

POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Dra. Cecilia Erbiti¹

Resumen

Promover el desarrollo equitativo del territorio es un desafío para gran parte de los gobiernos latinoamericanos. Ello da cuenta de la generación de un nuevo paradigma que reconoce dos vectores fundamentales: el impulso al crecimiento económico con soberanía política, asentado en el proceso de integración regional como plataforma de inclusión en la economía global y la implementación de políticas que promuevan procesos de desarrollo sostenible, lo cual sintetiza los conceptos de equidad social y sustentabilidad ambiental de los territorios nacionales.

A partir de ambos vectores, el objetivo de este trabajo es analizar las políticas de ordenamiento del territorio impulsadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las políticas ambientales encuadradas en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina.

Enmarcada en el enfoque metodológico cualitativo, la estrategia utilizada para procesar datos procedentes de fuentes primarias y secundarias, fue el análisis e interpretación de documentos.

Los resultados muestran exiguos avances en materia de ordenamiento territorial. A ello se suma la complejidad y superposición de las normas ambientales y la cambiante naturaleza de las políticas públicas que, entre otras razones, obstaculizaron la sanción de una Ley de Desarrollo y Ordenamiento Ambiental del Territorio Argentino.

Palabras clave: políticas públicas, ordenamiento ambiental del territorio, Argentina

¹ ISHIR NODO CESAL (Centro de Estudios Sociales de América Latina)-CONICET
Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil
– Argentina. E-mail: ceciliaerbiti@gmail.com

Introducción

Fortalecer la capacidad organizativa de los territorios es hoy un objetivo fundamental de la política territorial; implica potenciar la cohesión territorial² y la competitividad, construir consistencia sistémica de los espacios nacionales y regionales y fortalecer así su capacidad de inserción en el espacio de la economía global (Roccatagliata; 2008). Los 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 posibilidad de crear un nuevo modelo de organización territorial para el desarrollo del país en función de objetivos y metas comunes.

Promover el desarrollo equitativo del territorio es un desafío para gran parte de los gobiernos latinoamericanos. Este escenario da cuenta de la generación de un nuevo paradigma que reconoce dos vectores fundamentales: el impulso al crecimiento económico con soberanía política, asentado en el proceso de integración regional como plataforma de inclusión en la economía global y la implementación de políticas que promuevan procesos de desarrollo sostenible, lo cual sintetiza los conceptos de equidad social y sustentabilidad ambiental de los territorios nacionales. A partir de ambos vectores, los párrafos que siguen analizan las políticas de ordenamiento del territorio impulsadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las políticas ambientales enmarcadas en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. En este contexto, se enfatiza en los aspectos centrales del ordenamiento ambiental del territorio.

Políticas de ordenamiento³ territorial

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial fue delineada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a

² El concepto de cohesión territorial acuñado por las disciplinas convergentes a la ordenación del territorio tiene un sentido social, político y geográfico y debe ser entendido como todas aquellas acciones tendientes a articular e integrar a las comunidades territoriales desestructuradas y fragmentadas por la dinámica económica contemporánea.

³ El *ordenamiento territorial* es una normativa, con fuerza de ley, que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido el territorio. Existe cierta confusión terminológica, aunque en general, se reserva el término ordenamiento territorial para definir la normativa; mientras que el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa, se conocen como *ordenación del territorio* (en español).

través de los objetivos encomendados a la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, creada por Decreto Presidencial 1824/2004. Dicha Subsecretaría tiene como finalidad “poner en marcha una *política de desarrollo territorial estratégico*, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social”. El Cuadro 1 muestra los fundamentos de este objetivo general:

Cuadro 1: fundamentos de la política de desarrollo territorial estratégico

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Recuperación de la Planificación desde el Estado como promotor del desarrollo y ordenamiento territorial.• Promoción del Desarrollo Territorial, entendido como proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio para alcanzar de modo sustentable el bienestar económico y social de las comunidades que lo habitan.• Articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio, superando la inercia heredada caracterizada por las miradas e intervenciones sectoriales que no dan cuenta de la compleja y dinámica vinculación entre ambiente, economía y sociedad.• Participación y transversalidad en la planificación y la gestión, propiciando la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el consenso con las organizaciones de la sociedad civil. |
|---|

Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2010
--

Por Decreto Presidencial 920/2009 se aprobó la estructura organizativa de la Subsecretaría; ésta se divide en la Dirección Nacional de Planificación Estratégica y la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional.

Dirección Nacional de Planificación Estratégica

Esta Dirección tiene injerencia en la formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento; el diseño y propuesta de estrategias y proyectos de organización, integración y desarrollo territorial así como en toda otra estrategia de impacto en el territorio enmarcado en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En ella se desarrolla el Plan Estratégico Territorial (PET) y, en su contexto, tres programas y estudios.

El PET fue formulado en 2004 a partir de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial⁴. Construir un nuevo modelo de país, denominado Argentina 2016, implica avanzar en la definición de una visión prospectiva, democrática y plural del territorio nacional. Para ello es necesario conjugar el rol planificador y promotor del Estado con una 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. Se plantearon tres objetivos generales: a) mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; b) garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes y; c) contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

El Plan se concibió como un proceso de construcción federal de consensos, conducido por el Gobierno Nacional y apoyado en el trabajo participativo de los Gobiernos Provinciales y sus respectivos equipos técnicos. El primer avance del PET, titulado *1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial*, fue presentado el 17 de Marzo de 2008; en esa oportunidad se firmó el Acta Base para la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) y, el 16 de Diciembre de 2008, se firmó el Acta Fundacional del mencionado Consejo. En el contexto del PET, se desarrollan los siguientes programas y estudios:

- Programa Argentina Urbana: tiene como objetivo general profundizar en el conocimiento de las características actuales del sistema urbano nacional a partir de la construcción de un análisis y diagnóstico, la identificación de ejes problemáticos y la construcción de escenarios prospectivos, para proponer

⁴ El documento *Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* constituye el primer avance de política territorial cuyo instrumento de intervención será el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT). Este último se pondrá en marcha mediante una metodología asentada en tres ejes: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia para el Desarrollo Territorial (SIVAT), el Plan Estratégico Territorial (PET) y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. De ellos, se destaca el PET, un instrumento pensado como un proceso permanente de reflexión y elaboración de proyectos con impacto territorial.

lineamientos de políticas públicas de ordenamiento urbano susceptibles de ser promovidas desde el Estado nacional, con el consenso de los gobiernos provinciales y locales.

- Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre y Desarrollo Territorial: tiene como objetivo insertar en todas las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, a nivel nacional y provincial, la problemática del riesgo ambiental y antrópico, de manera de reducir drásticamente las ocurrencias de catástrofes y/o disminuir los efectos perjudiciales de las mismas. Para ello se propone crear una red nacional de prevención y reducción de riesgos que actúe en todos los procesos de planificación del desarrollo, en forma articulada con los organismos de respuesta a catástrofes, se propone además crear un observatorio que genere y difunda información sobre riesgos y políticas para su reducción.
- Estudio de Conectividad: se propone analizar la movilidad de bienes, servicios y personas en el territorio argentino, considerando todos los modos de transporte. Este trabajo proporciona información que permite analizar la interacción entre sistema de transporte y desarrollo territorial y provee evaluaciones y recomendaciones que serán incorporadas al Plan Estratégico Territorial. Los objetivos del estudio son proveer la información necesaria para valorar las oportunidades y las deficiencias del sistema de transporte nacional contribuyendo a la ponderación y selección de la cartera de inversiones futuras; describir y caracterizar la infraestructura básica de transporte de la Argentina; identificar y caracterizar los centros generadores de tráfico de pasajeros y cargas, los flujos de transporte y los puntos actuales de congestión; y elaborar recomendaciones para mejorar la capacidad de la red de transporte. Los análisis de las distintas redes de transporte y de sus interacciones están focalizados en los principales corredores identificados en el Modelo Territorial Actual del Plan Estratégico Territorial y en los corredores propuestos para

atender a un esquema de conectividad interna e internacional delineados en el Modelo Territorial Deseado del Plan Estratégico Territorial. El estudio de integración y conectividad también está estrechamente vinculado con los avances presentados en el documento “Sociedad, Territorio e Infraestructura. Horizonte 2016” (CIMOP; 2007) y con los del Programa Argentina Urbana, en particular con la jerarquización del sistema urbano nacional.

Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional

Sus acciones tienen como objetivo identificar, evaluar y formular los programas de inversiones que permitan optimizar la *integración territorial bilateral*, así como también participar en los foros de discusión y negociación para consensuar las soluciones integrales para optimizar la conectividad y la facilitación fronteriza. Según la información disponible en la mencionada Dirección, se trabaja en los siguientes ejes de integración:

- Optimización de la integración Argentina-Chile: participa en el Grupo Técnico Mixto y en los Comités de Integración Argentino-Chileno y coordina actualmente el desarrollo de los siguientes estudios: Estudio Binacional de Conectividad Territorial Argentina-Chilena, Estudio Binacional de Optimización del Sistema Cristo Redentor y el Estudio del Corredor Bioceánico Pehuenche.
- Optimización de la integración Argentina-Bolivia: participa en los Comités de Frontera Argentino-Bolivianos; coordinó la elaboración del Estudio de Factibilidad y Anteproyecto Técnico de la nueva conexión Salvador Mazza (Argentina)-Yacuiba (Bolivia) y fue contraparte del Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional.
- Optimización de la integración Argentina-Paraguay: participa en el Grupo Técnico Mixto Argentino-Paraguayo de Infraestructura y en los Comités de Frontera Argentino-Paraguayos; está elaborando el Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Territorial en el nodo Clorinda-Asunción y el Estudio Binacional de

Optimización de la Conectividad Territorial en el nodo Río Bermejo–Ñeembucu.

- Optimización de la integración Argentina-Brasil: participa de los Comités de Frontera Argentino-Brasileros; realizó el Estudio de Evaluación de la solución integral del control de cargas en Paso de los Libres y está llevando adelante un Estudio Binacional en el marco de la Comisión Binacional Argentina-Brasileña para los nuevos puentes sobre el río Uruguay.

Asimismo, la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional integra los siguientes *foros multilaterales*:

- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (I.I.R.S.A.)⁵ que se originó en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur en el año 2000.
- Grupo de Trabajo de Infraestructura (GTI) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, creado por Decisión de los Presidentes en la IIIª Reunión Ordinaria, celebrada en la ciudad de Quito el 10 de agosto del 2009.

En síntesis, los ejes principales de acción de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública son: a) la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial implementada por la Dirección Nacional de Planificación Estratégica a través de la formulación del Plan Estratégico Territorial y; b) la política de integración territorial internacional a cargo de la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional que pone en marcha programas de integración bilateral y participa en diversos foros multilaterales.

Políticas ambientales nacionales

Las problemáticas ambientales ingresaron explícitamente en la agenda gubernamental en la década del '70. Durante las cuatro décadas siguientes hubo

⁵ La Iniciativa es un mecanismo institucional de coordinación de acciones gubernamentales de los doce países suramericanos, asistido técnicamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), para avanzar en la integración física.

cambios en el régimen político, modificaciones en el rol del Estado y crisis económicas y sociales que influyeron decisivamente en la importancia otorgada a las políticas ambientales. Díaz (2006) analiza dichas políticas en el periodo 1973-1999 señalando que transitaron un camino errático en el cual el cambio de modelo del Estado otorgó cierta inestabilidad a la base de la política.

Si bien pueden rastrearse algunos antecedentes⁶, la publicación de las *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad* (2004) constituye el primer documento cuyo objetivo es alcanzar un compromiso nacional que permita enfrentar con eficacia la “[...] responsabilidad gubernamental con los ciudadanos y su ambiente, a la vez que contribuya a asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de identificación y resolución de los principales problemas ambientales”. Esta propuesta se basa en los objetivos específicos (Cuadro 2) y las líneas de acción descritas en el documento, en los marcos establecidos por la Constitución Nacional y la legislación vigente, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la Argentina y en la experiencia acumulada en los últimos años por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y los demás ministerios y organismos gubernamentales.

La reforma constitucional de 1994 permitió materializar su compromiso con el ambiente en el Art. 41° de la Constitución Nacional, que establece que “*todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo*”. Asumiendo el mandato constitucional, que establece que “*corresponde a la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*”, el Congreso Nacional sancionó en 2002 la Ley General del Ambiente, que establece los lineamientos normativos ambientales nacionales bajo la forma de presupuestos mínimos.

⁶ Uno de los más conocidos es el Documento Base: Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable (2001) elaborado por el Ing. Carlos Merenson, Secretario de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación durante el gobierno de la Alianza.

Cuadro 2: agenda ambiental nacional: objetivos

1. Mejora de la gobernabilidad y participación
 - 1.1. Recuperación de las funciones del Estado
 - 1.2. Mejora de la organización institucional ambiental
 - 1.3. Integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas
2. Interacción social y ambiental: mejora de la calidad de vida
 - 2.1. Gestión de los recursos hídricos
 - 2.2. Gestión de residuos
3. Mantenimiento de la integridad y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas
 - 3.1. Conservación de la diversidad biológica
 - 3.2. Conservación y uso sustentable de recursos naturales estratégicos
4. Desligar las presiones sobre el ambiente resultantes del crecimiento económico
 - 4.1. Ordenamiento territorial
 - 4.2. Energía sustentable
5. Mejora de la información para la toma de decisiones
 - 5.1. Implementación de un sistema de indicadores de desarrollo sustentable

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; 2004

Por otra parte, en septiembre del año 2000, 189 países aprobaron en las Naciones Unidas la Declaración del Milenio; en ella se identifican preocupaciones, valores y principios que se traducen en objetivos relacionados con el desarrollo que deben ser alcanzados en el 2015. Sobre la base de esta Declaración, el PNUD elaboró un conjunto conciso de objetivos, metas numéricas e indicadores cuantificables e internacionalmente convenidos para evaluar el progreso y cumplimiento de dichos objetivos en cada país firmante. Este conjunto, denominado “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), incorpora la mayor parte de los objetivos y metas fijados en las conferencias y cumbres mundiales desde 1990.

La experiencia acumulada en los últimos años por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y los demás ministerios y organismos gubernamentales, como así también la revisión de diversos diagnósticos sobre la situación ambiental de la Argentina coinciden en que el ciclo recurrente de crecimiento y crisis económica de la Argentina, sus vaivenes institucionales, la complejidad y superposición de las normas ambientales y la cambiante naturaleza de las políticas públicas se encuentran entre las causas principales de los problemas ambientales. A tal

efecto, el Gobierno Nacional propone implementar un conjunto de políticas públicas concretas que apuntan a dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

En consonancia con los objetivos de la Agenda, las incumbencias de la SAyDS y los presupuestos mínimos establecidos en la Ley 25.675/02 (Ley General del Ambiente), el ordenamiento ambiental del territorio constituye uno de los ejes centrales de la política ambiental nacional.

Políticas de ordenamiento ambiental del territorio

El ordenamiento ambiental debe entenderse como el ordenamiento del territorio que introduce la dimensión ambiental en su conceptualización, diferenciándose del enfoque economicista que considera la ordenación territorial sin tener en cuenta el costo social y el impacto ambiental que ello signifique, ignorando la realidad social y el sentido de utilización de la naturaleza dentro de los criterios de uso sostenible. Diferenciándose, también, de la conceptualización proteccionista, que plantea como finalidad exclusiva, la protección del ambiente, olvidando el contexto social y el valor económico de los recursos naturales, así como, la necesidad de su aprovechamiento para conseguir el bienestar común (Martínez e Iglesias, 2006).

El ordenamiento ambiental, para su operatividad e instrumentación, requiere de herramientas indisolublemente relacionadas, tales como disposiciones legales, organización institucional y planes de ordenamiento y desarrollo.

Ley 25.675/2002 (Ley General del Ambiente)

Como se indicó precedentemente, esta Ley estableció los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente para la preservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, el mejoramiento calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, el equilibrio de los sistemas, la conservación de diversidad y la prevención de los peligros de las actividades antrópicas. El Art. 8º de la misma menciona los instrumentos de política y gestión ambiental, entre los cuales se encuentra el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT); mientras que el Art. 9º hace referencia específica a este último:

ARTÍCULO 9º- El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan

mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

Mediante este Artículo, la Ley sitúa al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)⁷ como el eje estructurador del ordenamiento ambiental del territorio; es decir, como coordinador de la integración de las actuaciones territoriales de la gestión pública⁸. Según Martínez e Iglesias (2006), esto constituye un desafío a la hora de articular políticamente sus aspectos científico-técnico, institucional (político-administrativo) y democrático-participativo; éstos “[...] están escasamente desarrollados y evaluados en Argentina, en particular lo institucional y lo participativo; de su tratamiento depende que lo formulado normativamente en la Ley General del Ambiente mencionada, con respecto a la ordenación el territorio, llegue efectivamente a construirse como una práctica de bases científicas, acción política y técnica administrativa, cuyo objetivo es promover la una organización del espacio ambientalmente sostenible [...]” (op. cit.; 2006: 5).

Teniendo en cuenta diversos componentes y escalas del sistema ambiental, el Art. 10º hace referencia a los criterios de ordenación que permitirán alcanzar los objetivos propuestos. Ordenar el territorio implica un proceso de elección entre diversas alternativas y ello supone un conocimiento profundo de los agentes públicos y privados que intervienen en el territorio, de cuáles son sus intereses y cuál es la manera particular de ocuparlo.

ARTÍCULO 10º- El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local,

⁷ Al mismo tiempo, el Art. 25 de esta Ley ratificó el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), sancionada el 31/08/1990 y el Pacto Federal Ambiental, suscrito el 05/06/1993.

⁸ La Constitución Nacional adoptó la forma de estado federal, lo cual implica un modo de ejercer el poder en relación con el territorio. Junto con la población, el poder y el gobierno, el territorio es un elemento constitutivo del Estado estructurado en tres niveles fundamentales de gobierno: gobierno Federal y de las Provincias, a los que se agrega un tercer nivel, el municipal, cuyo régimen y autonomía debe ser asegurado por las provincias en sus respectivas constituciones.

regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales y; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

Resultan complementarios al proceso de ordenación ambiental del territorio las instancias normativas contenidas en la Ley, referidas a la Participación Ciudadana (Art. 19º, 20º y 21º) y al Sistema Federal Ambiental (Art. 23º) que establece dicho sistema “[...] con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)”. Asimismo, la norma reconoce el Pacto Federal Ambiental establecido en el año 1993, por el cual la Nación y las Provincias acuerdan la promoción de cuestiones vinculadas al OAT.

Agenda Ambiental Nacional e incumbencias de la SAyDS

Como se indicó anteriormente, la Ley General del Ambiente dedica un tratamiento especial al OAT (Art. 9º y 10º); ésta constituye una herramienta clave para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Ambiental Nacional; concretamente, para “Desligar las presiones sobre el ambiente resultantes del crecimiento económico”.

Por otra parte, considerando que el Decreto 481/2003 designa a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Ministerio de Salud) como Autoridad de Aplicación de la Ley General del Ambiente, a mediados del año 2004 se iniciaron gestiones con otros organismos, suscribiéndose convenios con la intención de consolidar la coordinación de acciones y asistencia técnica para aumentar la sinergia, surgiendo la necesidad de elaborar un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Por Resolución 685/2005, se crea el mencionado Programa (Art. 1º) y se encomienda a la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental su coordinación y articulación (Art. 2º).

Al año siguiente, mediante el Decreto N° 830/2006, se transfirió la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la órbita del Ministerio de Salud al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En este nuevo contexto, el Decreto 1919/2006 redefine los objetivos de dicha Secretaría; entre ellos se destacan los vinculados directamente con el OAT: a) Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación e instrumentación de la gestión ambiental nacional y; b) Entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa de la gestión ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio, a la conservación y uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental. El Decreto 1919/2006 modifica también la estructura organizativa de la SAyDS y los objetivos de las Subsecretarías dependientes. Entre estas últimas se encuentra la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental la cual, a su vez, persigue tres objetivos clave relacionados con el OAT: a) Asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en todo lo referente a la planificación y ordenamiento ambiental del territorio; b) Entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa del ordenamiento ambiental del territorio, el uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental y; c) Promover, diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos vinculados a la planificación ambiental del territorio y efectuar el seguimiento de la calidad ambiental de los asentamientos humanos.

Posteriormente, por Resolución 58/2007 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se aprueban las aperturas inferiores del primer nivel operativo (subsecretarías establecidas en el Decreto 1919/2006). En el ámbito de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental se crea la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y

Conservación de la Biodiversidad; ésta se encuentra integrada por cuatro Direcciones: Bosques, Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, Fauna Silvestre y Ordenamiento Ambiental del Territorio. En este contexto, interesa destacar las acciones de la mencionada en último término:

Cuadro 3: dirección de ordenamiento ambiental del territorio: acciones
<ol style="list-style-type: none">1. Conformar la Red Nacional para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial.2. Identificar planes programas y acciones de la Administración de Parques Nacionales vinculadas con el Ordenamiento Ambiental Territorial y construir una base de datos georreferenciada para las iniciativas locales o regionales.3. Articular con otros organismos nacionales, los planes, programas y proyectos vinculados con la Planificación y el Ordenamiento Territorial.4. Apoyar y fortalecer la inserción de los organismos ambientales provinciales en los procesos de desarrollo del territorio.5. Analizar y evaluar los temas vinculados a consideración en el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).6. Sistematizar la información de base territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo y del Área Metropolitana Buenos Aires.7. Proponer una macrozonificación que permita la elaboración concertada de lineamientos y directrices en el marco de una planificación estratégica del área metropolitana.8. Promover y fortalecer, a través de los representantes ante el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) procesos participativos a nivel provincial y regional, para establecer una Zonificación (Ambiental y Socio-económica) como instrumento para orientar las decisiones.9. Identificar dentro de la Zonificación (Ambiental y Socio-económica) las subzonas que requieren la urgente elaboración y aplicación de planes de uso del suelo y manejo sustentable.10. Establecer directrices que orienten la aplicación de los recursos de la Administración de Parques Nacionales para fortalecer el proceso.11. Construir sistemas de indicadores territoriales que permitan monitorear los procesos de Ordenamiento Ambiental Territorial, en especial de los planes de uso del suelo y manejo sustentable.12. Propender a la creación de un Observatorio sobre el estado y dinámicas de cambio en el uso de los recursos ambientales, que constituirá parte de la información de base necesaria para la evaluación ambiental de políticas globales o sectoriales del gobierno nacional y aportará elementos para la elaboración del Informe Ambiental Anual.13. Identificar, evaluar y categorizar las zonas de peligros naturales según condiciones de vulnerabilidad, para generar estrategias de prevención de desastres.
Fuente: SAyDS; 2007

Finalmente, teniendo en cuenta el Art. 9 de la Ley General del Ambiente, el Estatuto del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y el Plan Estratégico

Territorial (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación), el COFEMA sancionó la Resolución 157/2008. Mediante esta última se resuelve “Iniciar un proceso de elaboración de las ‘Bases de un Plan Federal de Desarrollo Sustentable’, comenzando con una evaluación ambiental estratégica del Plan Estratégico Territorial federal denominado Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa”.

En síntesis, el ordenamiento ambiental del territorio argentino se instrumenta a partir de los Art. 9º, 10º y complementarios de la Ley General del Ambiente cuya autoridad de aplicación es la SAyDS. En este marco, constituye una prioridad de la Agenda Ambiental Nacional y se formulan planes y proyectos articulados por la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS).

Comentarios finales

Las políticas territoriales enmarcadas en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se ponen en marcha en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ésta tiene a su cargo la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial (Dirección Nacional de Planificación Estratégica), la cual se materializa a través de la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET) y, articuladamente con éste, los Programas Argentina Urbana y Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre y Desarrollo Territorial y Estudios de Conectividad. El avance 2008 del PET muestra planes, programas y proyectos concretos de desarrollo territorial: algunos de ellos se materializaron y, la mayoría, se encuentran aún en diseño o no se ha comenzado con su implementación. La mencionada Subsecretaría también tiene a su cargo la política de integración territorial internacional (Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional), la cual pone en marcha programas de integración bilateral y participa en diversos foros multilaterales. Actualmente, dichos programas se encuentran en fase de estudio, formalización de acuerdos y trabajos preliminares conjuntos. El marco legal existente vinculado al ordenamiento territorial es disperso y confuso; no se ha sancionado hasta hoy una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Las políticas de ordenamiento ambiental del territorio se instrumentan a partir de los Artículos 9, 10 y complementarios de la Ley General del Ambiente cuya autoridad de aplicación es la SAyDS. El ciclo recurrente de crecimiento y crisis económica de la Argentina, sus vaivenes institucionales, la complejidad y superposición de las normas ambientales y la cambiante naturaleza de las políticas públicas ponen en duda que lo formulado en la Ley General del Ambiente respecto al OAT, llegue a construirse como una práctica de bases científicas, acción política y técnica administrativa, cuyo objetivo sea promover la una organización del espacio ambientalmente sostenible. Sin embargo, el OAT constituye una prioridad de la Agenda Ambiental Nacional y se formulan planes y proyectos articulados por la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS); pero, al no materializarse un verdadero trabajo conjunto que permita conformar una visión global e integradora, se dificultó la consolidación de propuestas de OAT con una mirada nacional que integre los esfuerzos de los distintos sectores y, al mismo tiempo, se articulen y armonicen con las propuestas de planes, programas o proyectos que desarrollen los gobiernos provinciales o aún los propios municipios de acuerdo a las competencias que le otorgue la ley orgánica respectiva. A excepción de los Artículos incluidos en la Ley General del Ambiente, el marco normativo correspondiente al ordenamiento ambiental del territorio es inexistente.

De acuerdo a lo anterior, la Ley deberá definir las normas de intervención territorial y la distribución de competencias, constituyéndose en la base de la planificación del desarrollo sustentable del territorio en cumplimiento de lo establecido en los Art. 75 (Inc. 19), 124 y 41 de la Constitución Nacional. Elaborar este marco legal constituye una oportunidad de sustentabilidad en el desarrollo territorial del país.

Bibliografía citada

CONSEJO INTERPROVINCIAL DE MINISTROS DE OBRAS PÚBLICAS (CIMOP). *Sociedad, territorios e infraestructura. Horizonte 2016* [en línea]. Buenos Aires: CIMOP, 2007, 475 p. [citado Octubre 20, 2007]. Disponible en World Wide Web: <http://www.cimop.gov.ar/informacion.htm>

DÍAZ, Myriam del Valle. La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *KAIROS, Revista de Temas Sociales* [en línea], Año 10, N° 18, Noviembre 2006

[citado Noviembre 23, 2007]. Disponible en World Wide Web:
<http://www.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k15-indice.htm>

MARTÍNEZ, Adriana N. y Alicia N. IGLESIAS. *Elementos Jurídicos-Normativos de la ordenación ambiental del territorio en Argentina. Significado de la escala local de gestión* [en línea]. Buenos Aires: Estructplan on line, 2006, 7 p. [citado Marzo 20, 2009]. Disponible en World Wide Web:
<http://www.estrucplan.com.ar/articulos/verarticulo.asp?IDArticulo=1253>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. *Argentina 2016. Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial* [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004, 46 p. [citado noviembre 10, 2004]. Disponible en World Wide Web: http://www.planif-territorial.gov.ar/paginas/programas/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. *1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance 2008* [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008, 298 p. [citado Agosto 10, 2009]. Disponible en World Wide Web: http://www.planif-territorial.gov.ar/paginas/programas/documentos/pet_avance_2008.pdf

ROCCATAGLIATA, Juan A. (coord.) Los territorios de futuro. En Roccatagliata, J. A. (coord.); *Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*. Buenos Aires: Emecé, 2008, p. 987-1025.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad* [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Salud, 2004, 35 p. [citado enero 20, 2005]. Disponible en World Wide Web: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=5065>