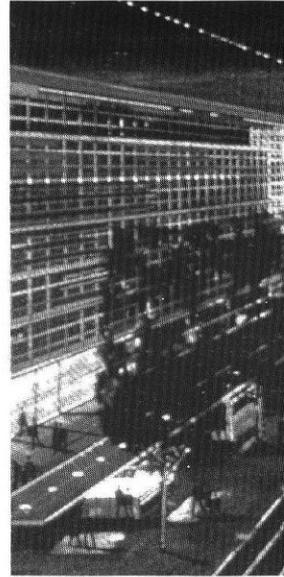


# LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO CONTEXTO



En la última década, la relación espacio-sociedad ha variado sustancialmente y con ello la organización del territorio, lo cual exige de una significativa renovación conceptual para afrontar esta situación.

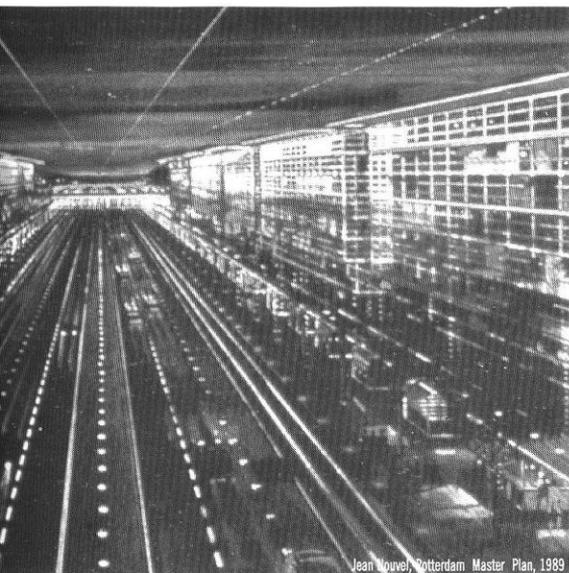
Desde los albores de la posguerra, los países de Europa primero y los de América luego comenzaron a preocuparse por la organización del espacio, el desarrollo regional, la planificación de las ciudades y los grandes emprendimientos; todo ello estaba comprendido en las acciones de ordenación territorial bajo políticas públicas explícitas.

Se puede sostener que desde hace medio siglo se aplican políticas y acciones de acondicionamiento del territorio, pero en estos años y sobre todo en la última década las transformaciones de la sociedad mundial han tenido una dinámica sin precedentes y el territorio en sus funciones, formas y estructura no ha sido ajeno a dichos cambios; por lo contrario, ha formado parte de los mismos y no es difícil percibir las preocupaciones de la sociedad actual por los temas relacionados con las transformaciones en la relación espacio - sociedad.

En este marco, *la ordenación del territorio se ve enfrentada a una renovación conceptual sin precedentes* y ésta es nuestra tesis central.

El cambio sustancial lo constituye la transición de una ordenación voluntarista y dirigida desde el Estado en forma centralizada hacia una ordenación coordinada y concertada entre todos los actores presentes en la sociedad, aún cuando quien lidere el proceso sea el sector público. Siempre hay una voluntad pública que lidere la gestión,

**DR. JUAN A. ROCCATAGLIATA ■**  
MAESTRIA EN  
GESTION URBANA,  
FADU, U.N.L.



célebre obra sobre la organización del espacio, se basaba en la acción dirigida de los poderes públicos y las empresas estatales, desestimando la economía de mercado; más allá de sus resultados, esta modalidad de ordenación del territorio ha sido superada hace más de una década.

La ordenación de acompañamiento es aquella acción de los poderes públicos que acompaña a los procesos socioeconómicos gestados por la dinámica espacial de la economía contemporánea sin interferirla pero evitando la profundización de los desequilibrios socioespaciales en la ocupación y usos del espacio.

La ordenación anticipativa y estratégica aparece como aquélla que desea conciliar la economía de mercado con los nuevos roles del Estado, concertando acciones con los sectores privados, coordinando actuaciones entre los sectores públicos y con las jurisdicciones territoriales. Además es anticipativa pues establece escenarios alternativos de futuro como marco de referencia, es de consenso, acuerdo y compromiso entre los actores y jurisdicciones, de reflexión, de acción y trata de convertirse en un marco de referencia para la gobernabilidad del territorio.

Para nosotros el objetivo fundamental es el *desarrollo territorial*, la acción de gobierno se manifiesta en la *gestión del territorio* y la *ordenación* es el proceso que conduce a la organización concertada del espacio. Un aspecto fundamental es que *la gestión* no separa la coyuntura del mediano y largo plazo. *El concepto de gestión* implica una tarea de movilización, acuerdo y consenso de los actores.

En la moderna ordenación del territorio, la gestión y los actores son pilares fundamentales tanto como la concertación y la coordinación constituyen instrumentos claves.

moviliza a los actores sociales, apoya las iniciativas locales y diseña escenarios posibles de futuro.

Un objetivo parece ser el central: la ordenación del territorio tiende a lograr una organización global y concertada del espacio, destinada a satisfacer las necesidades de la sociedad en el presente y a sus demandas en el futuro.

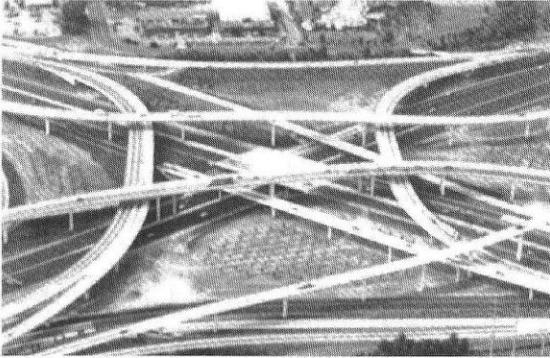
Los valores sobre los que se sustenta la gestión del territorio, en nuestro tiempo, son diferentes a los que orientaban las políticas de antaño. La competitividad, la generación de empleo, la equidad social y la sustentabilidad ambiental son hoy principios fundamentales.

Por ello y con razón Dumont <sup>(1)</sup> sostiene que hemos reemplazado el concepto de ordenamiento por el de *desarrollo territorial*, por cierto un desarrollo sustentable del espacio. Hemos pasado de la grandilocuencia geopolítica a los valores de equidad y sustentabilidad, de los megaproyectos a los medianos y pequeños emprendimientos, de la planificación dirigida y centralizada a la planificación estratégica, participativa, descentralizada, concertada y coordinada con todos los actores; desde una planificación de la cima a la base, a una interrelación permanente y bidireccional entre lo global y lo local.

Existen tres modalidades de ordenación: la voluntarista, la de acompañamiento y la anticipativa o estratégica. La voluntarista, expuesta magistralmente por Labasse <sup>(2)</sup> en su

### Cambio social, territorio y gestión

Los analistas de los problemas territoriales y los planificadores le han dado gran importancia a las formas y estructuras territoriales, lo visible del espacio geográfico, pero han atendido poco a los procesos sociales: lo invisible, especialmente hablando, siendo esos procesos los fenómenos que producen las formas y estructuras en el territorio. En definitiva, el espacio refleja en su organización las características funcionales de la sociedad que lo ocupa. En consecuencia, un cambio social implica también un cambio espacial. Así como existieron una modalidad de ocupación y usos del espacio en la sociedad medieval, en la agraria y en las distintas etapas de la sociedad industrial, también la sociedad del conocimiento, a la cual estamos ingresando aceleradamente, traerá consigo una nueva lógica espacial. En consecuencia, la transición entre la sociedad industrial y la sociedad del conocimiento está produciendo, como efecto de las megatendencias imperantes, una nueva lógica en la organización de ciudades, regiones y territorios. A ello se le ha dado en llamar: refuncionalización de los territorios o metamorfosis del espacio. <sup>(3)</sup>



Así como el espacio se transforma, producto de la nueva organización social que está surgiendo, la gestión y ordenación del territorio se recrean con nuevos conceptos y renovados instrumentos.

La reestructuración del capitalismo, la revolución informática, el cambio tecnoproductivo y la globalización de las actividades económicas constituyen las megatendencias fundamentales sobre las que se va configurando la denominada sociedad red.

Para Castells <sup>(4)</sup> la sociedad red se difunde por todo el mundo sacudiendo a las instituciones, transformando a las culturas, creando riqueza e induciendo pobreza; la sociedad red está transformando a los cimientos materiales de la vida, el espacio y el tiempo.

“La oposición entre globalización e identidad está dando forma a nuestro mundo y a nuestras vidas”. Desde el punto de vista espacial, que es el que nos interesa, se está construyendo por un lado un espacio de redes y de flujos y por el otro, un espacio de los lugares.

La dinámica del sistema de la economía mundo con sus procesos que se anticipan a sus decisores ha creado una crisis en la gobernabilidad y en la planificación.

Castells sostiene que “... en el proceso de globalización tecnoeconómica que está moldeando nuestro mundo, está siendo desafiado y acabará siendo transformado, desde una gran diversidad de fuentes, según historia, culturas y geografías diferentes”.

En este marco, la nueva lógica territorial inducida por la sociedad red se basa en la disyuntiva sistémica de lo global y de lo local para la mayoría de los individuos y grupos sociales. La nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades y el éxito de éstas depende de su capacidad para articularse a la economía global.

Es importante sostener que el redescubrimiento de la ciudad-estado es una característica sobresaliente de esta nueva era de la globalización.

Esta transición de la sociedad industrial a la del conocimiento produce una crisis estructural de la sociedad civil y

del estado-nación. Sin embargo, para Castells “... el surgimiento de las identidades proyecto serán capaces de construir una nueva sociedad civil y a la larga un nuevo estado”. Todo esto es fundamental para comprender e interpretar la nueva lógica de los territorios y para diseñar renovados marcos conceptuales para la gestión y ordenación del espacio.

Nos encontramos ante un único espacio con múltiples territorios. Para Taylor <sup>(5)</sup> se trata de un mismo proceso que funciona en diferentes escalas interrelacionadas: la economía mundo, espacio de la realidad; los estados nacionales, espacio de las ideologías y las localidades, espacio de las identidades. Las regiones supranacionales se intercalan entre la economía mundo y los estados-nación, y las regiones entre los estados-nación y las localidades.

Todo esto debe ser debidamente ponderado y articulado en las políticas de ordenación del territorio.

### Territorio, gestión y ordenación

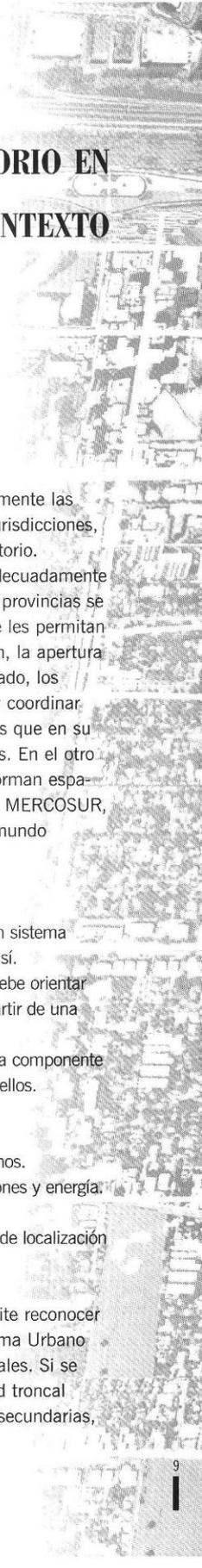
La importancia creciente del territorio en la vida de la sociedad es hoy motivo de una creciente bibliografía a nivel internacional y una preocupación creciente desde los gobiernos para instrumentar políticas y estrategias con el fin de hacer gobernable las transformaciones y refuncionalización desde las grandes regiones urbanas hasta las comarcas.

Es que la problemática socioterritorial adquiere especial significación en aquellos momentos de grandes transformaciones sociales como las que acaecen en estos momentos, con sus crisis pero también con las nuevas oportunidades que se presentan.

Conceptualmente podríamos imaginar que existen cuatro espacios que comparten el mismo territorio y el mismo tiempo. El *espacio físico*, propio de las interrelaciones entre las esferas bióticas y abióticas y que se resuelve en un sistema natural con su propia dinámica, sus ambientes y sus recursos. El *espacio construido* de las actividades, las funciones, los asentamientos humanos, las relaciones y el intercambio. El *espacio del hombre*, aquél que es percibido y vivido por los individuos y la sociedad, es el espacio histórico, de los valores, del arraigo y de la identidad, y el *espacio organizado* política y administrativamente con sus jurisdicciones, su ordenamiento.

Estos cuatro *espacios*, los cuales componen interrelacionadamente un mismo territorio, evolucionan a través del tiempo. En los períodos históricos de estabilidad en la organización social mundial y local, los cuatro espacios describen órbitas paralelas en el tiempo. Son los momentos en que, pese a ciertas disfuncionalidades -siempre existen- la organización del territorio responde a tendencias estables y la política territorial desarrolla una ordenación de acompañamiento.

Por lo contrario, cuando la sociedad produce cambios



## LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO CONTEXTO

profundos, alguno de los cuatro espacios comienza a evolucionar con nuevas tendencias emergentes y como consecuencia se produce un desfase entre ellos; así es que muchas veces el espacio de los asentamientos y la infraestructura no responde al espacio de las funciones y las actividades, sobre todo a una reconversión productiva, la globalización invade al espacio del hombre y de las identidades y el espacio administrativo con sus jurisdicciones ya no sirve para gobernar las nuevas formas y estructuras territoriales; a su vez, las mutaciones de esta naturaleza presionan sobre el espacio físico, sobre el sistema natural cambiando su dinámica y acelerando fenómenos que afectan a las poblaciones de mayor fragilidad socioeconómica. Interpretar estos desfases por un lado, comprender los procesos que los provocan y que generan una crisis, debe ser tarea del análisis territorial. Basado en éste, la moderna Gestión del Territorio debe valerse de las herramientas de la ordenación para encauzar nuevamente a los diferentes espacios en un territorio organizado.

Así concebida, la gestión y evolución del espacio es una técnica y una política; como técnica se basa en un análisis interdisciplinario, como política requiere de una visión interjurisdiccional e intersectorial.

La ordenación del territorio constituye una política horizontal, de carácter transversal, pues el espacio es un nexo entre políticas sectoriales. A su vez, las escalas de actuación requieren de una tarea de ensamble interjurisdiccional. En la moderna gestión del territorio cobran singular importancia los actores, como ya quedó aclarado anteriormente. El gobierno nacional, los gobiernos provinciales, las administraciones municipales y locales, los prestadores de servicios públicos estatales o privados, los empresarios, los organismos y las instituciones intermedias son los actores principales presentes en la sociedad y con fuerte influencia en la organización del espacio.

Instituciones, actores y ciudadanos activos son vitales en la recomposición de los territorios, convirtiendo a éstos en espacio de diálogo y cooperación, consolidando lo nacional desde lo regional y, por otro lado, reflexionando de manera global para actuar localmente.

El concepto de gestión y ordenación del territorio tiene validez en sus diferentes escalas. Así puede haber políticas de ordenación para un espacio supranacional, como el de la Unión Europea <sup>(6)</sup>, o para una ciudad, región o comarca. Al cambiar la escala, cambia la percepción de los problemas. En la escala mayor, tales como los territorios nacionales, la ordenación es estructural, atiende a construir la arquitectura del espacio, se concentra en los macrosistemas. A medida que descendemos en la escala hacia la región, la ciudad o la comarca, la ordenación es más detallada y se basa en aspectos más específicos del espacio. Lo importante es que una correcta política de acondiciona-

miento territorial debe ensamblar convenientemente las escalas. Éstas no siempre coinciden con las jurisdicciones, producto de la división administrativa del territorio. Éste es un problema que debe ser atendido adecuadamente con el fin de hacer gobernable al espacio. Las provincias se convocan entre sí para componer regiones que les permitan hacerse más competitivas ante la globalización, la apertura económica y la integración regional. Por otro lado, los municipios logran acuerdos para administrar y coordinar estrategias en las grandes áreas metropolitanas que en su expansión no reconocen límites administrativos. En el otro extremo de la escala, los estados-nación conforman espacios supranacionales: Unión Europea, NAFTA, MERCOSUR, etc., para enfrentar con más posibilidades al mundo globalizado.

### El sistema territorial

Visualizado globalmente, el territorio constituye un sistema compuesto de subsistemas que interactúan entre sí.

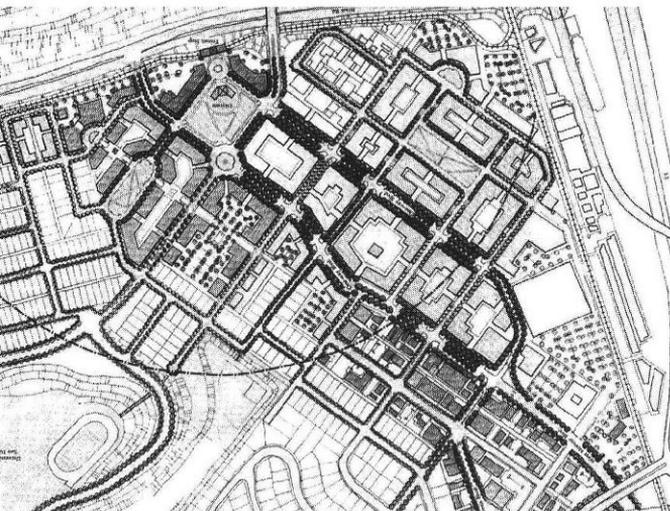
Una correcta estrategia de ordenación territorial debe orientar sus acciones a cada uno de los subsistemas, a partir de una visión global del conjunto.

Las orientaciones directrices deben atender a cada componente del sistema territorial y a las interrelaciones entre ellos.

Los principales componentes o subsistemas son:

- El sistema natural, sus ambientes y recursos.
- El sistema de ciudades y asentamientos humanos.
- El sistema de redes de transporte, comunicaciones y energía.
- El sistema de espacios abiertos.
- El sistema de apropiaciones y usos del suelo y de localización de actividades.
- El sistema político-administrativo.

Cada uno de estos subsistemas también permite reconocer escalas. Como ejemplo se puede citar al Sistema Urbano Nacional, a los sistemas regionales y a los locales. Si se toma al transporte, se pueden distinguir: la red troncal nacional de carreteras o autopistas, las redes secundarias, las terciarias y las locales.



Así como es esencial producir el ensamble de las diferentes escalas en el ámbito territorial, como ya fue señalado, también es necesario ensamblar las distintas escalas de los subsistemas que componen al sistema territorial.

El análisis territorial debe indagar en los procesos que influyen en la dinámica de estos subsistemas y su manifestación en las diferentes escalas del espacio.

Para que ese análisis esté orientado a la acción, es decir a la gestión y ordenación, el análisis territorial debe desarrollar criterios territoriales e identificar indicadores cuantitativos y cualitativos para cada criterio y métodos de evaluación combinados. Esto permite la profundización del trabajo de análisis territorial, la posibilidad de diagnosticar para saber qué ocurre y dónde y poder así establecer orientaciones para determinar qué se necesita hacer y en qué lugar; identificar fortalezas y oportunidades por un lado, y debilidades y amenazas por el otro.

El desarrollo de una base de información sobre las tendencias emergentes, los fenómenos y proceso contemporáneos es esencial para llevar a cabo el diseño de escenarios a largo plazo, tema que se abordará más adelante.

Lo expresado hasta aquí permite identificar las áreas de actuación en la ordenación del territorio, como así también la necesidad de articular, ensamblar y coordinar las escalas espaciales y los subsistemas que componen el espacio.

Como ejemplo, las orientaciones nacionales en materia de políticas urbanas deben inscribirse en una estrategia sobre el rol del sistema urbano en la organización del territorio; a su vez, un plan estratégico para una ciudad de dicho sistema debe responder a su función en el escenario global y las actuaciones de reconversión del espacio urbano de dicha ciudad deben estar contenidas en el respectivo plan estratégico.

En pocas palabras, las actuaciones sobre el territorio, en cualquiera de sus escalas, deben estar contenidas y responder a un marco global de referencia y a una visión estratégica del territorio, corresponderse con escenarios de futuro, mantener coherencia con otras actuaciones y producir efectos estructurantes con relación a los objetivos globales y

particulares establecidos.

Si bien la ordenación está orientada al territorio como sistema, a sus componentes y a sus respectivas escalas, también concentra sus esfuerzos sobre ciertos espacios expuestos a cambios y tensiones sociales o que demuestran mayor fragilidad ambiental.

La experiencia internacional muestra una preocupación por los siguientes aspectos:

- Control y ordenación de grandes metrópolis, megalópolis y metápolis.
- Reconversión de microespacios urbanos por refuncionalización de las actividades y los servicios urbanos.
- Recuperación de ambientes naturales degradados o sujetos a fenómenos naturales con consecuencias humanas catastróficas.
- Reconversión de espacios industriales.
- Ordenación de ambientes litorales (ambientes costeros y marítimos).
- Manejo integrado de ambientes de montaña.

### Los territorios de futuro

En un interesante trabajo la DATAR de Francia <sup>(7)</sup> ha realizado una serie de reflexiones sobre la prospectiva y los territorios, haciendo especial referencia a la construcción de escenarios de futuro como imágenes contrastantes.

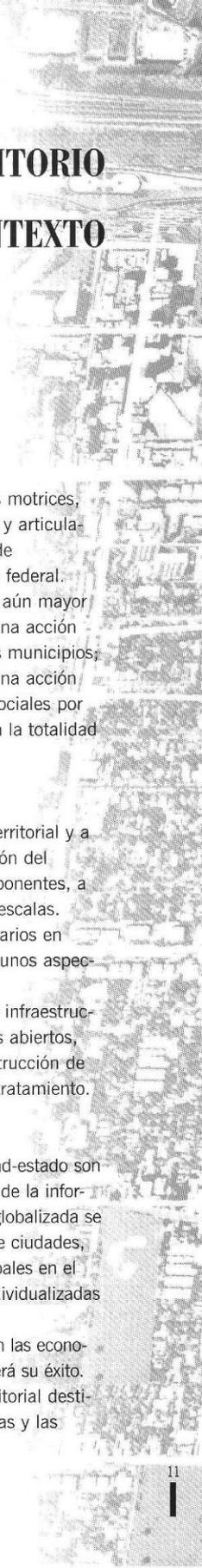
En ese sentido sostiene que no es posible lograr escenarios rigurosamente contruidos a partir de modelos cuantitativos habitualmente utilizados.

Sin embargo, el pensamiento estratégico permite *construir los territorios de futuro*, entendidos éstos como imágenes contrastantes de futuros posibles. Estas imágenes cumplen una función estratégica en la medida que la prospectiva constituye un instrumento de diálogo y concertación para la acción y participación de los actores. Los territorios de futuro como imágenes posibles, según los diferentes escenarios, permitirán inferir además las distintas alternativas de gestión.

De esta forma es posible establecer imágenes sobre hipótesis realistas a corto plazo. Escenarios contruidos en base a ponderar cambios mayores a largo plazo, hipótesis de cambios, tendencias emergentes y niveles de incertidumbre. También es posible considerar las relaciones de la sociedad con su territorio merced a un predominio exclusivo del mercado o a la vigencia de éste junto a una participación modernizada del estado que, muchas veces, utiliza en su actuación al mismo mercado.

Las imágenes del futuro pueden ser percibidas en este marco atendiendo a una dimensión geográfica, una dimensión política y una dimensión económica.

Algunos aspectos a considerar pueden ser identificados a partir de ponderar los siguientes:



# LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

## EN EL NUEVO CONTEXTO

- La tasa de crecimiento global.
- El grado de integración subcontinental de la Argentina.
- Los niveles y formas de participación del Estado en la ordenación del territorio.
- La distribución de competencias entre las administraciones nacionales, provinciales y locales; las posibilidades de coordinación y concertación.
- Diferentes modalidades de relaciones entre economía, tecnología y sociedad.
- Poder estructurante de los megaproyectos.
- Valoración de las geodiversidades (mosaicos culturales, sociológicos, sociales, productivos, etc.).
- Ponderación del efecto que produzcan las megatendencias del mundo globalizado.

En función de ello podemos visualizar seis imágenes contrastantes:

- Un espacio polarizado en algunas metrópolis; efecto de una economía de mercado, del libre juego de los actores económicos con concentración económica, donde juegan un rol singular los megaproyectos en infraestructura y la organización subyacente del territorio *naturalmente centralizado*.
- Un territorio dualizado: se trata de una variación del anterior pero más acentuada la polarización socioespacial, se trata de un territorio a dos velocidades, un territorio fragmentado aún en las metrópolis, con espacios centrales de semiperiferia y de periferia (espacios brillantes y opacos).
- Un espacio metropolizado y periurbanizado: se trata de un nivel relacionado con las dos imágenes anteriores, metropolización y dispersión del hábitat hacia una periurbanización sin fin, con o sin deterioro o destrucción del centro de las ciudades. La movilidad continua hacia la periferia impulsada por las nuevas tecnologías de comunicaciones, la *expulsión* del centro por decadencia social, especulación de la tierra, teletrabajo y una mayor cultura ecológica. Una infraestructura e infoestructura jerarquizada tiende a generar las *metápolis*; se trata de un espacio jerarquizado.
- Un espacio moderno y funcional: requiere de las acciones del mercado y del estado, en búsqueda de un territorio competitivo, integrado social y económicamente y organizado en forma sustentable; las jerarquías de asentamientos y redes de infraestructura se ensamblan adecuadamente desde las grandes metrópolis hasta los asentamientos locales.
- Un espacio que se reposiciona estratégicamente para el proceso de integración: es un avance sobre el escenario (nororiental, noroccidental, patagónico austral) para la integración subcontinental y articula, a través del espacio *pampeano* y *metropolitano*, la unidad funcional del territorio nacional. Esto puede ser reforzado por el

sistema de metrópolis de equilibrio, regiones motrices, regiones transfronterizas y ejes de desarrollo y articulación. En lo interno podría darse un sistema de regionalización socioeconómica de equilibrio federal.

- Un territorio patrimonial: en sí es un avance aún mayor que en el escenario anterior, donde acaece una acción concertada de la Nación, las provincias y los municipios; una vigencia del mercado donde prevalece una acción concertada entre los actores económicos y sociales por medio de la cual se trata de poner en valor a la totalidad del territorio nacional.

### Algunos ejes de la gestión del territorio

Anteriormente nos hemos referido al sistema territorial y a sus componentes, sosteniendo que la ordenación del territorio debe atender a cada uno de sus componentes, a las interacciones entre ellos y a sus diferentes escalas. Ahora queremos referirnos a ciertos ejes prioritarios en materia de ordenación, reflexionando sobre algunos aspectos específicos del territorio.

Los sistemas urbanos y la ciudad, las redes de infraestructura e infoestructura, el manejo de los espacios abiertos, ambientes naturales y vulnerabilidad y la construcción de los espacios transnacionales serán objetos de tratamiento.

### Ciudad y sistemas urbanos

El redescubrimiento o la reinención de la ciudad-estado son características sobresalientes de esta nueva era de la información y la globalización; es que la economía globalizada se estructura espacialmente en torno a las redes de ciudades, tal como sucede en el caso de las ciudades globales en el espacio mundial, y desde allí a las ciudades individualizadas en los cambios de escala del sistema urbano.

De la forma en que las ciudades se posicionen en las economías regionales y en la economía global dependerá su éxito. Las nuevas orientaciones de la ordenación territorial destinan acciones para fortalecer estas redes urbanas y las ciudades en sí.

Esto está estrechamente relacionado con las nuevas condiciones de la competitividad de los lugares, denominada competitividad locacional; las ciudades compiten entre sí o se asocian para competir.

La ordenación del territorio siempre estuvo preocupada por las ciudades, pero lo está más ahora en que vivimos un mundo de urbanización generalizada.

La generación de competitividad en el ámbito territorial en el que operan las empresas es una de las tareas que se propone la gestión territorial. Desde los gobiernos nacionales se establecen escenarios anticipativos, se promueve la organización estructural del territorio por medio de las redes y se establecen las bases para la articulación, integración y organización espacial.

Sin embargo, son responsabilidades de los gobiernos locales: la generación de condiciones como la producción y gestión del hábitat; los equipamientos colectivos; la infraestructura que está en la base social de la producción económica en la nueva economía informacional.

Las nuevas realidades urbanas nos muestran la oposición entre dos tesis; la primera, que sostiene que las megatendencias pueden converger hacia la desaparición de las ciudades como formas específicas de relación entre sociedad y territorio; la segunda, que es posible y necesario renovar el papel específico de las ciudades en un mundo de urbanización generalizada.

Claro está que la urbanización es la estructuración espacial continua o discontinua de población y actividades. En cambio, la ciudad implica un sistema específico de relaciones sociales, culturales y sobre todo de instituciones políticas de autogobierno.

Borja y Castells<sup>(8)</sup>, en una excelente y reciente obra, sostienen la tesis de recrear la ciudad a través de una fusión dinámica e innovadora entre lo local y lo global. Por ello, insisten en que hoy la política urbana consiste en *hacer ciudad* y señalan, simultáneamente, que los nuevos desafíos se basan en lograr la competitividad, fortalecer la accesibilidad y la conectividad, el trabajo y el empleo, la seguridad, la sostenibilidad y la gobernabilidad.

La gobernabilidad requiere del establecimiento de nuevos tipos de relaciones de la ciudad con las administraciones públicas nacionales, provinciales, interjurisdiccionales, internacionales y con empresas privadas.

También son importantes las nuevas formas de gestión que requieren instituciones, actores y ciudadanos activos. El proyecto de ciudad que debe ser definido participativamente y la promoción de la ciudad en su interior y hacia el exterior.

Otro aspecto fundamental de la gestión es la integración de las políticas urbanas que consiste en articular, en el ámbito de la ciudad, las políticas sectoriales, especialmente las prioritarias. La extensión de las aglomeraciones urbanas de las metró-

polis a las megalópolis y de éstas a las metápolis, como las identificó Ascher<sup>(9)</sup>, presenta los problemas de gobernabilidad y ordenación. Los gobiernos metropolitanos tales como los conocimos, en las décadas del '60 y del '70, ya no son viables, sí en cambio lo es la necesidad de acordar y coordinar políticas. El gobierno metropolitano del territorio y la descentralización de la gestión de la gran ciudad aparecen como aspectos centrales, lo que se traduce en una relación horizontal de tipo contractual o consorcial entre administraciones, aunque no es recomendable una relación jerárquica.

La concepción y ejecución de los grandes proyectos urbanos es otra preocupación en la gestión urbana y territorial por la necesidad de refuncionalizar los viejos espacios de la ciudad industrial y prepararlos para la ciudad postindustrial. Estas escalas de intervención deben encuadrarse en una visión estratégica de la ciudad.

Por otro lado, los viejos Planes Directores dan paso a los Planes Estratégicos. Los proyectos de ciudad permiten, por medio de éstos, unificar los diagnósticos, los objetivos, la concreción de actuaciones públicas y privadas y establecer un marco de movilización y cooperación de los actores. Según Borja y Castells las ciudades aparecen hoy como actores políticos. Así se puede señalar a las mismas como actores sociales complejos y multidimensionales, incluyendo al gobierno local. Sin embargo, estos distinguidos tratadistas remarcan que, pese al creciente protagonismo de los gobiernos locales, no es justificable que se obvie el papel de los gobiernos nacionales en la definición e implementación de las políticas urbanas.

Como quedó expresado anteriormente, el objetivo principal de la política urbana, en la actualidad, es *hacer ciudad*. Pero no se trata de cualquier ciudad sino de proyectar ciudades que estén dotadas de un proyecto económico que articule la competitividad con la sustentabilidad, la equidad social y la integración cultural.

En verdad, es necesario complementar sociedad y economía, tecnología y cultura, hábitat y ambiente, y esto en el mundo de hoy puede llevarse a cabo en forma más eficaz, partiendo de consolidar la sociedad local y sus instituciones políticas. Es decir, debe complementarse lo global con lo local y como bien señala Castells:<sup>(10)</sup> "la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecnoproductivo puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión política".

### **Redes, infraestructura y ordenación del territorio**

Se ha señalado que ciertos atributos territoriales de los lugares son esenciales en términos de competitividad territorial. Uno de esos atributos, tal vez uno de los más

importantes, es la dotación de infraestructura e infoestructura y el equipamiento social. No en vano se habla de cualificación del espacio en esos términos.

La nueva lógica espacial, donde se destaca la localización flexible y discontinua de las empresas y la concentración de complejos de producción interconectados y espacialmente distantes, lo que se ha llamado los *nuevos territorios* de las empresas, no hubiera sido posible sin las modernas redes de comunicaciones y de transporte constituidas en cadenas logísticas. Por otro lado, la accesibilidad y la conectividad potencian la competitividad de los lugares y las nuevas tecnologías han reducido la relación espacio-tiempo-coste. Por estas razones, por el poder estructurante que ejerce sobre el espacio la infraestructura e infoestructura, es que la gestión de ordenamiento territorial muestra especial preocupación por dicha temática.

Desde las necesidades locales hasta la constitución de un sistema mundial apoyado en un proceso de globalización económica, la infraestructura en general y, especialmente, la del transporte, las telecomunicaciones y las redes informáticas han estado jalonadas por sucesivas mejoras tecnológicas y organizativas, lo que permite una interconexión cada vez más barata, rápida y fluida entre un número creciente de lugares.

Redes, jerarquías, tecnologías de las mismas, flujos, dirección, intensidad, contenidos, están relacionados con el sistema de localización de actividades, la estructura de los sistemas urbanos y la dinámica territorial.

Por estas relaciones estrechas entre dinámica espacial e infraestructura es que se hace necesario encarar una gestión de las infraestructuras en el marco de los escenarios de ordenación territorial.

La infraestructura tiene efectos estructurantes pero también desestructurantes sobre el territorio. Esto depende de la adecuación de las redes, sus tecnologías y funcionamiento a las diferentes escalas y necesidades del espacio geográfico. Esto es más importante para las redes materiales (transporte, energía) que las inmateriales (comunicación, informática).

El ensamble de las redes es esencial para garantizar la accesibilidad y conectividad a las diferentes regiones de un territorio. Si tomamos la infraestructura del transporte como ejemplo, la gestión conjunta de ésta y el territorio, hará prevalecer las conexiones, en nodos, de las redes transnacionales o primarias con las secundarias y de éstas con las terciarias y locales. En cambio, las superautopistas y las redes ferroviarias de alta velocidad si no son diseñadas en el contexto expuesto pueden contribuir a desestructurar el espacio.

La distancia física se sustituye por el tiempo de recorrido, se acercan los territorios de mayor demanda, a veces se abandonan las infraestructuras preexistentes, concentrando los tráficos sobre unos pocos ejes donde la densidad de ocupa-

## LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO CONTEXTO

ción es alta. El tren de alta velocidad que rueda a 300 Km/h relaciona rápidamente puntos alejados a cambio de no relacionar espacios intermedios situados entre estos nodos, produciendo el llamado efecto *túnel* o *travesía*.

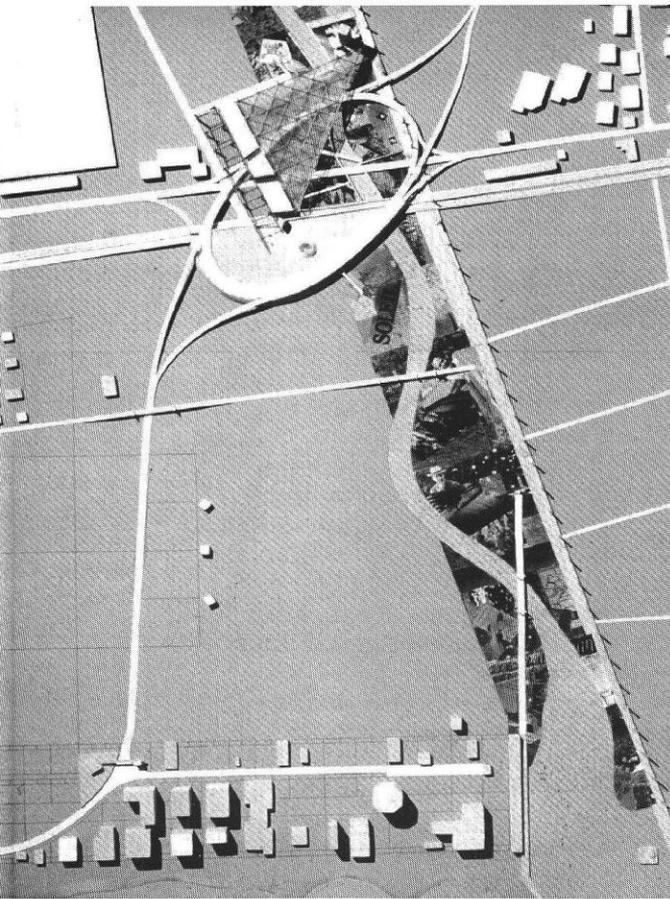
Para que esto no ocurra y tanto las autopistas rápidas como los trenes de alta velocidad tengan un efecto positivo en la organización del territorio, es necesario conectarlos, *engancharlos* a las redes de diferentes jerarquías viales y ferroviarias, con el objetivo de *achicar* el espacio e integrarlo en todos sus niveles jerárquicos.

Para ello se hace necesario una gestión conjunta de los proyectos de transporte y de ordenación del territorio con el fin de disminuir las discontinuidades espaciales que produce la moderna infraestructura.

En el ensamble jerárquico de las redes a las que hacemos referencia, juegan un papel importante los nodos o estaciones de transferencia intermodal, capaces de asegurar una buena conexión entre los medios de alta velocidad pensados para trayectos medios y largos sobre ejes de gran interacción y aquellos otros del ámbito regional y local que pueden difundir la mejora de la accesibilidad en el espacio circundante.

En síntesis, la gestión conjunta de la infraestructura del transporte y la ordenación territorial requieren contar con redes multimodales, interoperables y ensambladas en sus diferentes escalas. Así como se hace necesaria hoy una respuesta estratégica de los servicios de transporte a los requerimientos del proceso de globalización de la economía y el comercio, también es fundamental asegurar la accesibilidad y la conectividad en todo el sistema de asentamientos humanos.

En otro orden de cosas y referido a la infoestructura, debe señalarse que, aunque existen nuevas experiencias en su gestión relacionadas con el territorio, las modernas redes de telecomunicaciones e informática tienen un impacto regional importante y contribuyen a la construcción del llamado ciberespacio. En ese sentido es interesante traer una cita de Méndez <sup>(1)</sup> cuando señala que "... autopistas de la información, teletrabajo, las plataformas de televisión digital, los



telepuentes, la videoconferencia, la oficina virtual, o el teleservicio, convergen con el crecimiento explosivo que registra la difusión de nuevos productos y servicios, desde los teléfonos móviles, al correo electrónico o a la Internet, que contribuyen a modificar desde determinadas pautas de comportamiento, a la propia lógica espacial seguida por numerosas empresas”.

En consecuencia, infraestructura e infoestructura desempeñarán un papel fundamental en el modelado territorial y, por estas razones, su tratamiento no puede estar dissociado de una estrategia de desarrollo regional y de ordenación del territorio. Infraestructuras, asentamientos humanos -especialmente sistema de ciudades-, estructura regional y ordenación del territorio requieren ser estudiados bajo una visión global integrada y, por ende, se hace necesaria una gestión de conjunto en el marco de una planificación estratégica. Finalmente, debe recordarse que en las nuevas orientaciones en materia de ordenación del territorio, contrariamente al paradigma que se sustentaba en la década del '60, se sostiene ahora que la infraestructura de por sí no genera desarrollo regional, pero éste no es posible sin una moderna infraestructura; por ello se hacen necesarias una programación y una gestión interrelacionadas de ambos procesos, con el fin de garantizar los efectos socioeconómicos positivos de las inversiones.

## El manejo integrado del medio natural

Una visión global del territorio concebido como sistema, tal cual quedó expresado anteriormente, permite desagregar a los diferentes subsistemas que lo componen, de los cuales dos de ellos son fundamentales para el tema que nos preocupa; ellos son el *sistema de asentamientos humanos* que incluye los vínculos, es decir las redes a las cuales ya hicimos referencia, y el *sistema natural* que abordaremos a continuación.

Ambos interactúan con una dinámica diferente en términos de tiempo. La intervención del hombre modifica la dinámica del sistema natural, cambiándola por otra y ambas producen procesos y fenómenos que alteran la estabilidad del sistema socioespacial, generando riesgos y sometiendo a diferentes grados de fragilidad a los diferentes componentes del espacio construido y por ende a las poblaciones. Como consecuencia, la ordenación del territorio debe actuar sobre los procesos que desestabilizan una armónica relación entre la *sociedad* y la *naturaleza*.

La gestión moderna del territorio no separa la coyuntura del mediano y largo plazo, en otras palabras la *gestión de la planificación*.

Atender, evaluar y anticiparse a los fenómenos generados por la variabilidad climática en el tiempo presente, es tan importante como adelantarse a posibles escenarios futuros del cambio global que influyen decisivamente en los usos del suelo, la conformación de los asentamientos y la organización del territorio.

En este marco, con un enfoque integrador e interrelacionado, surge la siguiente propuesta: ¿cómo puede abordarse desde la ordenación del territorio los efectos sociales provocados por los fenómenos naturales repetitivos, transformados a menudo en catástrofes socioeconómicas?

La primera respuesta es que, a procesos complejos, hay que responder con políticas activas diseñadas a partir de un enfoque sistémico, como el que brinda la noción de la ordenación del territorio.

La afectación a la economía agrícola, a las ciudades, a las obras de infraestructura, a los asentamientos en general, y las respuestas desde la acción de *gobierno requieren al mismo tiempo medidas específicas y sectoriales pero contenidas en Políticas y Orientaciones Directrices integradoras de las mismas*.

Un enfoque integrado del medio natural y del medio construido analizando las interrelaciones y las alteraciones repetitivas (*variabilidad climática*), debe ser el marco principal para abordar una gestión en el sentido adecuado. Un principio esencial es considerar al sistema natural en un equilibrio relativo móvil. Como resultado de su propia evolución y de la intervención humana, surgen relaciones críticas, mediante las cuales un pequeño cambio producido

en un proceso desencadena el impetuoso desarrollo de otros procesos, lo que conduce a un brusco cambio del medio.

La variabilidad climática se inscribe en este contexto y el clima (o los estados variables del tiempo) induce a cambios en el resto del sistema, biótico, abiótico y antrópico.

La ordenación del territorio debe basarse en estos principios y apoyarse en cartas de tolerancia del medio natural a diferentes intervenciones humanas que identifique las áreas críticas, en términos de qué fenómenos son afectados, cuáles son sus dinámicas actuales y pretéritas y la relación de éstas con el sistema de asentamientos humanos.

El manejo integrado del medio natural y, en él, los fenómenos de carácter catastrófico como los producidos por la variabilidad climática deben ser considerados en las formas de uso del suelo, del trazado de vías de circulación y de obras de infraestructura, de localización y extensión de ciudades y asentamientos o de proyectos que puedan impactar desfavorablemente en la dinámica del medio. Las cartas de aptitudes del medio a usos diferentes del espacio son una herramienta esencial en la ordenación del territorio.

Debe advertirse que hay fenómenos naturales que pueden ser anticipados y controlados tanto en su magnitud como en sus efectos. Pero hay otras que resultan incontrolables y no hay que pensar en un voluntarismo político de dominio de fenómenos imposibles de predecir y menos de controlar.

### Fenómenos naturales y desastres sociales

¿Cómo se adapta el hombre al riesgo y a la incertidumbre de los sistemas naturales y qué implica la comprensión de estos procesos por una política pública?

La investigación de los riesgos naturales, transformados luego en catástrofes sociales, debe reconocer un componente humano, en la medida que existe una tendencia del hombre a ocupar zonas riesgosas.

Luego estos análisis bien podrían considerarse desde la geografía de la percepción en el sentido de cómo perciben los riesgos los habitantes. Ello adquiere una dimensión política en cuanto a que cualquier tipo de decisión puede generar inversiones y reacciones muy distintas entre el grupo afectado.

Muchos fenómenos naturales son producto de la propia dinámica del sistema natural, otras se producen cuando el hombre se asienta en zonas peligrosas desde el punto de vista de estos fenómenos o la interferencia de la sociedad con el sistema natural, desencadenando los desastres sociales.

Toda estrategia de ordenación territorial debe incorporar acciones de ordenación del medio natural, tal como ya quedó expresado, y de control de los riesgos naturales, con el fin de evitar y/o disminuir los desastres sociales que acacen con aquéllos.

François Ramade (*Les catastrophes ecologiques*, 1987) ofrece una tipología de fenómenos y desastres, la mayor parte como producto de una interacción negativa entre la sociedad y el sistema natural.

Las principales son:

- la deforestación y sus consecuencias,
- la degradación de la vegetación,
- la desertización, erosión eólica y voladura de suelos,
- perturbaciones en el ciclo del agua y las afectaciones al abastecimiento del agua, la energía y el regadío,
- corrimiento de las franjas climáticas,
- alteraciones rítmicas de sequías e inundaciones,
- incendios de campos y de bosques,
- inundaciones, erosión hídrica, lavado de suelos, aluviones, aludes y arroyadas,
- fenómenos marítimos y de afectación litoral,
- fenómenos sísmicos, vulcanismo, etc.,
- polución y contaminación,
- polución global y circulación general de la atmósfera,
- lluvias ácidas y consecuencias ecotoxicológicas,
- la contaminación de la biosfera por los componentes organoalógenos,
- las catástrofes tecnológicas, ruptura de diques, accidentes industriales, amenaza nuclear, etc.

### Directrices de ordenación

El manejo integrado del medio natural como estrategia de ordenación territorial requiere de una serie de directrices en el marco de las cuales se deben preparar las acciones de intervención.

Estas directrices pueden ser:

- estudio exhaustivo de las propiedades de los diferentes geosistemas y ecosistemas, ponderando las potencialidades y las restricciones,
- establecimiento de estrategias en el marco de una política de desarrollo sustentable,
- adecuación de la localización de actividades y población como el uso del suelo a los diferentes grados de tolerancia de las áreas naturales,
- protección y tratamiento planificado para el manejo de áreas protegidas (reservas, parques nacionales, etc.),
- atención preferente a los fenómenos naturales susceptibles de crear situaciones socialmente catastróficas,
- control y recuperación de los geosistemas y ecosistemas deteriorados y deteriorables.

### La ordenación de espacios supranacionales

La conformación de los bloques regionales como la Unión Europea, el MERCOSUR y el NAFTA ha llevado la ordenación del territorio a una nueva escala, la de los espacios comunitarios.

En este sentido se tratará de exponer brevemente la expe-

riencia de la Unión Europea y, en ese marco, hacer algunas reflexiones sobre el MERCOSUR.<sup>(12)</sup>

Un ejemplo interesante es el de la Unión Europea. En 1991, la Comisión Europea (Políticas Regionales de la C.E.) publicó el documento *Europa 2000, la perspectiva de desarrollo del territorio comunitario*. Éste reflejaba los resultados de los trabajos iniciados en 1989, llevados a cabo en el marco de las reformas estructurales. Este documento apuntaba a la idea de una ordenación del territorio a escala europea, considerando que ello era una condición previa para un desarrollo más armonioso de la Unión y para una mejor integración de las regiones periféricas. Luego de significativos avances se elabora el documento *Europa 2000 +* que presenta las nuevas orientaciones que deberían seguirse para las acciones comunes posibles.

En los considerandos sostiene: "... las ventajas potenciales del mercado único se explotarían más plenamente si los problemas de espacio, tales como la congestión, la falta de enlaces en las redes de comunicaciones y las incoherencias que obstaculicen la asignación racional de recursos fueren resueltas o al menos atenuadas. La forma de utilizar el espacio terrestre y marítimo de Europa influye considerablemente en la competitividad y, por lo tanto, en la prosperidad de la economía europea a largo plazo".

En una Europa más amplia sujeta a transformaciones profundas, la ordenación del territorio a escala europea requiere la cooperación entre Estados miembros.

Las opciones para una mejora de la organización territorial se plantean en tres grandes ejes:

- Las opciones generales.
- Las opciones transnacionales.
- Las opciones de cooperación con terceros países.

"Los requisitos de competitividad, de organización de la economía a partir de un nuevo modelo de desarrollo duradero y de equidad presentan implicancias espaciales manifiestas".

Así, las opciones generales buscan cumplimentar las siguientes metas:

- un territorio europeo más competitivo,
- un territorio viable para lograr un desarrollo sostenible,
- un territorio más solidario, organizado de manera más equitativa, en el respeto de la cohesión económica y social.

En lo concerniente a las opciones transnacionales, se sostiene la necesidad de:

- la cooperación transfronteriza,
- conexión con las regiones periféricas,
- el reequilibrio del tejido urbano,
- la conservación de la riqueza de las zonas rurales.

El documento concluye con las orientaciones políticas.

En nuestros países existe una preocupación en ámbitos académicos y profesionales sobre la problemática territorial

lo que se refleja en seminarios, congresos y publicaciones. El Centro de Estudios Territoriales del MERCOSUR (CETEM) desarrolla estudios y seminarios en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo. El Uruguay, que posee un Ministerio sobre el tema, desarrolló a nivel gubernamental un congreso denominado *El ordenamiento territorial como política de Estado*. La Argentina y el Uruguay organizaron un seminario a nivel de ambos gobiernos para tratar en forma conjunta la ordenación territorial con la intención de llevar la problemática a nivel del MERCOSUR. Los resultados fueron recogidos en un publicación titulada *La ordenación binacional*.

### Las tendencias espaciales

La evolución reciente de los espacios de los países del MERCOSUR, con diferencia de matices entre ellos, muestra una tendencia a la reactivación de la expansión y transformación de las grandes ciudades, acompañada de un problema de agravamiento de la exclusión social y de segregación espacial, así como problemas medio-ambientales y de transporte, este último por el crecimiento de las demandas de movilidad y la ausencia de planes en la infraestructura. Las ciudades intermedias registran, en algunos casos, una dinámica descontrolada y en otros estancamiento y crisis.

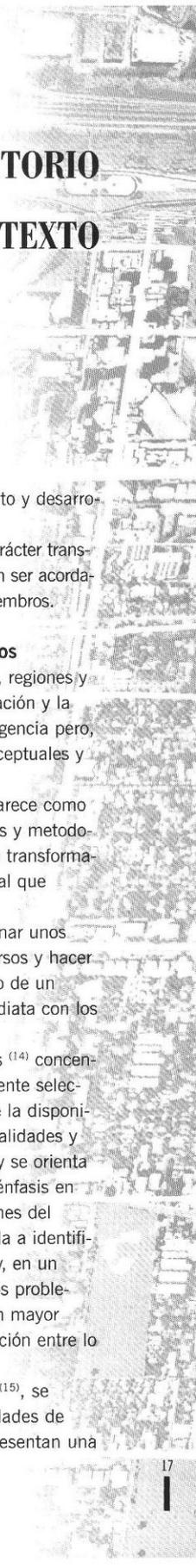
Los asentamientos de rango menor muestran un aumento en la fragilidad. En lo atinente a las zonas rurales se observa un mosaico de situaciones diversas según las regiones, que varían desde la nueva configuración de las actividades agrarias hasta problemas sociales y de serio deterioro ambiental.

Por otro lado, la evolución de las redes de transporte y de comunicaciones presentan problemas y nuevas oportunidades de localización. Los espacios se refuncionalizan, es la *metamorfosis del espacio habitado*.

### ¿Por qué una política territorial para el MERCOSUR?

La sociedad mundial se encuentra en un profundo cambio. Las megatendencias impulsan una nueva dinámica social, económica, política y territorial. En este marco, los procesos y fenómenos adquieren carácter global, universal, pero se manifiestan en diferentes escalas: la economía mundo, los bloques regionales, los estados nacionales, las regiones y las localidades. En estas tendencias se inscribe el paso del concepto de estados territoriales o estados-nación al de *nación-región*.

Esto indica, entre otras cosas, una concepción ampliada del concepto de territorio. Se trata del espacio del MERCOSUR, el cual ha de organizarse con una nueva dinámica transnacional, superadora de las dinámicas nacionales anteriores a la apertura y a la integración.



# LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO CONTEXTO

Desde las grandes metrópolis hasta los pequeños asentamientos; las redes de transporte, comunicaciones, energía e informática hasta los espacios rurales y de bajas densidades entrarán en una mutación funcional. La estructura territorial que viene se ha de gestar sobre la existente, producto de la relación espacio-sociedad en el proceso histórico, con desigualdades, desequilibrios y disfuncionalidades que marcan un mosaico diferencial en términos ambientales, de nivel y de calidad de vida o en lo atinente a sus atributos de competitividad de los lugares. Cuando nuestros países aún no superaron la problemática socioterritorial gestada históricamente, surge un nuevo modelo, una renovada dinámica que sin duda profundizará la diferencia entre los espacios dinámicos que anima el mercado y aquellos otros que aparecen como marginados. Una visión global del territorio común del MERCOSUR, su posible evolución, los escenarios de futuro, se hace imprescindible para diseñar las redes de infraestructura, identificar los proyectos estratégicos, volver más humana la vida en las grandes ciudades, disminuir los problemas de pobreza, hacer atractivo en términos de competitividad nuestros territorios y proteger al medio ambiente. Deben evitarse tanto los problemas de la centralidad con congestión como de la periféricidad con aislamiento.

Nada de esto es posible sin una gestión del territorio conjunta y concertada entre los países miembros en aquellos grandes aspectos que hacen al conjunto de los componentes del territorio, que permitirá luego ensamblar las diferentes escalas, jurisdicciones e incumbencias de gestión.

El ejemplo de la Unión Europea y su experiencia puede ser de suma utilidad para el MERCOSUR pese a las diferencias existentes.

La dimensión territorial debe estar presente en las políticas sectoriales y en los grupos de trabajo del MERCOSUR.

La ordenación del territorio debe ser parte de las políticas públicas de los países miembros y en consecuencia debe incorporarse a la agenda de Jefes de Estado de la región.

## Los objetivos

Los grandes objetivos pueden resumirse en:

- Lograr un desarrollo territorial más sólido y equilibrado.
- Aprovechar la diversidad regional.
- Potenciar la competitividad de ciudades y regiones, alentando las inversiones y la generación de empleo.
- Disminuir las deseconomías que crean la excesiva centralidad y la marginación periférica.
- Lograr un desarrollo territorial sustentable y equitativo, ambiental y socialmente.
- Promover la conservación del patrimonio natural y cultural.
- Consolidar territorialmente la cohesión económica y social.
- Propiciar las iniciativas de desarrollo local.

Será necesario combinar objetivos de crecimiento y desarrollo con objetivos de equilibrio y protección.

Ciertos problemas por su dimensión adquieren carácter transnacional y, en consecuencia, sus soluciones deben ser acordadas, concertadas y gestionadas por los países miembros.

## La planificación estratégica de los territorios

En el mundo de hoy, la gestión de las ciudades, regiones y territorios, gestión que comprende la administración y la ordenación u acondicionamiento, tiene plena vigencia pero, como ya se ha señalado, con otros marcos conceptuales y con renovados instrumentos de actuación.

De esta manera, la planificación estratégica aparece como el instrumento más adecuado. Sus orientaciones y metodología resultan muy apropiadas en momentos de transformaciones, de crisis o de cambio estructural como al que asistimos.

Para Marcelloni <sup>(13)</sup> la tarea consiste en determinar unos pocos objetivos, concentrar sobre ellos los recursos y hacer converger a todos los actores interesados dentro de un escenario concreto que unifique la acción inmediata con los efectos de largo plazo.

Así, la planificación estratégica de los territorios <sup>(14)</sup> concentra su atención sobre pocos temas cuidadosamente seleccionados, asume explícitamente el problema de la disponibilidad de recursos, tiene en cuenta las potencialidades y las debilidades de la comunidad y su territorio y se orienta a las actuaciones concretas poniendo especial énfasis en los resultados, tendiendo a relacionar las acciones del presente con la construcción de un futuro, ayuda a identificar las oportunidades detrás de los problemas y, en un escenario en movimiento, se concentra sobre los problemas, las acciones y las políticas que tendrán un mayor impacto, estimulando y organizando la cooperación entre lo público y lo privado.

Siguiendo el pensamiento de Fernández Güell <sup>(15)</sup>, se puede argumentar que los territorios y las ciudades de mayor rango, especialmente las metrópolis, presentan una

serie de problemas críticos muy interrelacionados. Entre ellos es dable destacar:

- a) creciente complejidad e interrelaciones entre los diferentes problemas que afectan a ciudades, regiones y territorios,
- b) creciente incertidumbre ante los contextos externos e internos,
- c) el incremento de la competencia entre ciudades, regiones y territorios, a veces con procesos de cooperación y asociación.

Ante la necesidad de gestionar la participación de los diferentes actores y encontrar nuevos marcos conceptuales e instrumentos de actuación, es que aparece como oportuna la planificación estratégica. Ésta puede ser entendida como un proceso orientado a fijar las bases de una acción integrada con metas de largo plazo, identificando cursos de acción específicos y estableciendo indicadores de seguimiento sobre los resultados.

Distintos autores han propuesto diferentes cursos metodológicos para la ejecución de un Plan Estratégico, pero existe una coincidencia en seguir los siguientes pasos:

- a) La organización del plan.
- b) Exploración del contexto e identificación de los problemas críticos.
- c) Análisis de las condiciones externas.
- d) Análisis de las condiciones internas.
- e) Fijación de metas y objetivos.
- f) Desarrollo de estrategias.
- g) Formulación del plan de acción.
- h) Establecimiento del plan de acción.

La efectividad del plan depende en mayor medida de la movilización de los agentes sociales y de la capacidad de liderazgo en la conducción del plan.

En un interesante trabajo Boisier <sup>(16)</sup> sostiene, al referirse a los enfoques contemporáneos del desarrollo regional, que ya no son importantes los factores clásicos como mano de obra barata, tierras de bajo costo, incentivos fiscales, etc.

Lo importante es contar con un territorio organizado y lo es si reúne condiciones de una compleja mezcla de recursos para competir exitosamente en la economía global como disponer de:

- trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial,
- tecnología y recursos de I + D accesibles,
- capital financiero disponible,
- infraestructura física adecuada,
- alta calidad de vida,
- medio ambiente agradable.

Actores, instituciones, cultura, procedimientos, recursos y entorno completan las condiciones básicas.

En nuestro entender, los lineamientos para una moderna gestión del territorio deberían girar en torno a lo expuesto en el siguiente esquema:

## LA GESTION DEL TERRITORIO

- a) Desarrollar programas y proyectos conducidos por misiones y orientados a los resultados; dinámicos, flexibles e innovadores.
- b) Establecer marcos, escenarios posibles y ejes orientadores (Orientaciones directrices para el sistema territorial y para los subsistemas).
- c) Identificar procesos, tendencias previsibles y niveles de incertidumbre.
- d) Establecer imágenes anticipativas y descender la visión global a los actores.
- e) Impulsar y apoyar las iniciativas locales. Promover la reconversión de las regiones y la competitividad y cooperación entre las ciudades.
- f) Programar y concertar con los diferentes actores presentes en la sociedad.
- g) Orientar, articular y coordinar políticas sectoriales respecto del territorio.
- h) Concertar acciones interjurisdiccionales.
- i) Descentralizar decisiones.
- j) Propiciar procesos de regionalización flexible de tipo asociativa entre jurisdicciones.
- k) Promover actuaciones selectivas según la dinámica de los diferentes espacios.

### ESPACIOS CENTRALES:

Orientar la dinámica del mercado para fortalecer los procesos y evitar efectos no deseados.

### ESPACIOS SEMIPERIFERICOS:

Promover para dinamizar procesos de desarrollo.

### ESPACIOS PERIFERICOS:

Actuar para impulsar procesos de desarrollo.

La moderna gestión del territorio debe ser liderada por el sector público; ser participativa, de consenso, acuerdo y compromiso, de reflexión, de acción y que sirva de referencia.

**En definitiva y siguiendo la reflexión de Fernández Güell <sup>(17)</sup>, la planificación estratégica ofrece una visión global e intersectorial de la ciudad, la región o el territorio en cuestión, identifica tendencias y descubre oportunidades, formula objetivos prioritarios, concentra recursos limitados en temas críticos, genera compromiso y concreta consenso para la acción, fortalece el tejido social, promueve la coordinación, compromete a la iniciativa privada y otorga importante viabilidad política y social.■**

## CONCLUSIONES

Como ha quedado señalado en varios pasajes de este documento, la ordenación territorial se ve compelida a una reconversión conceptual sin precedentes. La transición de la sociedad industrial a la del conocimiento, la conformación de una mudanza social hacia la sociedad red y las megatendencias imperantes con una nueva lógica en la organización del espacio son algunos de los procesos que impulsan a una gestión renovada para la ordenación del territorio. La política de ordenación del territorio no pretende dar respuesta a todas las cuestiones. Sin embargo, la política debe ser clara y precisa y poner el acento en las relaciones entre los diferentes elementos que componen el sistema territorial y sus correspondientes interacciones. No obstante, una correcta política de ordenación territorial puede ayudar a lograr objetivos esenciales en los cuales el territorio es protagonista. La política, las estrategias y los instrumentos de actuación ayudarán a lograr un territorio más competitivo, una mayor cohesión espacial en lo económico y social, un apoyo a los procesos de reconversión urbana y regional, una cualificación del espacio por mejor dotación de infraestructuras y una preservación ambiental y del patrimonio cultural.

**En síntesis, es necesaria una relación más armónica entre la sociedad, el espacio y el ambiente y la gestión del territorio es la mejor forma de lograrla.**

## Referencias

- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES. *Cambios regionales a finales del siglo XX*. Universidad de Salamanca, Departamento de Geografía, Salamanca, 1995.
- ASCHER, François. *Les territoires du futur*. DATAR. Editions de L'Âube, Monde en cours, París, 1993.
- BORGONOVO, Félix Juan. *Argentina y los umbrales del tercer milenio: hacia una concepción nacional de la estrategia*. Ediciones Dunken, Buenos Aires, 1997.
- BOUINOT, Jean; BERMIS, Bernard. *La gestión estratégica des villes, entre compétition y cooperation*. Editores Armand Collin, París, 1993.
- CLEMENT, François, TJOELKER, To. *Gestion stratégique des territoires (méthodologie)*. Ed. L'Harmattan, Logiques Sociales, París, 1997.
- De FRANCISCO, Andrés. *Sociología y cambio social*. Ariel Sociología, Barcelona, 1997.
- DUMONT, François - Gerard. *Économie urbaine. Villes et territoires en compétition*. Economie, Litec, París, 1995.
- DUPUY, Gabriel: *L'Urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*. Armand Collin, Editor, París, 1991.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. G.C. Proyecto Gestión. Ed. Gustavo Gili S.A. Barcelona, 1997.
- GAGNON, Christine. *La recomposition des territoires. Développement local viable*. Préface de Michel Bassand. L'Harmattan, Logiques Sociales, París, 1994.
- GIRARDET, Herbert. *Ciudades. Alternativas para una vida urbana sustentable*. ATLAS - GAIA, Celeste Ediciones, Madrid, 1992.
- KNOX, Paul; TAYLOR, Peter J. (Edit.). *World cities in a world system*. Cambridge University Press, 1995.
- LOINGER, Guy; NÉMERY, Jean - Claude (sous la direction de). *Construire la dynamique des territoires. Acteurs, institutions, citoyenneté active*. Ed. L'Harmattan, Administration aménagement du territoire, París, 1997.
- MASSEY, Doreen; ALLEN, John (Edit.): *Uneven re -development. Cities and regions in transition*. The Open University, Hodder y Stoughton, Londres, 1997.
- MÉNDEZ, Ricardo. *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
- NÉMERY, Jean Claude; WACHTER, Serge (Directores). *Gouverner les territoires*. DATAR, Editions de L'Âube, Monde en Cours, París, 1994.
- SANTOS, Milton. *De la totalidad al lugar*. OIKOS - TAU, Madrid, 1986.
- A naturaleza do espaço*. HUCITES, Editorial. Sao Paulo, 1996.
- SAVY, Michel; VELITZ, Pierre: *Les nouveaux espaces de l'entreprise*. Editions de L'Âube. París, 1995.
- Economie globale et reinvention du local*. DATAR, Editions de L'Âube, Monde en cours, París, 1995.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1992.
- ¿Podremos vivir juntos?. La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- DUMONT, Gérard-François. *L'Aménagement du Territoire*. Ed. Les Éditions d'Organisation, París, 1994.
- LABASSE, Jean. *La organización del espacio*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975. Trad. Al español de la versión francesa: L'organisation de l'espace. Herman, París.
- SANTOS, Milton. *Metamorfosis del Espacio Habitado*. OIKOS TAU, 1966, Barcelona.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información; economía, sociedad y cultura*. Vol. 2, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- TAYLOR, Peter. *Geografía política; economía - mundo; estado - nación y localidad*. Trama Editorial, Madrid, 1994.
- Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), 1er. Borrador oficial. Noordwijk, 1997.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Mutations économiques et urbanisation. Cinq ans de recherche et d'expérimentation*. DATAR, La Documentation Française, París, 1993.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. TAURUS, Pensamiento. United Nations for Human Settlements (Habitat), Madrid, 1997.
- ASCHER, François. *Métapolis. Ou l'avenir des villes*. Editions Odile Jacob, París, 1995.
- CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y proceso urbano - regional*. Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- MÉNDEZ, Ricardo. *Geografía Económica, La lógica espacial del capitalismo global*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
- PRESIDENCIA DE LA NACION. *Programa de Desarrollo Territorial, Proyecto "La construcción del espacio comunitario del MERCOSUR"*, Secretaría General, Subsecretaría de Acción de Gobierno, Buenos Aires, 1998.
- MARCELO LONI, Maurizio. *La planificación estratégica de las grandes ciudades en la década del '90*, Madrid, 1994.
- CLEMENT, François y TJOELKER, Jo. *Gestion Stratégique des territoires (Methodologie)*, De L'Harmattan, Logiques Sociales, París, 1997.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades y territorios*, Madrid, 1994.
- BOISIER, Sergio. *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*, en "Ciudad y Territorio", pág. 3/9. Vol. XXIX, Nº 12, Madrid 1992.
- ob op. cit.

## Notas