

**LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO
DEL TERRITORIO Y LAS POLÍTICAS
DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE**

*Comunicación del Dr. Raúl Oscar Basaldúa,
miembro del Instituto de Política Ambiental, en la sesión
privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales
y Políticas, el 25 de octubre de 1995*

LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

Por el DR. RAÚL OSCAR BASALDÚA

La falta de interacciones institucionalizadas entre la gestión ambiental y la gestión del territorio es una asignatura pendiente que debe resolverse.

Las políticas ambientales requieren de un efectivo conocimiento de los espacios en los que se opera. Esto puede lograrse, aunque muy insuficientemente, a través de los sistemas de información geográfica, pero estos sistemas tampoco han logrado en el país un nivel adecuado de desarrollo.

Conceptualmente, el ordenamiento territorial no tiene un contenido universalmente válido; éste depende del desarrollo relativo del país, de las necesidades a satisfacer y, sobre todo, de la gravedad de las disfuncionalidades que tienen que ser superadas para alcanzar un desarrollo sustentable.

En la Argentina no existen políticas de ordenamiento territorial estructuradas en un marco institucional definido y no se cuenta tampoco con un basamento normativo que les acuerde la debida identidad. Las políticas ambientales, consecuentemente, no expresan la debida articulación entre las estrategias de protección del ambiente y el espacio en que las mismas deben operar. Este correlato necesario entre ambiente y territorio se pone de manifiesto fuertemente con las relaciones que deben existir entre la programación de la localización de actividades económicas, las redes de transporte y los sistemas urbanos que interac-

túan entre sí y con los entornos que los sustentan y los conforman. La política ambiental debe estar referida a situaciones debidamente identificadas en el espacio, concurriendo con respuestas adecuadas a necesidades distintas, sean éstas regionalmente diferenciadas o se trate de fenómenos puntuales que exigen un tratamiento particularizado.

Sin embargo, se ha realizado un trabajo continuo en el país sobre la materia a partir del 28 de abril de 1991, fecha en que se dicta la resolución conjunta N° 26 de la Secretaría General y de la Secretaría de Planificación de la Presidencia, por la cual se puso en marcha el "Programa de Políticas de Ordenación Territorial". Este Programa, conducido por técnicos calificados bajo la dirección del Dr. Juan Roccatagliata cuenta con el asesoramiento de una comisión permanente de expertos, integrada por especialistas de alto nivel provenientes de distintas disciplinas. Disuelta la Secretaría de Planificación, el Programa continúa por resolución de la Secretaría General de fecha 19 de marzo de 1993, operando en la actualidad en dicho ámbito.

Un importante documento base del citado Programa: "Reflexiones y Orientaciones para la formulación de una política de Ordenación Territorial," se constituyó en un texto que las provincias fueron consensuando, hasta llegar a la constitución del Comité Federal de Ordenación Territorial a fines de 1993. La incorporación formal por adhesión de las provincias se está cumpliendo en este momento.

No se han arbitrado hasta la fecha mecanismos formales de articulación que permitan instrumentar estrategias o programas que ligen la acción gubernamental en el campo del ambiente y del territorio.

Es necesario ubicar al ordenamiento territorial entre las demandas legítimas de la comunidad. Ello se explica dado que la formulación de los objetivos nacionales de desarrollo supone cambios, ajustes y reordenamientos que afectan el territorio.

El ordenamiento del territorio es la organización estratégica de la estructura territorial, es decir, hallar y fijar la armoniosa relación entre el sistema ecológico-ambiental y el sistema espacial de asentamientos humanos, propiciando la disminución de las disfuncionalidades regionales, para lograr un desarrollo sustentable más equilibrado y una mejor calidad de vida de la población. Dicha planificación estratégica debe ser una herramienta

imprescindible en los procesos de formulación de las políticas socioeconómicas.

La ordenación del territorio es tanto una política como una técnica. La dimensión territorial y también la ambiental en la acción de gobierno constituyen una visión globalizadora del desarrollo, un corte horizontal, en consecuencia, una política coordinadora de los diferentes sectores y niveles gubernamentales. La ordenación territorial, en principio, no requiere de recursos económicos e inversiones adicionales, sino que se trata de optimizar la asignación de dichos recursos.

Las políticas de ordenación deben ser respetuosas de las libertades de los individuos y de las empresas. El Estado debe constituirse en el agente conciliador entre los intereses comunitarios referentes a la conservación de la calidad del ambiente y, simultáneamente, de los medios de producción económica.

En recientes reuniones técnicas, en particular las convocadas por el Programa de Políticas de Ordenación Territorial de la Secretaría General, se ha coincidido en algunos criterios a los cuales debe prestárseles atención:

1. Las políticas de ordenamiento territorial deben formularse en función del desarrollo sustentable, entendido éste como transformación productiva, con equilibrio ecológico y justicia distributiva.

2. Tales políticas deberían tener su origen y fundamento en un entendimiento societario basado en la concertación entre los organismos públicos, los privados y los distintos grupos integrantes de la comunidad. Para lograrlo será necesario enfatizar acciones de educación formal y no formal que tiendan a alcanzar el mayor nivel de conciencia en la materia.

3. Estas políticas no deberían tener en cuenta únicamente los niveles jurisdiccionales y sectoriales sino también adoptar un enfoque integrador por áreas de actuación. Estas deben entenderse como zonas geográficas o áreas temáticas de intereses compartidos, hacia donde se deben canalizar esfuerzos para superar problemas, potenciar recursos naturales, humanos o productivos, y conservar el patrimonio ambiental.

4. Es indispensable concebir políticas generales y flexibles, no excesivamente reglamentaristas, acordando a la autoridad de

aplicación un poder de convocatoria amplio que haga posible sumar la participación de los protagonistas involucrados.

5. Las políticas que buscan un proceso de descentralización efectivo deberán fundarse en el fortalecimiento de los gobiernos y comunidades provinciales y locales, en los cuales descansa la responsabilidad y a la vez mejores oportunidades para generar modelos creativos de organización y de ejecución de programas y proyectos.

6. Las políticas de ordenamiento territorial y las políticas ambientales deben adoptar una actitud previsoras frente a las disfuncionalidades que pueden producir los procesos de cambio que se operan en el país, con el objeto de evitar costos económicos, sociales y ambientales innecesarios.

7. En el mundo existe creciente evidencia de que los patrones y niveles de consumo y las formas de producción y explotación de los recursos están teniendo impactos significativos sobre los sistemas ambientales. Está claro hoy que el sistema ecológico y el económico están estrechamente relacionados.

8. Históricamente, las decisiones macroeconómicas que regulaban indirectamente el modo de articulación con el medio natural desde una óptica sectorial, consideraban al sistema natural como reservorios de recursos a disponer y se contabilizaban con criterio de inventario. No se tenía en cuenta la fragilidad de los sistemas en los que se intervenía ni los umbrales de tolerancia de los mismos. Menos aun se internalizaban en los precios de los productos finales los costos de mantenimiento de los ecosistemas. Las externalidades derivadas de esta forma de uso del sistema natural se manifiestan en la erosión de los suelos, degradación de masas forestales nativas, agotamiento de especies de la fauna y flora autóctonas, contaminación química, física u orgánica del agua, del aire y pérdida de material biogénico.

9. En las recientes modificaciones introducidas en la Constitución Nacional queda garantizado el derecho de los habitantes "a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo".

10. La complejidad que supone al manejo integrado de los recursos puede encontrar caminos de solución en programas específicos compartidos por el sector público y el privado, compa-

tibilizando los múltiples intereses sectoriales existentes. Ello, sobre la base de información sobre cuáles pueden ser las acciones concurrentes con el ecosistema a analizar, los conocimientos tecnológicos disponibles, el margen económico previsible y la formulación de mecanismos de interacción.

11. Los problemas y proyectos que atiendan estos objetivos deberán asegurar asimismo, en este sentido, el efecto multiplicador y la replicabilidad de las experiencias que se vayan cumpliendo.

El objeto de las estrategias que se instrumenten debe ser el ordenamiento ambiental del territorio nacional; entendiéndose por tal a la organización y administración estratégica del espacio como ámbito de interrelación armónica entre los componentes del medio natural y el medio construido, a fin de disminuir las disfuncionalidades entre ofertas ambientales y demandas sociales; y lograr una mayor equidad en la distribución de los costos y beneficios de las formas de ocupación, tenencia y uso del territorio, procurando optimizar el nivel y calidad de vida de la población.

La legislación y normas complementarias que deben dictarse para alcanzar estos objetivos, deberían tener en cuenta los siguientes principios generales:

- hacer compatibles el desarrollo social y económico con criterios de sustentabilidad, articulando la oferta ambiental y la capacidad de uso potencial de los recursos con las actividades que se realicen en el territorio;

- fundar la racionalidad de la explotación de los recursos naturales en la compatibilización de los períodos de rentabilidad económica con los de la renovabilidad ecológica;

- impedir la degradación del suelo por agotamiento, erosión, alteración física, química o biológica u otras causas emergentes de la utilización de prácticas inapropiadas o por usos incompatibles con su aptitud natural, así como estimular usos alternativos adecuados;

- adoptar estrategias de ordenamiento ambiental del territorio que provean al mantenimiento y recuperación del suelo y demás componentes del ambiente;

- adoptar las cuencas hidrográficas como unidades para el ordenamiento físico ambiental del territorio;

- preservar, lograr el mejoramiento y la puesta en valor de los espacios históricos, arqueológicos, paleontológicos, paisajísticos, arquitectónicos, urbanísticos, artísticos y sus entornos físicos;

- desarrollar y estimular la investigación científica y tecnológica dirigida al mejoramiento ambiental;

- asegurar la participación comunitaria en la toma de decisiones dirigidas a la preservación, protección y conservación del ambiente;

- armonizar las iniciativas e inversiones públicas y privadas para la consecución de los fines señalados.

Las normas que se dicten sobre esta materia deben inscribirse en el ámbito o franja definidos como presupuestos mínimos de protección y encuadrarse en las previsiones que sobre este particular preceptúa el artículo 41 de la Constitución Nacional. Su observancia debe ser necesaria en la formulación de la política económica y en la promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como para la elaboración y ejecución de los planes globales y específicos de carácter nacional, provincial, regional o municipal. Consecuentemente, debería quedar sujeto a las mismas todo proyecto, sea de entidades o personas públicas o privadas, que se sustente en el uso del territorio y en la protección del ambiente, proyectos que no podrán ser desarrollados o ejecutados sin la debida intervención y autorización de la autoridad de aplicación que corresponda.

Para la protección, recuperación o mejoramiento territorial y ambiental son de aplicación los siguientes instrumentos:

- la determinación por medios técnicos apropiados de las aptitudes naturales de los diferentes tipos de suelos, de su evolución y del modo como están distribuidos en el territorio nacional;

- siendo el ordenamiento ambiental del territorio un proceso dinámico, se deben elaborar pautas, procedimientos y reglas que permitan un rápido y eficaz ajuste a las recomendaciones técnicas que actualicen la normativa referida al uso del suelo;

- las prohibiciones y sanciones para actos susceptibles de degradar el suelo;

- los estímulos financieros para la promoción, y la tributación como medio para evitar acciones que se deben desalentar.

- en todo proceso que implique ocupación del territorio, se debe atender prioritariamente a la capacidad del medio para responder a demandas previsibles, tanto para uso residencial cuanto para actividades, equipamiento y servicios;

- la generación de insumos de información geográfica y ambiental para la toma de decisiones en las distintas materias;

- la imposición de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de realización previa y obligatoria para el desarrollo de políticas, estrategias o emprendimientos que puedan afectar el ambiente, cualquiera sea la naturaleza del bien protegido;

- el establecimiento de normas y procedimientos que aseguren un cabal cumplimiento de las etapas que supone la gestión ambiental, entre ellas: la formulación de planes, programas y proyectos, su monitoreo y evaluación de proceso, así como su fiscalización y verificación;

- la promoción y organización de la participación de la comunidad y el estímulo de iniciativas colectivas en general, para el cumplimiento de los objetivos y principios tutelados por las normas de protección.

- la identificación de los usos del territorio con respecto a los destinos previstos para las diferentes áreas geográficas en relación a sus recursos, a su oferta ambiental y social y al conjunto de actividades que se desarrollan o que tengan en éstas las máximas aptitudes, condiciones y posibilidades de sustentabilidad para desarrollarse.

- a través de normas reglamentarias, las autoridades de aplicación deben fijar las normas particulares de usos en cuanto a intensidad de ocupación, modalidad de subdivisiones, restricciones o servidumbres. Las restricciones o servidumbres que se establezcan deberán inscribirse en registros públicos.

Es importante que los intereses en pugna se orienten en la coyuntura, hacia los objetivos políticos y escenarios futuros. Así la política de ordenamiento del territorio sigue la coyuntura, establece las tendencias, identifica los conflictos y crea los escenarios posibles y alternativos de futuro.

El concepto de planificación, en la actualidad, es sinónimo de previsión, nunca de centralismo burocrático o autoritarismo.

En la actualidad, se está transitando desde una concepción de estado-nación a la de nación-región. Esto se verifica en los crecientes procesos de integración, como los de la Comunidad Europea, Nafta, Mercosur, y la complementación e integración chileno-argentina. Las naciones se integran en regiones mayores a partir de una consolidación y ordenación interna. De esta manera, la ordenación territorial adquiere dos dimensiones estrechamente relacionadas: el ordenamiento interno y su inserción en la ordenación regional, y probablemente, más allá, la continental. Este es otro aspecto novedoso, conocido como el acondicionamiento del espacio abierto. La ordenación territorial y ambiental deberán crear el escenario adecuado para la integración regional, especialmente la meridional, el Mercosur, tratando de lograr umbrales aceptables de competitividad del territorio argentino en un marco global.

La armonización de políticas y de legislación en el ámbito del Mercosur está recorriendo un camino lento. No pueden desconocerse los múltiples problemas que debe enfrentar la REMA (Reunión Especializada de Medio Ambiente-Mercosur), pese al esfuerzo que realiza en esa dirección.

Este esfuerzo debe ser apoyado por los técnicos de los países miembros especialmente desde el ámbito académico, y en particular con una fuerte intervención de las universidades localizadas en el agrupamiento regional.

Finalmente, cabe hacer mención de la propuesta en estudio de la nueva Ley de Ministerios, la que incluye la creación de un Ministerio de Recursos Naturales y Desarrollo Ambiental. Indudablemente, de esta forma se superan limitaciones que hacen a la naturaleza y misiones de las Secretarías de la Presidencia, fundamentalmente en lo que hace a los casos en que el organismo debe actuar como autoridad de aplicación para determinadas áreas en las que asume responsabilidad primaria. El art. 100 de la Constitución Nacional expresa "que tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación los ministros secretarios cuyo número y competencias serán establecidos por una ley especial".

No es éste el caso del organismo que debería tomar a su cargo los aspectos concernientes a la ordenación del territorio. La actual institucionalización del Programa de Ordenación Terri-

torial, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, podría constituirse en una Comisión Intersectorial Permanente conducida por un Director Ejecutivo, con funciones debidamente definidas. La misma, dada su pertenencia a la Secretaría General de la Presidencia, puede dar respuesta con eficacia a los requerimientos de las distintas áreas de actuación de la administración estatal. Como se ha señalado anteriormente en este trabajo, los problemas del territorio deben ser atendidos a través de un corte horizontal que abarque los distintos sectores. Para el caso particular de la articulación con el área ambiental, podría crearse un Comité Coordinador, cuya convocatoria sea obligada en los casos que así se determine.