

Comentarios y Conclusiones del I Seminario Internacional La Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial¹

Comments and Conclusions on the I International Seminary “Interdiscipline in Territorial Management ”

Prof. Dra. M. Gudiño de Muñoz

Resumen

El objetivo principal del I Seminario Internacional “ La Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial, fue debatir sobre el aporte de las diversas disciplinas que confluyen en el Ordenamiento Territorial.

Las ponencias presentadas fueron de un alto nivel científico y a partir de los casos analizados se demuestra que en la realidad coexisten espacios fragmentados social y económicamente, ya que se verifica la existencia de espacios globalizados con fuertes inversiones frente a otros que quedan marginados. Esta situación se manifiesta a través de la presencia de nuevos procesos de expansión y suburbanización, espacios rurales que se desvalorizan y se abandonan, ecosistemas naturales que deben ser protegidos para evitar un mayor deterioro medioambiental.

Entre las conclusiones de los trabajos presentados se destacan:

- La necesidad del mejoramiento de la capacidad de gestión a través de propuestas de nuevas metodológicas de trabajo,
- La búsqueda de soluciones a las grandes disparidades socioeconómicas y al progresivo deterioro ambiental a partir del consenso de los agentes que intervienen,
- La formulación de nuevas normativas acordes a las exigencias que impone la economía de mercado, entre otros.

Palabras claves: Ordenamiento territorial / Planificación / Desarrollo urbano / Medio ambiente.

Abstract

The main aim of the I International Seminary “Interdiscipline in Territorial Management,” was to debate about the contribution of the diverse disciplines that converge in Territorial Management.

The paper presentations on fragmented, globalized and alienated spaces; new expansion and suburbanization processes, rural spaces being depreciated and neglected, natural ecosystems that must be protected to avoid greater environment decline were of a high scientific level.

Within the achieved conclusions the search for solutions to the great socio-economic differences and to the progressive environment deterioration from the consensus of the agents taking part, the need to improve the administration capacity through new methodological proposals, and the regulations formulation according to the imposing market economy demands.

Keywords: Territorial management/ Urban development / Environment.

¹ Trabajo publicado en la Revista Proyección Nº 2, editada por CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 2002. ISSN 1667-0876.

El contexto general ha cambiado, los problemas son cada vez más complejos, los intentos de aplicar modelos y teorías provenientes de los países desarrollados no han dado el resultado esperado. El cambio de modelo de desarrollo, donde todo se deja librado al juego de oferta y demanda, a la lógica concentradora de la economía, y la permanencia de un sistema de planificación formalista, desligado de los problemas concretos, con un sesgo abstracto de investigación, muy tecnocrático, economicista, muy rígido y vulnerable a los cambios; hacen que la planificación no haya sido tenida en cuenta por largo tiempo.

Sin embargo a fines de los '90 comienza a reclamarse su participación como un paliativo frente a las consecuencias adversas producidas: desempleo, pobreza, marginación, contaminación, etc., problemáticas que reclaman en general un mejoramiento de la calidad de vida.

Lo que se reclama no es ni más ni menos que PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Pero, no de la forma en que se venía haciendo, porque la realidad actual reclama un mejoramiento en la capacidad de gestión a través de propuestas de nuevas metodologías de trabajo, la búsqueda de soluciones a partir del consenso de los agentes intervinientes, la formulación de nuevas normativas acordes a las exigencias que impone la economía de mercado, la que conforma un sistema mundial abierto y muy complejo no aprehensible por simple racionalidad.

Uno de los objetivos del I Seminario Internacional sobre la "Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial" que organiza el Centro de Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, es debatir estos temas con especialistas provenientes de distintas disciplinas.

El Seminario se estructura a partir de dos ejes articuladores: conferencias magistrales que pretenden presentar nuevos enfoques y metodologías para abordar problemáticas que están en el centro de discusión; y presentación de ponencias en cuatro áreas temáticas: desarrollo urbano, medio ambiente y paisaje, uso de las tecnologías e instrumentos legales e institucionales, además de realizar un encuentro con las instituciones públicas locales.

Las conferencias magistrales son tres:

Dr. Carlos De Mattos, Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Presenta "*Los territorios de la globalización y las nuevas modalidades de gestión territorial*".

Dr. Bartolomé Valle Buenestado: Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Córdoba, España. El tema elegido son los "*Espacios protegidos y paisaje rural en las montañas del sur de España*". A través de su presentación es posible conocer la experiencia realizada en España en cuanto al manejo de "áreas protegidas".

Prof. Dra. María E. Gudiño de Muñoz, Directora Departamento de Geografía, Investigadora del CONICET y del Centro de Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial - CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, quien expone sobre "*Desafíos para el neoliberalismo: Ordenamiento territorial y Planificación Estratégica*".

Las tres conferencias coinciden en destacar que uno de los cambios más trascendentes producidos a lo largo de la década de los '90, tanto desde el punto de vista teórico como

desde el de la práctica gubernamental, es el aceptar que una planificación centralizada, normativa y basada en una racionalidad sustantiva, como la que estuvo asociada a la denominada "planificación del desarrollo económico y social" y a todas sus derivaciones, son inaplicables y carecen de toda operatividad en las sociedades capitalistas actuales, aunque hasta ahora no hayan podido desprenderse totalmente de tal impronta.

El aporte que se puede hacer desde la planificación estratégica y el ordenamiento territorial es fundamental, al incorporar al territorio el medio ambiente y la participación de nuevos agentes sociales y económicos. Sin embargo, es necesario la redefinición de la estructura administrativa actual a partir de la propuesta de una estructura flexible organizacional que permita mejorar la capacidad de gestión a partir de la incorporación de tecnología informacional, una planificación administrativa-contable, un O.T. adaptado a las demandas actuales con una adecuada capacitación del recurso humano interviniente en el proceso.

Determinadas ciudades pasan a ser objeto de grandes inversiones de capital produciéndose importantes transformaciones en su morfología que altera su estructura urbana, mientras otras quedan marginadas en el proceso de internalización de la economía. La acción estatal se debilita mientras que las decisiones de agentes empresariales impactan fuertemente en el territorio y el medio ambiente al generar un proceso de mayor concentración económica. Se plantea la necesidad de adoptar nuevas modalidades de gestión por parte del Estado, que respondan al modelo de desarrollo actual.

Se destaca también la importancia de considerar al espacio rural como generador de valor productivo dentro de una planificación que contemple la posibilidad del cuidado del medioambiente. No obstante, el problema que sobre ellos se cierne es la fuerte demanda como espacios de ocio por parte de las sociedades urbanas desarrolladas, su progresiva configuración como espacios turísticos y la fragilidad que resulta de su condición de áreas subdesarrolladas. De aquí la necesidad de conjugar conservación y desarrollo en equilibrio sobre los principios del desarrollo sustentable.

A partir de estos planteos, los trabajos presentados se organizan como presentación y análisis de casos. El denominador común entre ellas son las problemáticas que les aquejan tanto si se trata de un medio urbano o rural, a saber:

- atracción de ciertos territorios para la inversión extranjera,
- transformaciones de las periferias de ciertas ciudades,
- desequilibrios espaciales y socioeconómicos intraurbanos e interurbanos,
- segregación social y marginalidad económica,
- espacios fragmentados y marginados,
- espacios rurales deprimidos,
- usos del suelo no compatibles con su aptitud,
- escasa rentabilidad por manejo inadecuado de los recursos naturales,
- riesgo y vulnerabilidad natural,
- contaminación, degradación,
- escasa valorización del patrimonio natural y cultural,
- cuestionamiento de la eficiencia de las políticas públicas,
- criterios de zonificación o planes reguladores que no responden a la realidad,
- desarrollo sustentable y economía de mercado,
- falta de revalorización del paisaje local
- carencia de evaluaciones de impacto ambiental en planes de ordenamiento territorial.

El nivel de complejidad de estas problemáticas es creciente, por lo que se requiere de equipos interdisciplinarios que desde diferentes enfoques ayuden a la comprensión de los procesos y fenómenos que están ocurriendo y que ayuden a la búsqueda de soluciones innovadoras para dar respuestas concretas y viables.

A través del análisis de los trabajos presentados es posible verificar que, frente a las problemáticas actuales, la planificación debe plantearse la urgente necesidad de cambio.

El ordenamiento territorial debido a su naturaleza reclama el manejo de una gran cantidad de datos, su análisis e interrelación, por lo que se debe recurrir cada vez más al uso de nuevas tecnologías que permitan no solo capturar información espacial, sino analizarla, llegar a un diagnóstico lo más aproximado de la realidad, a la identificación de zonas según su uso actual y potencial, al diseño de metodologías que permitan incorporar la dimensión ambiental.

En consecuencia una de las *tecnologías a incorporar deben ser los Sistemas de Información Geográfica (SIG)*, ya que los nuevos avances técnicos en informática y teledetección están permitiendo actualmente una mejora sustancial del conocimiento geográfico y de la exactitud de su representación.

Frente al actual contexto, el uso de estas tecnologías debe ir acompañado por la generación de mayor cantidad de instrumentos técnicos y legales, normativas innovadoras que permitan el manejo del territorio y del medioambiente, a partir de una “negociación” entre el estado, las empresas y actores que inciden con su accionar en el espacio.

En relación al código de normas urbanísticas o planes de regulación comunal, estos deben ser adaptados conforme a las exigencias actuales, ya que sino no cumple con el objetivo para el que fue creado. Se trata de un instrumento técnico y legal que debido a su concepción rígida propia de una época en que el Estado tenía mayor poder, actualmente no es respetada.

La zonificación de usos ha pasado a ser una operación que se realiza sobre un plano con el fin de asignar a cada espacio una función determinada según las actividades humanas que se practican. Pero esta acción no debe ser esquemática, mecánica, sectorizante e inflexible, por el contrario debe concebirse como una actividad sistémica ejercida a partir de ciertas pautas orientadoras frente a una realidad multidimensional, cambiante en intensidad y forma.

Esta modalidad de trabajo, en donde deben confluír los intereses de diferentes agentes que inciden en la organización del territorio, permite “negociar” alternativas en pos de la elección de aquella que ocasione menor perjuicio económico, social y ambiental. La tarea no es fácil, es un desafío en el momento actual, pero no imposible. A continuación se desarrollan las principales conclusiones obtenidas en cada área temática.

- **Desarrollo Urbano**

Una inquietud común a todos los trabajos sobre desarrollo urbano es la necesidad de integrar, en los procesos de planificación, la dimensión ambiental. Si bien solo una de las ponencias presentadas integra la dimensión ambiental a la planificación del territorio, casi todos hacen alusión a la necesidad de dicha integración. En el trabajo mencionado, la forma de integrar el componente ambiental es a través de las *Evaluaciones de Impacto Ambiental* en los Planes de Ordenamiento Territorial. Se plantea la importancia de incorporar en las *metodologías* utilizadas el ambiente, no sólo en la etapa del diagnóstico

sino también en el diseño de planes, programas y proyectos, estableciendo formas de regulación del uso del suelo a partir de variables medioambientales.

Otra inquietud tiene que ver con la necesidad de considerar la dinámica funcional del espacio mediante el análisis de los diferentes flujos de bienes, servicios y personas. La utilización de encuestas define las motivaciones y las razones que determinan la polarización de movimiento de interrelación entre ciudades.

En calidad de nuevos aportes es importante destacar la integración del paisaje en la formulación de planes de ordenamiento. El paisaje debe considerarse como un componente más del espacio urbano y rural, deben protegerse sus particularidades propias ya que definen social y económicamente el espacio del que forma parte. Por lo tanto, el paisaje debe tenerse en cuenta en las metodologías que se aplican a la gestión de planificación urbana.

- **Medio ambiente**

Entre los aportes más destacados sobre el tema es importante mencionar los que hacen hincapié en definir potencialidades y fragilidades de los espacios analizados, para de esta forma detectar las vocaciones del sector implicado.

De sumo interés resultan los trabajos referidos a la importancia de considerar en todo proyecto de ordenamiento territorial la influencia de ciertas variables naturales que comúnmente no se tienen en cuenta, como:

- el conocimiento del microclima local y su importancia en la determinación de la dirección de las calles, en la ubicación de edificios de gran altura de modo tal que no interrumpen la circulación natural del aire en su papel de disipador de la contaminación antrópica.
- la evaluación y análisis de los componentes del suelo urbano. Se presenta como ejemplo la experiencia de Alemania, donde se está terminando el inventario de terrenos potencialmente contaminados (metales pesados como plomo, cadmio, mercurio, y compuestos orgánicos contaminantes como organoclorados, bifenoles, etc.). A partir de él se detectan los terrenos que pueden representar un riesgo actual o potencial para la salud o el medio ambiente, en su mayoría antiguos emplazamientos industriales, antiguos basurales incontrolados y terrenos con actividades de armamento. El inventario sirve para implementar medidas de recuperación, según el uso que se quiera dar al terreno. Estos sitios juegan un rol importante en el intento de utilizar vacíos urbanos, buscando un desarrollo urbano armonioso, sin riesgos graves para la población.

Las ponencias presentadas sobre Medio Ambiente ponen de manifiesto la necesidad de una planificación territorial que considere variables ambientales.

Cabe la reflexión acerca de que se continúan estudiando los impactos ambientales de la actividad humana con posterioridad a la aparición de conflictos y riesgos en el medio, nunca como previsión y acción anticipada a los daños. Otro aspecto a mencionar es la falta de integración entre los estudios de impacto ambiental y los procesos de planificación. Si el ambiente fuera tenido en cuenta como factor determinante en el planteo de un proceso de planificación, las evaluaciones de impacto ambiental no serían estudios aislados que nunca llegan a concertar acuerdo con los proyectos de intervención en el territorio.

- **Tecnología**

En la actualidad no se puede estar ajeno a los grandes avances metodológicos y técnicos como Los Sistemas de Información Geográfica y la Teledetección. Comprender su lógica y su forma de funcionamiento permite aprovechar estas tecnologías de manera óptima para profundizar en el análisis y las interrelaciones de la información geográfica en un espacio en particular. Los SIG, más que una técnica, son una nueva metodología que permite crear nuevas instancias de trabajo y elaboración modelos. Involucran una concepción sistemática del espacio y un tratamiento ordenado y eficiente de la información. Las imágenes satelitales permiten comprender los procesos naturales y humanos que repercuten en la organización de un territorio. En el ordenamiento territorial, debido a sus características, se maneja una gran cantidad de datos, por lo que se recurre al uso de nuevas tecnologías que permitan no solo capturar información espacial, sino diseñar procesos que incorporan la dimensión ambiental.

El manejo de un gran volúmen de datos permite definir las capacidades locales para un uso eficiente de los recursos. Los trabajos presentados manifiestan la aplicación de metodologías y análisis de información espacializada para **evaluar** los recursos, las políticas de gestión factibles y los escenarios de desarrollo planificados.

La utilización de los SIG se hace extensiva a los estudios de Evaluaciones de Impacto Ambiental. El aporte metodológico y la generación de procedimientos a través del manejo de estas tecnologías, junto con el tratamiento de imágenes satelitales permiten medir, objetiva y *cuantitativamente* indicadores geográficos y brindar nuevos aportes en la construcción de una metodología específica de EIA para proyectos de Ordenamiento Territorial.

Es sabido que existen modelos para las Evaluaciones de Impacto Ambiental, pero en general, los más usados en nuestro medio, utilizan valoraciones *cuantitativas* donde existe un sesgo subjetivo muy grande. Por otro lado, en la mayoría de los casos no se plantean soluciones que apunten a una mejora en la organización global del territorio, allí donde los factores geográficos cumplen un papel preponderante.

- **Marco Institucional**

En este grupo de ponencias se desea destacar la importancia que se otorga a la pertinencia de los criterios geográficos para lograr efectivas localizaciones, o bien análisis integrales, verídicos y correctos.

Considerar el “espacio geográfico” como el “lugar” donde debe actuar el Estado permite lograr una mayor efectividad en su acción y mayor equilibrio en la distribución espacial. De esta forma, los métodos de análisis geográficos se convierten en la estrategia a seguir por parte de los organismos públicos.

Se plantea, dentro del marco institucional, una crítica al sistema económico actual y a las políticas urbanas implementadas. La incoherencia más evidente es la fragmentación social del espacio urbano, donde generalmente las políticas públicas implementadas tienden a mitigar estas fricciones, sin lograr resultados positivos. Para el análisis deben utilizarse diferentes dimensiones analíticas: lo social, lo económico y lo físico territorial.

No obstante, también existieron posiciones criticadas por la audiencia al presentarse supuestos “nuevos modos de planificación territorial” que deben seguir debatiéndose.

- **Reflexiones sobre el encuentro de Instituciones Públicas locales**

En el *Encuentro Institucional* estuvieron representados los Municipios del Gran Mendoza, el Departamento General de Irrigación, la Dirección General de Escuelas y la Honorable

Legislatura de Mendoza. El objetivo del tal foro estaba relacionado con el planteo de las problemáticas de cada Institución, sus logros y sus limitaciones en lo referente al O.T.

Los Legisladores pusieron en evidencia el lamentable vacío del marco legal mendocino en lo que se refiere a control del territorio, puesto que la Provincia aún no ha aprobado una ley de Uso del Suelo. Es grave su ausencia, por ejemplo, por el crecimiento incontrolado de la ciudad hacia el oeste; es decir sobre el Piedemonte, zona con altos riesgos naturales, tal como aluviones, líneas de falla, como también con dificultades de provisión de agua potable y derivación de efluentes cloacales.

Hasta el momento Mendoza sólo cuenta con Zonificaciones municipales, que tienen efectividad relativa y escasa fuerza de control para nuevas instalaciones.

- **Conclusiones finales**

Las ponencias presentadas con un alto nivel científico demuestran que en la realidad coexisten espacios fragmentados social y económicamente, junto a espacios "globalizados" con fuertes inversiones frente a otros que quedan marginados, presencia de nuevos procesos de expansión y suburbanización, espacios rurales que se desvalorizan y se abandonan, ecosistemas naturales que deben ser protegidos para evitar un mayor deterioro medioambiental.

Frente a estas problemáticas el Ordenamiento Territorial debe prestar atención a los procesos socioeconómicos y políticos que generan estas disparidades, a los intereses de los agentes participantes, identificar potencialidades y restricciones del medio natural para definir nuevos usos de suelo y colaborar en la preservación del paisaje que identifica cada lugar.

Los grupos técnicos abocados a esta especialización requieren "innovar", integrando distintos enfoques, utilizando nuevos procedimientos, aplicando nuevas tecnologías que le permitan manejar gran cantidad de datos. Pero además se necesita "eficiencia" de parte de quienes tienen la responsabilidad de diseñar políticas y generar instrumentos legales que respondan a las demandas actuales.

Es evidente que hoy en día no se puede seguir planificando como hace veinte años atrás, ni seguir pensando que la planificación es la antítesis del capitalismo. El territorio está en constante cambio por la acción de sistemas sociales complejos y abiertos que presentan altos niveles de incertidumbre. A esto se agrega un Estado en retirada, que no contiene la estructura necesaria para llevar a cabo concepciones utópicas ni lograr el consenso para imponer normativas en una sociedad inserta en el capitalismo global.

La planificación y el ordenamiento territorial deben adaptarse a los cambios que impone la realidad actual y sólo puede hacerlo si logra incorporarse tanto a nivel Estado como a la sociedad.

Encuentros como el realizado en Mendoza permiten avanzar en este camino. Esto es puesto en evidencia ante el éxito alcanzado. La propuesta es reiterar esta experiencia anualmente y conformar una "red interdisciplinaria de Instituciones" interesadas en debatir periódicamente los avances producidos en todos los temas que involucra el Ordenamiento Territorial.

Referencias Bibliográficas

(Artículos publicados en formato digital)

- ANUNCIACÃO, Vicentina (2001). "Ideário de natureza dos acadêmicos do curso de geografia ufms/ceud-Brasil"
- BRÁGOS, Oscar (2001), "Políticas públicas y transformaciones recientes en un fragmento de la periferia de la ciudad de Rosario"
- BURMESTER, Mónica y otros, (2001) "Reflexiones en el campo problemático ambiental: la evolución de una década de trabajo interdisciplinar en desarrollo sustentable"
- CARAM, Gabriel y otro, (2001). "Innovación pedagógica y ordenamiento territorial. La metodología geográfica como estrategia gubernamental para una distribución espacial planificada"
- CARTES, Iván (2001). "Paisaje urbano y agua. Los barrios como células estructurales del desarrollo sustentable."
- CIFOT (2001)– Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo "Valoración de indicadores geográficos en la evaluación de impacto ambiental de planes de Ordenamiento Territorial"
- CIMINARI, Mabel (2001). "Conflictos ambientales en los valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén"
- CORREA, Walter J. y otros (2001) "Zonificación y ordenamiento físico- territorial y ambiental del espacio natural, rural y urbano del departamento Pocito. 2000"
- DE MATTOS, Carlos (2001). "Los territorios de la globalización y las nuevas modalidades de gestión territorial"
- GUDIÑO DE MUÑOZ, María E. (2001) "Desafíos para el neoliberalismo: Ordenamiento Territorial y planificación estratégica"
- LANDRISCINI, Graciela (2001) "La interdisciplina en la Gestión ambiental del desarrollo urbano, Villa La Angostura, un desafío conceptual y de gestión entre lo local y lo global"
- MARENGO, M.C. y otros (2001). "La producción del espacio residencial en la periferia urbana: las contradicciones que el modelo expresa"
- MENÉNDEZ, Gustavo A. (2001). "El Paisaje como Patrimonio. Paisaje Costero del Canal Zanjón Cacique Güaymallén, MENDOZA. investigación, sistematización y propuesta."
- POLIMENI, Claudia Marcela, (2001). "El stress climático en el Gran Mendoza, su papel en el ordenamiento territorial"
- RIVAS M Marcela (2001). "La planificación ambiental estratégica en los instrumentos de Ordenamiento Territorial. caso de estudio: el plan regulador intercomunal del Alto Aconcagua (PRIAA), provincias de San Felipe y Los Andes, V región, Valparaíso, Chile.
- ROJAS TORRES, Patricia O. (2001), "El territorial: vocaciones productivas silvoagropecuarias. comunas de Portezuelo y Treguaco, VIII región. Chile.
- ROVIRA PINTOS, Adriano y otros (2001). "El ordenamiento territorial a escala regional. La región de Aysen"
- SÁNCHEZ, Sandra E. y otros (2001). "Estrategias de Ordenamiento Territorial para la ciudad de San Juan, espacio de mayor jerarquía provincial"
- VALLE BUENESTADO, Bartolomé (2001) "Espacios Protegidos y paisaje rural en las montañas del sur de España"
- VARELA A., Carmen (2001) "La interacción de ciudades y el ordenamiento territorial. estudio de caso: Temuco (IX región de la Araucanía) y Valdivia (X región de los lagos). Chile".
- VICH Alberto (2001). "El riesgo aluvional y la urbanización. Análisis y propuestas de acción. Un caso de estudio: el piedemonte del Gran Mendoza (Argentina)".
- THERBURG, Almut (2001). "Degradación y Conservación del Recurso Suelo: su importancia en el ordenamiento territorial. Ejemplo Alemania".