

# Propuestas para la implementación de planes de ordenamiento territorial en gobiernos locales de la provincia de Santa Fe

## Proposals for the Implementation of Land-Use Plans at Local Governments of the Province of Santa Fe

*Barbara Yamile, Biasatti Ricardo, Boggio Liliana, Rapalino Mariel*

[ybarbara@santafe.gov.ar](mailto:ybarbara@santafe.gov.ar), [rbiasatti@santafe.gov.ar](mailto:rbiasatti@santafe.gov.ar), [lboggio@santafe.gov.ar](mailto:lboggio@santafe.gov.ar), [mrpalino@santafe.gov.ar](mailto:mrpalino@santafe.gov.ar)

Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Gobierno y Reforma. Gobierno de Santa Fe

### Resumen

A partir del trabajo realizado en el CIOT (COMITÉ DE ORDEANAMIENTO TERRITORIAL) hemos puesto en marcha experiencias, que destacan la necesidad de generar procesos de abordaje integral e interministerial que homogenice los procesos administrativos, profundicen las interrelaciones de las diferentes disciplinas, estamentos ministeriales e integren a nuevos actores.

La ausencia generalizada de POT (Planes de Ordenamiento Territorial) que tengan un anclaje participativo y que se encuentren reglamentados por los gobiernos locales genera conflictos políticos, sociales y normativos no sólo a nivel local sino también a nivel regional y de áreas metropolitanas. Dichos casos conflictivos suelen ser remitidos al gobierno provincial para dirimirse en este nivel. Ello ocasiona dos problemas fundamentales: por un lado, el ordenamiento territorial toma estado público en forma esporádica, cuando el conflicto ya está generado, evidenciándose la imposibilidad de los gobiernos locales de anticiparse y prevenir posibles conflictos de estas características y por otro lado la imposibilidad de generar un proceso serio de planificación territorial; por otro lado, en casos de conflictos territoriales, el Gobierno provincial, termina dirimiendo el tema muchas veces avasallando la propia autonomía local evidenciándose sesión de competencias por parte de los gobiernos locales ante su propia imposibilidad real de resolver el problema

**Palabras Claves:** implementación de planes de ordenamiento territorial-comité de ordenamiento territorial -abordaje integral e interministerial -articulación con gobiernos locales

### Abstract

Based on the work carried out by the CIOT (In Spanish, COMITÉ INTERMINISTERIAL ORDENAMIENTO TERRITORIAL), we have implemented experiences that emphasize the need to generate processes of integral and inter-ministerial approaches that homogenize administrative processes, deepen the interrelations of the different disciplines, ministerial classes, and integrate new actors. The generalized absence of land-use plans that have a participatory connection and are regulated by local governments generate political, social, and normative conflicts, not only at a local level, but also, at a regional level and in metropolitan areas. Such conflicting cases are often forwarded to the provincial government to be solve at this level. This causes two fundamental problems: on the one hand, the land-use planning takes sporadic public status when the conflict is already generated. Consequently, it is impossible for local governments to anticipate and prevent further conflicts of this characteristics, and to generate a serious land-use planning process. On the other hand, in cases of territorial conflicts, the provincial government usually ends up resolving the issue by subjugating its local autonomy. Therefore, it is shown a session of competences on the part of the local governments before their own real impossibility of solving the problem.

**Key words:** implementation of land-use plans; committee of land-use planning; integral and inter-ministerial approaches; connection with local governments.

Este trabajo surge a partir de la inquietud de sus autores acerca de las dificultades que encuentran los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe para el diseño y puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial (POT) que permitan organizar la convivencia de la ciudadanía en un entorno territorial que garantice la equidad y la cohesión social.

Siendo funcionarios y personal de planta permanente del Gobierno Provincial y habiendo participado en los últimos años desde diferentes ministerios (Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado) del Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT) nos ha generado conocimientos de la planificación y del ordenamiento del territorio desde la práctica. A partir del espacio referenciado hemos puesto en marcha experiencias, a nuestro entender, innovadoras que destacan la necesidad de crear procesos de abordaje integral e interministerial que homogenice los procesos administrativos, profundicen los vínculos e interrelaciones de las diferentes disciplinas, estamentos ministeriales e integren a nuevos actores. Desde esta perspectiva es que el Gobierno de Santa Fe se encuentra trabajando en pos de la superación de las dificultades de los gobiernos locales para ordenar sus territorios en forma planificada y consensuada con la ciudadanía.

La situación que desee una perspectiva histórica se ha caracterizado por la falta de POTs que tengan un anclaje participativo y que se encuentren reglamentados por los gobiernos locales genera cada vez más y en forma acelerada, conflictos políticos, sociales y normativos no sólo a nivel local sino también a nivel regional en especial en los distritos metropolitanos. Dichos casos conflictivos generalmente alcanzan la escala de gobierno provincial para dirimirse en este nivel, una vez generado el conflicto. Ello ocasiona dos problemas fundamentales: por un lado, el ordenamiento territorial toma estado público en forma esporádica, cuando el conflicto ya está generado, evidenciándose la imposibilidad de los gobiernos locales de anticiparse y prevenir posibles conflictos de estas características y por otro lado la imposibilidad de generar las condiciones necesarias que permitan encarar un proceso serio de planificación territorial de mediano o largo plazo; por otro lado, en casos de conflictos territoriales, el Gobierno provincial, en especial por las competencias otorgadas por la ley de Medio Ambiente, termina dirimiendo el tema muchas veces avasallando la propia autonomía local evidenciándose sesión de competencias por parte del Municipio y Comuna ante su propia imposibilidad real de resolver el problema.

Si bien se encuentra estipulado en las leyes orgánicas de Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe, la confección y puesta en marcha de planes reguladores la situación real, sólo el tema se pone en evidencia cuando surgen problemáticas específicas. Muy gradualmente comienzan a concientizarse los gobiernos locales de estas problemáticas en especial por la recurrente crisis hídrica vivida en la provincia y el boom inmobiliario producto de algunos planes impulsados por el Gobierno Nacional que promovió la demanda de lotes con fines de vivienda.

El crecimiento de las ciudades, no ha sido acompañado por la fijación de lineamientos generales. En especial las Comunas ejecutan obras sin ningún tipo de planificación o estudio o, en el mejor de los casos con planificaciones no *aggiornadas* a la realidad actual cuyos costos de corrección son siempre mayores que la oportuna inversión en la solución correcta. Desde esta perspectiva, queremos aportar con este artículo una propuesta diferente de abordaje de la gestión territorial con mecanismos viables en la trama de relaciones, que permitan poner en evidencia las desigualdades existentes en la apropiación del espacio y generar continuidades en los distritos locales.

### **Contexto y proceso legal en la provincia de Santa fe**

Santa Fe implementa estrategias de Ordenamiento Territorial (OT) en el marco del Plan Estratégico Provincial, iniciado por las administraciones del Frente Progresista Cívico y Social en 2008 y actualizado en el año 2012. En este contexto, se iniciaron acciones específicas tendientes a poner en valor los procesos de Ordenamiento Territorial mediante estrategias interministeriales de abordajes transversales a los problemas complejos.

Otras herramientas que han contribuido al proceso han sido, por ejemplo la aplicación de la Ley de Protección Ambiental del Bosque Nativo N° 26.331, cuyo correlato provincial en cumplimiento a esa norma de presupuestos mínimos se desarrolló mediante un proceso participativo culminando en la sanción de la Ley Provincial N° 13.372 que aprueba el mapa de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.

También la Ley Nacional N° 25.675/02 (conocida como Ley General de Medio Ambiente) establece como uno de los instrumentos de política y gestión ambiental el ordenamiento ambiental del territorio y lo define como un proceso amplio que vela integrando “los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional” que posibilita entre otros, uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, la

máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, la mínima degradación y desaprovechamiento en pos de un desarrollo sustentable.

A nivel de regulación del ordenamiento por parte de los gobiernos locales, el Gobierno Provincial cuenta con un decreto 7.317/67 denominado “Normas Mínimas de Ordenamiento Urbano” establece los lineamientos principales que deberán seguirse en el planeamiento y desarrollo de los centros urbanos de la Provincia para su adopción por aquellas localidades que no cuentan con Plan Regulador. Recordemos que tanto la Ley orgánica de comunas N° 2.439 (año 1935) como la de Municipios N° 2.756 (año 1939) establecen la obligatoriedad de tener un plan regulador que oriente sobre las previsiones necesarias de organización del territorio y el desarrollo futuro de la ciudad. Si bien ello es positivo desde la perspectiva de la autonomía de los gobiernos locales es preciso reconocer que sólo hacen referencia a lo urbano dejando de lado lo rural. Asimismo, existen dificultades técnicas y políticas en especial de las comunas más pequeñas para llevarlo a la práctica. Durante el proceso militar el gobierno de facto obligaba a los Municipios y Comunas a presentar para su aprobación a los planes reguladores. En la actualidad, el Gobierno Provincial se encuentra trabajando en el establecimiento de pautas orientadoras para encarar procesos de ordenamiento territorial y en la creación de un registro provincial de Planes de Ordenamiento Territoriales a nivel Local respetuosos de la autonomía municipal. Es menester aclarar que la provincia por sí misma no puede realizar compulsivamente ningún proceso de OT sin la iniciativa local. Como consecuencia queda en manos de la provincia sólo la posibilidad de promover estos procesos junto con numerosas estrategias tendientes a consolidar un cambio de actitud tanto hacia el interior de la gestión de gobierno como hacia la comunidad incluyendo a la participación ciudadana como pilar fundamental del planeamiento territorial.

En términos administrativos, se formaliza la creación del Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT) mediante el Decreto N° 638/14, y se consolida ampliando sus miembros mediante el Decreto N° 5605/17, otorgando al organismo un carácter mucho más abarcativo cuyo alcance puede dar cuenta de la diversidad de los escenarios en que el OT ofrece una alternativa al tratamiento tradicional desde una sola disciplina o área de abordaje. En un principio estaba integrado por los Ministerios de Medio Ambiente y Producción. Actualmente, a raíz de la complejidad que asumen las problemáticas del territorio se han incorporado tres nuevos ministerios (Gobierno y Reforma del Estado, Economía e Infraestructura) y una Secretaria de Estado (del Hábitat).

El CIOT introdujo por primera vez en el Gobierno Provincial el concepto de ordenamiento territorial y en su decreto de creación en sus considerandos se remarcaba la ineficacia de los planes reguladores urbanos (instrumentos derivados de la dictadura) para captar la complejidad de las problemáticas del territorio. Podríamos agregar que no sólo fueron ineficientes por poner el foco sólo en lo urbano y no en todo el distrito; sino también porque en muchos casos ni siquiera se ha logrado planificar lo urbano y sólo se han realizado regulaciones específicas sobre temas o problemáticas coyunturales no teniendo en cuenta la mirada del mediano y largo plazo superadora de los abordajes sectoriales.

El objetivo del CIOT es, entre otros, “sistematizar los procesos de ordenamiento territorial, introduciendo criterios transversales en las acciones de gobierno que permitan una mejor articulación entre las diferentes áreas y promuevan la optimización del potencial productivo con la conservación del entorno en procesos territoriales para un desarrollo sustentable”.

Así, el Ordenamiento Territorial en la provincia de Santa Fe se concibe como un proceso que requiere necesariamente un abordaje integral, transversal e interdisciplinario. No se plantea como un camino lineal, ni se asume como un problema resuelto. No se concibe como un “proyecto” que se inicia, cumple su ciclo y alcanza un resultado definitivo o irrevocable, sino que se entiende como un proceso que provee a la gestión provincial y municipal de una metodología para la toma de decisiones definidas por un marco de referencia con lineamientos de corto, mediano y largo plazo capaces de otorgar previsibilidad a todos los actores sociales. *“Un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico – político, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales del desarrollo”.* Es necesario resaltar que es un instrumento que forma parte de la política de los gobiernos locales, y que es parte de un proceso sociopolítico, que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos.

EL Ordenamiento Territorial debe asegurar la mejora en la calidad de vida de la población. Se propone orientar los cambios que se requiere en coordinación con otros procesos de gestión, y buscar solucionar los conflictos que se vayan presentando a lo largo de su actividad de intervención.

Las experiencias iniciadas han contribuido a la resolución de situaciones de crisis socio-ambientales, lograron mejorar muchos aspectos de la planificación, unificar criterios de uso del suelo y organización del territorio, entre otros factores cuyo abordaje disperso e inconexo no había exhibido resultados satisfactorios. Por ello desde el CIOT se promueve y se invita a comunas y municipios a establecer pautas consensuadas de Ordenamiento Territorial.

El escenario no es homogéneo. Trabas de orden conceptual, preconceptos, intereses sectoriales e inclusive el marco normativo o institucional vigente son ejemplos de las dificultades a superar y ponen de manifiesto que se requiere de mayor tiempo y sobre todo constancia en el camino trazado. Aún en el escenario proactivo en el que se desarrolla la experiencia y la decisión política de transformar el Ordenamiento Territorial en una política de estado, resulta evidente que el factor tiempo y la persistencia para sostenerlo exhibiendo cada resultado parcial obtenido, sean posiblemente el factor de consolidación y generalización más estratégico.

#### **Caracterización de escenarios locales y ministeriales en la gestión territorial.**

La Provincia de Santa Fe cuenta con 363 Municipios y Comunas. Municipios son aquellas unidades de organización de más de 10.000 habitantes y comunas de 0 a 9.999. Desde la perspectiva de organización territorial es preciso destacar que tienen un tipo de organización distrital, es decir, los Municipios y Comunas son responsables de sus distritos más allá de sus límites urbanos (comprenden áreas suburbanas y rurales también).

La labor del CIOT, se ha consolidado y ha tomado cada vez mayor relevancia a la luz de los cambios ocurridos en los últimos años producto del crecimiento desmedido de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades con dinámicas concentradoras de desarrollo, la irresponsabilidad de urbanizadores junto con las autoridades locales y de algunos programas habitacionales impulsados por el Gobierno Nacional que han tenido como corolario negativo un crecimiento desmedido y desigual del ejido urbano en áreas metropolitanas y un achicamiento de las localidades más pequeñas que están tendiendo a desaparecer. Desde el año 2009 ingresaron al Ministerio de Medio Ambiente 460 nuevos barrios abiertos y cerrados (de 1 ha hasta 60 has) en la Provincia de Santa Fe. El crecimiento desmedido de algunas localidades ha generado conflictos ambientales e interjurisdiccionales.

Entre los resultados satisfactorios de la labor del CIOT se encuentra en primer lugar la problematización de la temática del ordenamiento no sólo por parte de Municipios y

Comunas, sino al interior del Gobierno Provincial, comenzando a constituirse en referencia en la temática. En la actualidad este Comité asiste a treinta (41) comunas y municipios en procesos de Ordenamiento territorial, con diferente grado de avance. Algunos de ellos se encuentran abocados en una primera etapa de zonificación del distrito (64 %), otros casos disponían de algún tipo de ordenamiento urbano y trabajan en la actualidad ampliando el ordenamiento a escala del distrito (28%). Son menos los que han atravesado el proceso completo y alcanzado una primera etapa de Ordenamiento Territorial, y se encuentran trabajando en la elaboración de la normativa que lo institucionalice localmente (8%).

Otro avance del CIOT es el hecho de que ha permitido identificar la dificultad para revertir ciertas prácticas consolidadas en los escenarios de las intervenciones territoriales por el “uso y costumbre”, algunas derivadas de las propias estructuras del estado, su organización, sus funcionarios y empleados, otras ejercidas por el sector privado basadas en primero hacer, luego formalizar. En este marco, éste Comité aborda el problema y consolida el acompañamiento a municipios y comunas para la institucionalización de sus procesos de Ordenamiento Territorial a escala de distrito (la jurisdicción de la provincia se divide en departamentos, los que a su vez se componen de varios distritos, al interior de los cuáles se establecen los municipios y comunas). Este punto ha sido identificado como estratégico ya que en la mayoría de los casos, el criterio generalizado es que el Ordenamiento Territorial se termina en un proceso de planeamiento urbano, única cuestión abordada en los contados casos en que ha habido iniciativas para ordenar el territorio. El CIOT establece como requisito para acompañar los ordenamientos, que la escala de abordaje sea el distrito completo, con la identificación de sus áreas urbana, peri-urbana (o sub-urbana) y rural.

El CIOT ha elaborado un manual de procedimiento denominado “pautas para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial” que constituye un marco general para homogeneizar los criterios, que en cada caso adoptarán modalidades acordes a cada realidad local. Es una guía destinada a autoridades locales para garantizar la sustentabilidad de la mano de la convalidación de la participación social proveyendo previsibilidad, con el establecimiento de un marco institucional para la administración del territorio y la toma de decisión informada.

No se piensa en una herramienta cuyo ciclo comienza con una iniciativa y finaliza con un “producto” en un tiempo determinado. Se trata del impulso de un proceso constituido por un conjunto de acciones y políticas de carácter constante que devienen

en pautas para el planeamiento ambiental del territorio capaz de orientar el desarrollo, diseñar el modelo de ocupación del suelo y regular la transformación del espacio físico urbano y rural.

La participación ciudadana se concibe fundamental porque permite establecer escenarios concertados que recogen las expectativas, deseos y necesidades de la población. La presencia de la ciudadanía en este proceso garantiza la validación del POT mediante la intervención en su formulación, gestión, concertación sobre la visión del futuro (de los propios intereses como los colectivos) y en el seguimiento y evaluación del mismo.

El Registro Provincial de Planes de Ordenamiento Territorial abarca la superficie total del territorio provincial, de acuerdo a las respectivas iniciativas locales. La idea es tener información sobre el total de las áreas rurales como las urbanas, observando particular interés en las zonas de bordes, suburbanas o interfases urbano-rurales que usualmente manifiestan las situaciones de crisis más frecuentes, así como las áreas industriales y logísticas, por su dinamismo y conflictividad. Se registran los problemas históricos que han condicionado la implementación de un Ordenamiento Territorial, las fuerzas que llevan a la autoridad local a tomar la decisión de iniciarlo y se implementan los procedimientos de relevamiento, diagnóstico y prospectiva, identificando además las fortalezas o potenciales locales para alcanzar el objetivo. El proceso incluye la validación mediante instancias participativas en las cuáles se aplica un modelo de participación con pautas preestablecidas diseñadas para asegurar la representación sectorial y el registro de opiniones en forma sistémica.

El procesamiento de la información es compartida y puede incluir la intervención de consultores externos, de acuerdo al caso y su nivel de complejidad.

Con la información procesada, se orienta el trabajo a alcanzar como resultado la elaboración de una norma local (ordenanza) que institucionaliza el modelo local de Ordenamiento Territorial definido y de cuenta del proceso como norma de procedimiento comunal o municipal.

Una vez alcanzado este resultado, todo cambio de uso del suelo que decida el municipio o comuna correspondiente deberá justificarse y contar con el visado del CIOT para dar cuenta de la coherencia entre cada caso individual y el planeamiento general establecido en el OT registrado.

## Principales dificultades para la implementación de planes de ordenamiento territorial.

Con el objetivo de expresar el entendimiento de conceptos que se entrecruzan en la transformación y gestión cotidiana y con un tratamiento integral se desarrollarán diferentes elementos que dificultan la concreción de POT y posteriormente su reglamentación.

A partir de los casos en los cuales el CIOT ha intervenido, se evidencia la necesidad de avanzar gradualmente en la introducción de cambios para mejorar y generalizar procesos de Ordenamiento Territorial.

Entre los aspectos elegidos para tratar las dificultades que obstaculizan la concreción de POT podemos decir que son:

### Vulnerabilidad institucional

Los gobiernos locales enfrentan en la actualidad nuevos desafíos vinculados a los cambios producidos en las últimas décadas en diversos planos: internacional, nacional, regional y local.

El proceso de globalización y la revolución tecnológica que posicionaron a los escenarios locales como agentes del desarrollo, la desconcentración de funciones por parte del Gobierno Nacional hacia los gobiernos provinciales y municipales durante la década del 90 que hicieron que los Municipios y Comunas asumieran nuevas responsabilidades y, la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 que otorgó la autonomía municipal, son algunos de los fenómenos y acontecimientos que han generado nuevas agendas de gestión de los gobiernos locales.

Aquel tradicional paradigma del ABL (alumbrado, barrido y limpieza) fue dejando paso de a poco a nuevos temas y responsabilidades de gestión ampliándose la agenda local hacia problemáticas relacionadas con la salud, el trabajo, la producción, la educación, la seguridad, el medioambiente, entre otros.

Hoy, las ciudades indiscutiblemente tienen un nuevo protagonismo como promotoras del desarrollo y políticas públicas innovadoras e inclusivas. Y ello es positivo en la medida en que poseen ventajas comparativas respecto a los niveles provinciales y nacionales ya que cuentan con mayor flexibilidad para trabajar en las oportunidades y demandas, poseen mayor conocimiento del territorio y de los actores locales y, cuentan con gran capacidad para generar redes de trabajo interinstitucionales.

Anclando fuertemente su legitimidad en la proximidad con la ciudadanía, los gobiernos locales se han convertido en nuevos líderes y promotores del desarrollo en toda su complejidad y, como contrapartida, también han pasado a constituirse en el mayor centro de demandas y reclamos por parte de esa misma ciudadanía. Paradójicamente, estos nuevos roles de los gobiernos locales no han ido acompañados de inversión en recursos económicos y técnicos para mejorar las capacidades de actuación. Ello genera como consecuencia modos de gestión que responden más a la urgencia con respuestas aisladas, de corto plazo y condicionadas por la coyuntura local (de acuerdo a la presión ejercida por privados más que respetando el bien común).

La planificación integral, que debe de conducir a la toma de decisiones, facilita una visión global del espacio y paisaje geográficos, utilizando la Teoría General de Sistemas, al tiempo que considera interrelacionados a los subsistemas referentes al espacio rural y urbano, con objetivos a distintos plazos, y lleva a la interacción de planificación y gestión, con la participación de todos los niveles afectados y la consideración multi e interdisciplinar de estos temas.

Dentro de este término podemos encontrar muchos matices: «establecimiento de las necesidades de la población y formas de satisfacerlas»; «fijación de óptimos»; «acciones del hombre que producen un cierto orden»; «acciones institucionales que regulan el uso del espacio geográfico de una comunidad según unos óptimos fijados en el proceso planificador»; «expresión de la política económica social, cultural y ecológica de una sociedad»; «confluencia de la planificación física y la económica para un proceso de toma de decisiones que afectan a un área concreta»; y «proceso sistemático de tratamiento de la evolución regional en función de la economía, de la ocupación de los suelos y de las influencias sociales, culturales y ecológicas.

### **Periodo de gobernabilidad acotado por la corta duración del período de mandato**

Los presidentes comunales de acuerdo a la constitución provincial actual, tienen un mandato de dos años de duración. Este corto periodo de tiempo se adecuaba a un perfil de gobierno comunal administrativista, propio de otros tiempos, en el que se reservaba la dimensión de lo político y de la visión del desarrollo a los gobiernos provincial y nacional fundamentalmente. Pero como ya hemos visto, hoy existen nuevas competencias gubernamentales de las comunas vinculadas a su liderazgo en procesos de transformación territorial en distintos órdenes: económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico, entre otros. Esta situación exige la implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo, que aborden

la complejidad de las problemáticas actuales y permitan a las autoridades locales asumir compromisos y construir acuerdos y consensos más duraderos que realmente den respuestas a lo esperado por la ciudadanía.

Este tiempo de corta durabilidad debilita la capacidad de gestión de las Instituciones, así como de las comunidades. El tiempo de mandato de las autoridades de las comunas (poblaciones pequeñas que son la mayoría en la provincia) se limita a dos años, tiempo en el cual pocos son los presidentes comunales proclives a desarrollar proceso de Ordenamiento Territorial que requieren constancia a lo largo del tiempo. Se suma a esto, que esos gobiernos locales se constituyen de un presidente comunal y una comisión que lo asiste, que generalmente no dispone de equipos técnicos que se aboquen a un Ordenamiento Territorial.

Una práctica habitual o cotidiana entonces termina siendo la implementación de medidas de corto plazo que llevan ínsitas la idea de ser proselitistas, exponiendo a los presidentes comunales ante la necesidad de revalidar rápidamente su gestión para salir airoso en las próximas elecciones. Sencillamente, esto implica “vivir de campaña”, parafraseando a los propios presidentes comunales y obstaculiza la *planificación ordenada* que debe ser sin duda uno de los ejes de cualquier gestión gobierno.

Entonces a raíz de esta situación se genera desinterés local en el abordaje o desarrollo de planes a mediano y largo plazo y, en algunos casos en los que pudieran existir pautas de planificación previas, es frecuente que se incumplan omitiendo dichas acciones planificadas o programas, en pos de atender la urgencia que terminan anulando procesos y cortando la secuencias que responde a una mirada espacio-temporal de mayor alcance.

### **Análisis situacional sobre la implementación de POT a nivel local.**

La escasa práctica administrativa de los gobiernos locales, aunque también de niveles provinciales y nacionales, se encuentra en vías de desarrollo para lograr el abordaje integral de los problemas complejos a los que deben dar respuesta.

En primer lugar, se observa una gran fragmentación por áreas muy consolidada, cada una de las cuáles se perciben como el “eje independiente” de la comuna o municipalidad, y con procedimientos inconsultos y una secuencia administrativa muchas veces con desconocimiento del abordaje de los problemas en forma en su

totalidad. Ello acota la comprensión de las problemáticas produciendo una toma de decisión errónea y el diseño e implementación de respuestas ineficientes.

Por otro lado, a la hora de gestionar cualquier acción se produce la dispersión de los trámites que deben gestionarse en más de una oficina para identificar, haciéndolos más lentos y permeables a la diferencia de criterios. Era muy común hace un tiempo ver a diferentes desarrolladores inmobiliarios por diversas oficinas administrativas hasta detectar la más proclive y afín a autorizar su emprendimiento. En referencia a esta dispersión cuando se trata de temáticas que incluyan los POTs, el CIOT ha logrado identificar las necesidades y orientar los procedimientos administrativos y técnicos a fin de lograr unificación de criterios y lograr culminar este proceso con el registro oficial en el área de gobierno.

Con el CIOT, por ser un organismo transversal, al menos el Gobierno Provincial, está homogeneizando los criterios disímiles y acorta los trámites ya que en forma simultánea hace intervenir diferentes áreas de gobierno que tienen competencia sobre una problemática concreta. Conseguir esto no fue fácil, en especial por el automatismo de los procedimientos que históricamente se realizaron de una manera y por el acostumbramiento del personal a una rutina consolidada renuente a alterar sus hábitos administrativos y a la actualización de técnica y normativa.

### **Necesidad de formación continua focalizada al personal técnico de planta permanente de los gobiernos locales**

Este enfoque se centra en la calidad institucional y en los procesos de modernización de los integrantes de planta permanente administrativos y técnicos de los gobiernos locales. Se percibe que es necesario fomentar esta nueva forma de gestión propuesta por el CIOT para generar gobernanza que anticipe y evite conflictos en el territorio.

Por ello es preciso, la decisión política de formación y actualización constante del personal de planta que asegure y viabilice una cohesividad organizacional y operativa capaz de coordinar y direccionar desde una centralidad las estrategias de implicación y evitar los procesos de fragmentación.

La concreción de esta sistematización consensuada entre personal y autoridad comunal o municipal demanda internamente una organización institucional dotada de calidades para dar fortaleza y viabilidad al complejo de acciones así como interrelacionar escalarmente su funcionamiento bajo una forma que integra y jerarquiza dinámicamente las instancias locales dentro de estrategias provinciales.

El reconocimiento de este escenario con las características mencionadas anteriormente habilita la necesidad de establecer recursos para la formación de personal, y para la realización de POT, que avalaran un involucramiento mayor generando un nuevo sistema dinámico y eficiente.

### **Propuesta para implementar la realización de Pot en gobiernos locales.**

De acuerdo a las dificultades mencionadas en los apartados anteriores se están trabajando interministerialmente en diversos dispositivos orientados a la capacitación de equipos técnicos locales y la dotación de equipamiento informático para trabajar con información georreferenciada, la conformación de consorcios para trabajar temas específicos como residuos sólidos urbanos (Ley Provincial 13055/2009 de Basura Cero), programas provinciales de desarrollo local basados en la organización del territorio (Programa Pueblo Mío), programas de desarrollo de cultivos periurbanos, entre otros. Sin embargo, nos parece interesante destacar lo que consideramos el mayor de los aportes trabajados por el CIOT en este tema que son las “**pautas para la elaboración de plan de ordenamiento territorial (POT)**” decreto N° 1872/17 que constituyen una guía para que los gobiernos locales puedan iniciar sus propios procesos de ordenamiento.

### **Pautas para la elaboración de plan de ordenamiento territorial (POT):**

En términos normativos, el ordenamiento se cumplimentará otorgando al Plan de Ordenamiento Territorial carácter de Ordenanza.

**Fase 1: inicial.** Planteamiento e institucionalización (Incluye la decisión política local, la articulación a escala provincial, la definición de componentes y la formalización institucional). Deberá disponerse de:

- Plano de Distrito con información Catastral y Soporte Natural. Sobre el mismo se deberán consignar, como mínimo:
- Áreas inundables (Estudios hídricos, si se disponen).
- Cuerpos y cursos superficiales de agua. (Naturales y/ o artificiales)
- Red de drenaje rural (formal / informal)
- Zonas afectadas por aplicación de ley de bosques (N° 26.331).
- Superficie del distrito afectada a cualquier categoría de manejo o designación de otra característica que determine la presencia de un Área Natural Protegida.

- Sitios de disposición de residuos (formal / informal)
- Lagunas o plantas de tratamiento de líquidos cloacales, si existieran.
- Áreas Industriales y otras actividades y/o procesos productivos. Producciones Intensivas y Extensivas (Identificar cada una)
- Línea agronómica.
- Aptitud de suelo
- Áreas de Servicios (Acopios, depósitos, playa de camiones, etc.).
- Vías de comunicación: Estructura vial, infraestructura ferro-vial, infraestructura portuaria y similares, aerostaciones, etc.
- Cementerio y hornos crematorios.
- Cualquier otra información que se disponga y considere relevante (por ejemplo ubicación de escuelas rurales, predios reservados para obra pública, entre otros).

El listado es solo indicativo y no es cerrado. Cabe aclarar en el caso que para alguno de los puntos arriba listados, no se dispusiera de la información necesaria, deberá consignarse que no está disponible.

- Normativa vigente: Toda normativa Nacional, Provincial y Ordenanzas Municipales o Comunes que indiquen afectaciones del territorio.
- Plano general del área urbana, suburbana que incluya potenciales zonas urbanizables (propuestas o planificadas) y urbanizaciones aprobadas. En el mismo se consignará:
- Usos del Suelo: residencial, industrial, servicios, institucional (establecimientos educativos, de salud, administrativos, etc.), recreación (clubes, campings, SUM, etc.), espacios verdes, sitios de valor patrimonial, cultural o natural, entre otros. - Infraestructura actual y proyectada
- Infraestructura ferro-vial: Sistema vial: Rutas, avenidas, calles, caminos (pavimentados, mejorados o natural). Sistema ferroviario (activo o no).
- Infraestructura de servicios: gas, cloaca, electricidad, red de drenaje urbano, etc.
- Ocupación del suelo.
- Infraestructura de servicios: gas, cloaca, electricidad, red de drenaje urbano, etc.
- Zonificación existente o la normativa vigente con que se cuenta.

- Proyectos de nuevos loteos y urbanizaciones presentados

-Procedimiento para formalizar POT(Registro institucional ):la comuna o municipio que haya iniciado su proceso de POT y reunido la documentación explicitada precedentemente, deberá formalizar el procedimiento mediante la presentación al Comité Interministerial (CIOT) , que procederá a intervenir para su análisis y eventualmente establecer las recomendaciones que pudieran aplicarse al POT en forma previa a su registro en la Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Una vez asentado en dicho registro, toda modificación del POT, deberá comunicarse a tal dependencia y justificar la articulación del cambio propuesto con el contexto mediano e inmediato del distrito expresado en el POT registrado precedentemente.

**Fase 2. Formulación** (Incluye el componente “A” de diagnóstico y el componente “B” propositivo o de formulación del POT)

- Componente A, Diagnóstico de la Situación (relevamiento diagnóstico del estado actual): Sintéticamente deberán analizarse y exponerse los problemas ambientales/ territoriales físicos urbanos (usos no conforme, loteos no desarrollados, áreas bajas, falta de infraestructura, conflictos con vías de circulación, etc.). Incluirá, al menos aspectos tales como: caracterización del sistema territorial actual, identificación de componentes biofísicos, sociales, productivos y políticos, zonificación cartográfica preliminar, análisis del sistema actual con identificación de debilidades, potencialidades y conflictos socio-ambientales.

- Componente B, Propuesta y formulación del POT: Deberán incluirse las propuestas en el formato de Planes, Programas y Proyectos (nuevos, existentes o sus adecuaciones, por ejemplo futuras áreas de expansión urbana , industrial , etc.), con acciones y medidas para la solución y control de los problemas detectados, estableciendo prioridades y etapas para su logro sin perder de vista las expectativas e intereses de la población, en función a las instancias participativas, lo que en su conjunto se conjuguen con el objeto de promover el desarrollo local.

Incluirá, al menos aspectos tales como: identificación de áreas/procesos que requieran intervenciones, planificación (mapeo) de las áreas/procesos a intervenir, resumen ejecutivo con la formulación del POT, gestión de registro a escala provincial.

**Etapas intermedias de instancias participativas en la formulación del pot.** La propuesta, objetivos y metas que se proyecten, como así también las

reglamentaciones que se generen deben ser el producto de una mecánica participativa para que sean respuestas adecuadas a la realidad y se ajusten a las necesidades, expectativas e intereses de los distintos sectores de la población sin perjuicio de las funciones propias del Poder Ejecutivo y Consejo Municipal. Cualquiera sea la modalidad elegida para la participación, adjuntar la documentación que acredite la actividad (fecha, lugar, actores presentes, actas, firma de asistentes, acuerdos, etc.)

Implementación (Incluirá el componente “C” de instrumentación y el componente “D” de ejecución y monitoreo)

- *Componente C, Instrumentación:* es la etapa en la que se desarrollan los escenarios concertados, se establece la definición espacio/temporal de las acciones, se consolida y documenta la articulación institucional y se elabora la normativa requerida (ver “reglamentación” a continuación) efectuando el registro a nivel provincial.

- *Reglamentación:* Se establecerán normas locales acordes a la reglamentación nacional y provincial vigente, que contemplen como mínimo, (sin desmedro de otros): Uso del Suelo, Fitosanitarios / Línea agronómica, Subdivisión de la Tierra, Reglamento de Edificación, Transportes, etc.

Las mismas deberán compatibilizarse con la propuesta y constituir una herramienta ágil y dinámica para orientar el desarrollo territorial con miras a lograr una mejor calidad de vida para la población.

- *Componente D, Ejecución y Monitoreo:* puestos en marcha los mecanismos establecidos en las etapas previas, se procederá al seguimiento y control de los cronogramas establecidos, su evaluación para efectuar los ajustes y la readecuación de acuerdo a la evolución del proceso y su respectiva actualización a través de un mecanismo interactivo entre las fases 1, 2 y 3.

## Bibliografía

BIASATTI, N. R., M. RAPALINO (2011). Aproximación a un modelo de ordenamiento territorial en el marco del proceso de planificación estratégica en la provincia de Santa Fe, Argentina. Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes 2(2): 100-108. Volumen Especial IIIJAEP: "Hacia la sustentabilidad ecológica en un planeta que cambia rápidamente". Dic. 2011.

BINNER, H., BONFATTI, A. (2008). Plan estratégico provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia. Provincia de Santa Fe/URBAL. Rosario, Santa Fe. Argentina.

DE MATTOS, C. (1989). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? En Cuadernos del CLAEH. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

DEVITO, M. (2016). *Complejidades urbanas y sociales en el contexto del Ordenamiento Territorial*. En Revista Proyección, Vol X, N°19. Ed Proyección Mendoza

GÓMEZ PIÑERO, J. (2012). La geografía y la ordenación del territorio: algunas cuestiones teóricas y prácticas. Universidad de Deusto (Campus de San Sebastián).Ps. de Mundaiz 50.San Sebastián

SANTOS, M. (2006). Territorio, territorios: ensayos sobre Ordenamiento Territorial. Universidad de Federal Fluminense, Rio de Janeiro. Brasil.

MATEOS, A. (2006). Informe Final: Plan de ordenamiento territorial de la costa del área metropolitana del Gran Rosario – Cordón Sur, presentado ante el Consejo Federal de Inversiones.

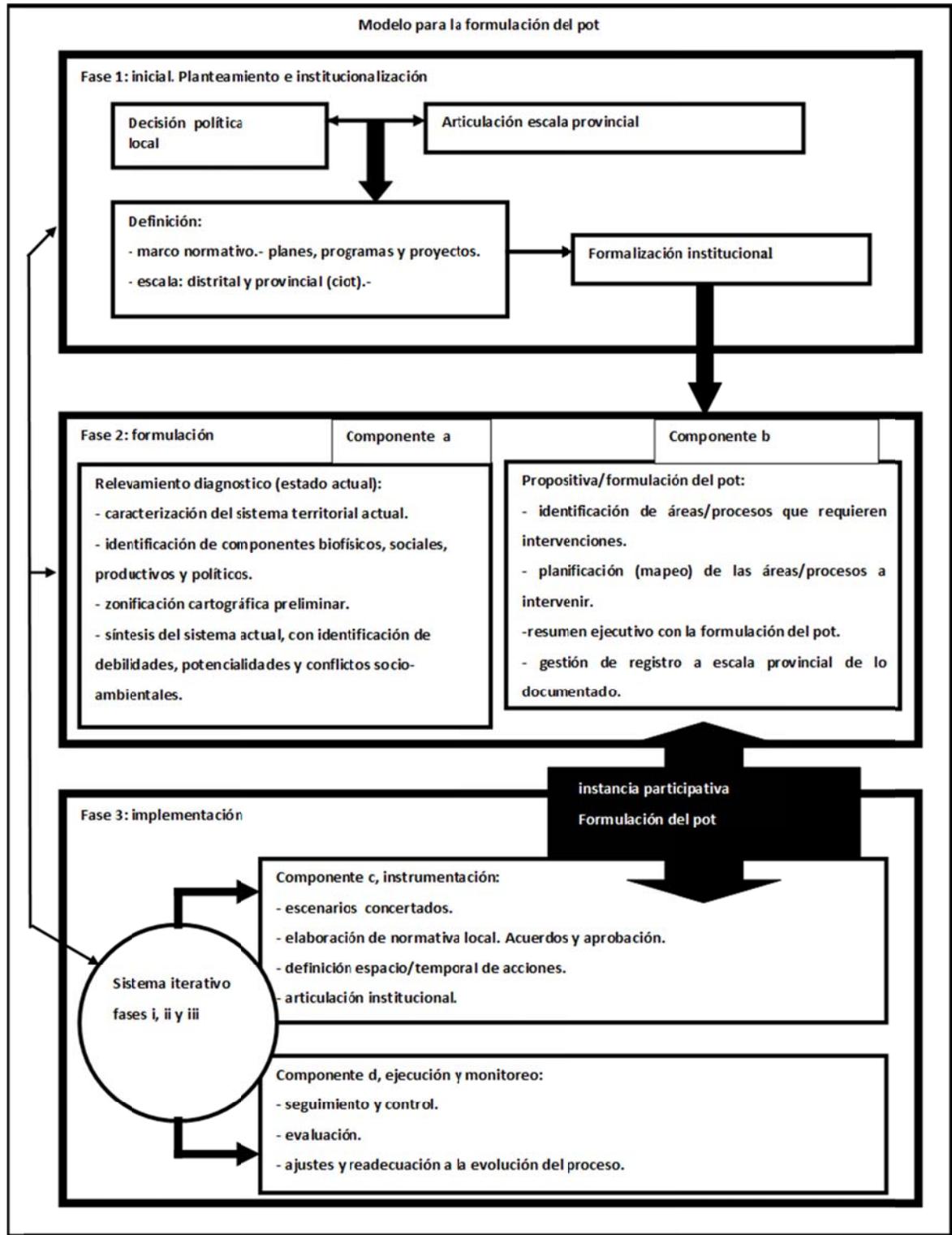
MASSIRIS CABEZA, A. (2008). Políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado en Salinas Escobar, M. (Comp.). El Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales. Serie Planeación Territorial, México: Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales.

MORÍN, E. (2009). Introducción al pensamiento Complejo. Ed Gediza Madrid.

NARI, P. (2015). Ponencia para el Congreso Nacional Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de análisis Político SAAP y la Universidad nacional de Cuyo Ed UNR. Mendoza.

VACCARO, M.; ARADAS, M. (2015). Desarrollo Territorial: una mirada desde los procesos locales. Centro Regional Santa Fe. Estación Experimental Agropecuaria Oliveros. Santa Fe Ed INTA.

Gráfico Nº1 Elaboración del plan de ordenamiento territorial (Pot)



**Grafico N°2 Altimetría de Pautas para la realización de POTs**

