argentino como actor multifacético responsable del desarrollo del territorio. La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no es un proyecto técnico vacío de contenido humano y social; por el contrario es y deberá ser una oportunidad para que los habitantes de esta tierra podamos recuperar los valores necesarios para disfrutar de una vida digna.

El rol y la visión estratégica del Estado en la Construcción de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La construcción de una Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial requiere de un Estado activo, promotor, capaz de estructurar políticas y estrategias operativas. Para definir esa Política de largo plazo, el Estado se apoya, entre otros, en la lectura de los siguientes fenómenos:

- ◆ Los paradigmas dominantes del siglo XXI, que reconocen y consolidan la imagen de la sociedad del conocimiento, la flexibilidad de los términos de intercambio, la integración regional, la interdependencia entre los componentes de la sociedad global, la protección del ambiente, las tramas intangibles de la información y la comunicación.
- ◆ Las tendencias y lógicas de integración con los países fronterizos, las tramas urbanas que genera y la formación de nuevas regiones con una organización territorial diferente a las tradicionales, pero capaz de asociarse a ellas.
- ◆ Las dinámicas de regiones ganadoras y regiones perdedoras propias del proceso de globalización que afecta no sólo las regiones de nuestro país, sino también a los grandes bloques económicos internacionales como el Mercosur.
- ◆ La diversidad regional y local, los recursos naturales y humanos disponibles, las tramas, flujos y problemas acumulados en el modelo tradicional de desarrollo territorial.
- ◆ Las nuevas propuestas económicas del Gobierno Nacional asentadas en el equilibrio fiscal, la consolidación del mercado interno a través del aumento y expansión de los salarios, tipo de cambio competitivo para las economías regionales y tasas de interés que favorezcan la inversión productiva, todo ello en un marco de consolidación de la integración económica de la Argentina en el Mercosur y el resto del Mundo.

- ◆ La dinámica y la trayectoria política de la Argentina que desemboca en la construcción de un modelo político más justo y equitativo desde el punto de vista económico y social y más soberano desde el punto de vista político internacional.

Desde esa perspectiva, liderada por el Estado, cobra especial importancia entonces la reforma constitucional de 1994, los acuerdos de integración y cooperación, los grandes espacios de integración transfronteriza en gestación, los nuevos ejes de desarrollo nacional e internacional o regiones-corredor, las nuevas iniciativas económicas y la necesidad de redefinir los territorios tradicionales a la luz de dimensiones supra-territoriales, apoyadas en los avances de la información y las comunicaciones.

El modelo de país definido por la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

En función de esta doble perspectiva de los valores y las necesidades de las personas y el rol activo del Estado, se definió el modelo territorial que se pretende construir en el horizonte temporal del año 2016 y que ha sido denominado "**Argentina 2016**". Fecha en que se cumple el Bicentenario de la Independencia Nacional.

Este modelo territorial "**Argentina 2016**" es el de un *país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en donde cada habitante de este suelo y su comunidad haya logrado:*

- 1. Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino.*
- 2. Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.*
- 3. Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.*
- 4. Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.*

5. Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

El acercamiento y la convergencia entre la perspectiva de las personas y el rol activo del Estado constituyen la base de una nueva forma de hacer política territorial en Argentina; desde ese enfoque valorativo y estratégico, el desarrollo se mide tanto por los logros alcanzados por las personas, como por la cantidad y calidad de las inversiones, la infraestructura instalada o las acciones realizadas por el Estado. En esta visión la inversión se justifica, las acciones se validan, las políticas son eficientes, las intervenciones exitosas, en la medida que el habitante de ese territorio en transformación, logra asimilar los beneficios en provecho personal, de su familia, de su comunidad y participar en forma activa del progreso de su territorio.

A continuación se presenta cada uno de los logros esperados con sus correspondientes valores, políticas a implementar y productos a obtener:

Desarrollar la identidad territorial y cultural y el sentido de pertenencia de la población al territorio argentino

es un logro que se sustenta en valores tales como la conciencia y el compromiso frente al territorio nacional. Ello se logrará a través de políticas que estimulen el desarrollo de la cultura y el patrimonio territorial en todas sus formas y que consoliden la identidad nacional y regional. Como producto de estas políticas cada persona podrá elegir y desarrollar su proyecto de vida en un ámbito territorial de respeto cultural y equidad social.

Alcanzar el progreso económico según las capacidades y proyectos personales con la opción real de hacerlo en su región de origen es un logro ambicioso que se alcanzará no sólo con el desarrollo económico y el equilibrio territorial del país, sino también con el arraigo de la población a su territorio de nacimiento o de adopción. Las políticas a desarrollar desde el Estado se deberán orientar en este sentido a:

- ◆ Propiciar la integración y la difusión espacial de las actividades y el equilibrio territorial del país.
- ◆ Guiar y controlar el crecimiento espontáneo de las actividades productivas garantizando un uso equilibrado y sustentable del territorio.
- ◆ Integrar en forma fluida todo el territorio nacional, incrementado la accesibilidad, conexión e interrelación

entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado, acentuando a su vez la conectividad con los países limítrofes.

- ◆ Desarrollar la infraestructura para la producción (agua, energía, comunicaciones) en forma equilibrada y en función de las potencialidades regionales, en todo el territorio nacional de manera que posibilite la generación de nuevas actividades y empleos.

Como producto de estas políticas las personas y sus comunidades podrán acceder a los recursos económicos, ambientales, tecnológicos, información, accesibilidad e infraestructura suficientes para alcanzar sus objetivos personales teniendo la opción de hacerlo sin abandonar su territorio de pertenencia e identidad cultural.

Alcanzar la sustentabilidad ambiental del territorio de manera que se garantice la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo es un logro que se sustenta en valores tales como la conciencia ambiental, la responsabilidad activa, el respeto por la biodiversidad. Las políticas que necesariamente deben acompañar estos valores son:

- ◆ Capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables.
- ◆ Mejorar los conocimientos en torno a recursos naturales y ambientales.
- ◆ Incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas transversales en todas las políticas y acciones territoriales públicas y privadas a nivel federal, provincial y local.
- ◆ Organizar y proteger el ambiente y el paisaje a través de un manejo integrado de los recursos del medio natural, de los asentamientos humanos y de zonas de fragilidad económica y social.

Como producto de estas políticas cada persona y su comunidad podrán disponer de los recursos sin poner en juego la biodiversidad, aún frente a rápidos aumentos de productividad.

Participar en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas es un logro que sólo se puede sustentar con conductas responsables y democráticas en una sociedad organizada y con compromiso social. Las políticas que se deberán poner en marcha estarán orientadas a:

- ◆ Generar y fortalecer los instrumentos y las organizaciones de planificación y gestión territorial en

todos los niveles a través del capital social y humano disponible en cada región.

- ◆ Consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo territorial a través de diferentes mecanismos de participación y sensibilización y de educación formal e informal.

Como producto de estas políticas cada persona y su comunidad podrán consolidar una convivencia pacífica, con reconocimiento pleno de la legitimidad del Estado, con mayor participación ciudadana y competencia legal y operativa en el proceso de desarrollo y ordenamiento territorial.

El último logro esperado consiste en posibilitar el **acceso de la población a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.**

Cimentado sobre el valor de la dignidad de las personas las políticas y los proyectos del Estado deberán:

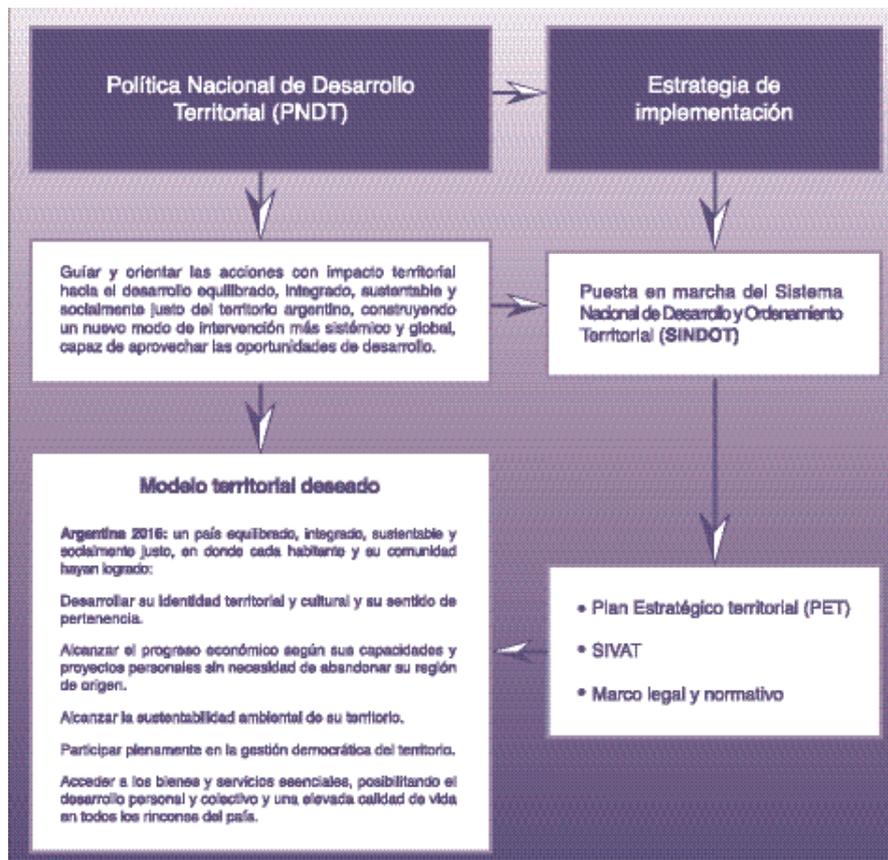
- ◆ Ordenar el funcionamiento de los asentamientos humanos, a través del desarrollo y la refuncionalización de áreas y ciudades, mejorando la capacidad para organizar sus respectivas regiones y contener laboralmente a su población.
- ◆ Mantener un acceso equitativo a las infraestructuras; la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo de manera que se promueva la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.

Como producto de estas políticas cada persona y su comunidad podrán acceder al empleo, la vivienda, la salud y la educación a fin de desarrollar su proyecto de vida.

Estrategia e Instrumentos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Toda política requiere de estrategias e instrumentos para poder ponerse en marcha y generar los efectos deseados. La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) como estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel Nacional, Provincial y Local. El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) es el instrumento operativo a través del cual se implementa la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Señala el modo de intervención capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo, permitiendo así construir un mayor equilibrio e integración territorial.

El gráfico siguiente presenta la organización de las diferentes instancias de la PNDT:



Para ello el SiNDOT pone en marcha tres componentes básicos que debidamente articulados y movilizados garantizarán el logro de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, estos componentes son:

- ◆ El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), el mismo define los planes, programas y proyectos a poner en marcha.
- ◆ El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT). Este sistema genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.
- ◆ Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Define las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

El Plan Estratégico Territorial (PET)

El PET es un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido por la Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El PET no constituye el "Gran Plan" para todo el país, sino que actúa selectivamente, en forma estratégica, para instalar un proceso de ordenamiento territorial flexible y abierto que permita construir un proceso de desarrollo territorial bajo un escenario de cambio permanente.

El PET es una **construcción política progresiva** y por lo tanto no se define solo de arriba hacia abajo, sino que se va construyendo paulatinamente en forma participativa con los actores de los diferentes niveles de organización territorial del País (Nación, Provincias y Municipios) con las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil (Cámaras, Federaciones, Sindicatos, Universidades y Organismos de Ciencia y Técnica, etc.). **La ejecución del PET será por lo tanto descentralizada, dinámica y flexible.** Bajo este contexto, las provincias y los municipios diseñarán y reorientarán creativamente el desarrollo de su territorio, elaborando sus planes de corto y mediano plazo, en sintonía con el modelo de país deseado.

La secuencia de formulación, ejecución, evaluación y reformulación de los planes y acciones estará definida por el marco legal que sustente las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial y por el ritmo político institucional del país, de manera que cada plan coincida con una determinada gestión política, pero respetando la continuidad de los objetivos de mediano plazo y el modelo de país “**Argentina 2016**”. Esta situación permite posicionarse en la perspectiva de la **planificación estratégica**, donde el diagnóstico de los problemas y de las potencialidades del territorio permiten llegar rápidamente a la identificación de los objetivos específicos y metas de ejecución del plan y a la elaboración de un escenario territorial propuesto que reflejará la situación que se desea alcanzar en el corto y mediano plazo.

En la formulación del Plan deberán rescatarse los esfuerzos realizados a nivel nacional en las últimas décadas, particularmente los documentos producidos ⁴ en el nivel nacional y la profusa documentación del sistema científico nacional en el tema, para poder avanzar rápidamente en la construcción de los objetivos de corto, mediano y largo plazo y no quedar atrapados en los procesos de diagnóstico de la situación nacional. La calidad de estos esfuerzos, las numerosas reuniones de consulta y de participación en el nivel institucional nacional, provincial e internacional, permiten afirmar que el Ordenamiento Territorial no genera hoy un proceso de debate nuevo en el país. El debate ya está instalado y se puede inferir la existencia de un diagnóstico general ya consensuado; el esfuerzo y el desafío debe orientarse hacia la puesta en marcha de acciones concretas de desarrollo y ordenamiento del territorio.

En base a los “logros esperados” en el Modelo de País “Argentina 2016” se exponen las políticas y los objetivos sobre los cuales se va a centrar el Plan Estratégico territorial en los próximos cuatro años:

1: Desarrollar la Identidad territorial, cultural y el sentido de pertenencia

Política: Estimular el desarrollo de la cultura y el patrimonio territorial en todas sus formas.

- ◆ Diseñar e implementar planes, programas y proyectos que permitan identificar, preservar, desarrollar y difundir el patrimonio cultural regional.

4 Subsecretaría de Acción de Gobierno-Secretaría General de la Presidencia de la Nación: Reflexiones y orientaciones para la formulación de una Política de Ordenación Territorial(1994) Bases para la formulación de una estrategias de Ordenación Territorial (1995), Comité Federal de Ordenación Territorial , del Programa de Ordenación Territorial (1999) PNUD: Argentina: la oportunidad para su reencuentro. Metas de Desarrollo de la Cumbre del Milenio. Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina (2002)

- ◆ Relevar, consolidar y/o organizar redes temáticas vinculadas al patrimonio regional que permita mejorar la planificación y las inversiones vinculadas a la temática.
- ◆ Implementar acciones de promoción en forma conjunta con las organizaciones turísticas y culturales que permitan difundir el patrimonio cultural y consolidar las identidades regionales.
- ◆ Valorizar los recursos patrimoniales como dinamizadores de las economías locales y regionales.

2: Impulsar el progreso económico para que las personas y sus comunidades alcancen sus proyectos de vida sin necesidad de abandonar la región de origen

Política A: Propiciar la integración y la difusión espacial de las actividades y el equilibrio territorial del país.

- ◆ Implementar acciones territoriales (integración espacial de actividades, cualificación de lugares, consolidación de barreras sanitarias y de áreas protegidas, etc.) que permitan mejorar la competitividad de las diferentes regiones del país.
- ◆ Implementar acciones para la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación para desarrollar el teletrabajo y contribuir a la descentralización y desconcentración urbano territorial de la Argentina.

Política B: Guiar y controlar el crecimiento espontáneo de las actividades productivas garantizando un uso equilibrado y sustentable del territorio.

- ◆ Diseñar e implementar planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial de manera de controlar y organizar en forma eficiente el uso del suelo y las actividades que allí se desarrollan.

Política C: Integrar en forma fluida todo el territorio nacional, incrementando la accesibilidad, conexión e interrelación entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado, acentuando a su vez la conectividad con los países limítrofes.

- ◆ Implementar acciones de mejoras de los diferentes modos de transporte ya existentes y crear nuevos servicios complementarios para consolidar la multimodalidad y la competitividad del sistema de transporte nacional, incentivando la vinculación interna, con los países limítrofes el comercio internacional.
- ◆ Implementar acciones de mejoras de las redes de caminos rurales, mineros, turísticos y que sirven a otras actividades,

Subsecretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Coordinación: Desarrollo e Integración Territorial. Kirchner Néstor: Plan de Gobierno. www.kirchnerpresidente.com.ar CIMOP : Una visión estratégica del transporte en Argentina. Horizonte 2010.(2003)

para tornar competitivas dichas actividades y conectar en forma fluida el territorio nacional.

Política D: Desarrollar la infraestructura para la producción (agua, energía, comunicaciones) en forma equilibrada y en función de las potencialidades regionales, en todo el territorio nacional de manera que posibilite la generación de nuevas actividades y empleos.

- ◆ Planificar las infraestructuras para la producción en función de los planes de ordenamiento territorial y ambiental de nivel nacional, provincial y municipal.
- ◆ Diseñar e implementar nuevos mecanismos de financiamiento y de gestión para la creación y mantenimiento de la infraestructura.

3: Promover la sustentabilidad ambiental del territorio

Política A: Capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables.

- ◆ Diseñar e implementar estrategias y programas de capacitación y sensibilización ambiental a través del sistema educativo formal y no formal y de redes de organizaciones no gubernamentales.
- ◆ Identificar y consolidar las redes de educación ambiental de nivel local y regional para promover el uso sustentable del territorio.

Política B: Mejorar los conocimientos en torno a los recursos naturales y ambientales.

- ◆ Consolidar una red nacional de investigación, información y promoción ambiental con la participación de los organismos de ciencia, tecnología y ONGs.
- ◆ Realizar estudios sobre capacidad portante de los ecosistemas y/o diseñar estrategias con organismos competentes para su evaluación, en base a la identificación y/o diseño de inventarios de recursos naturales y ambientales y sus posibilidades de desarrollo.
- ◆ Realizar estudios sobre el deterioro ambiental que provocan y provocarán las diferentes actividades económicas actuales y futuras.

Política C: Incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas transversales en todas las políticas y acciones territoriales públicas y privadas a nivel nacional, provincial y local.

- ◆ Diseñar e implementar programas de capacitación al personal del sector público en la temática ambiental.

- ◆ Mejorar el marco legal ambiental en todas las jurisdicciones nacionales.
- ◆ Implementar acciones de fortalecimiento en las administraciones públicas en sus diferentes niveles para que puedan administrar los procesos ambientales de sus respectivos territorios.

Política D: Organizar y proteger el ambiente y el paisaje a través de un manejo integrado de los recursos del medio natural, de los asentamientos humanos y de zonas de fragilidad económica y social.

- ◆ Diseñar y ejecutar planes y programas de ordenamiento territorial y ambiental, tanto en las zonas urbanas como rurales y naturales.
- ◆ Diseñar y poner en marcha estrategias, planes y programas específicos para monitorear, prevenir y controlar los fenómenos naturales de carácter catastrófico en forma coordinada con los organismos de manejo de emergencias existentes.

4: Impulsar la participación comunitaria en la gestión democrática del territorio

Política A: Generar y fortalecer los instrumentos y las organizaciones de planificación y gestión territorial en todos los niveles territoriales (nacional, provincial y municipal) a través del capital social y humano disponible en cada región.

- ◆ Identificar a las competencias distribuidas entre los niveles de autoridad formal (nación, provincia, municipio) y las entidades territoriales para desprender funciones, obras y servicios.
- ◆ Diseñar y crear redes y ámbitos formales para la planificación estratégica territorial, la concertación de políticas territoriales y la resolución de conflictos con la participación del sector privado y la sociedad civil.
- ◆ Diseñar y crear mecanismos de asistencia técnica y financiera para apoyar a las diferentes organizaciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo territorial.

Política B: Consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo territorial a través de diferentes mecanismos de participación y sensibilización y de educación formal e informal.

- ◆ Identificar y definir las instancias de participación ciudadana en las políticas y proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial.

- ◆ Formular y sancionar normas que regulen el régimen de competencias de participación social, explicitando con claridad no solo el ámbito territorial, la finalidad de la participación sino también la dimensión temporal y oportunidad de la misma.
- ◆ Diseñar e implementar proyectos de capacitación y sensibilización sobre el alcance de las políticas territoriales y la función de los ciudadanos dentro de las mismas.

5: Posibilitar el acceso de la población a los bienes y servicios esenciales en todo los rincones del país

Política A: Ordenar el funcionamiento de los asentamientos humanos, a través del desarrollo y la refuncionalización de áreas y ciudades, mejorando la capacidad para organizar sus respectivas regiones y contener laboralmente a su población.

- ◆ Diseñar e implementar procesos de micro-regionalización y desconcentración territorial.
- ◆ Diseñar e implementar procesos que estimulen el crecimiento de las ciudades intermedias para asentar en forma eficiente las políticas de descentralización.
- ◆ Diseñar e implementar procesos para el desarrollo de los asentamientos de rango menor para que sean cabeceras dinámicas de los territorios rurales, mineros, turísticos y de otras actividades.
- ◆ Diseñar e implementar un plan de control y regulación del crecimiento de la Región Metropolitana de Bs. As.

Política B: Mantener un acceso equitativo a las infraestructuras, la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo de manera que se garantice la igualdad en la calidad de vida y en las oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.

- ◆ Diseñar e implementar planes y programas habitacionales que permitan el acceso de toda la población a su propia vivienda y la eliminación de las villas miserias y los asentamientos irregulares.
- ◆ Diseñar e implementar planes y programas de equipamiento y de cobertura de los servicios sociales básicos, tanto en zonas urbanas como rurales, de alta, media y baja densidad.
- ◆ Mejorar la calidad y frecuencia de los servicios de transporte y diseñar e implementar planes y programas que permitan el acceso equitativo de la población a los bienes servicios básicos.
- ◆ Identificar y crear nuevos mecanismos y modos de financiamiento y gestión para la creación y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento social.

El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)

Tal como fuera mencionado al inicio del Capítulo 3, el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) posee como segundo componente al **Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)**. Este Sistema generará la información necesaria para planificar, articular y gestionar las relaciones entre los actores y asistir en términos técnicos, metodológicos y económicos, para ello se requiere de un conjunto de actores, vinculaciones institucionales, recursos e instrumentos de gestión movilizados en forma permanente para asegurar el proceso de desarrollo del territorio y los logros esperados en modelo de país de la PNDT.

Este conjunto de actores, recursos e instrumentos no podrá ser más como lo fue en el pasado sólo una dotación exacta de dinero, una base de datos o una biblioteca especializada, sino que deberá construirse una red de Actores e Instituciones (Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, Municipios, Universidades, ONGs, Empresas, Gremios, Sindicatos, Organismos de Cooperación internacional, etc.) vinculados entre sí, para fomentar y consolidar a través de diferentes mecanismos de asociación y cooperación las siguientes actividades:

- ◆ **La generación, el intercambio y la difusión de información territorial.** Existen en Argentina numerosas fuentes y recursos de información, no obstante la información disponible se encuentra en muchos casos dispersa, fragmentada, incompatible con otras fuentes o con niveles de agregación que imposibilitan su uso real. Frente a esta situación la puesta en marcha y la valorización de la información existente dentro de redes de bibliotecas, centros de documentación u otros mecanismos permitirá mejorar la calidad y la disponibilidad de la misma mejorando sustancialmente los procesos de planificación y desarrollo territorial.

- ◆ **La creación y transferencia de recursos económicos.** Se concibe como el conjunto de recursos de inversión necesarios para iniciar y sostener la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. No se trata de crear un nuevo fondo, sino de coordinar los presupuestos existentes y reorientar los ingresos presupuestarios para lograr sostener el proceso. Eventualmente se buscarán fondos externos no reembolsables que se sumarán a los recursos propios reorientados. En este sentido se plantea la necesidad de una coordinación inteligente entre fondos provinciales, nacionales y locales para alcanzar los objetivos propuestos.
- ◆ **El desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos, ideas y metodologías innovadoras en términos de desarrollo territorial.** Para poder construir un modelo alternativo de desarrollo territorial en Argentina es necesario entonces que los actores vinculados a la red puedan conocer enfoques y metodologías sólidas, entender cuáles son los procesos exitosos y visualizar las posibilidades de desarrollo. Es estratégico y relevante entonces aprovechar y capitalizar todas las experiencias en la materia para poder mejorar la eficacia de las políticas y los proyectos de desarrollo territorial en Argentina. Para ello se recopilará, sistematizará, evaluará y difundirá información sobre acciones, metodologías e ideas innovadoras de desarrollo territorial, de manera que todos los actores vinculados a la red puedan conocer otras experiencias exitosas para que iluminen los propios proyectos. Esta actividad dará lugar a la creación de un Observatorio Nacional del Desarrollo Territorial de la Argentina.
- ◆ **La prestación y obtención de asistencia técnica específica.** Muchos proyectos de desarrollo territorial en Argentina fracasan debido a la falta de asistencia técnica adecuada. A través de esta red se prevé la creación de sistemas de información de consultores y especialistas en la materia y de mecanismos de asistencia técnica en estrecha vinculación con Universidades, ONGs, y otros organismos para agilizar los procesos de formulación y gestión de proyectos de desarrollo.
- ◆ **La adquisición de nuevas capacidades vinculadas al desarrollo territorial.** El desarrollo territorial requiere de nuevas capacidades para formular, evaluar y gestionar proyectos. En este sentido los organismos nacionales, provinciales y locales, en estrecha vinculación con las Universidades y los organismos de Ciencia y Técnica, deberán armonizar sus esfuerzos y coordinar sus acciones para generar hoy los recursos humanos necesarios para el proceso de ordenamiento del territorio

argentino. La oportunidad de formar recursos humanos especializados a través de sistemas de becas, cursos especiales, asesorías técnicas con módulos de capacitación, cooperación internacional y otros, permitirán cubrir la brecha de recursos humanos de un país como Argentina, donde la planificación territorial integrada ha sido relegada a acciones puntuales o en otros casos han sido discontinuadas o interrumpidas.

◆ **La articulación de actores y la gestión de procesos.**

La planificación del desarrollo territorial no sería posible si no existiese un proceso permanente de articulación de actores, gestión de procesos y resolución de conflictos entre actores e Instituciones de diversos niveles. Estas actividades son las que permiten la construcción de los procesos de desarrollo concertado del territorio, y sobre ellas se deberá poner un énfasis especial.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios articulará la red de actores y recursos para el desarrollo y el ordenamiento territorial a través del SIVAT.

El marco legal y normativo

La Política y el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial prevén un tercer Componente; la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, la cual deberá definir las normas de la intervención territorial; la distribución de competencias entre la Nación, las provincias, los municipios y las entidades territoriales de la sociedad y las modalidades de intervención de cada actor. Este marco legal deberá orientar y regular el proceso de organización y ordenamiento territorial, se reconoce que su ausencia ha conducido a la presencia de un marco legal disperso que contribuyó a desarticular el país, aumentar los costos financieros, políticos y administrativos vinculados con el territorio y a limitar las bondades de la descentralización en la prestación de los servicios, entre otros problemas.

En función de ello se prevé crear una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que constituirá el acto normativo de base para la planificación del desarrollo territorial; será ordenador del proceso y le dará carácter de permanencia y estabilidad a la PNDT.

De esta manera se deberá cumplir en forma concreta con lo que señala la Constitución Nacional reformada en 1994, para orientar la construcción del territorio argentino en tanto:

- ◆ *El Art. 75 inc.19 otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer al crecimiento armónico de la Nación al poblamiento de su territorio, y a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.*
- ◆ *El Art. 124 facilita la posibilidad que las provincias participen y creen regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social. En ellas se podrán crear además instituciones orgánicas para el cumplimiento de estos fines. No obstante, sus atribuciones son limitadas como lo establece el Art. 26, al prohibir la celebración de tratados parciales de carácter político entre ellas.*
- ◆ *El Art. 41 otorga a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección en materia ambiental, respetando las jurisdicciones locales. Corresponde a las provincias el dictado concreto de las normas ambientales; estas normas están directamente vinculadas con el buen uso del territorio y por ende presupone los planes y programas de ordenamiento territorial que las provincias pongan en marcha.*

Elaborar este marco legal constituye una oportunidad de sostenibilidad en el desarrollo territorial del país, no obstante no se puede desconocer que existe una profusa experiencia en proyectos e iniciativas de carácter territorial que no pueden ser desconocidas. Es por ello que en la elaboración de este marco legal se deberán tener en cuenta también:

- ◆ **Las leyes provinciales** vinculadas al desarrollo territorial y uso del suelo existentes, la legislación ambiental, la de manejo de riesgos y las que se han producido desde la gestión sectorial, a fin de completar el panorama nacional de base para la construcción de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio Argentino.
- ◆ **Los tratados que definen la integración de Argentina en el contexto internacional**, teniendo especial atención sobre aquellos que se vinculan con MERCOSUR, a partir del Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991, teniendo en cuenta además entre otros:
 - ◆ El trabajo realizado por las diferentes Comisiones MERCOSUR y el estado de avance logrado con respecto al territorio para consolidar espacios productivos, aprovechar recursos, proteger diferentes tipos de territorios, generar la infraestructura de base y dinamizar los intercambios tanto productivos como culturales.

- ◆ La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan de Acción enriquecido por los aportes del BID, la CAF y FONPLATA.
- ◆ Los diferentes aspectos de los tratados y acuerdos de integración bilaterales con los países vecinos, en particular aquellos vinculados con el tratamiento de los pasos cordilleranos.
- ◆ El Tratado de la Cuenca del Plata que favorece la vinculación fluvial y el tratamiento de los puertos.
- ◆ Los avances logrados a través de las redes formadas por los Municipios, como el FAM (Federación Argentina de Municipios), RAMA (Red Argentina de Municipios Auto-sustentables), Red de Ciudades del MERCOSUR, entre otros.
- ◆ Las leyes, tratados y documentos que tienden a la consideración de los múltiples ambientes y recursos naturales existentes en el país y de los que comparte con sus vecinos.

Esta normativa deberá simplificar la legislación de desarrollo y ordenamiento territorial, regular en la materia, orientar con precisión y simplicidad las acciones provinciales y locales públicas y privadas - y adecuar la normativa a la realidad territorial argentina. Deberá ponerse especial énfasis en la prevención de los problemas futuros, ya que generalmente aparecen una serie de conflictos paradigmáticos, aparente contradicción entre conservación y desarrollo, pugna entre los intereses públicos y privados y diferencias entre la visión local y la visión global de ámbitos superiores.

La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deberá contener entre otros:

- ◆ Objeto y finalidad de la ley.
- ◆ Definición clara de los conceptos involucrados: desarrollo, ordenamiento territorial, uso del suelo, entre otros.
- ◆ Definición de las diferentes instancias comprometidas y de coordinación general.
- ◆ Definición de las diferentes instancias de formulación de planes y proyectos (nacional, provincial, municipal, etc).
- ◆ Definición del modelo de País deseado por la PNDT.
- ◆ Tipos de planes involucrados en la PNDT (nacionales, provinciales, municipales, urbanos, rurales, regionales, microregionales y carácter fronterizo transnacional).
- ◆ Viabilidad de los planes desde el punto de vista sociopolítico (modalidades de participación y sus

competencias), desde el punto de vista económico-financiero (recursos humanos, naturales, financieros, tecnológicos, otros) y técnico (conocimiento instrumental, tecnologías preferentes, etc).

- ◆ Responsabilidades de las Provincias a nivel territorial, competencias y complementación con la Nación.
- ◆ Responsabilidades de los Municipios y gobiernos locales a nivel territorial, competencias y complementación con la Nación y las Provincias.
- ◆ Responsabilidades sectoriales a nivel territorial, competencias y complementación con los anteriores
- ◆ Responsabilidades de las entidades territoriales: definición de las entidades que serán reconocidas, competencias, modalidades de la participación y de la complementación con la gestión pública.

Conclusión

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se conciben como bases para construir la integración del territorio, lograr el aumento de la competitividad, alcanzar un desarrollo socio-económico nacional más equilibrado, y además como una oportunidad para que Argentina recupere su liderazgo internacional, su calidad de vida y mantenga una identidad nacional con sentido de pertenencia, basada en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones.

Alcanzar el equilibrio y la eficiencia del territorio significa un extraordinario reto en la situación actual del país, ya que implica el refuerzo de las zonas estructuralmente más débiles sin dejar de impulsar a las que tienen mejores posibilidades de desarrollo, en un contexto de debilidad financiera y económica estructural. Construir ese escenario de cohesión económico y social en un contexto de justicia y equidad necesitará, en consecuencia, de esfuerzos de solidaridad, responsabilidad, complementariedad y alianzas estratégicas, capaces de superar las distorsiones económicas, el clientelismo político, la corrupción y el paternalismo, males profundamente arraigados en la Argentina reciente.

Es necesario recalcar que la prosperidad del país depende directamente del desarrollo de sus Provincias y Municipios. De su diversidad y de su esfuerzo debe partir la construcción y desarrollo del nuevo modelo de país, teniendo conciencia plena que la organización territorial por sí sola está vacía de contenido si no tiene como destino la equidad y el bienestar social, la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido socio-económico, la prosperidad general y la garantía de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, tal cual lo establece el modelo de país deseado en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Para generar el nuevo escenario - considerado un desafío para toda la sociedad y su gobierno - es necesario poner en juego una estrategia de combinación entre la visión global y las intervenciones inmediatas, en la seguridad que la construcción del escenario deseado se basa en una secuencia ordenada entre: la revisión del escenario actual, la definición de un conjunto de estrategias que integren acciones puntuales de pronta realización y la ejecutividad, capacidad gerencial y recursos para ponerlas en marcha.

El Gobierno Nacional al proponer la POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL y sus diversos instrumentos y metodologías, lo hace con la finalidad

de crear un gran pacto social para diseñar el futuro territorio del país y adecuarlo a la modernidad y a la competitividad impuesta por el nuevo entorno mundial. Esta ambiciosa labor viene impuesta por una realidad incuestionable e insostenible del territorio nacional y la necesidad de adquirir significación en el nuevo escenario internacional. Se ve claramente la necesidad de proyectar su posicionamiento a través de planes estratégicos territoriales encaminados a adecuarse a la globalización de la economía, a la transformación de la sociedad y a las nuevas exigencias de calidad de vida de sus ciudadanos.

Es necesario que cada provincia y municipio, en colaboración con el Estado Nacional y la Sociedad generen un territorio atractivo para las inversiones, previsible ambientalmente y equitativo desde el punto de vista social.

El éxito de esta iniciativa dependerá de la capacidad del Estado Nacional de involucrar en el proceso a todos los agentes sociales y económicos, a los diversos estamentos de administración provincial y municipal para que - en conjunto - analicen el futuro, desarrollen las diferentes etapas de esta Política aunando los esfuerzos y las voluntades en una misma dirección y abandonando el individualismo que ha caracterizado a gran parte de nuestra sociedad.

A lo largo de la discusión y el armado del Plan Estratégico Territorial, se deberán debatir temas espinosos y delicados: infraestructura, medio ambiente, retos sociales, demandas del sector productivo, procesos de integración interregional y otros, cada uno con sus demandas y necesidades específicas. Pero el diseño y debate tanto a escala del SiNDOT como al interior de sus tres componentes, con especial énfasis en el PET deberá dar lugar a la construcción de escenarios de colaboración, de negociación, de concertación y participación social, para encontrar las respuestas y nuevas propuestas para los nuevos desafíos.

Sin duda este camino es más largo y complejo, pero el debate enriquece la comprensión de los problemas comunitarios y permite alcanzar soluciones más duraderas y sustentables.

La **POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL** y en consecuencia el **PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL** constituyen un desafío a la creatividad.

El modelo planteado: **“Argentina 2016”**, depende de la reconstrucción de los valores nacionales, del rol promotor de un estado activo, del empuje de las provincias y municipios y sobre todo, de la capacidad de todos los habitantes de este suelo para crear solidariamente su futuro en base al modelo de país deseado.

Glosario de términos

Análisis territorial:

aproximación al conocimiento del territorio. Suma del conocimiento teórico disciplinar más la información especializada que permite conocer y explicar, a través de un conjunto amplio de instrumentos, los procesos territoriales. Paso previo a todo esfuerzo de planificación.

Cohesión económica y social:

expresión que el Acta Única Europea de 1987 daba a la voluntad de evitar disparidades regionales excesivas y que dio origen a la reforma de los fondos estructurales.

Desarrollo sustentable:

nivel de desarrollo alcanzable en la actualidad, sin hipotecar las condiciones de vida de las generaciones futuras.

Desarrollo territorial:

proceso de acrecentar o dar impulso a las capacidades de un determinado territorio y transformar su estructura en forma positiva. Potenciación de recursos naturales y humanos de un territorio determinado, para hacerlos disponibles a la economía y al uso social, a través de la gestión administrativa, la inversión económica, los mecanismos regulatorios o los incentivos.

Desequilibrios interterritoriales:

disparidades en el nivel de desarrollo socio-económico de diversos territorios que forman parte de una unidad superior. Se conocen también como desequilibrios interregionales. Su corrección es el objetivo básico de toda acción de ordenamiento y de política territorial.

Diagnóstico territorial:

evaluación del "estado" del territorio, tanto desde la perspectiva de los problemas territoriales que se han de corregir, de los procesos que se deben guiar, como de las potencialidades que se han de desarrollar. Es una fase crucial en el proceso de ordenamiento territorial.

Difusión tecnológica:

es la progresiva adopción de la innovación por parte de los agentes económicos.

Ecodesarrollo:

modelo de desarrollo especialmente conciliador con el medio natural.

Eje de desarrollo:

grandes corredores a lo largo de rutas de transporte importantes que unen varias áreas metropolitanas.

Equidad territorial:

principio que propugna la convergencia del nivel de desarrollo económico de las distintas regiones y sus respectivas sociedades.

Escenario:

simulación - etapa a etapa – conduciendo un sistema territorial a una situación futura, representada por una imagen de conjunto de éste. Se realiza sobre la base de conocimientos científicos; información ambiental y socio-económica de conjunto (diagnóstico) y evaluación de tipos de tendencias en los procesos territoriales.

Estrategia:

conjunto de decisiones coordinadas que vinculan los objetivos de desarrollo con las acciones necesarias para lograrlos. Especifica los principales problemas que deben ser resueltos y las oportunidades que pueden aprovecharse.

Estructura económica:

relaciones de interdependencia de fenómenos y procesos de cierta permanencia, que enlazan a los principales componentes de una realidad económica globalmente considerada.

Estructura del territorio:

está formada por los elementos vertebradores y organizadores del territorio, interrelacionados entre sí.

Factores de desarrollo:

conjunto de fuerzas que intervienen positivamente en el desarrollo económico de un territorio. Equivale a ventajas comparativas y competitivas de un territorio.

Igualdad de oportunidades territoriales:

propuesta de política territorial que no intenta igualar los resultados sino los factores de desarrollo de los diversos territorios.

Infraestructura:

conjunto de construcciones e instalaciones que se requieren para asegurar el funcionamiento de las actividades productivas, promover el desarrollo comercial, industrial, agrícola y otros y facilitar el funcionamiento de los asentamientos humanos.

Metas de ejecución del Plan:

cuantificación de los objetivos específicos, expresado en: metas de cobertura, metas físicas y metas financieras que se prevé realizar en un tiempo determinado.

Objetivo:

se entiende como una declaración razonablemente inmutable de lo que la política desea lograr.

Ordenamiento del territorio:

según la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de la sociedad. Debe ser una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, con perspectiva global, prospectiva, democrática y participativa de la sociedad, que permite una apropiada organización política-administrativa de la Nación. Una versión mucho más restringida, lo asocia y reduce a la planificación física de los elementos estructurantes de territorios de diferente nivel (nación, provincias, etc).

Paquete de proyectos:

proyectos complementarios de inversión en desarrollo territorial: infraestructura, sectores de la producción, servicios, etc. El conjunto de proyectos está diseñado para su ejecución en una forma coordinada para lograr objetivos predeterminados.

Plan:

grupo unificado de decisiones que expresa las opciones de desarrollo económico y social de un país o región, incluyendo las medidas específicas requeridas para alcanzar objetivos seleccionados. Se compone por una definición de objetivos, la organización y ordenamiento de los recursos humanos y materiales, los métodos y formas de organización, un marco de tiempo y sus metas de ejecución. Incluye la ubicación sectorial y espacial de las actividades y otras especificaciones para orientar la ejecución y el control del proceso de desarrollo territorial.

Plan estratégico:

secuencia de acciones basada en los principios y la metodología de la administración estratégica, consistente en concebir un futuro deseable, una situación objetivo y señalar los medios reales para alcanzarlo, considerando desde el inicio el conjunto de condicionamientos y restricciones para su realización. En forma permanente permite identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos y promover el consenso y el compromiso para la acción.

Planeamiento urbano:

ordenamiento del espacio urbano; comprende la planificación de ámbitos municipales-submunicipales e hipotéticamente también de ámbitos supra-municipales y metropolitanos.

Planificación estratégica territorial:

aplicación de la planificación estratégica a ámbitos territoriales definidos: ciudades, regiones, etc.

Planificar:

someter las acciones a un orden o plan. Definición de líneas de acción encaminadas a conseguir objetivos y metas de ejecución fijados de antemano. Equivale a planear.

Política:

conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. No se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica.

Política territorial:

política dirigida a coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes niveles y sectores de la administración. Concepto equivalente al de ordenamiento del territorio.

Polos de desarrollo:

estrategia territorial clásica de la política regional consistente en concentrar las ayudas en núcleos previamente seleccionados, donde se intentará reproducir el proceso de crecimiento autosostenido, que de una manera espontánea se había dado en regiones más desarrolladas.

Polos tecnológicos:

concepto actualizado de polo de desarrollo, en el que la implantación industrial como factor de desarrollo ha sido reemplazada por la innovación tecnológica. Puede considerarse equivalente a Complejo de Innovación Tecnológica

Programa:

conjunto coherente e interactivo de acciones y proyectos dentro de un determinado territorio o sector económico-social, ambiental, que se hallan sincronizados dentro de un esquema de planificación-ejecución.

Proyecto:

actividad de desarrollo socio-económico planificada

y orientada hacia metas precisas, que requiere inversiones financieras y participación humana por un tiempo dado.

Región:

área que un país delimita para fines de planificación o desarrollo. Una región puede comprender más de una provincia o de un país. Para servir de base al ordenamiento territorial, debe tener autoridades constituidas a nivel de región.

Redes de ciudades:

conjunto de ciudades fuertemente interconectadas, a partir de múltiples tipos de redes entendidas como sistemas técnicos.

Redes:

sistemas técnicos de infraestructuras y equipamientos que pueden canalizar flujos de muy diversa índole: mercaderías, energía, personas, información, etc.

Sistema de ciudades:

sistema cuyos elementos son las aglomeraciones urbanas y metropolitanas de un determinado territorio.

Usos del suelo:

actividades que se desarrollan o se pueden desarrollar en un determinado sector del territorio, según normas de planificación establecidas.

Ventajas comparativas:

factores favorables al crecimiento económico y el desarrollo social de un territorio, en un momento dado: posición geográfica, capacidad ambiental, recursos humanos en el lugar, infraestructuras, etc. Se puede identificar con la calidad geográfica del lugar.

Ventajas competitivas:

elementos o formas de organización territorial que hacen a la habilidad o capacidad de un país, región o territorio para alcanzar la prosperidad y el progreso en forma sostenida. En este sentido la competitividad no se limita al crecimiento del producto o del ingreso, sino incorpora también mejoras en la equidad, entendidas como la reducción de la pobreza, la desigualdad social y la sustentabilidad ambiental.

Glosario de siglas

- CIMOP:** Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas.
- EPH:** Encuesta Permanente de Hogares.
- INDEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.
- NEA:** Noreste Argentino.
- NOA:** Noroeste Argentino.
- PBI:** Producto Bruto Interno.
- ONG:** Organismos no gubernamentales.
- PET:** Plan Estratégico Territorial.
- PNDT:** Política Nacional de Desarrollo Territorial.
- PNUD:** Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.
- SiNDOT:** Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- SIVAT:** Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.

Índice general

Introducción	2
CAPITULO 1	
La problemática territorial en Argentina	4
La situación territorial del país	6
Los desequilibrios desde la perspectiva de la infraestructura y el equipamiento	12
Construyendo un nuevo modelo de desarrollo territorial	14
CAPITULO 2	
La Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	16
Los valores en la construcción de una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	17
El rol y la visión estratégica del Estado en la construcción de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	20
El modelo de país definido por la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	21
CAPITULO 3	
Estrategia e Instrumentos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	25
El Plan Estratégico Territorial (PET)	26
El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)	32
El marco legal y normativo	34
Conclusión	38
Glosario de términos	40
Glosario de siglas	45
Índice general	46