

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL EN RELACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ROSARIO, ANÁLISIS TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Babini Elián Gabriel

ISP N° 16 “Dr. Bernardo A. Houssay”. Facultad Cs. Políticas y RRII. UNR.

elianbabini@yahoo.com.ar

RESUMEN:

En el presente trabajo se define al Ordenación del Territorio como la voluntad, expresada desde los poderes públicos, de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, guiando las transformaciones que todo territorio debe experimentar. Con el objetivo de minimizar las consecuencias indeseadas y favorecer la puesta en valor del territorio que se estimen más convenientes.

La incorporación de este componente, necesita partir del conocimiento de las principales estructuras y procesos territoriales sobre los que se debe actuar. Precisa definir objetivos que expresan una imagen deseada de dicha evolución, que puede limitarse a fijar un marco general de evolución socioeconómica o entrar en detalle de la planificación física de los elementos a los que se confiere un valor estructurante. En función de las opciones territoriales manejadas y del grado de concreción espacial del que se le quiere dotar, plantear instrumentos que den forma a esta propuesta y establezcan los mecanismos para alcanzarlas.

Siendo el objetivo establecer: el poder conocer el rol de las políticas del Ordenamiento Territorial en el espacio globalizado, para así poder analizar su implementación y posterior aplicación en el contexto local. De tal forma llegar a poder analizar los Planes Estratégicos de la ciudad de Rosario en función al ordenamiento territorial.

Se realizará un relevamiento de la normativa e instrumentos legales, administrativos y de gestión existentes, solo a modo de señalamiento lo planteado a en los niveles nacional, haciendo una mayor puntualización en el aspecto municipal, en este caso en la ciudad de Rosario, considerando los planes

de estratégicos y acotadamente el Plan Urbano, que han experimentado transformaciones.

Concluye planteando que la búsqueda actual de los agentes de cambios debe centrarse en lograr formar un frente territorial articulado definido por ciudades más compactas y cohesionadas, en su componente social como territorial.

PALABRAS CLAVES: Ordenamiento Territorial Urbano, Plan Estratégico, Poderes Públicos.

1. OBJETIVOS:

- Conocer el rol de las políticas del Ordenamiento Territorial en el espacio globalizado,
- Analizar su implementación y posterior aplicación en el contexto regional y local.
- Analizar los Planes Estratégicos de la ciudad de Rosario en función al ordenamiento territorial.

2. MARCO TEÓRICO:

2.1. CONTEXTO GENERAL

Si bien la globalización no es un fenómeno nuevo, a partir de las últimas décadas se ha evidenciado una profundización en su dinámica, basada en la necesidad de incorporar más territorios a la producción, con las fluctuaciones de los mercados (financiero, cambiario y de bienes y servicios), y la redefinición del rol del Estado, con la finalidad de garantizar la movilidad de los capitales y de los bienes producidos. Los territorios y sus habitantes no escapan a sus efectos, si bien las consecuencias son dispares, recayendo los costos más altos en las economías periféricas, traduciéndose en una desmejora en los indicadores de calidad de vida de la población, tanto económicos, como socio-ambientales.

A la hora de pensar un proyecto de desarrollo, resulta ineludible considerar las características locales a la par del contexto internacional, en donde el crecimiento de China y otros países emergentes, incrementa la demanda de alimentos y materias primas, presentándose para nuestro país la oportunidad de posicionarse en la vanguardia de la producción junto al desafío de la sustentabilidad de los recursos.

El Ordenamiento Territorial apunta a anticipar conflictos entre las actividades y en la distribución de beneficios y costos entre los actores, tornándose necesario la generación de información y el desarrollo de tecnologías que contribuyan al diseño de políticas de uso de la tierra, teniendo en cuenta las tres dimensiones de la sustentabilidad para armonizar intereses económicos, sociales, y ambientales.

La Ordenación del Territorio se define por la voluntad, expresada desde los poderes públicos, de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, guiando el sentido de las transformaciones que todo territorio debe inevitablemente experimentar. Con el objetivo de evitar o minimizar las consecuencias indeseadas y, por el contrario, favorecer los procesos de puesta en valor del territorio que se estimen más convenientes a sus potencialidades.

La incorporación de este componente racional y voluntario a la lógica del los territorios, y en especial al control de su evolución, necesita partir de un conocimiento previo y riguroso de las principales estructuras y procesos territoriales sobre los que se debe actuar. Precisa igualmente definir unos objetivos que expresan una imagen deseada de dicha evolución, que puede limitarse a fijar un marco general de evolución socioeconómica o entrar en detalle de la planificación física de los elementos a los que se confiere un valor estructurante. Y, en función de las opciones territoriales manejadas y del grado de concreción espacial del que se le quiere dotar, plantear unos instrumentos que den forma a esta propuesta y establezcan los mecanismos para alcanzarlas (planes).

Al igual que el urbanismo moderno surgió como respuesta al grave deterioro de las condiciones de vida de la ciudad industrial que se experimenta durante el siglo XIX, planteando entornos urbanos alternativos, la necesidad de paliar los negativos efectos de urbanización e industrialización definidos sobre ámbitos regionales llevará igualmente a definir una nueva disciplina, el planeamiento regional. Las primeras manifestaciones de esta política se desarrollarán en los países de temprana industrialización y avanzados procesos de urbanización (Alemania, Reino Unido, Holanda y Estados Unidos). De lo que se trataba era de plantear modelos de organización alternativos sobre ámbitos regionales, definidos a partir del establecimiento de unas pautas de localización dirigidas al sistema de asentamiento (de población y de actividades económicas intensivas) y a su interrelación mediante las infraestructuras de transporte. De esta forma se aseguraba una más correcta distribución espacial de usos y actividades, proponiendo tanto las zonas que debían acoger los crecimientos previstos como los ámbitos que debían ser dejados al margen de los procesos de urbanización, garantizando

unos crecimientos del espacio urbanizado conveniente en tamaño y forma, preservando los valores y funciones naturales de ese territorio que se pretendía ordenar (equilibrio ecológico, bienestar social, eficiencia económica).

3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA REGIÓN

Como señala Massiris Cabeza (2008) la planificación del territorio en Latinoamérica tiene una historia muy reciente y originariamente se la pensó asociada a cuestiones ambientales, urbanísticas, de desarrollo local y de descentralización. En nuestros días, se plantea desde una mirada multisectorial y pluridisciplinaria, tendiente a lograr un desarrollo integral. Países como Argentina, El Salvador, Costa Rica, Uruguay, México, Brasil y Colombia han planteado políticas territoriales en las que se articulan objetivos de desarrollo y de descentralización, tendientes a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la gestión, atendiendo a la incapacidad de las fuerzas del mercado para impulsar un desarrollo territorial o regional equilibrado y justo y a la creciente demanda de la sociedad por una mayor participación en la toma de decisiones.

El autor mencionado, hace un recorrido conceptual y de las prácticas acerca del O.T. llevadas a cabo en 15 países latinoamericanos, asumiendo que desde su origen ha sido concebido de manera diversa, asociado a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización, predominando hoy día la idea del ordenamiento “como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial, horizontal”.

La revisión incorpora la detección de debilidades y fortalezas de diferentes planes y leyes de ordenamiento territorial, cuya “naturaleza” es asumida a veces como “una disciplina científica, como una técnica administrativa, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas, entre otras”. En tanto objeto, también se observan múltiples planteos: el de regular y organizar el uso, ocupación, distribución de actividades en el suelo y transformación del territorio, sobre la base del uso sustentable de los “recursos naturales”.

Massiris sistematiza y analiza los conceptos de Méndez (1990), Gómez Orea (1994), Hildenbrand (1996), Zoido (1998) a través de los que presenta un estado de situación de la conceptualización del O.T. En todos estos conceptos aparece un fin superior que apunta al bienestar social, de calidad de vida, de justicia socio-espacial y ambiental, como resultado de interacciones con otras regulaciones. Es de destacar que en todos los

casos aparece la visión de desarrollo como una búsqueda endógena y prioritaria del/los lugares.

El autor concluye con un listado de situaciones problemáticas y potenciales que detecta en Latinoamérica. Por una parte, observa que “prevalece en la normatividad existente y en ciernes, la concepción de la ordenación del territorio como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial, mediante la cual es posible dar un tratamiento integral a la problemática de los territorios; utilizando como estrategia la planificación física espacial dentro de un contexto ambiental (desarrollo sustentable).

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4.1. Definiciones

El Ordenamiento Territorial (OT) es un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo, interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo (MAGyP 2012).

En consecuencia este proceso debe estar orientado a detectar las diversas problemáticas regionales, urbanas y rurales, establecer un diagnóstico, mediante diversas herramientas, tales como la caracterización del Sistema Territorial, los Sistemas de Información Geográfica y el Mapeo de Actores, formular programas y planes para el manejo de los recursos naturales, la población, producción, infraestructura y la localización de las inversiones. Es preciso aportar los instrumentos que conduzcan a una toma de decisiones consensuada, que permitan una distribución del crecimiento económico de acuerdo con la integridad y potencialidad del territorio, que incluya el manejo adaptativo y eficiente de los recursos. La mejora de las condiciones de vida, constituye el fin último de estos procesos. Tal objetivo hace que dicho ordenamiento deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo social-económico y ambiental, presuponiendo una articulación armónica y complementaria entre ellas.

Las primeras realizaciones de práctica de ordenamiento territorial (1920-1930) consistieron en plantear el desarrollo urbano desde una perspectiva territorial, lo cual implicaba no solamente ampliar el ámbito espacial sujeto a ordenación, sino también la consideración integrada de los elementos ambientales y funcionales (económicos y sociales) que conforman ese territorio.

En este proceso de revisión de las diferentes posturas que definen el Ordenamiento Territorial es necesario comenzar tomando la decisión y análisis del mismo que ofrece el Consejo de Europa (1983) Carta Europea de Ordenación del Territorio 1983, donde formula las siguientes observaciones:

- La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad.
- Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y política, concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio guiada por una concepción directriz.
- Encuentra su expresión política en los niveles local, regional, nacional y europeo.
- La ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva:
 - Democrática porque debe garantizar la participación de toda la población y de sus representantes políticos a lo largo de todo el proceso.
 - Global porque debe considerar todos los factores que pueden influir en la organización de espacio y debe coordinar las políticas sectoriales.
 - Funcional porque debe considerar aspectos relacionados con valores, intereses, relaciones por encima de las fronteras administrativas y territoriales.
 - Prospectiva porque ha de tratar de adelantarse a los acontecimientos, ha de procurar conocerlos o preverlos antes de que se produzcan.
- La ordenación del territorio como acción, como actuación, se encuentra limitada por una gran multitud de decisiones individuales, las fuerzas del mercado, la discrecionalidad de las administraciones, y en general por la confrontación de intereses que se producen en el territorio y entre territorios.

En función a lo planteado, en la carta se contextualiza y remarca la importancia de rever las profundas modificaciones sociales y económicas en los países europeos y por tanto en sus vínculos y sus modos de organización con el fin de evitar que los principios de la organización sólo se guíen por objetivos a corto plazo.

El interrogante que se plantea es cómo los diferentes autores que han trabajado directa o indirectamente el tema han llegado a conformar una conceptualización de tema poniendo el acento en diferentes aspectos del Ordenamiento Territorial, es por ello que se considerará los siguientes:

Sáenz de Buruaga (1969), “la ordenación del territorio es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración con áreas supranacionales”.

Ridruejo (1983) “el acto de referir una estrategia socioeconómica a un espacio geográfico o territorio”; “las operaciones de ordenación del territorio...se formulan sin excepción a partir del reconocimiento de un problema concreto; y naturalmente del convencimiento de que dicho problema es inseparable de su componente espacial territorial”.

Fernando Terán (1984) define la Ordenación del Territorio como “una respuesta a unos problemas de ocupación y de utilización del espacio en relación con el uso y distribución de los recursos disponibles, con la intención de corregir aquellos problemas y de optimizar racionalmente ese uso y esa distribución de recursos” y añade que “la ordenación del territorio es una actividad mucho más ética y política que científica y técnica”. De cierta manera observa como este autor retoma algunos aspectos de los planteados en la Carta Europea, fundamentalmente en lo referido a las actividades éticas y vinculadas con los aspectos políticos que cada conjunto urbano aplica en su territorio.

Siendo Gómez Orea (1994) quien planteará que “conceptualmente la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad...la ordenación del territorio, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para el desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal”. Planteando una vinculación mayor con lo que sería esa

primera formulación acerca de una concepción del Ordenamiento Territorial que como vemos, luego, fue resignificada y aplicada por varios autores.

Roccatagliata (1995), por su parte, hace un planteo donde deja en claro la importancia que tiene la relación entre espacio geográfico y políticas públicas y privadas, al plantear que: “Organizar el territorio no es otra cosa que materializar, en el espacio geográfico, los objetos permanente de la nación” y añade que la ordenación del territorio debe ser entendida como una política de coordinación y concertación entre el sector público y privado, con las asociaciones intermedias, con los organismos que definen las políticas sectoriales y con diferentes jurisdicciones a nivel territorial: “ la ordenación del territorio es una experiencia compartida entre el gobierno nacional, las provincias y los gobiernos locales”.

Por su lado y considerando una visión más reciente, Bozzano, Horacio (2009) define: “Es un lugar de variada escala –micro, meso, macro-donde actores-públicos, privados, ciudadanos, otros- ponen en marcha procesos complejos de interacción– complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa-entre sistemas de acciones y sistema de objetos, constituidos éstos por un sinnúmero de técnicas –híbridos naturales y artificiales- e identificables según instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos –en tiempo-espacio y con diversos grados de inserción en la relación local-meso-global. El territorio se redefine siempre”

5. METODOLOGÍA:

Se realizará un relevamiento de la normativa e instrumentos legales, administrativos y de gestión existentes, que abarque muy sintéticamente y solo a modo de señalamiento lo planteado a en los niveles nacional, haciendo una mayor puntualización en el aspecto municipal, en este caso en la ciudad de Rosario, considerando los planes de estratégicos (PER) y acotadamente el Plan Urbano (PUR), de la ciudad, que han experimentado profundas transformaciones. Esto incluye la normativa vigente completa en aspectos vinculadas al medio ambiente, tierras, descentralización administrativa, municipalidades, entre otras, el proceso histórico que han tenido dichas políticas incluso antes de considerarse el término de ordenamiento territorial para hablar de las políticas por desarrollar dentro del ejido urbano. Llevando de esta forma a observar sus respectivos reglamentos y procedimientos administrativos asociados. Esta revisión permitirá la identificación de las restricciones que imponen la

regulación legal y el marco procedimental y las oportunidades que ofrecen para el tratamiento de las problemáticas a abordar en el OT.

Analizar los principales aspectos y ciertas etapas de los programas, planes estratégicos impulsados por el Estado Municipal, como ser el PER + 10 (Plan Estratégico Rosario Metropolitana Estrategia 2018), tomándose el citado plan por ser el de más reciente promulgación, siendo un redireccionamiento de un proceso que tiende a incorporar al nuevo plan una visión de Rosario como ciudad metropolitana. La identificación de las instituciones responsables en el cumplimiento de la puesta en marcha de las normativas permitirá conocer las instancias de gobierno y gestión que debieran estar presentes en el territorio.

6. PRECISIONES SOBRE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Las actividades humanas y el espacio en que se ubican: En este sentido, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un espacio capaz de acogerlas, o de ordenar los usos del suelo. En el caso de la ciudad de Rosario se puede citar la ordenanza N° 6.492/1997, la cual se abordará a hablar del Plan Urbano.

Carácter político, administrativo y técnico científico de la ordenación territorial: El carácter técnico científico se justifica por la necesidad de este tipo de conocimientos para formular primero y gestionar después los planes; la iniciativa sobre tal formulación y su posterior aprobación, corresponde a la administración pública, de ahí su condición administrativa; mientras es una decisión política implantar un sistema formalizado de ordenación territorial basado en un sistema coherente de instrumentos: los planes de ordenación territorial.

Los planes como instrumentos de ordenación territorial: Tal función se ejerce por organismos públicos a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un sistema coherente de planes o instrumentos generales de ordenación territorial previstos en la legislación específica y en otra no específica, generalmente sectorial con incidencia relevante en el sistema territorial: transportes, telecomunicaciones, hidráulica, energía, urbanismo, industria, turismo, desarrollo rural, etc.

Los planes de ordenación territorial integran la planificación socioeconómica con la física en una determinada unidad geográfica, y tienen carácter horizontal (corta a

los sectores) por lo que sus determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, así como sobre otras dos funciones públicas también horizontales: una de ámbito inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica. Así los planes de OT se convierten en instrumentos de concertación entre intereses conflictivos y de coordinación entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango. Cada país tiene (cuando lo tiene) su propio sistema de planes de ordenación territorial, cuya existencia, carácter y forma en que se aplican, se suele asociar al grado de desarrollo y comportamiento social. (Gómez Orea, Villarino, 2014)

6.1. Ordenación territorial: componentes operacionales.

Dicho término permite hacer un análisis de las particularidades que le dan forma y constituyen. Por lo tanto podremos considerar aspectos como los que se detallan a continuación:

Conceptualmente: Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido.

Administrativamente: Función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

Operativamente: Sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico-técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos: la Ordenación territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso, cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión.

Considerando lo planteado por el PET 2016 (Políticas y Estratégica Nacional de Desarrollo Territorial de Argentina 2016) se podrá conocer el avance que ha desarrollado el país en la construcción de políticas de gestión territorial. A nivel del Gobierno nacional explicitados en una serie de documentos (MINPLAN, 2006) donde se refleja la organización del territorio actual y el modelo deseado a nivel país, que incluye también modelos o visiones territoriales a nivel de las provincias.

Entre los avances logrados se puede mencionar la conformación, dentro del Ministerio Inversión Pública y Servicios, el que fue llamado (COFEPLAN) Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial de la Nación. En el cual se busca la implementación de los aspectos de la política territorial, apuntalando las acciones conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre sus objetivos se encuentra búsqueda y concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y con políticas sociales equitativas para los habitantes que conforman el territorio. En dicho plan se plantea la posibilidad de brindar la participación a todas las provincias.

Sumando en estas políticas las consideraciones que efectúen los municipios, siendo estos las unidades básicas de administración y gobierno que están próximas a la gente que habita y conforma los territorios. La responsabilidad primordial de los gobiernos municipales es promover y sostener un desarrollo local sustentable, entendido como aquel que armoniza crecimiento económico, cuidado ambiental y equidad social. Aspectos estos que reflejan de cierta manera las posturas conceptuales en las cuales se esgrime la importancia de generar “planes de ordenación territorial integran la planificación socioeconómica con la física en una determinada unidad geográfica, y tienen carácter horizontal” como plantea Gómez Orea, Villarino, en su texto del 2014, como así también puede vislumbrar en lo planteado por Bozzano en 2009.

Todo lo expresado condice con lo planteado por la FAO, donde se hace particular aclaración que el ordenamiento territorial (OT) puede definirse como “una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro” (Lücke, 1999).

Por todo ello podemos expresar que el O.T. es al mismo tiempo:

- **una política pública**, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y el aprovechamiento del territorio.
- **una disciplina científica**, que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible.

- **un proceso técnico- administrativo**, porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales, y desarrollo físico, espacial.

Como base de lo planteado por la FAO define la planificación del uso del suelo como “la evaluación sistemática:

- (i) del potencial de la tierra y del agua,
- (ii) de las alternativas para el uso del suelo y
- (iii) de las condiciones económicas y sociales, con el fin de seleccionar y adoptar las mejores opciones de uso del suelo”.

Siendo el objetivo seleccionar y poner en práctica los usos del suelo que mejor satisfagan las necesidades de las personas, salvaguardando los recursos para el futuro. (FAO, 1993).

A pesar de la diversidad de definiciones de OT o planificación del uso del suelo, es posible identificar algunos elementos comunes en todas ellas: (i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; (ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; (iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y (iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas.

Según lo establecido por la FAO, los objetivos de las políticas de OT varían dependiendo en nivel en el cual se aplica. La interacción entre los tres niveles de la planificación territorial (a escala nacional, regional, y local), es necesaria ya que en cada nivel ha de producirse una planificación con diferentes objetivos y componentes, relacionados entre sí:

✓ **A nivel nacional:**

Su orientación es más política que técnica; y está asociado con los objetivos nacionales y definición de políticas, estrategias, planes y programas, criterios y procedimientos para el OT y la asignación de recursos. Un plan nacional de uso de la tierra puede abarcar: a- la política del uso de la tierra, b- se equilibran las demandas que competen a la tierra entre diferentes sectores de la producción economía de alimentos, los cultivos de exportación, el turismo, la protección de la flora y de la fauna, las comodidades privadas y públicas, las carreteras, la industria, c- la coordinación de agencias sectoriales involucradas en el uso de la tierra; y d- la legislación sobre tales temas como la tenencia de la tierra, la autorización de bosque y los derechos al agua.

✓ **A nivel regional:**

Está asociado con las funciones de los gobiernos regionales, como formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de OT, en concordancia con los planes de los gobiernos locales. Se incorporan aspectos como la definición del uso del suelo, integración territorial, planificación física y ambiental.

✓ **A nivel local:**

Se incluyen consideraciones exclusivas de los gobiernos locales, como normar la zonificación, el diseño urbano, acondicionamiento territorial e infraestructura, conformación barrial, y ejecutar sus planes correspondientes. En el caso de la ciudad de Rosario esto vemos aplicado con el Plan Abre y las ordenanzas promulgadas para la puesta en marcha de la transformación de los diferentes barrios como ser: Villa la Lata, Villa Manuelita, Molino Blanco (en ejecución) entre otros. El nivel local, incluye, no sólo ciudad, municipio, pueblo, aldea, o un pequeño grupo de ellos, sino también núcleos agrarios (como en México, porque tienen facultades legales para administrar sus tierras y recursos naturales), o tierras comunales (dentro de municipios) o áreas protegidas (que pueden ser dentro de un municipio o abarcar varios); o comunidades que tengan facultades legales para administrar sus tierras y recursos naturales.

El OT es una herramienta particularmente valiosa para impulsar acciones en diferentes ámbitos relevantes del desarrollo sostenible, ya que en su enfoque considera aspectos tales como:

1. **Pobreza y equidad:** El OT actúa como instrumento que permite guiar e impulsar las inversiones públicas y privadas, con el fin de contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza y de fortalecer un desarrollo territorial sostenible y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones.
2. **Productividad de los asentamientos humanos:** El OT previene y corrige la localización de los asentamientos humanos e infraestructura productiva (sistema vial, energético y de comunicaciones) y social; articula lo agrario, lo industrial, lo comercial y los servicios (identificando las condiciones de vulnerabilidad en zonas de riesgo), tanto en zonas urbanas como rurales; conecta al territorio con los mercados y los clústeres productivos.
3. **Medio ambiente y prevención de los desastres:** El OT vela por la salvaguarda de los recursos naturales y los espacios protegidos; revierte los procesos de conflictos ambientales, deterioro de los ecosistemas y competitividad territorial; y promueve

políticas que regulen el uso del territorio y el manejo de los recursos naturales y que, al mismo tiempo, contribuyen a prevenir las consecuencias perjudiciales de los fenómenos naturales extremos.

4. **Propiedad y tenencia de la tierra:** El OT permite, a través del catastro, la demarcación territorial, delimitar las fronteras entre unidades administrativas (municipios, tierras comunales, etc) y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, conservación del medio ambiente y ecosistemas, preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población. Haciendo referencia a esta aspecto en el caso de estudio se puede decir que en el caso de las políticas de O.T. desarrolladas en el barrio “Villa la Lata”, los vecinos (que no contaban con esta normalización) ya se encuentran en el proceso de escrituración de sus terrenos y viviendas.
5. **Gobernabilidad y participación ciudadana:** El OT impulsa procesos de mayor participación ciudadana, considerando los diversos intereses y visiones que tienen los actores sobre el uso y manejo del territorio. Impulsa el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con la participación de actores públicos, privados y comunales, a través de la adecuada planificación del territorio, en respuesta a los requerimientos de los planes de desarrollo económico y social de los tres niveles de gobierno. Profundiza en la democracia y la descentralización al promover acuerdos sociales en los territorios.

Los diferentes aspectos detallados pueden verse reflejado, en cierta manera, con lo formulado en el PER + 10 o los anteriores planes estratégicos implementados, donde se plantea como una necesidad la participación, el consenso y protagonismo de las instituciones de la ciudad, como así también de los vecinos. A través de los diferentes foros y encuentros organizados por el estado municipal para de esa forma poder plasmar los desafíos y propuestas en busca de una visión de cómo construir una ciudad de cara al futuro. Procedimiento que se viene desarrollando desde las década del `90, teniendo resultados de importante crecimiento y consolidación de la ciudad en contexto regional.

7. ROSARIO: una ciudad con cierta historia en el Ordenamiento del Territorio.

7.1. Breve reseña, del paso del PER al PER + 10 (Plan Estratégico Rosario Metropolitana Estrategia 2018)

Como se expresa en anteriores apartados y tomando lo formulado por Gómez Orea (1994), entre otros, el proceso de OT debe estar orientado a detectar las diversas problemáticas regionales, urbanas y rurales, establecer un diagnóstico, mediante diversas herramientas, tales como la caracterización del Sistema Territorial, los Sistemas de Información Geográfica y el Mapeo de Actores, formular programas y planes para el manejo de los recursos naturales, la población, producción, infraestructura y la localización de las inversiones, todo esto requiere del trabajo conjunto de diferentes sectores de la sociedad.

Esto fue parte de la postura adoptada por la intendencia de Rosario y los organismos convocados (vecinales, instituciones, sindicatos, empresas, etc.) a tal efecto, para retomar una política de ordenamiento territorial, y la generación de los diferentes Planes Estratégicos y sus posteriores actualizaciones, siendo indudable la importancia de contar con un enfoque institucional. Es decir, el análisis se concentra en las decisiones políticas frente a una serie de problemas y a las instituciones como escenarios de desarrollo de tales decisiones adoptadas.

En la década de los '90 se comienza a hablar de Planificación Estratégica. Donde políticos y técnicos buscarán poner en marcha imitando la forma de organización y funcionamiento empresarial y debido al éxito alcanzado en casos puntuales como el de Barcelona. El problema es que el Estado no es una empresa, los objetivos son diferentes y la manera de operar también. Se sigue pensando que esta tarea es exclusiva o privativa de una sola oficina, se contratan grupos ad-hoc para tal fin, los empleados y técnicos se sienten excluidos, se invitan a participar a diferentes sectores, pero no se logran los resultados esperados. Al ordenamiento territorial solo se lo vincula con la organización política administrativa y las políticas de descentralización, situación que genera confusión respecto a su naturaleza. Estas cuestiones fueron instancias de crecimiento y madurez por las cuales el municipio debió pasar para poder lograr tener un política mucho más aperturista a todos los sectores y mejor alcances en los Planes de O.T. aplicados.

En función del análisis que se puede efectuar de los diferentes Planes Estratégicos desarrollados en el tiempo en la ciudad, se logra el entender que la Planificación Estratégica, la Planificación Ambiental y el Ordenamiento Territorial no son lo mismo pero sí deben implementarse en forma articulada y complementaria. Recién en el año 2000 es cuando comienza a tomar fuerza la idea del ordenamiento

territorial como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política pluri-sectorial, horizontal, integral.

Para mediados de la segunda década del 2000, el avance en el proceso de gestión del PER tenía cada vez fuerza y por tanto la necesidad de darle un enfoque que contemplara intereses y necesidades comunes a los municipios y comunas del entorno próximo a Rosario, obliga a dar una mirada con mayor proyección territorial, en temáticas como movilidad, residuos, uso de la recursos naturales, e intervenciones urbanas de magnitud, aspectos estos que nos permiten ver los diferentes aspectos en donde se pueden aplicar políticas de O.T. como ya se expresará en la primera parte del presente trabajo.

Será de esta forma como nace el Plan Estratégico Metropolitano (PEM 2018), siendo Rosario quien encabezaría un proyecto metropolitano y regional basado en la articulación de consensos y abordando relaciones de interdependencia entre las comunidades integrantes.

De esta forma se ha podido comenzar a reconocer el potencial de la región, buscando un desarrollo equitativo y sustentable comenzando con un plan de ordenamiento del transporte de cargas terrestre, un sistema ferroviario de pasajeros de larga distancias, un plan integral metropolitano de transporte de pasajeros, un programa regional de recursos hídricos, un plan de tratamiento de los residuos, un sistema integral de salud regional, un programa de tratamiento y uso del suelo, un proyecto de ente de coordinación metropolitana y un sistema de información metropolitana.

Más allá de varios inconvenientes políticos-administrativos, finalmente, la complejidad de las relaciones que se establecieron entre los sectores públicos y privados permitió proyectar la región a escala metropolitana.

De este modo, Rosario asumió la iniciativa de construir una perspectiva estratégica de escala regional que considerara las relaciones económicas, sociales y políticas entre los municipios y comunas que rodean la ciudad.

El **Plan Estratégico Rosario Metropolitana estrategias 2018** (PER + 10), encontró a la ciudad completamente cambiada desde el punto de vista territorial y social. Sin dudas el punto de partida de esto ha sido el PER donde se planteaba la descentralización urbana, la inversión del eje de la ciudad para orientarla de cara al río y la creación de un nodo de comunicaciones a escala del MERCOSUR, mediante grandes obras de infraestructura.

Dicho plan también facilitó el intercambio de ideas y pensar intervenciones o ejes de trabajo de diferentes aspectos como ser:

- Equidad Social y Ciudadanía
- Territorio y Medio Ambiente
- Producción, Empleo y Competitividad
- Ciencia, Educación y Cultura
- Posicionamiento Nacional e Internacional

7.2. Nuevo Plan Urbano ante la llegada del PER+ 10

Ante la puesta en vigencia del PER+ 10 se consideró por el municipio rever el Plan Urbano, dado los debates sobre la relación que podría existir entre ambos planes estratégicos, se concretó una complementariedad de los citados.

Será la función principal, del Plan Urbano, la de territorizar los proyectos, regular el uso del suelo en la ciudad y crear consenso entre los actores para evaluar la factibilidad, fundamentalmente económica y social de los planes.

La iniciativa de la Municipalidad de elaborar e impulsar un nuevo Plan Urbano como una plataforma normativa y de gestión urbana del Plan Estratégico, se plantea en hecho de construir herramientas concurrentes a un mismo propósito, el de abordar de un modo eficiente la transformación física y funcional de la ciudad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Este nuevo Plan Urbano reemplaza al plan vigente del año 1967 y establece una continuidad con las revisiones planteadas por el Ejecutivo municipal momentos anteriores, en los años: 1990, 1995 y 1999; y su posterior revisión en 2007 ante el Concejo Municipal. Esta iniciativa se basa en el convencimiento de que el logro de un desarrollo urbano sustentable exige una adecuada planificación territorial, que incluya un conjunto complejo de variables: la gestión de los grandes temas de escala metropolitana y el ordenamiento del suelo en términos de accesibilidad y movilidad, la provisión de infraestructura, la construcción de vivienda, el desarrollo de usos productivos y de servicios y la preservación del patrimonio urbano y ambiental.

Con su puesta en marcha se pretende preparar el territorio, para incorporar los cambios y modificaciones que se intentan lograr, evitar las consecuencias negativas de las decisiones aisladas, reforzar la iniciativa de construcción pública y colectiva, incorporar la inversión privada a una estrategia integral de desarrollo urbano y pensar la ciudad por proyectos, muchos de ellos de alto impacto para su transformación.

7.3. Antecedentes que determinan el hoy.

La planificación de la ciudad contemporánea no parte de un momento considerado cero; se la reconoce como un proceso continuo que va incorporando los cambios.

En la experiencia local parte de los primeros intentos plasmados en los planes de ensanche, hasta las elaboraciones más completas volcadas en la redacción de los últimos planes urbanos.

Esos primeros intentos de planificación en la ciudad de Rosario fueron prácticas parciales que tuvieron por objeto establecer criterios de alineación y de expansión de la trama urbanizada. Las experiencias más completas de planificación han sido variadas y sus efectos reales no han pasado desapercibidos. Todas ellas dejaron su impronta que puede ser reconocida aún hoy en el espacio urbano.

Los sucesivos planes interpretaron, con rasgos de idiosincrasia, las corrientes del pensamiento urbanístico vigentes en cada período histórico, hasta llegar a los dos nuevos instrumentos: el Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2011) y el Plan Rosario Metropolitana Estrategias - PER+10; ambas herramientas desarrolladas en forma concatenada.

Algunos de los antecedentes en esta área, tomados del Plan Urbano 2007-2017, que pueden mencionarse son:

Los planes de ensanche

- 1871 - El plano de delineación de la ciudad
- 1890 - El Plan de Ensanche y Puerto.

Los planes de embellecimiento

- 1911 - Rosario de Santa Fe. Plan Disposiciones progresivas para el embellecimiento, la mejora y el desarrollo futuro de la ciudad

Los planes reguladores

- 1935 - El Plan Regulador de Rosario
- 1952 - El Plan Rosario
- 1967 - El Plan Regulador Rosario

Los planes directores

- 1991 - La actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la revisión del Código Urbano – Plan Director.
- 2001 - El Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo. Documento Integrado”

7.4. Finalidad y objetivos

El Plan Urbano es la figura del planeamiento en la que se define el proyecto urbanístico deseado y posible de transformación a futuro de la ciudad, esto se puede ver manifestado, por ejemplo, en la ordenanza municipal N° 6.492/97, donde en el Art. 2 plantea la Clasificación Urbanística del suelo: “en función de las calidades de ocupación y regulación de construcción previstos, y de la posibilidad de aplicación de políticas diferenciadas de urbanización y subdivisión, se divide el suelo de la ciudad de Rosario” considerando dos principales formas de este: suelos urbanizables y suelos no urbanizables. Para luego efectuar las consideraciones que remiten a la “división y delimitación de las zona” según los diferentes sectores de la ciudad, y los posibles cordones perimetrales de la misma, como se manifiesta en la la Imagen I.

Imagen I: NORMAS URBANÍSTICAS DE LA CIUDAD DE ROSARIO. PLANO INDICATIVO DE CARÁCTER TRANSITORIO.



Fuente: Municipalidad de Rosario. Plan Urbano Rosario 2007-2017

En él se indican las directrices generales de ordenamiento integral del territorio municipal, los proyectos de carácter estructural para el logro de un desarrollo positivo y los procedimientos (modalidades e instrumentos) para orientar la gestión municipal del territorio. Es una herramienta básica de actuación, para impulsar la incorporación de importantes modificaciones en su estructura física y funcional, ordenar la acción pública y promover la inversión privada. Estas definiciones le darán marco a la elaboración de todos aquellos otros instrumentos necesarios para la puesta en marcha y ejecución de las

políticas urbanísticas. La finalidad del Plan Urbano Rosario es: definir los elementos claves de la estructura urbana, que componen el soporte del ordenamiento urbanístico del territorio municipal, establecer las directrices y orientaciones generales referidas a la configuración de la ciudad y al ordenamiento urbanístico del territorio, identificar los proyectos estructurales a partir de los cuales se promueve la transformación de la ciudad, clasificar el suelo como medida previa a la ejecución de las acciones propuestas para su ordenamiento urbanístico e integrar y controlar acciones que involucren definiciones territoriales impulsadas por diferentes agentes públicos, institucionales y/o privados.

8. CONCLUSIONES:

Uno de los disparadores del trabajo fue poder conocer, de cierta forma, el rol de las políticas del Ordenamiento Territorial en el espacio de un mundo global en el que se encuentran.

Para esto fue necesario, primeramente, considerar como se aplican estas políticas en el contexto latinoamericano, europeo y en particular en nuestro escenario de análisis, las que tiene poco tiempo puesta en marcha, en comparación con lo que se viene haciendo en varios países de Europa.

Las mismas se han ido tomado como modelos a seguir, adaptando dichas políticas a las realidades locales, comprobando de esta forma, que si bien se pueden lograr resultado favorable al ver como se vivencian las acciones en cada sector donde se las aplica. Más allá de esto, el camino por recorrer aún es vasto pero pensar políticas que permitan amalgamar la cuestión social, económica y ambiental con visión de futuro es un buen camino por transitar.

En el caso de Rosario, los diferentes planes estratégicos, han demostrado como la posibilidad de dar el puntapie inicial en el proceso de reutilización de los espacios y optimización de los mismos acompañados de planes estratégicos que se van adaptando a los cambios y exigencias de los procesos pueden generar un cambio positivo en el espacio habitado y por habitar.

Por lo cual fundamentalmente en el hecho de buscar el crecimiento y mirando para adelante el municipio debía pasar un análisis de los Planes Estratégicos de la ciudad de Rosario en función al ordenamiento territorial que era imperioso comenzar a concretar a escala mayor y es por ello que ante la puesta en vigencia del PER+ 10 se consideró por el municipio rever el Plan Urbano y el posterior promulgación del Plan

urbano 2007-2017 (2011), dado así debate sobre la relación que podría existir entre ambos planes y que se constituyan en una verdadera herramienta de políticas de instrumentación del O.T.

Por lo tanto la aplicación de políticas relacionadas a la puesta en marcha de un plan estratégico que logre llevar adelante un Ordenamiento Territorial estarán conectadas a las decisiones y aperturas de los responsables de la administración del Estado, en cada una de sus órbitas, siendo un factor fundamental el brindar la palabra a los diferentes actores que conforman cada espectro de la sociedades en las cuales dichos planes serán aplicados. Siendo esta una manera clara de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, guiando el sentido de las trasformaciones que todo territorio debe inevitablemente experimentar.

Los planes estratégicos, fundamentalmente el Plan Rosario Metropolitana Estrategias - PER+10, son la concreción de las políticas del gobierno municipal, en las cuales se han evaluado y considerado las propuesta de los vecinos, las ONG, organismos públicos y privado, como diferentes organismos técnicos, donde se consideran los aspectos claves para alcanzar un mejor calidad de vida de los individuos donde se tenga presente la salud, el medio ambiente, la configuración del plano urbano de la ciudad, sus vías y medios de comunicación para seguir pensando una ciudad y una región con visión de futuro y crecimiento respaldado con políticas construidas por todos desde su lugar en la sociedad.

Concluiremos planteando que la búsqueda actual de los agentes de cambios debe centrarse en lograr formar un frente territorial articulado e integrado definido por ciudades más compactas y cohesionadas, tanto en su componente social como territorial.

Para alcanzar esto es necesario establecer y consensuar políticas de Ordenamiento Urbano -Territorial que preserven el medio ambiente y los recursos naturales y definan las directrices generales de desarrollo del área metropolitana Rosario.

BIBLIOGRAFÍA:

Bozzano, H. (2009) *Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.

- Concejo Deliberante de la ciudad de Rosario (2007) Ordenanza 6492/1997. Rosario.
- FAO (s/f) *Plataforma de territorios Inteligentes. Contexto General y Marco conceptual*.
Disponible en: <http://www.fao.org/in-action.com>
- Gómez Orea, D., Gómez Villarino, M. (2011) Los orígenes de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su relación con la Evaluación del Impacto Territorial (EIT). En Farinós i Dasí, J. (coord.) *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial*. España: Universidad de Valencia.
- Gómez Orea, D, Gómez Villarino, M.; (2014); Marcos Conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso Ecuatoriano en la materia. *IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbana y Planificación Territorial*; Cuenca.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2012) Bases para el Ordenamiento Territorial Rural Argentino. En Massiris-Cabeza, Á. (2008); Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *IV Seminario de Ordenamiento Territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
Disponible en: [www.http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4)
- Massiris-Cabeza, Á. (2012) *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad de Colombia. Disponible en: <http://www.facartes.unal.edu.co/otros/ProcesosOrdenamientoAmericaLanaColombia.pdf>.
- Massiris Cabeza, A (2002) Ordenación Territorial en América Latina. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI. Barcelona: Scripta Nova
- Mendez Casariego, H., Pascale Medina, C. (Coord.) (2014) *Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica*. Chile: FAO
- PET (2016) *Argentina 2016: Políticas y estrategias Nacionales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Poder ejecutivo de la Nación, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Argentina.
- Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2011); Concejo Deliberante de Rosario; Rosario.
- Plan Rosario Metropolitana estrategias 2018, Per +10 (2018) Rosario: Municipalidad de Rosario; .
- Secretaria de Planeamiento Urbano de Rosario (2017) Rosario: Municipalidad de Rosario