

# PREMISAS GEOGRÁFICAS DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Alicia N. Iglesias\*

## Resumen

El significado contingente de un orden territorial ambientalmente sustentable es analizado desde la particular mirada de la geografía. La ordenación del territorio alude a la representación del resultado de las interacciones hombre-medio geográfico que implica, históricamente, diferentes configuraciones espaciales, de manera tal que cada cultura crea su ambiente. Distintas estrategias de desarrollo socioeconómico conducen a modelos diferentes de organización del espacio en el territorio; en similar sentido, toda estructura territorial dada impone condicionantes a las relaciones económicas y sociales que sobre ella puedan establecerse, según procesos de distinto orden: ecológicos, productivos y culturales. De allí la dificultad de la ordenación planificada del territorio, por parte de la gestión pública, que justifica la exploración geográfica de su significado. Se analizan para el caso de Argentina los “condicionantes” ambientales, desde el eje jurídico-normativo, vinculados al desarrollo territorial y uso del suelo.

**Palabras clave:** Territorio, Ambiente, Sustentabilidad, Complejidad.

Recepción: 22 de marzo de 2006. Aceptación: 14 de junio de 2006.

\* CONICET-División Geografía, Dpto. de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

# GEOGRAPHICAL PREMISES FOR THE DEVELOPMENTAL AND ENVIRONMENTAL ARRANGEMENT

## Abstract

The contingent significance of an environmentally sustainable territorial arrangement is analyzed from the particular point of view of Geography. Territorial arrangement means the representation of the results of man-geographic environmental interactions throughout history, implying different spatial configurations that create its own environment. Different socioeconomic development strategies lead to different models of territorial space arrangement; in a similar manner, any given territorial structure imposes conditions to the economic and social relations according to different processes: ecologic, productive and cultural. From this arises the difficulty for a territorial planned arrangement by public administration that justifies from the geographic exploration its significance. For Argentina, the environmental “constraints” related to territorial development, and the use of soil are analyzed from a legal point of view.

**Key words:** Territory, Environment, Sustainability, Complexity.

## Introducción

La concepción como proceso del desarrollo territorial aparece distante del *background* espacial, estático y contenedor de datos, con el que aún se transmite y aplica mucha de la geografía. Ello, a pesar de que el desarrollo de los territorios requiere una mirada geográfica del mundo y sus problemas, en particular los de cuño ambiental, enfocada como una fuerza propicia para el logro de la planificación prospectiva de un orden territorial ecológicamente sostenible y socialmente más justo. Así parece indicarlo la creciente “especialización” de las políticas que buscan contener los flujos económicos y de tecnología, que cambian más rápidamente que las estructuras territoriales, reconocidas finalmente como un problema real en el mundo de hoy.

Lo paradójico del último cuarto de siglo es que los aspectos territoriales y la propia geografía como disciplina científica se convierten en referentes

fundamentales para el análisis de los procesos socioeconómicos que acompañan a la globalización de la economía, tanto al interior de los países como a escala mundial. Así, lejos de concretarse el vaticinio sobre el estatus banal de las magnitudes geográficas, la globalización recupera o inaugura la dimensión territorial de las estrategias empresariales y de las políticas públicas.

Por su parte, el paradigma del desarrollo sostenible incorpora, en la concepción y en la práctica, además de la espacialidad (territorio), la dimensión ambiental. Ésta sustituye la ideología del crecimiento económico ilimitado, basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales y de servicios prestados por los ecosistemas, por el horizonte lábil del balance de las complejas interrelaciones entre las actividades humanas y su medio. Lo propio del desarrollo sostenible es compatibilizar, en el largo plazo, la meta del mejoramiento cualitativo de los niveles de bienestar social con el manejo de los recursos biofísicos y de los servicios del sistema natural, orientado por una brújula ética que incluye el respeto a las generaciones futuras.

La natural sinergia entre escalas espaciales (que incluyen los niveles local, regional, nacional e internacional) y dimensiones de los problemas territoriales (natural, socioeconómica, cultural y ética, básicamente), justifica la exploración de su significado, con vistas a identificar las “condiciones” geográficas y, en particular, sus aspectos jurídico-normativos que enmarcan el quehacer para un desarrollo sostenible.

Basada en la realidad presente pero atenta a las posibilidades y consecuencias futuras, el encuadre natural parece, desde la óptica geográfica, la dimensión política de los procesos de ordenación del territorio y el costado álgido de su carácter ambiental; en particular, la cuestión del riesgo por catástrofes y la vulnerabilidad de la población, como temas transversales en todas las acciones territoriales públicas y privadas.

En virtud de tales aspectos, se circunscribe el análisis, por una parte, a expresar la condición contingente con que actúan y expresan muchos fenómenos sobre la organización del espacio geográfico; por otra, las condiciones a enfrentar por los procesos de ordenación ambiental del territorio, en particular en nuestro país.

## **El significado contingente del territorio**

Que la geografía se ha movido siempre en el terreno de la complejidad (incertidumbre sistémica) es algo de lo que ni legos ni profesionales de otras disciplinas científicas parecen dudar, aunque el colectivo de los geógrafos,

lejos de hacer suya tal idea, en términos teóricos, más bien ha hecho un uso metafórico de la misma, aplicando términos y conceptos tales como: *combinaciones, relaciones o sistemas*<sup>1</sup>. Como especialista en la organización del espacio, la geografía es, pues, acreedora de nuevas teorías para explicar la complejidad de los fenómenos que observa y deudora de contribuir a su enriquecimiento, al aportar su experiencia en la praxis de principios espaciales, como los de “gradiente” y “centralidad”.

En el territorio, las interacciones entre componentes naturales y sociales –suscitadas por la combinación de mecanismos de crecimiento, difusión y advección– son usina fundamental de complejidad, también provocada por las condiciones iniciales (del sistema) en el espacio geográfico. Éste, lejos de representar un simple sustrato sobre el que los elementos y mecanismos interaccionan, es un espacio estructurado que presiona, dirige, complica o simplifica la operatoria de las fuerzas de la naturaleza y las acciones de los hombres, al interior del sistema y también respecto de su entorno.

La comprensión política de tal lógica con que se articula el espacio geográfico es un esfuerzo que no debe demorarse en el caso de Argentina, donde los fenómenos de la localización, la organización y el desarrollo territorial, son mal aprendidos por los responsables de tomar decisiones cuyos efectos espaciales, comúnmente, ignoran. Esto es particularmente sensible cuando se trata de contener los impactos sociales, económicos, ecológicos y tecnológicos que acarrearán las formas espaciales de difusión de las catástrofes<sup>2</sup> y de la vulnerabilidad social.

El reconocimiento de tales cuestiones supera la condición teórica: tiene efectos prácticos sobre la prevención y gestión en los planes de ordenación territorial, pues en el mundo actual, en el que tiende a dominar la lógica espacial de las redes (por encima de la puntual o de áreas), numerosas catástrofes son el resultado o la causa de su ruptura y, por ende, también son el medio y modo más eficaz de precaución. A ello se adscribe la dificultad de gestión de las catástrofes, dada su condición multi-escalar, pues sólo excepcionalmente las mismas se inscriben al interior de una misma escala espacial.

En materia de contingencia, la ordenación eficaz del territorio descansa, pues, tanto en el conocimiento por parte de los responsables públicos de la gestión, de los parámetros de las formas y conectividad adquiribles por las catástrofes en el espacio, como en el de su magnitud e intensidad, más habitualmente consignados<sup>3</sup>. La previsión debe, asimismo, responder a criterios multi-riesgo y comprender un análisis serio de la vulnerabilidad del conjunto de la población.

## **El ordenamiento ambiental del territorio**

Un punto de interés a considerar respecto al ordenamiento del territorio es que, así como distintas estrategias de desarrollo socioeconómico conducen a modelos diferentes de organización del espacio en el territorio, toda estructura territorial dada impone condicionantes a las relaciones económicas y sociales que sobre ella puedan establecerse. Lo que hace que la relación compleja entre el hábitat (medio) y el habitar (posibilidades de ocupación social del territorio) articule un conjunto de procesos ecológicos, productivos y culturales cuya ordenación planificada, por parte de la gestión pública, enfrenta dificultades a la hora de hacer operativas las decisiones políticas que resulten sustentables en sentido ecológico.

La dimensión ambiental del territorio alude a la representación que resulta de las interacciones históricas entre el sistema biofísico y el cultural. El resultado son los diferentes tipos de configuración territorial que adopta el aparato social, de modo que cada cultura crea su ambiente. Así, el estilo de desarrollo territorial asociado al perfil de una sociedad crecientemente consumista es responsable de problemas ambientales que siembran incertidumbres sobre el futuro de la humanidad, en particular los de escala global. Ello ha promovido de manera creciente una forma distinta de enfocar, desde el campo de las acciones políticas, los procesos territoriales de transformación y organización espacial, que responde también a una exigencia de la concienciación creciente de la sociedad en su conjunto. Por una parte, sobre la verdadera naturaleza de los problemas ambientales a que nos enfrentamos; por otra, a ser partícipe en la definición de los objetivos de futuro y responsable, junto con las administraciones, en la consecución de los mismos, adecuando a estos sus comportamientos. Dicho cometido exige un compromiso directo por parte del Estado para conseguir una población bien informada, concienciada, participativa en la definición de los objetivos concretos a alcanzar en su ámbito de influencia, y comprometida con sus actuaciones.

Ordenar ambientalmente el territorio descansa, pues, en: a) el enfoque integral de los problemas ambientales en sus distintos espacios (escalas local, regional, nacional e internacional), así como de sus soluciones; b) el manejo de un horizonte centrado en el largo plazo; c) el compromiso de objetivos sensibles a la lógica local-global de los problemas ambientales, con énfasis en el ámbito local de participación y construcción de la corresponsabilización pública y, por ello, ámbito fundamental de información, concienciación, concertación de objetivos, intervención y gestión compartida de los procesos.

## Las condiciones geográficas

El hombre ha ordenado el territorio desde el mismo momento en que ha tenido una capacidad mínima de intervención organizada en su entorno inmediato. De allí la acreditación social de la práctica de dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio, ya sea para un país o región, o para obtener un fin deseado que, por ser de interés general y colectivo, se coloca por encima de los intereses, más o menos legítimos, de los particulares, de los individuos. Ello ha instalado la práctica en el ámbito de la función pública, derivada del orden público, de modo tal que las distintas estrategias de desarrollo socioeconómico impulsadas conducen a modelos diferentes de organización del espacio en el territorio.

Sin embargo, toda estructura territorial dada impone, a la vez, condiciones a las relaciones económicas y sociales que sobre ella puedan establecerse. Ello establece una relación complicada entre procesos de distinto orden (ecológicos, productivos y culturales), cuya ordenación planificada por parte de la gestión pública enfrenta dificultades a la hora de hacer operativas decisiones políticas que resulten sustentables en sentido ecológico y económico, pero también que atiendan a los desequilibrios territoriales, desde la perspectiva de la infraestructura y el equipamiento.

Desde el punto de vista temporal, las posibilidades del desarrollo territorial ordenado y sostenible del país dependen de la visión prospectiva o imagen que descansa en horizontes temporales ligados al largo plazo. Las dificultades principales de tal temporalidad, que actúa a modo de guía para orientar iniciativas, derivan, principalmente, de la necesidad de articular los tiempos diferenciales de proyectos de desarrollo y sus respectivas obras de ingeniería, las que involucran el aprovechamiento de recursos naturales, diversidad de procesos productivos e incluso, la valorización de expresiones del patrimonio histórico cultural.

Para la perspectiva espacial, la complejidad contenida en la organización del territorio –relativa al número de componentes o variables (complejidad estructural), de escala espacial<sup>4</sup> (complejidad de escala) y de niveles de organización (complejidad jerárquica)– se manifiesta, entre otras dificultades, con la necesidad de cumplir con una conocida regla metodológica de la geografía para la comprensión de sus objetos de estudio. La misma depende de su abordaje, tanto en su propia escala como en un contexto pluri-escalar, dado que los componentes o variables cambian en cada nivel. Así, a semejanza de la complejidad de los niveles de organización de los seres vivos (de la célula a la biosfera, pasando por las poblaciones y ecosistemas), la complejidad espa-

cial es engendrada por la imbricación de los distintos niveles de organización del territorio y oscila, de la escala planetaria a los lugares, de lo global –cuyas leyes se aplican a todas las escalas– a lo local, que representa lo contingente en un territorio dado.

Profundos procesos de cambio –tecnológico, económico, cultural y político– experimentados por el territorio en la escala mundial, impactan inevitablemente en los niveles subnacionales de organización del espacio: globalización y localización representan las dos caras de una moneda, un mismo campo relacional; en el sentido de E. Soja (2004), la macro-visión (global) contiene cientos y cientos de micro-visiones (lugares) en los que se concretan las aproximaciones empíricas.

El desafío de un proceso de ordenación territorial es, pues, involucrar una dinámica entre lo global y lo local, lo macro y lo micro, que mantenga las dos miradas, dado que, por encima del discurso de la abolición de las fronteras del Estado-nación, lo que actualmente se experimenta es un proceso de cambio sin precedente en el último siglo, con despliegue de unidades territoriales a múltiple escala que justifica el énfasis en la perspectiva espacial de los procesos de desarrollo. Producimos e integramos los macro y los microespacios, dado que las relaciones sociales forman el territorio pero, a su vez, son conformadas por las relaciones territoriales.

## **El eje jurídico-normativo**

En relación con la cuestión normativa de la ordenación ambiental del territorio, con una demora respecto del mandato constitucional, sobre este y otros aspectos ligados al tratamiento de la problemática ambiental en el país, Argentina cuenta con la Ley General del Ambiente (LGA) N° 25.675, también conocida como de establecimiento de los Presupuestos Mínimos en materia de Protección Ambiental. Entre otras cuestiones, la misma dedica, dentro del contexto de los instrumentos, un tratamiento específico al Ordenamiento Ambiental del Territorio<sup>5</sup>.

El Art. 9 establece que “El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se genera mediante la coordinación inter-jurisdiccional 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”<sup>6</sup>.

Por su parte, el Art. 10 estatuye que “El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, 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 establece, respecto de la localización de las distintas actividades antrópicas y del desarrollo de los asentamientos humanos, que deberá considerarse, en forma prioritaria, por una parte, la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y de la sustentabilidad social, económica y ecológica, perseguidas por el ordenamiento del territorio; por la otra, tanto la distribución de la población, según sus características particulares, como de la naturaleza, también en sus características particulares y en correspondencia con los diferentes biomas. De igual modo, deberán ser contempladas 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, finalmente, la conservación y protección de ecosistemas significativos.

## **Precisiones conceptuales**

Cabe un examen expeditivo de los términos componentes de la expresión *ordenación ambiental del territorio*, dado que los mismos aún carecen en nuestro país, al igual que en otros, de significado unívoco, aunque frecuentemente se cita la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT) como fundamento de los enunciados<sup>7</sup>. Ello, pese a que su valor conceptual es relativo, dado que mueve a confusión entre los resultados y los instrumentos, en la medida en que define tal práctica como una expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, a la vez que disciplina científica, técnica administrativa y práctica política.

La *ordenación* del territorio se afirma como el ejercicio de una política para la función pública, compleja y aún de escasa implantación, apoyada, a la vez, en instrumentos jurídicos (que abarcan desde convenios internacionales hasta leyes y decretos) y prácticas administrativas (de planificación física) que dependen del progreso del conocimiento científico instalado en el campo. Este, necesariamente, es transdisciplinario, dada la naturaleza “compleja” del fenómeno (ambiente) al cual va dirigida.

En esencia, la ordenación ambiental del territorio es instrumental, al servicio de objetivos como promover una racionalidad ecológicamente adecuada para el uso de los recursos naturales aplicados a la mejora en la calidad de vida de la población. Ello parte de la admisión como idea fuerte de que la disposición en el espacio geográfico de los fenómenos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) y humanos (localización de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, entre otros) poseen una capacidad estructurante, son significativos para el conocimiento y utilización del territorio.

De lo señalado se desprende que *territorio* es definible como espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, o ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial, cuya atribución a grupos complejos de individuos (pueblo, nación, sociedad) requiere de un cierto *orden* para su manejo, necesariamente reflexivo, como de la administración sana, para bien de los individuos, de la comunidad y de su patrimonio natural.

Sin embargo, en su perspectiva ambiental, el territorio contiene una concepción espacial que alienta una doble condición. Por una parte, el territorio alude a una porción del espacio, simbólicamente delimitada desde el punto de vista jurídico, institucional y legal, que es el resultado de procesos históricos de vinculación de una sociedad con su medio, pues las organizaciones sociales “están en el espacio” y a menudo son “territoriales” en el sentido de su identidad y pertenencia a cierto territorio. Por otra, la dinámica del sistema ambiente se proyecta en ámbitos político-administrativos ajenos a numerosas perturbaciones e ignora tanto las delimitaciones geográficas (por caso, los espacios de ordenamiento representados por las cuencas hídricas) y administrativas como las temporalidades políticas.

Cualquiera sea el orden buscado o existente en un territorio dado, el mismo comprende la descripción y comprensión que sus integrantes poseen y expresan a través de una percepción o valoración cualitativa de su distribución y de la organización del espacio de ella derivada. Tal apreciación varía geográfica, social, histórica y culturalmente, en función del poder de los grupos sociales para conocer, utilizar y apropiarse del territorio en cuestión.

## **Dimensión metodológica**

La consideración del costado metodológico de la ordenación territorial obliga a reseñar su esencia de práctica política, expresión de la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en un espacio geográfico propio. En particular, de aquellos a los que se les atribuye mayor

capacidad organizadora, respecto de las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. Ello es teórica y técnicamente traducible como la acción y la práctica de disponer con orden, en el espacio de un país, y desde una visión prospectiva, de los asentamientos humanos, sus actividades, equipamientos socioeconómicos, infraestructura y medios de comunicación.

Dicha disposición espacial toma en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas y estratégicas necesarias para promover, a futuro, las modificaciones del *orden territorial* existente, en la búsqueda del que se desea. Tal cometido, en la práctica política concreta, requiere del suficiente nivel de desarrollo institucional, administrativo y político para poder llevar a cabo, en términos democráticos, una política de la complejidad de la ordenación del territorio.

Destacamos esa cuestión para Argentina, como un déficit sustancial para mejorar planificadamente la organización de su espacio. Así parece señalarlo la ausencia de articulación institucional de la política en materia de ordenación del territorio; su práctica aparece recientemente impulsada, tanto por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>8</sup> como por el Ministerio de Bienestar Social, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable<sup>9</sup>, e incluye, en ambas iniciativas, la cuestión de la contingencia en la organización del espacio<sup>10</sup>.

A lo señalado se suma la complicación, no menor, que implican los niveles o escalas de actuación ordenadora en el territorio, constitucionalmente concebido en un orden federal. Puesto que cada nivel político en la *organización territorial* de un Estado tiene atribuidas competencias propias respecto de un espacio geográfico que es común a todos.

En lo que respecta al Municipio, el manejo territorial, tradicionalmente atribuido al poder local –que da lugar, en los hechos, a la práctica limitada de un cierto *urbanismo*–, en la actualidad tiende a ser sustituido por la *ordenación ambiental municipal*, tal cual es recogida en los instrumentos legales<sup>11</sup>.

En el caso de Argentina, el municipio es competente para la planificación fundada en un orden territorial, incluso cuando el espacio físico excede sus límites territoriales, situación que conduce a acuerdos intermunicipales. Sin embargo, dada su naturaleza jurídica, el ámbito municipal no aparece bajo una forma unívoca; por el contrario, su expresión es compleja y resulta del peculiar entramado tejido por la forma federal de Estado adoptada, lo cual repercute, básicamente, en dos cuestiones.

Una de ellas es la referida a la condición flexible de su *autonomía*, diferenciando entre provincias que estatuyen municipios con facultades muy

limitadas y régimen legal uniforme y otras que, por el contrario, les conceden autonomía amplia e, incluso, un poder constituyente de tercer grado que lo faculta a regular soberanamente sus instituciones, por medio de la sanción de sus propias Cartas Orgánicas, que configuran, así, instrumentos formales, aptos para plasmar los mecanismos institucionales de participación comunitaria.

La otra cuestión es la relativa a la subsistencia de asimetrías respecto de la definición municipal de sus *competencias*. Éstas están referidas a las *atribuciones* (propias, concurrentes o delegadas), al *territorio* (sistema municipio-ciudad o sistema municipio-departamento/partido) y al *sistema de categorización* de la institución municipal.

Con respecto al territorio, la gran mayoría de las provincias argentinas privilegian la organización en Ejidros Municipales y su ámbito de influencia para la determinación territorial municipal, cada uno con su Municipalidad como gobierno, derecho al que acceden las ciudades cuando alcanzan un estatus legal determinado, previsto por cada Constitución Provincial. Un caso diferente es el de la Provincia de Buenos Aires, que se divide en *Partidos* a cuyo frente, en la ciudad cabecera, se encuentra –dice el texto constitucional provincial– una *Municipalidad*. Por tanto, en la Provincia de Buenos Aires la Municipalidad no es el gobierno de un Municipio sino el gobierno de un Partido; es decir, genéricamente hablando, los departamentos en que se subdivide la provincia. Así, con base en la descripción efectuada, queda en claro que la Provincia de Buenos Aires carece de un verdadero Municipio y, en fin, del reconocimiento de la existencia de lo local.

En la actualidad, numerosos planes estratégicos municipales incorporan, progresivamente, la perspectiva regional en una tendencia hacia una ordenación territorial de naturaleza intermunicipal. Así se señala en el documento de base correspondiente al XI Encuentro Nacional de la Red Argentina de Municipios Auto-sustentables (Gualeguaychú, 1999): *“Al planificar el desarrollo micro regional con otros municipios estamos impulsando políticas activas que requieren no sólo inversiones conjuntas, sino también gestiones asociadas intermunicipales y mixtas... Estas políticas activas comprometen no sólo a las actuales gestiones sino que las trascienden convirtiéndose de este modo en políticas de Estado”*.

El ordenamiento territorial y el desarrollo conjunto de los centros de población encuentran su justificación, como instrumento de gestión política a nivel municipal, en la planificación de las obras y servicios públicos básicos, para responder a procesos como la acentuación de la polarización entre la concentración de la población urbana y la dispersión de la población rural, el

avance de la pobreza y de la pobreza extrema, y el acelerado deterioro de las condiciones de los ecosistemas y recursos naturales de su territorio.

Más allá de las especificidades territoriales señaladas para el caso de los Municipios de Argentina, cualquiera sea la escala de actuación de la ordenación del territorio (nacional, provincial, municipal y las respectivas integraciones de naturaleza regional), su práctica consiste, básicamente, en establecer para un determinado espacio –extensivo a los ámbitos de planificación sectorial–, la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional de todo el territorio planificado, respetando las competencias jurisdiccionales de orden superior que, en el caso de la ordenación del territorio municipal, debe contemplar los lineamientos de política que superan lo local.

Desde esta perspectiva, la esencia de la ordenación ambiental del territorio, en un país de federalismo protagónico como Argentina, parece, más que nada, destinada a coordinar la integración de los aspectos espaciales o territoriales de la gestión pública. Lo cual configura un desafío, a la hora de articular políticamente, entre otros componentes destacables de la ordenación territorial, los aspectos: a) científico-técnico; b) institucional (político-administrativo) y c) democrático (necesariamente, participativo).

De la cuestión *institucional* depende la eficacia del conjunto del proceso de ordenación del territorio, dada su influencia sobre los flujos de información, los procedimientos, la distribución de competencias y la capacidad de toma de decisiones. Del aspecto *científico-técnico*, comúnmente considerado como labor profesional, depende la elección de las metodologías y técnicas relacionadas con los objetivos de futuro trazados en el plan, no siempre identificables con posturas de pluralismo teórico y procesos de decisión técnica abiertos y democráticos, deseables para una ordenación territorial que le otorgue un papel fundamental a la búsqueda del máximo beneficio social. Finalmente, el carácter *democrático y participativo* que la misma debe tener descansa en razones de eficacia, frente a la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen de una manera u otra en la organización del territorio y en la calidad ambiental. Por ello, es básico considerar una participación de la población, convenientemente informada y comprometida con el tema, conjuntamente con sus representantes sociales y políticos.

Los tres aspectos indicados –institucional, científico-técnico y democrático-participativo– 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 del territorio, llegue efectivamente a construirse

como una práctica de bases científicas, acción política y técnica administrativa, cuyo objetivo sea promover una organización del espacio ambientalmente sostenible, es decir, del hombre habitante con un control mayor sobre el tiempo y el espacio que posee.

A la hora de dictar las normas ambientales y planificar el ordenamiento territorial del medio, observadores (sociedad civil) y analistas deben ser incluidos, son parte del sistema. Cada uno observa el problema desde un ángulo diferente, considera ciertos componentes y niveles jerárquicos con la óptica impuesta por su escala de valores y sus intereses. Los resultados de sus observaciones no son necesariamente arbitrarios, pero nadie puede abarcar todo el sistema. Los técnicos y funcionarios tienen una tarea mediadora, y la responsabilidad de comprender que la diversidad de ideas y los conflictos de intereses no son un accidente que puede eliminarse con una ciencia o un método mejor, sino que es una propiedad del sistema complejo. Al aceptar la diversidad como inherente al sistema complejo, se abre el camino para crear superposiciones y encontrar acuerdos.

La aceptación de la incertidumbre y de la pluralidad de perspectivas demuestra por qué la política ambiental no puede formularse por la vía idealizada lineal de juntar y aplicar conocimientos. La elaboración de políticas es otro subsistema en el sistema complejo total. La respuesta viene del interior, con la sociedad civil como parte de los subsistemas social y de crítica, pues numerosos problemas ambientales no tienen una respuesta científica definitiva, debido al alto nivel de incertidumbre, por lo cual las inferencias son condicionadas por los intereses y valores de los participantes.

## **Epílogo: prospectiva y cambio en el orden territorial**

Somos productores y organizadores de nuestros espacios. Por ello podemos cambiarlos, “ordenarlos” desde una prospectiva con significado ambiental, aunque en muchos casos tal cometido muestre ribetes de misión imposible. Tal el caso de la corona en “mancha de aceite” del crecimiento urbano metropolitano de la ciudad de Buenos Aires (ejemplo máximo de conflictividad en el país), que da origen a movimientos pendulares entre vivienda y trabajo y crea situaciones de impacto ambiental negativas.

Por esta razón, su dinámica contiene fuerzas responsables de la intensificación de las desigualdades sociales y de la degradación ambiental. Es necesario desarrollar algún grado de control sobre las mismas, impulsando procesos de ordenación del territorio que den lugar a una geografía social-

mente más justa, en la que el pensamiento de base “historicista y social” sea reemplazado por un nuevo pensamiento ambientalista de base “territorial”.

## Bibliografía

- BUNGE, Mario (2004) *Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Barcelona, Gedisa, pp. 398.
- DAUPHINÉ, André (2003) *Les théories de la complexité chez les géographes*. París, Anthropos, pp. 248.
- FUNTOWICZ, Silvio O y RAVETZ, Jerome R. (1993) “Science for the Post – Normal Age”. *FUTURES*, 25 (7). (739-755) Butterworth-Heinemann Ltd. UK.
- GONZÁLEZ MOENA, Sergio (1999) “Notas para una epistemología de la complejidad”. En: *Visiones sobre la complejidad*, C. E. Maldonado (editor) Colección Filosofía y Ciencia, Volumen 1.
- IGLESIAS, Alicia N. y MARTÍNEZ, Adriana N. (1999) *Los Territorios del Derecho*. Cuadernos de Trabajo No. 11. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján. Red de Editoriales Universitarias. Luján (Prov. de Buenos Aires).
- IGLESIAS, Alicia N. (2004) “Condiciones y condicionantes del Ordenamiento Territorial Sostenible. Elementos para su interpretación”. I Jornada Argentina Compromiso del Siglo XXI. Ingeniería para el Desarrollo Sustentable. Consejo Profesional de Ingeniería Civil-Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Buenos Aires. Buenos Aires. CD. <http://www.cpic.org.ar/pdf/normativa>
- IGLESIAS, Alicia N. y Adriana N. MARTÍNEZ (2005) “Elementos jurídico-normativos de la producción urbana sostenible en Argentina. Límites y potencialidades para la ordenación del territorio”. Número extraordinario de *Scripta Nova* dedicado al VII Coloquio Internacional Geocrítica. Barcelona.
- MARTÍNEZ, Adriana N. (2003) “Comentarios sobre la Ley General del Ambiente 25.675”. Inédito.
- MILLARUELO APARICIO, José y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (coord.) (2004) *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Madrid, Ciudad Argentina-OICI-Ayuntamiento de Valladolid-Caja Rural del Duero.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2003) “Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo”.

llo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa". Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina.

PÉGUY, Charles-Pierre (2001) *Espace, temps, complexité, vers une metagéographie*. París, Belin, pp. 283.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2004) "Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad". Ministerio de Salud. Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina.

SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio (2002) "Presentación, síntesis de las conclusiones y conclusiones de los relatores", III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente. Gijón, FUNDICOT.

SOJA, Edward (2004) *De la Ciutat a l'Urbà. Revista Àmbits de Política i Societat* N° 29, Barcelona, pp. 62-75.

## Notas

<sup>1</sup> Las teorías de la complejidad surgen con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, aunque las raíces de sus fundamentos matemáticos se remontan mucho más atrás.

<sup>2</sup> Las catástrofes, eventos típicos de la complejidad (expresan la autoorganización crítica de los sistemas), abarcan, entre otras muchas expresiones, sismos, erupciones volcánicas, epidemias, fenómenos de violencia urbana y accidentes nucleares. Son causa y consecuencia de la desorganización de los territorios y afectan, de forma inmediata y más o menos durable, en particular su espacialidad; ya sea según el diseño de *áreas* (inundaciones, incendios, etc.) o de *redes* (su topología y conectividad del transporte, información y energía), cuyo diseño de alta conectividad, en numerosos casos, ha operado como una excelente previsión frente a riesgos de catástrofe mal apreciados.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el impacto múltiple de los tsunamis ha dejado al descubierto la ausencia de criterios espaciales sencillos de adoptar en la construcción de las viviendas. El criterio aconsejable es en sentido perpendicular al litoral.

<sup>4</sup> La complejidad de escala ha sido descrita, desde la década de los setenta, en los estudios geomorfológicos de Jean Tricart y de geografía regional de Roger Brunet.

<sup>5</sup> Al respecto, el Dr. Pigretti entiende que, con la definición adoptada por la ley, "los intereses de la naturaleza recién se receptan como un proceso de

ordenamiento y no como un valor de lo natural como posible sujeto de derecho, teoría en larga discusión entre los especialistas”.

<sup>6</sup> Declaración de principios aprobada en 1984, bajo los auspicios del Consejo de Europa, por el Comité de Ministros.

<sup>7</sup> Tradicionalmente, en el ámbito conceptual se han distinguido dos criterios: el concepto estricto de ordenación del territorio, o alemán, que es un concepto cercano a la planificación física del territorio con independencia de otras consideraciones como la política de intervención económica; y el concepto amplio de ordenación del territorio, o francés, que es una visión amplia y global de base economicista de la ordenación del territorio, el "aménagement du territoire", desvinculado del urbanismo clásico, que se encuentra más cercano a la utilización del territorio, de sus recursos naturales, de la planificación económica.

<sup>8</sup> Sus lineamientos contemplan, en largo plazo, "...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". Sus tres ejes de actuación prevén: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (diseño) y el Plan Estratégico Territorial (PET). Son los objetivos de este último: 1. Desarrollar la Identidad territorial, cultural y el sentido de pertenencia. 2. Impulsar el progreso económico de personas y comunidades. 3. Impulsar la participación comunitaria en la gestión democrática del territorio. 4. Posibilitar el acceso de la población a los bienes y servicios esenciales en todo el país. 5. Promover la sustentabilidad ambiental del territorio (cuyas políticas comprenden: capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables, mejorar los conocimientos en torno a los recursos naturales y ambientales e 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). "Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa". Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina (2003).

<sup>9</sup> Contempla, entre sus objetivos referidos a "desligar las presiones sobre el ambiente resultantes del crecimiento económico", el Ordenamiento Territorial. Se lo consigna como una herramienta clave de la Ley General del Ambiente para la construcción de las políticas de desarrollo económico en el

espacio físico, atendiendo a las necesidades e inversiones en infraestructura y equipamiento. Entre las Nuevas Líneas de Acción contempla la creación de una Unidad de Prevención de Desastres Naturales, con el fin de anticipar esos eventos extremos, mitigarlos y eventualmente aumentar el estado de preparación para enfrentarlos, mediante la aplicación de modelos a escala nacional, escenarios, definición de grados de afectación y catástrofe, y diseño de mecanismos de alerta. "Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad" (2004).

<sup>10</sup> De igual modo se desconoce la existencia, desde 1999 (Decreto 1250/99 Bs. As. 28/10/99 y Decreto 1418/2002 Bs. As. 21/02/02), del Sistema Federal de Emergencia (SIFEM), en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Sus objetivos contemplan, por una parte, constituir un ámbito de coordinación dirigido a evitar o reducir la pérdida de vidas humanas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por fenómenos de origen natural o antropogénico; y por otra, mejorar la gestión de gobierno, estableciendo una coordinación a nivel nacional, provincial y local de todos los sectores que tengan competencia en la materia, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales para prevenir, mitigar y asistir desde el Estado Nacional a los afectados por emergencias, optimizando la asignación de los recursos.

<sup>11</sup> En niveles de administración correspondientes a escalas supra-locales, la ordenación territorial no aparece como política diferenciada, expresa y continuada. Recién irrumpe durante el primer tercio del siglo XX, con desigual implantación y éxito, en Europa y América del Norte; pero mantiene su falta de continuidad hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En España, durante la última dictadura, la ordenación territorial se consolida a partir de la versión de 1975 de la Ley del Suelo, que la reimpulsa con un mayor sesgo económico, y la sustancia en la figura del Plan director territorial de coordinación, ideado como instrumento intermedio y de planificación física y económica, simultáneamente. Poco después la nueva organización territorial del Estado definida por la Constitución de 1978 y la asignación de competencias a las comunidades autónomas dan un nuevo giro a una política siempre más teórica que realmente practicada. El artículo 148 de la Constitución Española establece (en su punto 3) que las comunidades autónomas "podrán asumir competencias", entre otras en "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". La norma fundamental fija, por tanto, la escala o nivel de esta política, distinta de la de la ordenación municipal y necesariamente sub-estatal. Todos los estatutos de autonomía aprobados posteriormente han incluido dicha competencia, matizándola a veces. Más tarde, la mayoría

de las comunidades han legislado sobre esta materia, y recientemente se han aprobado los primeros planes o directrices, primeras propuestas que concretan una práctica efectiva de la ordenación del territorio en el nuevo y vigente régimen político. Se entiende la ordenación del territorio como política supra-municipal a realizar en dos escalas o niveles: regional y sub-regional. Sus objetivos principales son establecer condiciones de equidad en todo el territorio, mediante una correcta distribución y accesibilidad de las dotaciones y los equipamientos, y la utilización racional de los recursos de todo tipo existentes en el territorio, mediante la localización adecuada de los usos del suelo y de las actividades.