

POLÍTICAS LOCALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LATINOAMÉRICA:

Evaluación y Perspectivas de Cambio en Municipios Pequeños y Medianos de México y Argentina a Inicios del Siglo XXI



Tesis de Maestría presentada por arq. Licia Verónica Ríos
ante la Facultad de Arquitectura y Urbanismo para obtener el grado de

MAGÍSTER EN CIENCIAS DEL TERRITORIO

Dirigida por
Arq. Néstor Omar Bono

Codirigida por
Arq. María Julia Rocca

La Plata 13 de Diciembre de 2010

Introducción	V
Resumen	VI
Sobre la Elección del Tema	VII
Tema de Investigación Y Planteamiento del Problema	IX
Tesis y Objetivos	XIII
Procedimientos Metodológicos	XIV
Estructura y Organización de la Tesis	XVI

SECCIÓN I

Marco Teórico y Metodológico 1

1 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2

1.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA 3

1.1.1 Concepto y Naturaleza del Ordenamiento Territorial 4

1.1.2 Ordenamiento Territorial dentro del Sistema Federal de Gobierno 6

1.2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL 7

1.2.1 Municipio y Políticas Públicas 8

1.2.2 Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Local 10

1.2.3 Otros Instrumentos y estrategias para el Desarrollo de los Territorios Locales 12

1.2.4 Requerimientos del Ordenamiento Territorial Municipal 17

1.3 EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 18

1.3.1 La Experiencia en Venezuela y Bolivia 19

1.3.2 Confrontación con un caso europeo 22

1.3.3 Características destacables de las experiencias 24

2 CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA EL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL 26

2.1 EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 27

2.2 PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL 30

SECCIÓN II

Estudios de Caso

1	ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO Y ARGENTINA	34
1.1.	SISTEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	35
1.2	POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	42
1.3	CONDICIONANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL	45
2	EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS EN CHASCOMÚS Y TEQUISQUIAPAN	50
2.1	PRESENTACIÓN DE LOS CASOS	51
2.1.1	Los Territorios Objeto de la Política	51
2.1.2	Las Políticas Analizadas	59
2.2	EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS	60
2.2.1	Ordenamiento Territorial en la Agenda de Gobierno y su Definición como Problema	60
2.2.2	La Formulación	70
2.2.3	La Implementación	79

Sección III

Conclusiones

1	SOBRE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO EN CHASCOMÚS Y TEQUISQUIAPAN	86
2	IDEAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL	88
	En relación al Sistema de Ordenamiento Territorial	88
	En relación al Proceso de las Políticas Municipales	89

Bibliografía

91

Anexos

1	CUADROS	97
2	FIGURAS	114
3	FICHAS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	119

INTRODUCCION

1:	Delimitación de rangos demográficos	XI
2:	Principales características de la estructuración territorial de México y Argentina.	XII

PRIMERA SECCIÓN: MARCO TEÓRICO

3:	Características de la estructuración territorial y de la organización política de Venezuela, Bolivia, Argentina y México	18
4:	Sistema de ordenamiento territorial en Venezuela	19
5:	Sistema de ordenamiento territorial en Bolivia	21
6:	Características de la estructuración territorial y de la organización política de Alemania	22
7:	Sistema de ordenamiento territorial en Alemania	23
8:	Características de la estructuración territorial y de la organización política de Argentina y México	35
9:	Sistema de ordenamiento territorial en Argentina	35
10:	Sistema de ordenamiento territorial en México	39
11:	Variables, Indicadores y Fuentes utilizadas para el análisis del proceso de la política de ordenamiento territorial municipal en Chascomús y Tequisquiapan	31

SEGUNDA SECCIÓN: ESTUDIOS DE CASO

12:	Principales Instrumentos de Planificación de la Política de Ordenamiento Territorial de Chascomús y Tequisquiapan	59
13:	Naturaleza de los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús	70
14:	Naturaleza de los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan	71
15:	Articulaciones previstas en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús	72
16:	Articulaciones previstas en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan	73
17:	Participación Social en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús	74
18:	Participación Social en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan	75
19:	Carácter planificado de la política de OT en Chascomús	76
20:	Coherencia del esquema metodológico en los instrumentos de planificación de la política de OT en Tequisquiapan	77
21:	Instrumentación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús	80
22:	Instrumentos de la política de Ordenamiento Territorial en Tequisquiapan	80

ANEXO CUADROS

1:	Municipios del Estado de Querétaro y la Provincia de Buenos Aires por Rangos demográficos y Espacio Geográfico	98
2:	Sistema de ordenamiento territorial en Venezuela	99
3:	Sistema de ordenamiento territorial en Bolivia	100
4:	Sistema de ordenamiento territorial en Alemania	101
5:	Marco Jurídico del Ordenamiento Territorial en Argentina	102
6:	Marco Jurídico del Ordenamiento Territorial en México	104
7:	Marco Administrativo del Ordenamiento Territorial en Argentina	106
8:	Marco Administrativo del Ordenamiento Territorial en México	109
9:	Principales instrumentos de planificación para el Ordenamiento Territorial en Argentina	110
10:	Principales instrumentos de planificación para el Ordenamiento Territorial en México	111
11:	Problemas identificados por los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús	112
12:	Problemas identificados por los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan	113
13:	Modificaciones al Código de Zonificación de Chascomús	114

INTRODUCCION

1:	Localización de los casos de estudio	IX
2:	Municipios del Estado de Querétaro y la Provincia de Buenos Aires por Rangos demográficos y Espacio Geográfico	XI

PRIMERA SECCIÓN: MARCO TEÓRICO

3:	Las distintas escalas de planificación del Ordenamiento Territorial	5
4:	El Estudio como Proceso de las Políticas Públicas	27
5:	Esquema para el estudio de las articulaciones hacia afuera de Políticas Municipales de Ordenamiento Territorial	30
6:	Esquema para el estudio del Proceso de las Políticas Municipales de Ordenamiento Territorial	31

SEGUNDA SECCIÓN: ESTUDIOS DE CASO

7:	Ubicación de Chascomús en la Provincia de Buenos Aires	51
8:	Municipio de Chascomús: asentamientos humanos y sistema vial principal	51
9:	Ubicación de Tequisquiapan en el Estado de Querétaro	56
10:	Municipio de Tequisquiapan: asentamientos humanos y sistema vial principal	56
11:	Problemática del Ordenamiento Territorial en Chascomús	66
12:	Problemática del Ordenamiento Territorial en Tequisquiapan	68

ANEXO FIGURAS

1:	Organigrama Municipal de Chascomús 2009	116
2:	Organigrama Municipal de Tequisquiapan 2009	117
3:	Gastos del presupuesto municipal de Chascomús por objeto del Gasto en 2007-2009	118
4:	Gastos del presupuesto municipal de Chascomús por áreas de gobierno de 2007 a 2009	118
5:	Gastos del presupuesto municipal de Tequisquiapan por objeto del Gasto en 2002, 2005 y 2008 y Promedio Periodo	119
6:	Gastos del presupuesto municipal de Tequisquiapan en personal por áreas de gobierno de primeras y segundas líneas del organigrama municipal en 2002 y 2005.	

INDICE DE FOTOS

1:	Centro Histórico de Chascomús, Casa de Gobierno	53
2:	Centro Histórico de Chascomús, Banco Nación	53
3:	Centro Histórico de Chascomús, Esquina sin Ochava	53
4 y 5:	Periferia SE de Chascomús	53
6:	Paseo Costanero de Chascomús	54
7:	Club de Pesca en Paseo Costanero de Chascomús	54
8:	Camping en Paseo Costanero de Chascomús	54
9:	Club de Campo Puerto Chascomús frente a Laguna Chascomús	54
10:	Plaza principal de J.M. Cobo sobre Ruta Provincial N° 2	55
11:	Agroindustria en J.M. Cobo	55
12:	Conjunto habitacional en periferia SO de J. M. Cobo	55
13:	Recreo sobre laguna El Burro, Paraje Adela.	55
14:	Zócalo de Tequisquiapan	57
15 y 16:	Alrededores de Tequisquiapan	58
17 y 18:	Rio San Juan	58
19:	Tequisquiapan	58
20:	Minas de Ópalo	58
21:	Ampliación Adolfo López Mateos	58
22:	Club de Golf Tequisquiapan	58

INTRODUCCIÓN



RESUMEN

El documento presenta un trabajo de investigación para obtener el grado académico de Magíster en Ciencias del Territorio, cuyo tema versa sobre el Ordenamiento Territorial Municipal en Latinoamérica. Su propósito central es aportar al conocimiento teórico y metodológico del ordenamiento territorial, entendiéndolo como política que sintetiza la totalidad de las acciones que buscan el desarrollo económico y social de los ámbitos locales. Se participa así del debate sobre el desarrollo local desde la propia visión disciplinar.

En particular se estudian las políticas de ordenamiento territorial actuales, en municipios interiores, pequeños y medianos de Argentina y México, con especial interés en examinar como casos de estudio a Chascomús, en la Provincia de Buenos Aires y Tequisquiapan, en el Estado de Querétaro. Dichos municipios comparten un desarrollo social y económico con problemáticas urbanas y territoriales propios de la realidad latinoamericana y de necesaria intervención, y se insertan en un contexto de análoga organización territorial e institucional bajo un sistema federal de gobierno.

En ambos países los municipios poseen responsabilidades en materia de ordenamiento territorial, y respecto de su articulación con el conjunto de políticas locales, y con las procedentes del resto de niveles del Estado. La tesis que orientó el trabajo afirma que los niveles locales de gobierno encuentran dificultades para valorar a esta política como prioritaria, especialmente en casos de municipios pequeños y medianos. Existen obstáculos para que adquiera el rol de política integradora y transversal al conjunto de iniciativas para el desarrollo de los espacios locales.

Así lo refleja la utilización de instrumentos sectoriales y desarticulados de las especificidades de los territorios, que apuntan mayormente a la dotación de recursos estáticos o a la regulación de los usos del suelo, y no valoran al territorio en términos integrales, como resultante de una sociedad local, de sus vínculos, y de sus prácticas. Diversos aspectos de índole política, organizacional, económica, metodológica, o instrumental, condicionan el accionar de los gobiernos locales, limitando sus capacidades para la formulación e implementación de políticas, y delimitando el sesgo con el que las construyen.

Se propone analizar las políticas locales de ordenamiento como un proceso que se desenvuelve en etapas entrelazadas. Para ello se enfatiza en el conocimiento de aspectos que inciden en las fases, de definición de las cuestiones urbanas y territoriales como problemas públicos, de ingreso en la agenda de gobierno, de formulación de los caminos a seguir, y en el proceso de su implementación. En este recorrido se reconocen potencialidades, limitaciones y obstáculos que intervienen en la consecución de sus objetivos. Con antelación, se sitúa a estos procesos en articulación con el sistema político e institucional e histórico del que forman parte. A modo de conclusiones finales, se proponen algunas ideas para la construcción de las políticas de ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos que también ofrecen pautas para el abordaje de su estudio.

Por las características del objeto de estudio, la investigación se resuelve en la convergencia disciplinaria de las ciencias del territorio, por lo que resultaron fundamentales las aportaciones integradas de sus disciplinas políticas, administrativa, físico espaciales, económicas y sociales, y el abordaje con una estrategia metodológica cualitativa.

SOBRE LA ELECCIÓN DEL TEMA

El tema a abordar en la tesis versa sobre las Políticas Municipales de Ordenamiento Territorial en Latinoamérica. Su propósito central es aportar al conocimiento teórico y metodológico del ordenamiento territorial municipal, como política que sintetiza la totalidad de las acciones que buscan el desarrollo económico y social de los ámbitos locales. La motivación personal por desarrollar esta empresa supone un interés científico y docente.

El primer interés articula actividades de postgrado con otras de formación científica. Estas actividades comienzan con la obtención del título de especialista en Ciencias del Territorio, y con la realización de diversos seminarios vinculados con el ordenamiento territorial y las políticas públicas, desarrolladas durante los años de formación en investigación, como becaria de la Universidad Nacional de La Plata y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Gran parte del trabajo de investigación ha sido desplegado durante este periodo, abordando diversos temas vinculados con la actuación municipal: durante el periodo de Iniciación (2003-2004), se desarrolló el trabajo denominado "Regulación de los Espacios Públicos y Apropiación Diferenciada en el Litoral Sur Metropolitano de Bs. As."; en el periodo de Perfeccionamiento (2005-2006), se abordó el tema "Degradación de los Espacios Públicos en el Borde Costero de Ensenada: Criterios para el Diseño de Políticas"; y finalmente, durante la instancia de Formación Superior(2007-2008), se avanzó en el tema "Ordenamiento Territorial en Municipios Pequeños y Medianos: Evaluación y Perspectivas de Cambio en la Provincia de Bs. As."

Este proceso se articula con el trabajo realizado bajo el auspicio de una beca doctoral del CONICET (2010-2012), en el que se está construyendo una tesis denominada "Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Local: Evaluación y Perspectivas de Cambio en Municipios del Interior Pampeano de Buenos Aires desde 1990. La totalidad de los trabajos han sido construidos bajo la dirección del Arq. Néstor Omar Bono, la codirección del Arq. María Julia Rocca, y se han servido de las recomendaciones de gran cantidad docentes e investigadores de la UNLP y UNAM.

Varias tesinas de aproximación al tema, artículos y ponencias, han resultado de los trabajos realizados durante este periodo, constituyéndose en antecedentes e insumos de la presente investigación. Su marco son, y han sido, investigaciones mayores acreditadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, desarrolladas en el ámbito del Centro de Investigaciones Urbano Territoriales (ex Unidad de Investigación N° 5 – IDEHAB) en las que se ha participado en la asistencia técnica y como becario investigador, abordando temas vinculados a las políticas, transformaciones y procesos territoriales¹.

¹ Actualmente se está participando en la investigación denominada "Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes. El caso de la Provincia de Bs. As. (Directora: Arq. Esp. M. J. Rocca). Con anterioridad se ha participado en las siguientes: "Políticas Territoriales y Desarrollo. Su Incidencia Sobre el Ordenamiento de Áreas Litorales Vulnerables" (Directores: Arqs. Néstor Omar Bono, Isabel López y María J. Rocca); "Transformaciones Territoriales en el Área sur Metropolitana. Criterios para su Ordenamiento" (Directores: Arqs. Néstor Bono, Elsa Laurelli e Isabel López); y "Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano" (Directores: Arqs. Néstor Bono, Elsa Laurelli e Isabel López).

Esta práctica ha culminado con una estancia de movilidad en el postgrado desempeñada en México², en el marco del Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Experiencia que posibilitó ahondar en el conocimiento del problema de la investigación en este país, y permitió desarrollar como estrategia de investigación el método de los casos múltiples, sumando un caso de estudio extranjero.

El segundo estímulo para la elección del tema se vincula con la experiencia en asistencia a municipios, desarrollada también en el ámbito del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, siendo sus principales resultados la formulación de planes de ordenamiento, planes sectoriales e instrumentos de gestión del territorio. A lo largo de este periodo se ha trabajado con casos de municipios pequeños y medianos pertenecientes a los espacios interiores de las Provincias de Buenos Aires y La Pampa, con asociaciones de municipios y organismos provinciales³ que han permitido un intenso acercamiento a la problemática. Asimismo se han realizado trabajos en contextos metropolitanos, lo cual favorece la comparación con los territorios interiores.

También debe citarse la experiencia docente, en el marco del Taller Vertical de Arquitectura N° 3, entre los años 1999 y 2007, y en el Taller de Planeamiento Físico N° 1, entre los años 2008-2010, ambos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNLP, tareas que han apoyado al trabajo en sus diversas fases, especialmente en la definición del problema de la investigación y de su alcance, a partir de los importantes intercambios con los alumnos y los respectivos grupos docentes.

Los distintos temas y problemas abordados durante el proceso de la investigación han sido sometidos a la discusión en ocasión de concursos profesionales, en los cuales se ha obtenido dos primeros premios y una mención. Se trata de las experiencias del "Concurso Nacional de Anteproyectos para el "Frente Ribereño de San Fernando y sus Accesos Públicos", el "Concurso Provincial de Ideas, Croquis Preliminares y Anteproyectos para el Predio de la Estación del FFCC y su Traza Ferroviaria en la Ciudad de Chascomús", y el "concurso "20 Ideas para La Plata y su Región".

La afinidad entre las actividades, y de las mismas con el trabajo de investigación que aquí se presenta, son señaladas como un compromiso con la materia, y con cada uno de los grupos de trabajo, estudio e investigación, que han sumado inquietudes y guías para construir respuestas, representando la tesis un soporte inicial para continuar explorando este universo de estudio.

² Estancia Académica para Alumnos Avanzados de Maestría y Doctorado realizada entre el 10-08-2009 al 2-12-2009, auspiciada por la Red de Macro Universidades Públicas de América Latina y el Caribe, bajo la tutoría del Dr. Adrián Guillermo Aguilar Martínez (Inst. Geografía – UNAM).

³ Los trabajos en los que se ha participado como investigador Junior son "Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de Punta Indio" (2009-10); "Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Región Capital" (2008-09); "Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de Capitán Sarmiento" (2007-08); "Propuesta Participativa para el Frente Marítimo de Pinamar" (2006). Como asistente técnico se ha participado en los siguientes trabajos: "Plan De Desarrollo Sustentable para el partido de Pinamar" (2004); Elaboración de Marcos Normativos Municipales para las Localidades de Gral. Acha, Realicó, Macachin, y Toay" (2000-02); "Lineamientos Estructurales de Ordenamiento Urbano de Macachin, Toay, Realicó, y General Acha" (1999-01); Lineamientos Estratégicos para el Mejoramiento Urbano Ambiental de la Ciudad de General Belgrano-Pcia. de Bs. As." (2000); "Evaluación Urbana de la Nueva Traza de la RN N° 3 en Comodoro Rivadavia" (2000); y Lineamientos Estratégicos para el Mejoramiento de la Calidad Urbano Ambiental Partido de Cañuelas. Provincia de Bs. As."

TEMA DE INVESTIGACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El tema de la investigación es el ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos en Latinoamérica, entendido como una política y herramienta imprescindible para coadyuvar en el desarrollo económico y social de los ámbitos locales. En este contexto, su rol es ser una política integradora, que además de potenciar los recursos en el sentido tradicional, debe fortalecer las capacidades locales, y contribuir a la convergencia de objetivos de la totalidad de las políticas municipales y supralocales.

La investigación desarrolla el análisis de las políticas de ordenamiento territorial actuales, en municipios pequeños y medianos de Latinoamérica buscando conocer sus principales características e identificar problemas, limitaciones y obstáculos que dificultan su concreción, e indaga en la formulación de criterios y pautas para el cambio. El trabajo tiene especial interés en examinar como casos de estudio a los municipios de Chascomús, Pcia. de Buenos Aires, Argentina, y Tequisquiapan, Edo. de Querétaro, México (Figura 1). Ambos municipios pertenecen a "sistemas similares" (Przeworski y Teune, 1970), en tanto comparten un desarrollo social y económico con problemáticas urbanas y territoriales propios de la realidad latinoamericana y de muy imperiosa intervención y una análoga organización territorial (en la página XIV se explicitan los criterios de selección).

En ambos países los municipios poseen responsabilidades en materia de ordenamiento territorial, y respecto de su articulación con el resto de las políticas locales, y con la totalidad de niveles del Estado. Sin embargo, en ambos casos se reconocen dificultades para que estos compromisos sean asumidos por los gobiernos locales, en función que sus capacidades para reconocer problemas urbanos y territoriales como cuestiones públicas son limitadas, como también para formular e implementar políticas. Más aún, de pensarlas como un instrumento fundamental para el desarrollo.

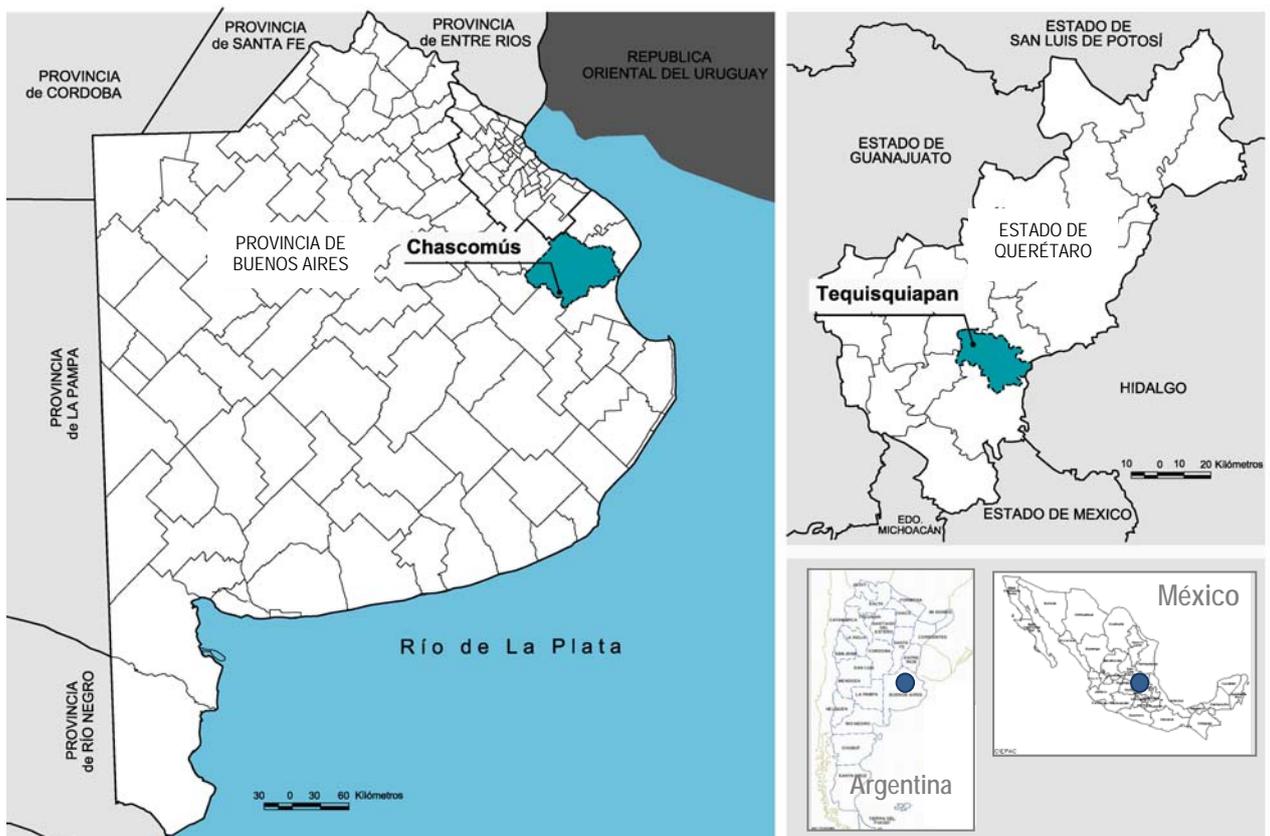


Figura 1: Localización de los casos de estudio

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, a más de 30 años de la sanción del Decreto Ley 8912/197, la mayoría de sus municipios ha avanzado escasamente en el proceso de ordenamiento fijado por la misma⁴. E incluso se encuentran casos que exceden la posibilidad de encuadrarlos en las reglas generales del ordenamiento (Garay, Susana 2005). En escasas ocasiones los instrumentos derivados han servido de guías para la acción de los gobiernos, prevaleciendo una visión que los aleja de los procesos decisionales por su carácter estático. En concordancia, la estructura institucional provincial vinculada al ordenamiento territorial, ha sufrido vaivenes a lo largo de la historia. Se suceden periodos de apoyo técnico hacia los municipios y de generación de iniciativas, hasta casi su desaparición durante la década del '90. Siendo aún, deudor de la definición de estrategias provinciales y regionales⁵, que orienten a las políticas municipales⁶.

También pasaron más de 30 años de la sanción de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), instrumento sectorial que regula el ordenamiento territorial a nivel nacional en México, y ha logrado establecerse un sistema de ordenamiento a nivel estatal. No obstante, la construcción de este andamiaje y su articulación, entre los niveles intermedio y local, está limitado en muchos casos al apoyo técnico que puedan recibir los municipios por parte del nivel de gobierno inmediato superior, tanto para la formulación, como para la implementación de planes de ordenamiento territorial. Asistencia que, si bien ha permitido a muchos municipios mexicanos contar con las zonificaciones y planes de desarrollo urbano requeridos por la ley marco, no considera la dotación de recursos ni la generación de capacidades para su concreción, por lo que se encuentran importantes dificultades en la implementación de la política, mayormente en cuanto al control del crecimiento urbano.

Este escenario resulta aún más comprometido para los municipios pequeños y medianos. Si bien pareciese que sus problemáticas territoriales son de menor gravedad, y el desarrollo un objetivo más palpable, sus gobiernos no han considerado al ordenamiento como práctica cotidiana. No puede afirmarse que la escala poblacional sea determinante de estas limitaciones, pero, al implicar diseños institucionales mínimos, escasa capacidad financiera y de gasto, e insuficiente disponibilidad de recursos, condiciona sus capacidades para la formulación de políticas de ordenamiento (Ríos, Rocca y Bono, 2009).

A su vez, un sondeo por los principales programas y proyectos propiciados por los niveles intermedio y superior del Estado para impulsar el desarrollo territorial de los ámbitos locales, permite apreciar una falta de reconocimiento de la diversidad de municipios, entre otras cuestiones apreciada en una negación de la construcción social de los mismos, y en una apreciación mayormente limitada a los ámbitos urbanos (Ríos y Rocca, 2007) con lo cual los alcances de las políticas adquieren un carácter mayormente sectorial y escasamente favorecen al desarrollo local.

La relevancia de esta problemática adquiere otra dimensión al observar la predominancia, en ambos países, de los núcleos pequeños y medianos, y las particularidades de los estados en que se ubican los casos de estudio. El 80% de los gobiernos locales argentinos tiene menos de 10 mil habitantes, representando sólo un 13% de la población del país (Iturburu, 2001), en el otro extremo, unos pocos municipios grandes concentran la mayor parte de la población. Similar distribución se manifiesta en México, donde el 56% de la población reside en zonas metropolitanas, que abarcan solo un 14% del total de municipios.

⁴ El decreto Ley 8912/77 establece que la responsabilidad primaria del ordenamiento recae en el nivel municipal y será obligatorio como instrumento sectorial. Las etapas previstas del proceso de planeamiento son 1) Delimitación preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal y 4) Planes particularizados.

⁵ Según el decreto Ley 8912/77 el Gobierno Provincial debe definir los objetivos y estrategias para el sector y planes de ordenamiento físico.

⁶ Es reciente la formulación de la Estrategia Nacional para el Ordenamiento Territorial Nacional, trabajo conducido por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Siendo su objetivo construir una Política de Estado de Desarrollo Territorial para la Argentina para el mediano y largo plazo. El gobierno provincial participó de esta iniciativa con la construcción del modelo actual de territorio y de un modelo deseado, que luego fue compatibilizado con el conjunto de políticas sectoriales que impulsan distintos organismos del Ministerio de Planificación (2008).

El presente estudio hace hincapié en las políticas de ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos de carácter no metropolitano, por lo que a continuación se resumen los aspectos poblacionales más relevantes de cada Estado, prestando atención a los comportamientos diferenciales entre municipios pertenecientes los territorios interiores y metropolitanos, y específicamente a los comportamientos dentro del primer grupo⁷. En este trabajo se utilizó una delimitación en rangos poblacionales que considera a los metropolitanos como un único grupo y desagrega los interiores en pequeños, medianos y grandes (Cuadro 1). En el caso del Estado de Querétaro, el conjunto metropolitano comprende al Municipio de Querétaro Arteaga, más tres municipios colindantes, y en la Provincia de Buenos Aires incluye al Gran Buenos Aires, más un grupo de partidos ubicados a continuación hasta aproximadamente la Ruta Provincial N° 6. El resto de municipios es el designado como "interior" en ambos Estados (Figura 2 y Cuadro 1 del Anexo).

	Rango demográfico	Población
Metropolitanos	Todos (los pertenecientes a regiones metropolitanas)	
Interiores	Pequeños	Menos de 49.999
	Medianos	50.000 – 99.999
	Grandes	Más de 100.000

Cuadro 1: Delimitación de rangos demográficos

Fuente: Elaboración propia

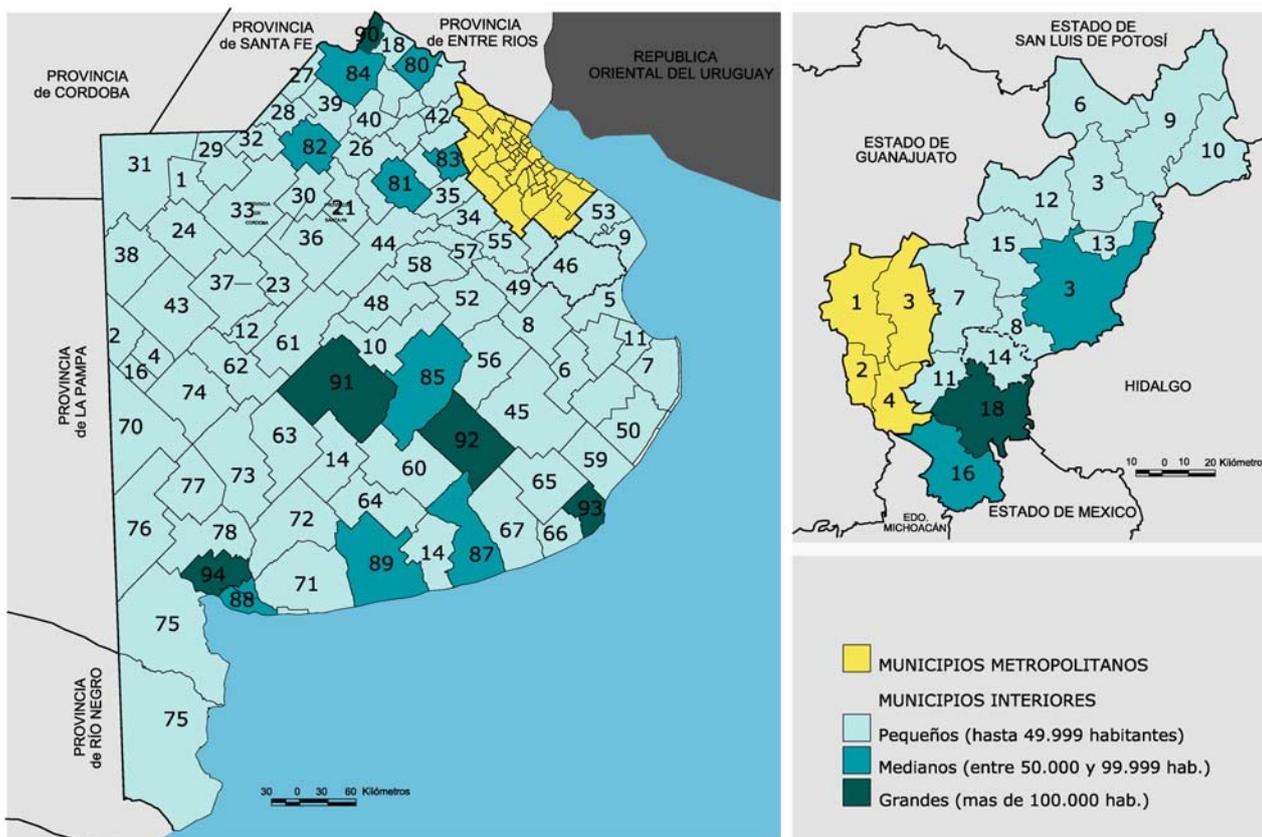


Figura 2: Municipios del Estado de Querétaro y la Provincia de Buenos Aires por Rangos demográficos y Espacio Geográfico.

Fuente: Ministerio de Gobierno, Provincia de Buenos Aires (2007) e INEGI, México

⁷ A fin de delimitar los municipios en relación a su tamaño poblacional se tomó en consideración los rangos elaborados por la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007) y que clasifica a los municipios estableciendo dos escalas de valores, una para los Metropolitanos y otra para los Pampeanos. Como en este trabajo interesan los municipios no metropolitanos se consideró sólo la subdivisión realizada para el espacio interior pampeano, y que define los siguientes rangos demográficos: P1 (menos de 10.000 hab.), P2 (10.000 – 49.999 hab.), P3 (50.000 – 99.999 hab.), P4 (100.000 - 249.000 hab.), P5 (250.000 y más). A los efectos de utilizar estos rangos para comparar con el caso mexicano, los mismos fueron reagrupados en las categorías de pequeños, medianos y grandes, delimitando como pequeños a aquellos municipios situados en los rangos P1 y P2, como medianos a aquellos ubicados en el rango P3, y como grandes a los ubicados en el rango P4 y P5.

En el cuadro siguiente pueden observarse las principales características de la estructuración territorial de los municipios en Buenos Aires y Querétaro, apreciando las diferencias entre los territorios interiores y metropolitanos:

	Provincia de Buenos Aires	Estado de Querétaro
Extensión	304.907 km ²	11.769.0 km ²
Área promedio por municipio del interior	3098 km ²	1033
Área promedio por municipio metropolitano	340 km ²	547
Población	13.827.203	1.598.139
Población por municipio interior	36.480 hab.	46236 hab.
Población promedio por municipio metropolitano	RMBA 259.950 hab.	ZMQ 237.707 hab.
Densidad promedio por municipio del interior	12 hab/km ²	65,57 hab/km ²
Densidad promedio por municipio metropolitano	764 hab/km ²	434,3 hab/km ²

Cuadro 2: Principales características de la estructuración territorial de la Pcia. De Buenos Aires y Edo. De Querétaro

Fuente: Elaboración propia según datos de II Censo de Población y Viviendas 2005, INEGI, México y CNPhyV, INDEC, 2001, Argentina

En términos generales puede asociarse a los municipios metropolitanos, con los problemas y contrastes sociales más críticos, grandes déficit de infraestructuras para el desarrollo económico y social, problemas vinculados al crecimiento y estructuración urbana, y grandes inconveniencias ambientales. En tanto que sus potencialidades para el desarrollo económico y social, se vinculan con las ventajas de la aglomeración y con una alta oferta de equipamientos.

El segundo grupo, los municipios interiores, en términos generales exhibe falta de diversificación de las actividades económicas, con escaso o nulo desarrollo de la cadena de valor agregado a la actividad agropecuaria; falta de accesibilidad, equipamiento y desarrollo logístico; falta de retención de la población joven; e incluso, avances conflictivos del desarrollo urbano y productivo sobre las áreas rurales y otros recursos naturales. Mientras que sus ventajas se asocian corrientemente a un mayor equilibrio de su vida urbana, mejor sustentabilidad ambiental, y a una alta viabilidad para su gobernabilidad.

La aprehensión de estas especificidades de los territorios interiores merece especial atención del ordenamiento territorial, como política fundamental para impulsar el desarrollo de los espacios locales, reconociendo los recursos, capacidades y necesidades de cada territorio para lograrlo y la diversidad de realidades existentes. Para ello se debe pasar de una visión espacialista de las políticas de ordenamiento a una integradora, que potencie no sólo los recursos locales en el sentido tradicional (la ubicación geográfica, los recursos naturales, el ambiente, las infraestructuras, las empresas, los recursos humanos) sino que posibilite la convergencia de objetivos de la totalidad de las políticas sectoriales.

En este marco, a fin de explicar cómo son las políticas municipales de ordenamiento en los municipios pequeños y medianos seleccionados, y qué cambios son necesarios, la investigación busca indagar sobre las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los principales rasgos de los vínculos con el sistema político e institucional en que se insertan las políticas municipales de ordenamiento territorial?, ¿qué causas las determinan y condicionan?

¿Se verifica en el proceso de las políticas de ordenamiento territorial en Chascomús y Tequisquiapan la posibilidad de generar innovaciones en el paradigma de planificación urbana tradicional?

¿Qué aspectos de este proceso son condicionantes para conseguir los objetivos planteados?

¿Se identifican dificultades para que la política de ordenamiento territorial contribuya al mejoramiento de las condiciones de desarrollo económico y social local?

¿Qué cambios son necesarios para que el ordenamiento territorial sea valorado como política local?

TESIS y OBJETIVOS

La tesis que orientó el trabajo afirma que el ordenamiento territorial no es aprovechado como una política prioritaria para el nivel local en los municipios pequeños y medianos. Se han obstaculizado las posibilidades para que adquiera el rol de política integradora y transversal al conjunto de iniciativas que buscan el desarrollo de los espacios locales. Así lo refleja la utilización de instrumentos que resultan sectoriales y desarticulados de las especificidades de los territorios, que apuntan mayormente a la dotación de recursos estáticos o a la regulación de los usos del suelo. Diversos aspectos de índole política, organizacional, económica, metodológica o instrumental, han condicionado históricamente el accionar de los gobiernos locales latinoamericanos, limitando sus capacidades para la formulación e implementación de políticas, y delimitando el sesgo con el que las construyen.

En esta dirección son formulados los **objetivos generales de la investigación**:

- Generar aportes teóricos y metodológicos que contribuyan a la valoración de las políticas de ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos, participando del debate sobre el desarrollo local, desde la propia visión disciplinar.
- Reconocer las Políticas Locales de Ordenamiento Territorial, en municipios interiores pequeños y medianos de Argentina y México, enfatizando en las posibilidades de constituirse en políticas articuladoras para el desarrollo de los espacios locales.

En este marco, son formulados los **objetivos particulares**:

- Reconocer las articulaciones hacia fuera de las actuales políticas municipales de ordenamiento territorial, como también los principales rasgos del contexto histórico, que las definen y condicionan.
- Analizar el proceso de las políticas de ordenamiento territorial en los municipios seleccionados: Chascomús, Provincia de Buenos Aires, Argentina, y Tequisquiapan, Estado de Querétaro, México, reconociendo potencialidades, limitaciones y obstáculos que intervienen en la consecución de sus objetivos, metas y estrategias.
- Formular criterios, recomendaciones teóricas y metodológicas que aporten al mejoramiento de las políticas de ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos.

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

A fin de ahondar en la descripción de los procedimientos metodológicos, se referirá al enfoque utilizado para el abordaje de la investigación, al interés por el análisis comparado entre casos de México y Argentina, al recorte temporal del trabajo, y finalmente a los materiales y métodos utilizados.

El modelado del objeto de la investigación, y su construcción se ha desarrollado en un periodo de tiempo extendido a los últimos cinco años⁸, lapso en el que se ha profundizado en el conocimiento concreto de casos de municipios pequeños y medianos, y se ha construido el marco teórico que sustenta su interpretación. Para el abordaje del estudio, tanto conceptual como metodológico, se ha planteado el entendimiento del territorio y las políticas como una realidad compleja, constituida por elementos heterogéneos en interacción (cuyo análisis se sostiene en diversas disciplinas), que no pueden ser separados de la totalidad, y por lo tanto estudiados aisladamente.

Por ello se utiliza un enfoque que trata de integrar y coordinar diversos aportes disciplinarios, con una valoración común respecto de las relaciones entre territorio y sociedad, y en particular, entre territorio y políticas. Este es el marco en el que se observa al territorio, como construcción social e histórica, en estrecha e inseparable relación con cada estilo de desarrollo social, económico y ambiental. Bajo este enfoque se articulan los conceptos fundamentales y analiza la faz empírica del estudio, las políticas territoriales actuales en municipios latinoamericanos.

Para la investigación de fenómenos territoriales como el aquí aprehendido resulta imprescindible la realización de estudios de caso, por ello la estrategia de investigación está desarrollada a partir de la observación y comparación de las políticas de ordenamiento territorial en los municipios de Chascomús (Bs. As, Argentina) y Tequisquiapan (Qtro., México).

Resulta útil para justificar esta estrategia la indicación de Yin (1994), quien especifica la validez del estudio de casos si: a) se desea conocer el cómo y el porqué de un evento contemporáneo y b) existe una falta de control de los eventos que se está investigando (es decir, no es posible experimentar). Arzaluz (2005) agrega dos especificaciones más, c) el objetivo es hacer una investigación profunda sobre determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno, y d) no existe la intención de establecer una generalización en el sentido estadístico del término.

Si bien cada caso presenta propias especificidades, ambos municipios comparten problemáticas urbanas y territoriales propias de la realidad latinoamericana que justifican una imperiosa intervención. Además participan de una equivalente organización territorial del Estado, bajo un sistema federal, con afines distribuciones de competencias entre los tres niveles de gobierno, y de organización institucional interior, y especialmente, ciertos rasgos referidos a las características de sus municipios.

Luego de conocer el panorama de municipios de ambos países, para la selección de los casos a analizar y confrontar, se han fijado los siguientes criterios:

⁸ Se han mencionado en el apartado "A propósito de la elección del tema", de la presente sección, los trabajos que han dado marco a la presente investigación.

- Que los municipios estén ubicados en contextos no metropolitanos, aunque dentro de un área de influencia de las principales áreas metropolitanas del país.
- Que pertenezcan a Estados o Provincias con similar grado de desarrollo y relevancia federal.
- Que los municipios sean de tamaño poblacional pequeño o mediano.
- Que los municipios cuenten con cierta continuidad y experiencia en su proceso de planeamiento territorial.
- Que exista información sobre los casos y accesibilidad a la misma.

Esto llevó a que la constatación empírica sea desarrollada analizando los casos de municipios ya mencionados. Sus características serán presentadas en el capítulo pertinente.

El periodo focalizado por este estudio es el que incluye a las políticas vigentes. Sin embargo a los efectos de desarrollar los contenidos específicos del trabajo será necesario, articular el estudio de la realidad presente en distintos contextos temporales, siendo de especial interés los últimos 35 años. En este periodo surgen y se consolidan los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en ambos países: en la Provincia de Buenos Aires, con la sanción del Decreto Ley Provincial 8912/1977, y en México, con la aprobación de la Ley Federal General de Asentamientos Humanos de 1976. Ambas normativas constituyen el puntapié para la institucionalización del ordenamiento territorial como política pública.

El proceso se apoyó en fuentes bibliográficas y documentales recopiladas durante la realización de los trabajos desarrollados en el marco de las becas de formación en investigación y durante la estancia de movilidad en el postgrado realizada en México. La búsqueda de bibliografía, de carácter exploratoria en sus inicios, permitió conformar primero un resumen de la evolución de las discusiones sobre el ordenamiento territorial, el desarrollo, y las políticas públicas; y luego mediante búsquedas sistemáticas, extraer el material relevante para conceptualizar al ordenamiento territorial municipal en el contexto latinoamericano actual y poder así adecuar un marco teórico y la estrategia de abordaje de los casos. Por la naturaleza del objeto de estudio los autores considerados como guías del trabajo han sido varios, conformándose el marco conceptual con componentes articulados procedentes de diversas disciplinas de las ciencias del territorio.

El material documental y la información sobre los casos han sido recopilados a través de las páginas web oficiales de los organismos públicos, en ventanillas por trámites ordinarios, y por medio de entrevistas a informantes clave vinculados a la administración pública, actual y de momentos pasados de ambos países. Con la información obtenida se desarrolló una base de datos que ha sido sintetizada en gráficos y cuadros, muchos de los cuales son presentados en el documento principal o en anexos. También se ha procedido al reconocimiento del objeto de estudio por medio de la observación directa, realizando visitas en distintos momentos de la investigación, ocasiones en las cuales se realizaron registros fotográficos e informes preliminares.

Del proceso de interpretación del trabajo han surgido publicaciones y ensayos varios, que se constituyen en soporte de esta tesis, síntesis en la cual se han incorporado nuevos contenidos para la interpretación, análisis y conclusiones.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

La exposición de la investigación se desarrollará en tres secciones, cuyos contenidos y objetivos son los siguientes:

En la **SECCIÓN I, MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**, se presentan los aspectos conceptuales y metodológicos fundamentales de la investigación.

- En el **Capítulo 1, El Ordenamiento Territorial**, se da forma al cuerpo teórico adecuado para conceptualizar y abordar el objeto de estudio de la tesis, las políticas de ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos de Argentina y México en la actualidad.

Para ello se situará en primer lugar el concepto de ordenamiento territorial como política pública, enfatizando en su carácter de articulador de las distintas intervenciones con implicancias en el territorio. Luego se ubicará a las políticas de ordenamiento territorial municipal dentro del sistema que constituye el marco jurídico, administrativo, e instrumental a nivel federal.

Con el propósito de disponer de mayores elementos para el análisis de los casos de México y Argentina, se presentan luego un conjunto de experiencias latinoamericanas, en las que se observará el rol municipal dentro del sistema de ordenamiento territorial. Finalmente se confrontarán con un caso europeo, permitiendo el conocimiento de un contexto institucional, jurídico e instrumental diferente.

Luego se aborda la relevancia del ordenamiento territorial municipal, en reconocimiento de la alta complejidad de los procesos urbanos y territoriales, y por su contribución al desarrollo local. Se revisan también otros instrumentos y estrategias que aprovechan capacidades de los territorios locales para coadyuvar en procesos de desarrollo local innovadores.

- En el **Capítulo 2, Criterios Metodológicos para el Estudio de las Políticas de Ordenamiento en el Ámbito Municipal**, se sintetizan las orientaciones para la sistematización y estructuración del estudio de las políticas municipales de ordenamiento en los casos de Chascomús y Tequisquiapan, siendo su principal conclusión el establecimiento de un marco metodológico adecuado.

En la **SECCIÓN II, ESTUDIOS DE CASO**, se desarrolla la observación y comparación del sistema de ordenamiento territorial en el que se insertan las políticas municipales en los casos de estudio, y específicamente el análisis de su proceso.

- En el **Capítulo 1, Ordenamiento Territorial en México y Argentina**, se aborda una primera escala de aproximación a los casos de estudio, realizando un análisis de las articulaciones del sistema de ordenamiento territorial en Argentina y México, y una revisión de las políticas municipales dentro del sistema federal de gobierno durante las últimas tres décadas
- En el **Capítulo 2, El Proceso de las Políticas Municipales de Ordenamiento Territorial en Chascomús y Tequisquiapan**, se examinan las políticas locales como un proceso que incluye las etapas de: Definición de los Problemas Públicos y la Agenda de Gobierno, Formulación e Implementación, buscando reconocer decisiones, instrumentos, factores y procesos implicados en su desarrollo que expliquen sus lógicas, limitaciones y obstáculos.

En la **SECCIÓN III, CONCLUSIONES**, se sintetizan los aspectos salientes del estudio, articulando respuestas a las inquietudes y objetivos iniciales, tanto en lo atinente al conocimiento de las políticas de ordenamiento como a la formulación de recomendaciones en relación al Sistema de Ordenamiento Territorial y al Proceso de las Políticas Municipales.

CAPÍTULO 1

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los países en Latinoamérica atraviesan un momento de cambio en el que coexiste la formación de nuevos órdenes político territoriales de escala supranacional con la revalorización de los ámbitos locales. Son procesos que condicionan fuertemente el rol de las políticas públicas en los diversos ámbitos resultantes y redefinen el rol de los territorios. En este marco, el ordenamiento territorial municipal, como política pública, adquiere dimensiones hasta el momento poco valoradas por el clásico énfasis sectorial, pasivo y centralista conferido a las mismas.

Son objetivos de este capítulo, revisar los principales aspectos conceptuales y experiencias vinculados a la política del ordenamiento territorial, pensada en ajuste a los escenarios mencionados; y avanzar en una primera escala de aproximación al entendimiento de los condicionantes de estas políticas en Argentina y México.

Con este propósito, se abordará en primer lugar el concepto de ordenamiento territorial como política pública, enfatizando en su carácter de articulador del conjunto de intervenciones con implicancias en el territorio, para luego situarla dentro del sistema de ordenamiento territorial, a fin de observar los condicionantes que este marco impone.

En segundo lugar se explica la relevancia del ordenamiento territorial a nivel local, en reconocimiento de la alta complejidad de los procesos urbanos y territoriales, y por su contribución como política al desarrollo local. En este sentido se revisan también otros instrumentos y estrategias que aprovechan capacidades de los territorios locales para favorecer procesos de desarrollo local que vienen siendo utilizadas, articuladas con el ordenamiento territorial o no, como políticas alternativas.

En tercer orden, se presentan experiencias latinoamericanas en las que se observan los aspectos principales de sus sistemas de ordenamiento territorial, prestando atención a la articulación del engranaje que da marco a las políticas municipales. Posteriormente se confrontaran con un caso europeo permitiendo otra dimensión en las comparaciones.

1.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas, cuyos contenidos varían según los distintos contextos históricos a que pertenecen, han incidido directa o indirectamente sobre el territorio, condicionando a su vez a las políticas territoriales, tanto en sus contenidos, como en sus instrumentos. De este modo se entiende que los vínculos entre las políticas de desarrollo y el ordenamiento territorial son estrechos, o mejor dicho, guardan coherencia en tanto unas definen a las otras.

Si bien la intervención del Estado en la organización territorial siempre ha existido- es a partir de las décadas de los años '50 y '60 cuando el tema comienza a ser tomado explícitamente dentro de la gestión institucional y adquiere legitimidad en Latinoamérica, estando estrechamente ligado con las políticas de desarrollo en sus distintas escalas. Desde ese momento han sido múltiples los paradigmas que han guiado su acción, con lo cual fueron varias las definiciones y alcances que ha adquirido el ordenamiento territorial desde entonces (Lira, 2002, Chabalgoity, 2004.; y Kullock, 2005).

A partir de la posguerra, el concepto de desarrollo se visualiza con la seguridad económica y social, conservando hasta la década del '70 una directa relación con el crecimiento económico, momento a partir del cual se pone énfasis en garantizar los beneficios sociales del desarrollo en términos de equidad. Luego, con la consideración de las problemáticas ambientales se incorpora también la dimensión ecológica para integrarla con lo social y lo económico desde el concepto de desarrollo sustentable. Años después, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo introduce la acepción del desarrollo humano, que puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la población, valorando beneficios menos materiales, como la necesidad de un proyecto personal, la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia (Boisier, 2001).

En las dos últimas décadas, estos roles son modificados, centrándose la decisión sobre la acumulación del capital y la asignación de recursos en los mercados internacionales, reconociendo sólo a los actores globales y al mercado, como única dimensión relevante en los procesos de crecimiento, en desmedro del territorio local y sus actores.

Los enfoques más recientes incorporan la dimensión política a la noción de desarrollo, enfatizando en su construcción social (Boisier, Op. Cit.), en la promoción y fortalecimiento de confianzas y sentidos colectivos, entendiendo a las personas no como un recurso más, sino en cuanto a sus capacidades para definir el proyecto de desarrollo. Se trata de un enfoque que supera la búsqueda de acumulación del capital, para avanzar hacia la distribución e interesarse por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad (Madoery, 2005). Es decir, el desarrollo no es sólo un proceso de mejora de la eficiencia económica, sino también de la equidad social y del equilibrio territorial y ambiental (Vázquez Barquero, 1999).

Cada una de estas concepciones del desarrollo incorpora nuevas dimensiones, en las que se enfatiza las necesidades a atender (social, económica, cultural, ecológica y política), ampliando la concepción de desarrollo, con el propósito de afrontar el desafío de conducir hacia el mejoramiento de la calidad de vida de una sociedad (Ríos y Rocca, 2007).

Paralelamente, estos cambios en la forma de entender al desarrollo, en los cuales "lo territorial" es un factor fundamental, implican también evoluciones en cuanto a los actores involucrados y a los ámbitos de construcción de las políticas. Inicialmente, con una clara orientación "estado- céntrica", los sujetos dominantes del desarrollo eran los actores de la sociedad nacional (burocracia estatal, elites modernizantes, vanguardias iluminadas, actores privados corporativos). Esta matriz de pensamiento, con una pretensión normativa universal (Kozlarek, 2001) construye "recetas" teóricamente aplicables a diferentes tiempos y lugares.

Las políticas territoriales han sido nutridas por estos cambios de paradigma. Es así que han acompañado los ideales desarrollistas entre los '60 y '70, han buscado el equilibrio entre territorios desfavorecidos económicamente cuando se hicieron evidentes las diferencias entre "centros y periferias". Incorporaron la cuestión ambiental en forma progresiva, desde los '70 cuando se reconoce en el contexto internacional la necesidad de actuar activamente para minimizar los impactos de las actividades sobre el ambiente. Y se han preocupado por la cuestión metropolitana cuando se hicieron críticas sus problemáticas, o han actuado por omisión ante los procesos de especulación inmobiliaria en épocas de retiro del Estado, desde fines de los '80.

En el marco del nuevo paradigma, cuyos objetivos de desarrollo buscan mejorar articuladamente la cuestión económica, la equidad social y el equilibrio territorial y ambiental, el ordenamiento territorial ocupa también nuevos roles. Esta política se redefine para construir una visión más integradora, ya que ahora debe potenciar no sólo los recursos en el sentido tradicional (la ubicación geográfica, los recursos naturales, el ambiente, las infraestructuras, las empresas, los recursos científicos) sino que debe contribuir a la convergencia de objetivos, a veces divergentes, de la totalidad de las políticas sectoriales, para poder contribuir al desarrollo a largo plazo.

1.1.1 Concepto y Naturaleza del Ordenamiento Territorial

Según se desprende de lo recientemente planteado, el ordenamiento territorial es una política de Estado, y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo (Massiris Cabeza, 2000).

Esto implica que en el ordenamiento confluyen otras políticas, ambientales, sociales, económicas y espaciales, por lo que supone una estrategia de conjunto, y una racionalización material y administrativa de las políticas públicas. En este marco, el planeamiento es una herramienta esencial para su efectivización, como medio de coordinación de los factores físicos con los económicos y sociales, y de cooperación de las distintas administraciones con intervención (Chabalgoity, Op. Cit.).

En búsqueda de esclarecer esta definición pueden señalarse un conjunto de cualidades que debería adquirir el ordenamiento territorial para la valorización integral del territorio: carácter planificado, multidimensional, coordinado, prospectivo y democrático (Massiris Cabeza, Op. Cit):

- Como proceso planificado está sujeto a los procedimientos de la planificación, en la cual las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio, considerando los objetivos de desarrollo y las expectativas sociales. Este conocimiento sirve de base al diseño y elaboración de modelos territoriales futuros, los cuales son, a su vez, el punto de partida para la formulación, discusión y aprobación del plan y su ejecución.
- Su cualidad multidimensional deriva de la diversidad de elementos que involucra el ordenamiento en sus distintas escalas. El plan considera condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales, vistas de manera integral, como formas y estructuras territoriales espaciales cambiantes en el tiempo y en el espacio.
- El carácter prospectivo y coordinado se expresa en el énfasis en el largo plazo que se le otorga a los planes de ordenamiento territorial y en el interés por el diseño y construcción de escenarios futuros, con horizontes de tiempo determinados, hacia los cuales se orienta la política ordenadora. La coordinación debe darse entre los distintos niveles territoriales, entre las distintas políticas sectoriales, y en términos temporales (continuidad en el tiempo de las políticas).

- El carácter democrático del ordenamiento se sustenta en la legitimación social que adquiera, dando al proceso de ordenamiento un carácter participativo, especialmente en la formulación de planes locales y subregionales, escalas en las que la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezcan.

En este marco los alcances y funciones del ordenamiento territorial incluyen (Chabalgoity⁹, Op. Cit.):

- Establecer orientaciones y criterios prospectivos para la localización de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales.
- Definir estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ecológicos
- Definir y tratar el sistema de ciudades y de las áreas metropolitanas, para orientar las medidas de ordenación del territorio que propendan hacia un patrón de asentamientos humanos, determinado social y prospectivamente.
- Dotar de equipamiento e infraestructuras para contribuir a concretar de modo integral la imagen objetivo de ocupación del territorio.
- Proveer de suelo a los fines y usos previstos en los planes de ordenación.
- Diseñar y adoptar instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar las acciones de ordenamiento sobre el territorio y articular las actuaciones sectoriales que afectan su estructura.
- Coordinar los organismos del sector público con intervención en los procesos de ordenación del territorio.
- Fomentar la concertación entre los sectores público, privado y promoción de la participación ciudadana.
- Diseñar investigaciones para la promoción y estímulo de actividades económicas y sociales factibles, concordantes con los planes de ordenación.
- Promover estudios para identificar y analizar los procesos políticos y económicos de los que derivan los procesos de ordenación del territorio.

Finalmente, debe remarcarse que esta definición de ordenamiento territorial no hace referencia a una escala de planificación, sino a una política que busca coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial, por lo que considera articuladamente las distintas escalas en que el territorio requiera ser planeado: la planificación territorial, planificación regional, planificación urbana, planificación sectorial, etc. (Figura 3).

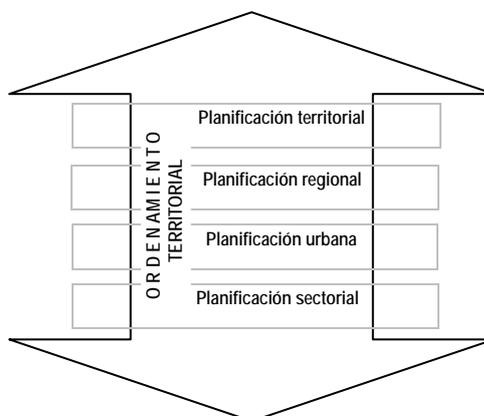


Figura 3: Las distintas escalas de planificación del Ordenamiento Territorial

Fuente: Elaboración propia (2010)

⁹ El autor enuncia las materias propias del ordenamiento territorial en referencia al caso de Uruguay, pero estos alcances son concordantes con la definición planteada anteriormente.

1.1.2 Ordenamiento Territorial dentro del Sistema Federal de Gobierno

A su vez, la política de ordenamiento territorial en Argentina y México involucra a los distintos niveles del Estado, y está claramente condicionada por los modos en que se establecen los vínculos entre estos órdenes dentro del sistema federal. Municipios, estados o provincias, y gobiernos federales se involucran en la construcción del federalismo, condicionando al conjunto de políticas, y especialmente al ordenamiento territorial.

En un estado de equilibrio del sistema federal los tres órdenes de gobierno dependen unos de otros y no pueden operar solos o compitiendo. Se deben dejar atrás los gobiernos paralelos que compiten desigualmente entre sí en un mismo territorio y ante una misma población, en esa situación, son los gobiernos locales los que más sufren las consecuencias (Gadsden, 2003). Por ello un federalismo real requiere que los niveles intermedios y locales sean fuertes, con autonomías políticas y financieras.

Para lograrlo, el federalismo requiere de la construcción de una arquitectura de gobierno coherente, que implica ciertos elementos fundamentales para poder lograr la integralidad del sistema: la descentralización política que implica una redistribución del poder público entre órdenes de gobierno; el fortalecimiento de los gobiernos locales, para lo cual es indispensable que dispongan de una infraestructura institucional adecuada; relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas; e implica crear mecanismos de comunicación y considerar al otro nivel de gobierno como capacitado para sentarse en la misma mesa; y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas (Gadsden, Op. Cit).

En este marco, que involucra a los tres niveles de gobierno y sus formas de relacionarse, se inserta el sistema federal de ordenamiento territorial, sistema que da sustento a la política de ordenamiento territorial. El rol de cada nivel de gobierno en relación al ordenamiento está fuertemente condicionado por las características de cada sistema federal, sin embargo en mayor o menor medida, las políticas de ordenamiento serán reguladas en los niveles superior e intermedio, y aplicada en estas y en los ámbitos intermedio y municipal. Conformando generalmente una cascada que va desagregándose desde el establecimiento de pautas o directrices en los niveles superiores hasta obtener mayor operatividad en los municipios.

Las posibilidades de los municipios para encarar procesos de ordenamiento territorial estarán fuertemente condicionadas por los vínculos que se establezcan entre el nivel local y el engranaje de este marco jurídico, institucional e instrumental. Reconocer al ordenamiento territorial como política en la que confluye el resto de acciones con impacto territorial implica contar con: una cobertura legal adecuada, otorgada por el marco jurídico; un desarrollo institucional para gestionar la formulación, implementación, control y seguimiento de la política; y de instrumentos para conducir a esta última, constituyendo los planes el instrumento básico del ordenamiento territorial, que garantice su carácter planificado, multidimensional, coordinado, prospectivo, y participativo.

- El marco jurídico establece las pautas generales de las políticas, las incumbencias de los organismos encargados del ordenamiento, los procedimientos y contenidos de los instrumentos de planificación, los incentivos, sanciones, etc. Constituyen este marco las pautas establecidas por las Constituciones y otras leyes generales, los instrumentos jurídicos sectoriales propios del ordenamiento territorial, y otras normas que inciden en el mismo.
- El marco institucional, que conforma un conjunto articulado de organismos que participan en la formulación e implementación de la política de ordenamiento, para garantizar la armonización de las acciones de diferentes niveles territoriales y sectoriales, su complementariedad y concurrencia. Se despliegan en los distintos niveles del Estado

dependencias, en sus variantes de secretarías, subsecretarías, direcciones y otras, que desempeñan funciones relativas a la materia, ya sea en lo relativo a la planificación, cooperación, coordinación, fiscalización, financiación o asistencia.

- El marco instrumental, que reúne las técnicas que facilitan la concreción de las distintas fases de la política. Estos se caracterizan por tener mayor o menor intervención del Estado o por ejercer mayor o menor coerción sobre las actividades privadas: la intervención e inversión pública directa, los incentivos, las exenciones, los planes. Hay instrumentos que son más eficaces y tienen mayor operatividad, mientras que otros son más costosos y requieren más recursos y tiempo. Entre los primeros se encuentra la inversión pública, que ejecutada por cualquiera de los niveles del Estado tiene una puesta en práctica mayor que por ejemplo los incentivos o las exenciones, son las que requieren mayor capacitación y tiempo en los cuerpos administrativos. De este modo, en municipios con recursos limitados la utilización de instrumentos que requieren más recursos y tiempo puede hacerse dificultosa.

Los planes constituyen el principal instrumento del sistema ya que resumen el modelo territorial deseado. Su flexibilidad y continuidad en el tiempo es requisito, de modo que puedan reformularse en función de situaciones nuevas y que sean independientes de los cambios en los gobiernos.

Del desarrollo de este conjunto de elementos, y de la calidad de sus vínculos en el marco del sistema federal, depende en gran parte el carácter y los resultados de las políticas en los distintos niveles de gobierno y la valoración del rol local en el ordenamiento. El enfoque teórico, la naturaleza e instrumentos de las políticas, su continuidad, y la asignación de un rol estable del ordenamiento en la estructura de gestión, necesariamente se ven determinados por tal combinación de factores. Es así que en el marco de un esquema de gobierno con carácter fuertemente centralista, pareciera más difícil alcanzar políticas de ordenamiento locales con fuerte sustento territorial, mientras que un sistema que privilegie el federalismo necesariamente impregna de mayor relevancia a los municipios y a los ámbitos regionales, como actores del desarrollo de sus territorios.

De no existir este marco articulado y un justo reconocimiento de la especificidad de cada nivel del Estado, es posible que se exponga a los municipios a sostener la política de ordenamiento territorial, con planes o zonificaciones, congelados al momento de su formulación y ajenos a las condiciones del contexto general. En otras palabras, las capacidades de los municipios en relación a la formulación de políticas de ordenamiento territorial, deben entenderse en el marco de esta base estructural y de sus dinámicas, de donde surgen un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación es trascendental para las políticas locales. Mas luego, esta afirmación no ignora que también otro conjunto de factores inciden en la práctica de las políticas: como la voluntad política de los gobiernos, y la disponibilidad de recursos en forma constante, entre otras cuestiones.

1.2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL

Se vio en el capítulo anterior que la revalorización del ordenamiento territorial a nivel municipal en el mundo en general, y en Latinoamérica en particular, viene encadenada con distintas discusiones sobre la descentralización que llegan a plantear el dilema de ser un instrumento de fracaso o éxito. En este trabajo interesa resaltar una postura intermedia, de equilibrio, registrando a este proceso como parte del reconocimiento del nivel local de gobierno como agente dinamizador del desarrollo, conjuntamente con la participación de la comunidad; sin ignorar la necesaria consideración global de integración de los ámbitos municipales dentro del sistema del que forma parte.

En este contexto, es objetivo de este capítulo poner en evidencia la relevancia del ordenamiento territorial a nivel local, así como también la existencia de otros instrumentos que también auspician el desarrollo local reconociendo la alta complejidad y especificidad de los procesos territoriales locales, y reconociendo simultáneamente, la insuficiencia de los esfuerzos realizados por los otros niveles del Estado en satisfacer, y entender adecuadamente las necesidades básicas territoriales de la sociedad local. y la crisis de la planificación tradicional.

1.2.1 Municipio y Políticas Públicas

El gobierno municipal es la base de la estructura de gobierno tanto en Argentina como en México. Es una institución política administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado y en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales (Reca, 2002). En términos generales, los municipios latinoamericanos son débiles, en especial los de ciudades medianas y pequeñas, a diferencia de los países europeos, cuyas tradiciones se reflejan en instituciones locales consolidadas y reconocidas¹⁰. En tiempos recientes, el reconocimiento de estas debilidades, ha conducido a una progresiva toma de conciencia sobre la necesidad de fortalecer a estas instituciones locales.

En este camino, durante las últimas décadas en ambos países se produjeron importantes modificaciones en la recepción constitucional de los municipios, cambios que inciden en las características de sus autonomías¹¹, en el reconocimiento de sus incumbencias en cuanto al desarrollo, y particularmente respecto de su rol en relación al ordenamiento territorial. Sin embargo la instrumentación de este reconocimiento municipal estuvo empapada por las profundas transformaciones producidas en el Estado a raíz de la implantación del modelo neoliberal, desvirtuándose los objetivos vinculados con el fortalecimiento de sus autonomías por la presión provocada por las nuevas funciones que debieron asumir, y por la consolidación de su rol subsidiario.

En particular, la reforma de la Constitución Nacional Argentina, de 1994, concedió al Municipio gran importancia, reconociendo expresamente al régimen municipal autónomo¹², su alcance y contenidos, quedando para las constituciones provinciales la definición de las competencias. Tal incorporación de singular trascendencia, implica reconocer la naturaleza sociológica del municipio¹³, y el carácter descentralizado de sus funciones, como justificación del Federalismo, es decir, materializando la distribución del poder territorial que el mismo exige (Reca, Op. Cit.).

Sin embargo, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, no se reconoce la autonomía municipal, en clara contradicción con la Constitución Nacional. En la realidad las competencias municipales, es decir aquellas tareas que la ley le asigna al gobierno local, no variaron mucho respecto de las anteriores¹⁴. A las funciones tradicionales se suman desde la década del '90 otras relacionadas con nuevas demandas de los ciudadanos; un conjunto de competencias emergentes de la desconcentración de tareas de los niveles superiores del estado, algunas formales como la administración de políticas sociales y programas, la asistencia a la micro, pequeña y mediana empresa, la salud; y otras informales, por ejemplo, el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, el fomento de la inversión privada en el territorio, el mantenimiento preventivo de la estructura escolar, la

¹⁰ No obstante, pueden mencionarse excepciones, donde bajo la orientación y capacidad del liderazgo de gobernantes locales, y bajo ciertas circunstancias, se ha logrado cierto desarrollo de sus instituciones, propiciando nuevas formas de relación con la sociedad civil y formas político institucionales (Iturburu, 2000).

¹¹ La autonomía municipal es la potestad dentro del Estado que dota a los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios (Cravacuore, 2006).

¹² Artículo 123 de la Constitución Nacional.

¹³ Es decir que el municipio es una institución natural y necesaria basada en las relaciones de vecindad. El municipio según las escuelas sociológicas es una entidad anterior a la legislación, a diferencia de las escuelas jurídicas que consideran que es la ley la que los crea.

¹⁴ Entre ellas: la construcción y mantenimiento de infraestructura: el alumbrado, los parques, la vereda, la plaza, el camino vecinal; la regulación de todas las actividades que se desarrollan en el territorio: el poder de policía, sobre el hábitat; la habilitación para construir una casa, las actividades económicas o la regulación del tránsito.

preservación del patrimonio cultural de la ciudad, y la reparación de las redes viales interjurisdiccionales (Cravacuore, 2006). Este traspaso de competencias puso en dificultades a la mayoría de los municipios, aumentando la dependencia de las transferencias económicas de los gobiernos superiores (Iturburu, Op. Cit.).

La Constitución Provincial tampoco contempla en forma expresa la gestión del ordenamiento territorial, sin embargo incorpora preceptos vinculados con temas territoriales, ambientales, patrimoniales, de acceso a la tierra y la vivienda, y de la misma se desprende que la gestión de las ciudades es una atribución de los municipios. Al ser los responsables primarios del ordenamiento urbano de sus ciudades y territorios, elaboran sus estrategias de desarrollo y los marcos regulatorios para el uso y la ocupación del suelo (Zanzoterra, 2009.).

Para hacerse cargo de las viejas y nuevas funciones y demandas en general los municipios cuentan con escasos recursos. Recursos municipales que provienen básicamente de dos fuentes: la misma jurisdicción (tributarios y no tributarios) y no jurisdiccionales (por coparticipación y otros aportes extraordinarios). Estos últimos son asignados en función de su tamaño poblacional, superficie y servicios transferidos por el Estado. Esto significa que los municipios más pequeños tienen una realidad más comprometida en cuanto a los recursos disponibles, situación que se acentúa por las dificultades de recaudación por carencia de recursos humanos y tecnológicos, y porque la capacidad de presión ciudadana para el no pago es más grande. A consecuencia, los gobiernos locales que concentran menor población poseen estructuras poco sustentables, que enfrentan problemas para administrar las competencias delegadas, no solo las nuevas sino las tradicionales (Cravacuore, 2006).

Similar proceso ha ocurrido en México, donde las reformas constitucionales concedieron gran importancia al municipio, reconociéndolo como la estructura más cercana a la ciudadanía, y particularmente en cuanto a sus incumbencias para participar en la promoción del desarrollo y el ordenamiento territorial. Según estas transformaciones el municipio mexicano es constitucionalmente libre y adquiere nuevas responsabilidades en cuanto a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en la participación de la creación y administración de reservas territoriales, en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, en el otorgamiento de licencias y permisos para la construcción, y en la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas¹⁵.

Sin embargo esta libertad concedida a los municipios también está restringida por diversos factores, entre ellos, la realidad económica, que los condiciona desde la Federación y los Estados; la escasa participación de la sociedad civil, reducida al campo de las elecciones; y por la continuidad de su rol subsidiario en cuanto a la promoción del desarrollo y el ordenamiento urbano, reducidos a una función normativa – administrativa que basó su actuación en la elaboración de planes y la expedición de licencias de construcción (Villar Calvo, 1998). Este condicionamiento para ejercer sus autonomías se ejemplifica al observar la incidencia por niveles de gobiernos en el ejercicio del gasto público, en el año 2000 el gobierno federal ejerció el 71.2% del gasto público, el estatal el 23,7%, y el municipal el 5,1% (Ziccardi, 2003).

Debe esclarecerse que, si bien los municipios mexicanos tienen competencias que son muy amplias, en la práctica resultan muy estrechas. Esto se manifiesta entre otros aspectos, en un manejo dificultoso y desactualizado del catastro; en dificultades para recaudar impuestos, contribuciones y demás ingresos; problemas para administrar los servicios de agua potable, basura, limpieza, jardinería, rastos; e insolvencia para planear las formas de ocupación y usos del suelo, o crear y controlar las reservas territoriales (Ziccardi, 1996). E incluso muchos municipios asumen no sólo esas funciones, sino también otras como, el

¹⁵ Art. 115 constitucional. Fracción V.

suministro de transporte público, o la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular, o la producción de equipamiento e infraestructura (Ziccardi, 1996).

Esta realidad adquiere mayor complejidad si se observa la heterogénea composición de los gobiernos locales de Argentina y México, diferencias que son más notables si se compara entre municipios pertenecientes a las grandes áreas metropolitanas y el resto. En Argentina el 82,4% de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes (Iturburu, Op. Cit.) mientras que en México para el año 1995 sólo el 12,7% de los municipios poseían una población de más de 50 mil habitantes. Es decir, existen unos pocos municipios grandes, que concentran la mayor parte de la población, y una mayoría de municipios pequeños y medianos que reúnen una pequeña porción de la misma, en la fracción más grande de territorio.

Un análisis de las características geográficas, socioeconómicas y poblacionales, y específicamente de las realidades de los gobiernos locales permite identificar en ambos países el fenómeno denominado Inframunicipalismo, caracterizado por la pequeña cantidad de población que asisten los gobiernos locales (Iturburu, Op. Cit.). Es característico de estas pequeñas municipalidades el poco desarrollo de sus estructuras institucionales, las que sin embargo generan cargas indebidas para los recursos de la sociedad local; la limitada población a la que se brindan servicios, por la falta de economías de escala; y la capacidad limitada para administrar las competencias municipales, aún las más básicas (Iturburu, Op. Cit.).

1.2.2 Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Local

El ordenamiento territorial, entendido como responsabilidad primaria del Estado municipal, debe propender de manera decisiva a los procesos de mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, en términos físicos, ambientales, social, y económico. Dado el carácter integral y transversal que adquiere como política, es imprescindible que sus lineamientos se encuadren dentro de los objetivos de desarrollo del municipio, y que el mismo se convierta en el principal responsable de su formulación e implementación dentro de su ámbito territorial.

De este modo, el ordenamiento territorial se constituye en una política de carácter estructural a nivel municipal, ya que debe contribuir a articular las nuevas y viejas funciones en su impacto territorial y urbano, fundamentalmente para los gobiernos locales que buscan constituirse en protagonistas del desarrollo económico y social. Ante estos desafíos las políticas de ordenamiento municipal deben establecerse como práctica cotidiana que vincule transversalmente al resto de las políticas, tanto del propio nivel de gobierno como de los otros. Es por ello que se debe avanzar de la clásica elaboración de zonificaciones, o formulación de planes espaciales, anclados en su fecha de formulación, hacia una ejercitación multidimensional y ajustada a las situaciones particulares de cada contexto local, donde el ordenamiento territorial integre, mediante un proceso planificado continuo, al resto de las políticas.

Más allá de las distinciones y de la diversidad de municipios existentes al interior de cada país, el gobierno local debe cumplir con incuestionables funciones básicas vinculadas con la organización, armonización y administración de la ocupación y uso del espacio para el logro del desarrollo sostenible (Massiris Cabeza, 2004), entre ellas Ziccardi (2003) menciona seis, la promoción de un desarrollo económico sustentable; el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales; la preservación de la identidad cultural y étnica; la conservación del patrimonio histórico; el suministro de los servicios públicos básicos; y la promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

Con la intención de avanzar desde estas proposiciones conceptuales y generales, hacia la concreción de las políticas en la escala municipal, vale rescatar un estudio en el que Montes Lira (2001) valoriza al ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales para América Latina, reconociendo la posibilidad de incorporar componentes innovadores para el logro de los nuevos objetivos y garantizar el carácter planificado, multidimensional, coordinado, prospectivo y democrático que debe tener como política (Massiris Cabeza, 2004).

En el mencionado trabajo se presentan experiencias que dan cuenta de la utilización de planes de ordenamiento territorial en los que a una base estructural heredada de la planificación tradicional, se le agregan componentes estratégicos y flexibles. En estas prácticas las innovaciones apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación. Su esencia consiste en permitir la adecuación de las disposiciones del plan a la realidad cambiante y se concreta en una serie de instrumentos que le dan vida y lo hacen operativo. Sin embargo, el concepto de la flexibilidad para cumplir su cometido, debe en primer lugar, fundarse en un soporte inamovible dado por principios generales expresados en el marco legal vigente, y por una serie de objetivos generales y particulares expresados en los planes que dan marco. Del mismo modo, se requiere de una legitimación social dada por el respaldo y consenso ciudadanos a través de la participación (Montes Lira, Op. Cit.).

Confirmando el carácter de proceso planificado del ordenamiento territorial, y profundizando en la formulación de procedimientos posibles para concretarlo, Montes Lira (Op. Cit.) afirma que, en los nuevos planes de ordenamiento deben coordinarse adecuadamente dos conjuntos de mecanismos, los “componentes estructurales” y estables de los Planes, heredados de la planificación tradicional, cuya base es la estrategia a largo plazo, el proyecto ciudad y desde el punto de vista legal, la seguridad jurídica; y los “componentes de innovación”, que dan cuenta de la contingencia del plan, la estrategia inmediata caso a caso, los planes especiales y en general todos aquellos elementos que dan operatividad y que son expresión de la indispensable flexibilidad del plan. Los componentes estructurales constituyen el marco de referencia general de las múltiples y diversas actuaciones e intervenciones urbanas, imponen restricciones y reglas claras para actuar. Los componentes que dan cuenta de la flexibilidad constituyen el marco de referencia preciso e inmediato de las intervenciones urbanas concretas que se pretende llevar a cabo (Montes Lira, Op. Cit.).

La eficiencia hace referencia a la operatividad de la flexibilidad, se manifestaría a través de la previsión de la instrumentación, a partir de herramientas novedosas de gestión urbana que permiten la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras. La eficiencia de la planificación dentro de un marco flexible, exige a su vez de una férrea voluntad política para lograr cumplir con sus objetivos (Montes Lira, Op. Cit.).

Esta diversidad de elementos involucrados, y el reconocimiento cambiante en el tiempo y en el espacio, favorecen la necesaria cualidad multidimensional que debe adquirir la política de ordenamiento.

Por su parte, el carácter democrático, verificado en la participación social, se constituye en el soporte y legitimación de la flexibilidad; se caracterizaría por la incorporación de los diversos actores sociales —las entidades públicas, el sector privado, y la denominada sociedad civil— en todas las etapas de desarrollo del plan desde su elaboración, hasta su aplicación, evaluación y revisión. (Montes Lira, Op. Cit.).

Para Montes Lira, la participación y la eficiencia confluirían en el establecimiento de otro elemento clave para las políticas de ordenamiento: el “Régimen de Prioridades”, donde se manifiesta una dimensión de su carácter prospectivo y coordinado.

Establecer prioridades implicaría hacer elecciones y tomar decisiones dentro de un sistema preestablecido. Las prioridades se manifestarían en la adopción de ciertos principios, objetivos e instrumentos. Serían en general los instrumentos de mayor relevancia del plan los que darían cuenta de los diversos niveles, rangos o jerarquías, a partir de los cuales sus disposiciones se harían aplicables en la ciudad real, en un momento determinado. Finalmente los instrumentos de seguimiento, revisión y modificación del plan permitirían ajustar y actualizar las prioridades del plan a través del tiempo, es decir retroalimentarlo. (Montes Lira, Op. Cit.).

1.2.3 Otros Instrumentos y Estrategias para el Desarrollo de los Territorios Locales

En sintonía con las nuevas modalidades e instrumentos para alcanzar el logro de los objetivos del ordenamiento territorial, y con base en, la crítica a la planificación territorial tradicional¹⁶, y en reconocimiento de las nuevas funciones municipales, se han formulado e implementado otros instrumentos que resultan innovadores¹⁷ porque aprovechan capacidades de los territorios locales para coadyuvar en procesos de desarrollo local en forma novedosa.

Como parte de distintos procesos, durante los últimos años se han extendido en Latinoamérica, propuestas innovadoras de políticas que sostienen sus bases en la valoración de la complejidad y diversidad de los territorios, por lo que recurren a modalidades de planificación y gestión acordes, que otorgan mayor importancia a los procesos de las políticas, con acciones de coordinación, participación, planificación, y cooperación, entre otros aspectos.

Interesa rescatar en este trabajo las modalidades más difundidas en nuestro contexto, entre ellas las que otorgan un alto valor al componente participativo para dar mayor legitimidad, efectividad, y continuidad, al proceso de la política; y las prácticas de cooperación y solidaridad territorial entre diferentes jurisdicciones, cuyo fin es el logro de objetivos que de forma aislada no podrían obtenerse. Se profundiza a continuación en el conocimiento de sus fundamentos principales y en las posibilidades de su articulación con el ordenamiento territorial.

1.2.3.1 La Planificación Participativa

La inclusión de la participación en el proceso de las políticas locales, es una respuesta que surge para abordar un aspecto de la complejidad del territorio, no tratándose de una alternativa a la democracia representativa, sino de una cualificación que tiene por objetivo un mejoramiento sustancial en su legitimidad, continuidad y viabilidad, además de conferir transparencia a las gestiones de gobierno y de publicitar la asunción de sus responsabilidades.

Tanto en Argentina como en México, la participación social es valorada desde lo legal e institucional, en los distintos niveles del Estado como complemento de las decisiones gubernamentales. No obstante sus efectos vinculantes son limitados. La participación social es desplegada de diversos modos en los procesos de las políticas, adquiriendo distinto peso en su formulación e implementación. De este modo, la participación puede procurarse para validar ciertos aspectos, para la construcción de fases de la misma, acceso a la información pública, como complemento de los conocimientos generados por las

¹⁶ Sostenida desde los años '70, basa sus argumentos en la predominancia de aspectos físicos funcionales en sus contenidos temáticos, en la supremacía de la escala urbana para la actuación, en la fuerte diferenciación entre los procesos de planificación y gestión, y en la superioridad del estrato profesional en desmedro de la participación de otros actores sociales en la formulación (Kullock, 2005).

¹⁷ Se refiere a Innovación en el sentido que le otorga Schweinheim (1998), es decir como el proceso de aprendizaje – cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original. La novedad original puede ser entendida como las variaciones y recombinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes en el sistema político.

instancias técnicas, o como un componente fundamental para la identificación de los problemas que aquejan a la sociedad, la toma de decisiones, y la ejecución y control.

Al respecto, Ziccardi (2004) identifica tres tipos de mecanismos de participación ciudadana que se han activado con mayor frecuencia en la última década i) Mecanismos de consulta (encuestas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de internet); ii) Mecanismos de diseño de políticas sociales (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas); iii) Mecanismos de diseño, implementación, y monitoreo de políticas sociales (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo). Entre las distintas modalidades, se destacan por su extensa difusión en Latinoamérica, la planificación estratégica y la gestión asociada.

Planificación Estratégica Participativa

Como se ha explicitado, la utilización de la planificación estratégica participativa, se sostiene en tanto permite contribuir a la incorporación de los problemas y potencialidades locales, incrementando la capacidad social en las decisiones (Pujadas y Font, 1998) en la búsqueda de un mayor reconocimiento de las especificidades de cada territorio, y un mayor acercamiento a la concreción de las decisiones.

En términos generales son los mismos procesos que conducen a que el ordenamiento territorial adquiera un nuevo rol dentro de las políticas municipales, los que conducen a que la planificación estratégica participativa sea utilizada como instrumento para proyectar el futuro local. Entre ellos, la asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local, producto de los procesos de descentralización; la visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente en los últimos años, y que por lo tanto es necesario asumir nuevas pautas de gestión para direccionar ese desarrollo; la revalorización del papel de los territorios en los procesos de desarrollo; la percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión son ineficientes y no se adaptan a las nuevas circunstancias; y el acceso a información de gestiones estratégicas exitosas en ciudades y regiones principalmente europeas (Tauber et. Al., 2006.).

En este tipo de planificación es tan importante el componente político del proceso de planificación, como el participativo con el que se construye. Para Tauber et. Al. (Op. Cit.) es un proceso que deben afrontar las comunidades, en la búsqueda de su desarrollo integral –urbano, social, económico y ambiental- basado en la previsión de futuro. Para el autor se trata de un proceso cíclico de verificación permanente del estado de situación de la comunidad y su territorio, de análisis de su proyección, de definición de metas basadas en el estado actual y previsto, y en el consenso para alcanzarlas y en la evaluación de resultados y cambios para reciclar indefinidamente el proceso.

Esclareciendo esta definición, sirven las cualidades de flexibilidad, adaptabilidad y etapabilidad, con las que Pujadas y Font (Op. Cit.) caracteriza a este tipo de planificación. Flexibilidad, en tanto que si bien existe un esqueleto metodológico generalizable, este no debe constituirse en un límite que dificulte la aprehensión de la realidad que se quiere transformar. Adaptabilidad, ya que la metodología debe adecuarse a las especificidades del territorio al que se aplica. Y etapabilidad, en alusión a su desglose en sucesivas etapas encadenadas en el tiempo, entre ellas: organización del plan e identificación de temas críticos, diagnóstico interno y externo, definición de metas, objetivos y estrategias, y definición de los objetivos para cada línea estratégica e identificación de acciones a desarrollar.

En el esquema metodológico referido pueden destacarse siete momentos de gran importancia (Fernández Güell, 2006): el "arranque del plan", que permite crear el capital social, la elección del líder, la implicación de los agentes, la formulación de un

modelo organizativo y de la política de comunicación); la "caracterización de los modelos de Desarrollo" en términos físicos, económico y social; el "análisis externo", de reconocimiento de oportunidades y amenazas fuera de control; el "análisis interno", de confirmación de los recursos humanos, actividades productivas, comunicaciones, calidad de vida, y apoyo público; la "formulación de la visión estratégica", para la construcción del modelo de futuro deseado; el "desarrollo de estrategias", de formulación de programas de actuación, y del plan de acción; y por último, la "implantación", apoyada por su difusión, implantación, revisión.

Distintas experiencias de planificación estratégica fueron muy difundidas hacia fin del siglo XX en Latinoamérica, auspiciadas por los niveles locales de gobierno en forma individual y en asociación de municipios, aunque mayormente diseñadas o conducidas por actores no pertenecientes al espacio local, ya que estos no contaron con los recursos adecuados para hacerse cargo de su formulación e implementación, motivos por los cuales en muchos casos se verifica frustración y congelamiento de la movilización participativa (Poggiese, 2005). Algunas críticas han recaído sobre la utilización de este tipo de experiencias, unas veces porque han visto truncados sus procesos en las fases diagnósticas, por carecer de una mínima institucionalidad, participación y consenso sociales para impulsar su seguimiento y promoción; por la incorrecta definición de objetivos y selección de proyectos; por la "banalización" del instrumento, precisamente porque tiene valor de "contrato político" pero no de norma jurídica; o por constituirse en pseudo legitimación de un conjunto de actuaciones y proyectos solo articulados en el papel (Borja y Castells, 1998).

En reconocimiento de las dificultades que pueden surgir en el proceso, y para que un Plan Estratégico Participativo se constituya en un instrumento de gestión con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo de los espacios locales, resultan requerimientos trascendentales, el lograr de la autonomía en los municipios, la descentralización, la institucionalización de criterios regionales participativos y fuertemente articulados, y el fortalecimiento de las instituciones locales (Tauber et. Al, Op. Cit.). Cuestiones a las que debe agregarse la necesidad de construir un marco jurídico que le de sustento, evitando así su vaciamiento de contenidos.

La Gestión Asociada

Otro modelo utilizado para promover la política urbana y territorial, que busca aumentar la participación popular en la formulación de políticas públicas, es la Gestión Asociada. Se trata de modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil, en su sentido más amplio. Aunque son los órganos de gobierno los que tienen la responsabilidad de tomar las resoluciones según sus competencias legales, la preparación de esa decisión debe ser participativamente articulada (Redin y Morroni, 2002).

El modelo de cogestión se sustenta en un conjunto de metodologías elaboradas por FLACSO¹⁸, basada sobre tres principios rectores: que la iniciativa puede ser del Estado o del Tercer Sector¹⁹, pero el procedimiento metodológico y los escenarios de planificación y de gestión serán los mismos; el reconocimiento de temas del desarrollo urbano-socio-ambiental que abandonados por el Estado, quedan sin asignación de responsabilidades pero no son aceptables ni tolerables por el mercado, y;

¹⁸ Existe una "familia de metodologías" de Planificación Participativa y Gestión Asociada creadas por FLACSO para compensar, en base al uso combinado de varias de ellas, las dificultades surgidas en el contexto restrictivo neoliberal (Redin, Op. Cit.). Fueron creadas para afrontar distintos requerimientos y coyunturas bajo la misma concepción.

¹⁹ El Tercer Sector es el conjunto de instituciones sociales que actúan fuera de los límites del Estado (Primer Sector) y del Mercado (Segundo Sector).

la valorización de una influencia mutua, entendiendo que la recuperación y recomposición de un sector depende de la recuperación del otro.

Esta concepción entiende a la planificación como un único proceso de transformación constante, con la idea central de planificar mientras se gestiona, y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar (Redin y Morroni, Op. Cit.).

Todo proceso de desarrollo local gestado de este modo debe reunir un conjunto de condiciones para que resulte movilizador y positivo (Poggiese, 2000): la utilización de una metodología interdisciplinaria, multisectorial y participativa adecuada a la complejidad abordada; la movilización de procesos de efervescencia creativa e innovadora que envuelvan a la población involucrada en el proceso de desarrollo local; la construcción de escenarios formalizados de planificación y gestión en un proceso continuo de profundización estratégica y agregación de actores; la voluntad de asociarse y de ampliar los alcances de las prácticas democráticas, sosteniéndolas en las reglas de la planificación participativa; y la voluntad política como condición sine qua non, aunque la iniciativa no le pertenezca.

Para alcanzar estas condiciones se precisa de la existencia de un grupo promotor, que asegure su conducción metodológica; de la preparación y sensibilización técnica y metodológica de trabajo y participación; y la constitución de sistemas de gestión del plan que sean lo suficientemente amplias y abarcativas del espectro de actores necesarios. Para que en la marcha del proceso el plan no adquiera un carácter pasivo, dominado por la rutina burocrática de los procedimientos, será necesaria la implementación de acciones coherentes con el paquete de estrategias que dan sentido a la concepción estratégica prefigurada. (Poggiese, 2000).

La gestión asociada para el ordenamiento territorial es una estrategia compatible, que busca aprovechar el potencial vinculado al saber sobre las necesidades y oportunidades, y sobre el saber hacer desde las organizaciones, y el Estado para planificar.

Vínculos del ordenamiento territorial con la planificación estratégica y la gestión asociada

Interesa ahora ahondar en los roles complementarios existentes entre el Ordenamiento Territorial y, la planificación estratégica participativa y la gestión asociada. Resulta útil aplicar las especificaciones que tanto Pujadas y Font (Op. Cit.), como Fernández Güell (Op. Cit.) formulan sobre la articulación del ordenamiento con la planificación estratégica.

Pujadas y Font (Op. Cit.) afirman que la planificación estratégica tiene un rol complementario, destacando su carácter intersticial con sus distintas modalidades: el planeamiento urbano, la planificación territorial, la planificación regional, y la planificación sectorial. Particularmente con el planeamiento urbano, el autor afirma que la planificación estratégica no es una alternativa por tanto carece de carácter normativo, sino que es un complemento que permite formular desafíos, alternativas y líneas de acción que escapan de las competencias propias del planeamiento urbano, pero que son de carácter básico para la evolución futura de la ciudad. En tanto que comparte con la planificación territorial la misma variedad temática, y una similar amplitud de perspectivas, ya que las divergencias están en que un plan estratégico no tiene carácter normativo, pero está encaminado a la acción, mientras que un plan territorial define un escenario futuro que se ha de desarrollar en el planeamiento derivado posterior. Por su parte, las relaciones con la planificación sectorial, obedecen a que una buena parte de las acciones y medidas propuestas por un plan estratégico, son competencia de diversos organismos sectoriales. Finalmente, rescata que con la política regional comparten la preocupación por el desarrollo económico.

Similar complementariedad, potencialidades y limitaciones reconoce Fernández Güell (Op. Cit.) al plantear tres escenarios de futuro para la planificación estratégica en los que esboza su papel a mediano y largo plazo: en un primer escenario, los planes estratégicos se consolidan como un proceso de planificación preliminar y director de los planes sectoriales que se elaboran en una ciudad o territorio, incluso con carácter legal y vinculante dentro del marco jurídico urbanístico; en un segundo escenario, la planificación estratégica pierde su independencia, pero es asumida como una parte integral de los planes de ordenamiento urbano porque aporta un claro valor añadido en la fijación de criterios, objetivos y estrategias y de refuerzo de su legitimidad; y un tercer escenario, donde los planes estratégicos desaparecen como tales procesos, pero en casos concretos sus instrumentos de análisis y sus modelos de participación perviven y son integrados en los procesos sectoriales de planificación de corte tradicional.

1.2.3.2 La Colaboración Intermunicipal

En coincidencia con las estrategias anteriores, la colaboración intermunicipal, surge como respuesta crítica al centralismo del Estado, revalorizando las especificidades y capacidades de los territorios locales y regionales, pero también como derivación de la retirada del Estado de sus funciones tradicionales. En este caso se trata de una estrategia que apunta a la colaboración horizontal entre jurisdicciones de distinta magnitud para cumplir fines precisos. El enfoque se sustenta en que "lo local" está conformado por una unidad territorial, económica y social, no necesariamente circunscrita a los límites jurídicos del municipio. La práctica de colaboración intermunicipal refiere entonces a la capacidad que pueden ejercer las administraciones municipales para alcanzar escala local y generar núcleos de atención en torno a problemáticas de interés común que no se podrían abordar de manera individual por sus características. (Clemente, 2006)

El origen de las experiencias actuales de colaboración entre jurisdicciones puede rastrearse en casos de asociaciones entre municipios para mejorar problemas metropolitanos, énfasis que cambia a fines del siglo XX aprovechando su potencial en la aplicación de políticas para gobiernos locales pequeños y medianos. Esta revaloración de la colaboración intermunicipal surge ante la búsqueda de nuevas escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global; la desconcentración estatal que busca mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio; una necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones sólidas frente a otros actores; un discurso planificador que reconoce las particularidades regionales para la promoción del desarrollo; un incremento de las nuevas funciones municipales que generan complejidades adicionales para los gobiernos locales, especialmente aquellos con menores capacidades institucionales; la detección del inframunicipalismo para la prestación de servicios públicos; y las políticas de promoción del asociativismo intermunicipal (Cravacuore, 2006).

Las denominaciones que han adquirido estas formas de colaboración entre municipios han sido varias, como también han sido diversos sus objetivos y metas, mecanismos de financiamiento y grados de participación social. Considerando la finalidad de estas asociaciones Cravacuore (2006) reconoce dos modelos básicos: uno vinculado a la prestación de servicios públicos y el otro a la promoción del desarrollo.

Los consorcios de servicios son entes intermunicipales constituidos para la prestación de un servicio público, buscando un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración. Fueron utilizados, en localidades con población reducida, para la construcción de obras públicas, de servicios públicos, la promoción del turismo, el control bromatológico, la compra conjunta de bienes, la gestión de residuos sólidos urbanos, entre otros servicios que no eran económicamente viables por la escala del municipio (Cravacuore, 2006). Por su parte, los entes microrregionales, integrados por un conjunto de gobiernos locales, buscan colectivamente el desarrollo local o regional, por lo que, a diferencia de los anteriores

implican un nivel mayor de coordinación entre los gobiernos locales, dado que la agenda intermunicipal incluye a todos los órdenes de la administración.

En Latinoamérica esta modalidad de gestionar políticas en cooperación ha sido ampliamente utilizada. En la Provincia de Buenos Aires, la experiencia de los consorcios y corredores productivos intermunicipales, para promover el desarrollo regional e impulsar proyectos productivos, ha sido una experiencia que se propagó durante los '90²⁰, que buscó construir un nuevo espacio institucional (regional supramunicipal) de la mano de los propios actores territoriales. Esta regionalización implicó un cambio de perspectiva respecto al esquema de regionalización difundido durante los 60 y 70, ya que para diseñar la nueva organización del territorio provincial, se enfatiza en los flujos de circulación e intercambio, ponderando la conectividad frente a la proximidad, que fundamentaba la delimitación polarizada anterior (Gorenstein, 1998) además del cambio en lo institucional en lo que respecta al rol de los actores territoriales, y el énfasis puesto en la identificación de proyectos concretos (Elgue y Haddad, 2002). Sin embargo el origen de estas experiencias debe interpretarse como una reacción local ante la carencia de políticas nacionales o provinciales de desarrollo (Cravacuore, 2001).

Estas iniciativas han tenido resultados dispares, en su mayoría han sido escasos o sectoriales, en tanto se han constituido los consorcios para la resolución de problemas puntuales. Los limitados efectos de esta política pueden hallarse ahondando en su dimensión política, en tanto los consorcios no se constituyen en instituciones de gobierno; en la modalidad de gestión, dado que el Estado provincial carece de estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio, (Villar, 2007); y en la debilidad institucional de los gobiernos municipales para sostener políticas a largo plazo.

1.2.4 Requerimientos del Ordenamiento Territorial Municipal

En reconocimiento de las nuevas responsabilidades de los municipios sobre el ordenamiento territorial, retomando temas abordados transversalmente por los instrumentos recién presentados, y en sintonía con las cualidades que debe sostener la política, abordadas en capítulos anteriores, pueden compendiarse algunos aspectos generales que resultan relevantes en los procesos de ordenamiento territorial municipal:

- Promover **la integralidad y coordinación**, en tanto se articulen componentes físicos, sociales, económicos, y políticos, con el fin de superar la planificación sectorial; y promover la coordinación y asociación para encarar la complejidad de los procesos territoriales.
- Adecuar las **metodologías a la especificidad de los distintos territorios**, en la búsqueda de entender cada contexto local, revalorizando los territorios en la formulación e implementación de las políticas. Reconocimiento que conduce a entender los ámbitos locales en interacción con un contexto geopolítico, socioeconómico, y natural mayor que afecta su funcionamiento y relaciones, y no como sistemas cerrados y estáticos.
- Promover **procesos de planificación**, no resultados estáticos. Buscando construir procesos que sienten las bases para una acción integrada y a largo plazo donde se establece un sistema continuo de diagnóstico y de toma de decisiones que involucra la participación social a lo largo del mismo.
- Propagar **estrategias innovadoras**, que originen variaciones y re combinaciones de estrategias, recursos, sistemas y tecnologías disponibles en los ámbitos locales para causar acciones que tengan como objetivo el ordenamiento territorial para coadyuvar al desarrollo local.

²⁰ Estas experiencias reconocen su origen en el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, constituido a partir de la iniciativa de distintos gobiernos locales para fomentar políticas que favorecerían el desarrollo de la región. Luego de esta experiencia, el gobierno de la Provincia, regionalizó la totalidad del territorio de su interior con la finalidad de descentralizar en lo económico y social las políticas de desarrollo.

- Requerir **compromiso en la gestión de actores pertenecientes a diferentes ámbitos**. Ya sea pertenecientes a esferas de gobierno, jurisdicciones o escalas diferentes; públicos o pertenecientes a la sociedad civil, pero se resalta la necesaria coparticipación y articulación (horizontal, vertical, público - privada, publico – publico, etc.) en la formulación e implementación de la política.
- Buscar la **complementariedad entre políticas y estrategias de desarrollo y de ordenamiento territorial**. De este modo la planificación participativa, el asociativismo municipal, u otras estrategias construidas para la formulación y sostenimiento de las políticas de desarrollo de los gobiernos municipales, son ámbitos en los que se definen los contenidos de las políticas de ordenamiento territorial; o bien instituirse como instrumentos que alimentan con sus insumos, cargados de legitimidad, a los procesos de ordenamiento territorial.

1.3 EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En términos generales puede afirmarse que dejada atrás la década del 90, aún continúan vigentes los impactos de la cruda implementación del modelo neoliberal, que provocó las más grandes transformaciones socio territoriales ocurridas en Latinoamérica durante las últimas décadas, entre ellas: el continuo crecimiento de la población urbana, junto con el gradual descenso del tamaño relativo de la ciudad primada, y la canalización de los flujos poblacionales hacia ciudades más pequeñas (Portes y Roberts, 2007), el crecimiento poblacional y físico de las metrópolis; el desorden en la construcción de la ciudad; la privatización de bienes, infraestructuras y servicios públicos; los procesos de fragmentación socio territorial; la exclusión social y territorial en el acceso a los servicios públicos; la alta conflictividad y violencia urbanas; y la alta contaminación de la ciudad y el deterioro de los recursos naturales (Pradilla Cobos, 1998). Conjunto de procesos que confirman la necesidad de apelar al ordenamiento territorial, como política integradora en el territorio de la cuestión económica y social.

En Latinoamérica, las políticas de ordenamiento de cada nación y cada entidad territorial, son respuesta a estas problemáticas generales y a otras específicas. En términos generales están fuertemente condicionadas por las características de sus sistemas de gobierno, de sus sociedades, y por la valoración que recibe el ordenamiento territorial como política pública. Los casos de Venezuela y Bolivia son destacados en varios estudios como los de más experiencia en la materia en la región (Massiris Cabeza, 1999 y Zanzoterra, Op. Cit.), en lo atinente a la articulación de sus sistemas de ordenamiento territorial, marco que favorece la constitución de procesos de ordenamiento sujetos a los procedimientos de la planificación, de calidad multidimensional, con carácter prospectivo, coordinado y participativo.

Es necesario destacar que las entidades territoriales de la organización política administrativa varían en número, nombre y naturaleza entre los diferentes países, como también el número de niveles administrativos en que se desagrega el sistema de gobierno. A efectos de describir y caracterizar en forma breve estos aspectos, se resumen Cuadro 3 sus principales características:

	Venezuela	Bolivia
Extensión	916.445 km ²	1.098.581
Población / Densidad	27.030.656 hab. (2005) / 27,4 hab/km ²	10.027.644 / 8,76 hab/km ²
Sistema político administrativo	Federal	Unitario
Niveles de gobierno	3: Nación, Estados y Municipios	3: Nacional, Prefecturas Departamentales y Municipios
Cantidad de Municipios	1282	327
Área promedio por municipio	700 km ²	3359 km ²
Población Promedio por municipio	20000 hab.	30665 hab.

Cuadro 3: Características de la estructuración territorial y de la organización política de Venezuela, Bolivia, Argentina y México

Fuente: Elaboración propia.

1.3.1 La experiencia en Venezuela y Bolivia

Si bien en Latinoamérica el ordenamiento territorial constituye una experiencia reciente, a nivel nacional fue Venezuela el primero en aprobar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en el año 1983 (Massiris, Op. Cit.). El sistema entonces gestado tiene sustento constitucional, y considera la noción de ordenamiento territorial como una política de Estado, dirigida a la promoción y regulación de la ocupación y uso del territorio nacional, a la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, las actividades económicas y sociales de la población y la cobertura del equipamiento de infraestructuras de servicios, en armonía con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, en función de la protección y valoración del ambiente, a fin de lograr los objetivos del desarrollo sustentable, crear las condiciones favorables a la recepción del gasto público y la orientación de la inversión privada como parte integral de la planificación económica y social de la Nación (Massiris, 1999).

En el Cuadro 4 pueden apreciarse los componentes del sistema de ordenamiento territorial en **Venezuela**, y el distinto grado de definición que adquieren por niveles del Estado. El contenido cada uno de ellos puede observarse en el Cuadro 2 del anexo.

	MARCO JURÍDICO	MARCO ADMINISTRATIVO	PRINCIPALES INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN
Superior	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2005) Ley Orgánica del Ambiente (2007) Ley Orgánica de Planificación (2001) Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas Ley de los Consejos Locales de Planificación	Comisión Nacional de Ordenación del Territorio Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales Renovables Ministerio de Agricultura y Tierras Ministerio de Infraestructura	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Plan Nacional de Desarrollo Regional Plan Nacional de Ordenación del Territorio Planes Sectoriales
Intermedio		Comisión Regional o Estatal de Ordenamiento Territorial	Planes Regionales y Estadales De Ordenación Territorial
Local		Consejos locales de Planificación Pública	Planes Municipales de Ordenación Territorial Planes de Desarrollo Urbano Local Planes Especiales

Cuadro 4: Sistema de ordenamiento territorial en Venezuela

Fuente: Elaboración propia según Massiris Cabeza, Op. Cit.

El nivel federal tiene como función constituir el marco de referencia de la política de ordenamiento para los niveles regional, estatal y municipal. Lo hace a partir de la concreción de un Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio y de la coordinación a partir de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio. El marco de estos preceptos lo constituye la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial (2005), donde se establece la concepción integral de la política.

Las regiones y los estados constituyen espacios básicos de la planificación del desarrollo económico y social y del ordenamiento territorial, siendo los Planes Regionales y Estadales de Ordenación, y las Comisiones Regionales y Estatal, los principales instrumentos de las políticas, y autoridades en la materia en su ámbito territorial, respectivamente.

El nivel local es el que tiene competencia directa en la materia, y la ejecuta a partir de áreas específicas, siendo su principal cometido la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, cuyos contenidos despliegan las directrices estatales. Los encargados de la coordinación de sus contenidos, articulación con el resto de las políticas, y apoyo técnico en su formulación, son los consejos locales de planificación pública.

El análisis de la articulación del sistema de ordenamiento territorial en Venezuela permite inferir que los siguientes factores condicionan al ordenamiento territorial municipal:

- **Favorece la constitución de procesos planificados** articulando los objetivos, metas y acciones de los distintos niveles del Estado, ya que el sistema requiere la existencia de planes nacionales, regionales, estatales y municipales de ordenamiento territorial, en el que las directrices de los niveles superiores son consideradas por los de más abajo. Proceso planificado que por definición implica establecer acciones a largo plazo.
- **Enmarca las acciones del ordenamiento territorial dentro de una concepción multidimensional**, articuladora de las políticas sectoriales de desarrollo, tanto por los preceptos establecidos en el marco jurídico, por los criterios metodológicos preestablecidos para la elaboración de los planes, como por la conformación intersectorial de los organismos encargados de la coordinación, formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial en los distintos niveles del Estado.
- **Favorece la coordinación** en sentido horizontal y vertical de la política de ordenamiento por la constitución de las comisiones jerárquicas de ordenamiento territorial, y de la definición de una cadena de instrumentos de planificación en cada uno de los niveles de gobierno. Aunque según el planteo realizado en el marco legal, en que los niveles inferiores desarrollan las directrices formuladas en los superiores, en el caso de municipios que no cuenten con los recursos adecuados para valorar las necesidades locales, puede resultar que la política local responda replicando lo establecido en los niveles superiores, con un criterio verticalista en su formulación e implementación. Es decir, esta excesiva dependencia de las instancias superiores puede conducir a que los municipios y regiones encuentren dificultades para diseñar instrumentos adecuados a sus realidades territoriales, y valorizar así sus recursos y capacidades locales, resultando entonces que lo local es una cuestión de escala y no de especificidad territorial.
- **Favorece la participación en la escala local**, por la existencia en la organización administrativa de consejos locales de planificación, que además de constituir el marco para el ejercicio participativo, favorecen la integración del conjunto de las políticas.

El segundo caso analizado es **Bolivia**, sistema para el cual el ordenamiento territorial se concibe como el proceso de organización del Uso del Suelo y de la Ocupación del Territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible. Se le otorga un papel fundamental para la nación, reconociendo la política en los tres niveles del Estado (la nación, los departamentos y los municipios) bajo los principios de subsidiariedad y concurrencia (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2010).

En el Cuadro 5 pueden apreciarse los componentes del sistema de ordenamiento territorial y el distinto grado de definición que adquieren por niveles del Estado. El contenido cada uno de ellos puede observarse en el Cuadro 3 del anexo.

	MARCO JURÍDICO	MARCO ADMINISTRATIVO	PRINCIPALES INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN
Superior	Constitución Política del Estado Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación Referidas al ámbito técnico del ordenamiento territorial: Ley N° 1333 Medio Ambiente (1992) Ley N° 1700 Nueva Forestal (1996) Ley N° 1715 INRA del (1996) Ley N° 2140 para reducción de riesgos y atención de desastres (2000) Ley N° 1715 de Unidades Político-Administrativas (2000) Referidas al ámbito institucional: Ley No. 1551 de Participación Popular (1994) Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa del (1995) Ley No. 1788 (1997)	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSy P) / Viceministerio de Planificación y ordenamiento Territorial (VPOT) MDS / VPOT / Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial (DGPOT) / Unidad de Administración Territorial (UAT)	Instrumentos operativos: Lineamientos de Políticas del Ordenamiento Territorial Informes de Evaluación del Ordenamiento Territorial Sistema nacional de Información de Ordenamiento Territorial (SNIOT) Guías Metodológicas para la formulación de planes departamentales y municipales de Ordenamiento Territorial Instrumentos normativos del ordenamiento territorial: Planes de Ordenamiento Territorial Nacional Plan de Uso del Suelo Plan de Ocupación del Territorio
Intermedio	Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular:	Prefecturas / Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente / Unidades Técnicas de Ordenamiento Territorial:	Instrumentos operativos del ordenamiento territorial: Informes de Evaluación del Ordenamiento Territorial Guías Metodológicas para la formulación de planes departamentales y municipales de Ordenamiento Territorial Instrumentos normativos del ordenamiento territorial: Planes de Ordenamiento Territorial Departamental
Local	Leyes de Participación Popular y de Municipalidades:	Alcaldías / Direcciones de Planificación /	Planes de ordenamiento urbano

Cuadro 5: Sistema de ordenamiento territorial en Bolivia

Fuente: Elaboración propia según Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: El Ordenamiento Territorial en Bolivia (2010)

El nivel federal se constituye en la instancia de coordinación ejecutiva de la política de ordenamiento compatibilizándola con los departamentos y municipios. Los principales instrumentos que surgen del desempeño de estas funciones son el Plan de Ordenamiento Territorial Nacional, la sistematización de la información sobre el ordenamiento a nivel nacional, y la enunciación de metodologías para la formulación de planes en los niveles inferiores del Estado (MDSyP, Op. Cit.).

El ámbito departamental es responsable de promover e implementar la institucionalización del Ordenamiento Territorial aplicando las normas, procedimientos, lineamientos e instrumentos establecidos en el nivel nacional, para ello formula e implementa el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (MDSyP, Op. Cit.).

El nivel local es el responsable de formular sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial con el objeto de organizar el uso y la ocupación de su territorio. Esta política es considerada desde hace más de una década con mayor responsabilidad en el nivel municipal, a partir de la descentralización política y administrativa desarrollada por el Estado Boliviano (MDSyP, Op. Cit.).

Del análisis debe subrayarse que la articulación del sistema de ordenamiento territorial en Bolivia incide en las siguientes características de la política de ordenamiento territorial municipal:

- **Institucionaliza procesos planificados de ordenamiento** y su seguimiento en cada nivel de gobierno. A partir de la definición de los organismos encargados de su conducción, y de la formulación de guías metodológicas para aunar el marco conceptual y los procedimientos básicos para la formulación de los planes de ordenamiento en todo el país. El sistema también institucionaliza la evaluación de los procesos de ordenamiento en los distintos niveles de gobierno.
- **Enmarca las acciones del ordenamiento territorial dentro de una concepción multidimensional** (aspectos biofísicos, económicos, sociales, culturales y político institucionales) considerándolo como un componente fundamental de la planificación del desarrollo, que complementa y fortalece a la planificación estratégica. Por ello es un objetivo del ordenamiento orientar la formulación y ejecución de las correspondientes políticas públicas para el desarrollo sostenible.
- **Promueve la articulación administrativa e institucional** de la política de ordenamiento, tanto vertical como horizontal, racionalizando la toma de decisiones y optimizando el uso de los recursos disponibles. Se asignan responsabilidades y

competencias definidas a las instancias de gestión pública a nivel nacional, departamental y municipal. Se explicitan los mecanismos para integrar los planes de desarrollo con los de ordenamiento.

- **Asume la participación entre entidades públicas, privadas y de la sociedad civil**, porque se organizan los procesos participativos.

Luego de recorrer las características de los sistemas de ordenamiento territorial en Venezuela y Bolivia merece destacarse como rasgo común que en ambos países se ha asumido al proceso de ordenamiento territorial como política de Estado, base para el desarrollo sustentable. Esta valoración se concreta a partir de la existencia de un marco jurídico nacional para la planificación en general, y del ordenamiento territorial en particular, que encuadra las acciones del conjunto de niveles de gobierno; de una organización administrativa que promueve la articulación de los distintos niveles del Estado como base de una planificación y administración coherente tanto vertical como horizontal; y el interés expresado en la noción de ordenamiento territorial por la búsqueda del desarrollo en términos integrales.

1.3.2 Confrontación con un caso europeo: Alemania

La confrontación con el caso alemán permite diferenciar los sistemas de ordenamiento territorial latinoamericanos con el extenso desarrollo de los casos europeos, y afirmar su especificidad. Es necesario destacar ciertas particularidades que diferencian a los municipios europeos de los latinoamericanos, como ser el tamaño poblacional, la extensión territorial, sus desarrollos socioeconómicos, y las características de sus gobiernos locales.

A diferencia de los Latinoamericanos, los municipios europeos son generalmente pequeños territorios con un número de población que facilita su administración, y el manejo con una alta participación comunitaria, lo que redundaría en un alto grado de pertenencia y mayores posibilidades de administración eficaz si se disponen de recursos financieros suficientes, como ocurre en Alemania (Massiris, 1999). El marco socioeconómico europeo parece también más propicio para generar procesos de ordenamiento territorial, incluso de conseguir una mayor participación social, en tanto su población tiene satisfechas las necesidades más fundamentales. A su vez, el marco que otorga la Unión Europea, incluye una batería de instrumentos legales y programáticos que derraman recursos, aunque decididos exógenamente.

En particular, Alemania es el Estado nacional más descentralizado y fragmentado de Europa, tiene un gobierno federal con cinco niveles de administración donde el nivel local es pionero de la modernización (Cuadro 6). Luego del proceso de unificación, los niveles más bajos de gobierno local lograron notable autonomía y responsabilidad actuando simultáneamente como autoridades locales independientes que realizan las acciones necesarias de interés de la comunidad y actúan como órganos de aplicación de las leyes federales y del Estado local (Hollis, 1994). También es uno de los países europeos con más sólida implantación del ordenamiento territorial, resultado de una larga historia, continuidad y generalización.

Alemania			
Extensión	357.046 km ²	Cantidad de Municipios	16.175
Población / Densidad	82.000.000 hab. / 230 Hab/km ²	Área promedio por municipio	22 km ²
Niveles de gobierno	4: federal (Bund), Estatal (Länder), regional, y local.	Población Promedio por municipio	5.000 hab.

Cuadro 6: Características de la estructuración territorial y de la organización política de Alemania.

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de ordenamiento territorial está inserto en el marco de la Unión Europea, con lo cual, el principal soporte jurídico del sistema alemán lo constituye la Carta Europea de Ordenamiento Territorial, en el nivel supranacional, que establece el marco general, las características y objetivos del ordenamiento territorial en los países integrantes de la comunidad. Según este marco el concepto de ordenamiento territorial implica la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de la sociedad" (Consejo de Europa, 1993). Alemania cuenta con un rico y diverso cuerpo en cuanto a regulación jurídica, organización administrativa y formulación de planes, presentando los cuatro niveles del Estado distintos roles. Puede verse el sistema que conforman en el Cuadro 7, y en el Cuadro 4 del Anexo su contenido específico.

	MARCO JURÍDICO	MARCO INSTITUCIONAL	PRINCIPALES INSTRUMENTOS
Federal (Bund)	Carta Europea de Ordenación Territorial (1993) Ley Federal de Ordenamiento Territorial (1998)	Ministerio Federal de Ordenación del Territorio Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio Comisión interministerial de Ordenación del territorio Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio (1995). Organismos con funciones de asesoramiento científico	Programa Federal de Ordenación Territorial Informe Federal de Ordenación del Territorio Sistema informatizado de Observación continua del territorio.
Estatad (Länder)		Ministerio Estatal de Ordenamiento Territorial Comité de Planificación Regional	Planes o programas territoriales regionales.
Regional		Mancomunidades de Planificación Territorial	Planes territoriales subregionales
Municipal		Oficina de Planeación: preparar y dirigir la utilización del suelo Consejo municipal: coordinación sectorial	Plan de usos del suelo Planes de urbanismo

Cuadro 7: Sistema de ordenamiento territorial en Alemania

Fuente: Elaboración propia

El **nivel superior** tiene un papel subsidiario en la materia, correspondiéndole la legislación marco, que instituye los principios del ordenamiento, y el deslinde de las competencias entre los distintos órdenes de gobierno. En este nivel los organismos vinculados al ordenamiento tienen como función la coordinación con los niveles inferiores, y con el nivel supranacional, la formulación de instrumentos orientativos para los planes regionales, estatales y municipales, y el seguimiento de la política (Hildenbrand, 1996).

En el **nivel estatal**, la Constitución garantiza a los Länder el auténtico protagonismo en materia de ordenación del territorio, particularmente en la regulación del suelo, protección de la naturaleza, gestión del paisaje y aguas. Existe un cubrimiento total del país, a partir de planes y programas de nivel regional y subregional que establecen objetivos y directrices de carácter mayormente espacial. Esta planificación coordina los planes de usos del suelo de los municipios, y también prevé su coordinación con los propósitos y exigencias de la planificación general del nivel estatal. Es decir, su función es ser mediadora entre el nivel local y el nivel estado (Hildenbrand, Op. Cit.). En cada Estado la planificación se organiza en dos niveles: de todo el territorio estatal y regional. Con respecto a esta última es rica la experiencia en la planificación territorial transfronteriza (entre los Länder o con otras regiones de los países vecinos) y en la planificación territorial de áreas metropolitanas

Finalmente, es el **nivel local** es el que tiene la mayor competencia en el ordenamiento. Su deber es preparar y dirigir la utilización del suelo. Sus instrumentos son la planificación de usos del suelo y los planes de urbanismo (Hildenbrand, Op. Cit.).

El análisis de la articulación del sistema de ordenamiento territorial en Alemania permite inferir que los siguientes condicionamientos al ordenamiento territorial municipal:

- **Promueve la construcción de procesos planificados**, por la sistemática y completa regulación jurídica, por la sólida implantación administrativa en el organigrama de los distintos órdenes de gobierno, como también por el continuo funcionamiento de los mecanismos e instrumentos, articulados como un engranaje desde hace varias décadas, cuestiones que han conducido a que casi todo el territorio alemán tenga una cobertura completa de planes o programas territoriales regionales y subregionales.
- **Establece el carácter espacial de sus determinaciones**, en tanto el objetivo de la planificación del ordenamiento es conseguir un desarrollo de las estructuras territoriales, por lo que el núcleo de los contenidos de la planificación territorial lo conforman las determinaciones sobre la estructura de los asentamientos, la estructura de los espacios libres, y las condiciones espaciales de las infraestructuras públicas.
- **La coordinación es un elemento esencial**, en tanto es asegurada a través de los órganos de coordinación vertical y horizontal, constituidos por representantes de la federación y los estados, y de los diversos ministerios federales con impacto territorial. Colabora en esto el protagonismo que cobran los Estados y las regiones, ante el papel subsidiario de la Federación.
- **Enfatiza el largo plazo**, en tanto se promueve desde la legislación la formulación de planes y se otorga carácter vinculante a los objetivos de los planes de ordenamiento, con lo que se favorece la continuidad y el largo plazo de los instrumentos.

1.3.3 Características destacables de las experiencias

La exploración de la experiencia en Venezuela, Bolivia y Alemania ha permitido verificar que los países reconocidos por su avance en la materia sustentan sus políticas en: sistemas de ordenamiento territorial que establecen una sólida estructura; que apuestan a lineamientos claros respecto de la descentralización y regionalización; que integran el marco jurídico a nivel nacional; y una red de organizaciones e instrumentos que favorece la articulación en sentido horizontal y vertical; y en la definición de los desarrollos institucionales mínimos que favorecen la estabilidad del ordenamiento territorial en la estructura de gestión. Conjunto de cuestiones que otorgan al ordenamiento territorial municipal un marco adecuado para la formulación e implementación de políticas ajustadas a cada realidad territorial.

En el conjunto de países el ordenamiento está organizado en un sistema que articula el marco jurídico, institucional e instrumental planificador de los distintos niveles del Estado, con diferentes roles entre los casos latinoamericanos y Alemania, postulando en los primeros una concepción integral, que articula las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y de planificación espacial; mientras que en el segundo caso se la entiende en el sentido de la planificación física. La continuidad a lo largo del tiempo es uno de los factores fundamentales para el logro de la implantación sólida de la política.

Si bien los sistemas de ordenamiento territorial estudiados reflejan las distintas formas de gobierno en que se implantan, el valor de la descentralización constituye un objetivo común, que cualifica el rol de los gobiernos intermedios y locales. La práctica de la conformación de regiones, tanto sea a partir del agrupamiento de estados como de municipios, y la institucionalización y formulación de instrumentos para dichos territorios es un potencial que reconoce la diversidad territorial en los tres sistemas de ordenamiento estudiados. Práctica que resulta adecuada como respuesta a las particularidades de municipios pequeños o medianos, en tanto permite sumar recursos y enfrentar problemáticas compartidas, y es concordante con el rol cada vez más activo de los gobiernos locales.

No obstante la distinción efectuada entre el caso alemán y los latinoamericanos, en el conjunto de experiencias estudiadas, el marco jurídico está claramente establecido desde el nivel federal, estableciendo las pautas generales de la política nacional, sus principales instrumentos, y modalidades de articulación. Esto favorece la desagregación clara de los campos de acción de las áreas competentes en la materia, evitando vacíos y/o superposiciones como así también los principales vínculos entre instrumentos propios de cada nivel. En el caso de municipios pequeños y medianos esta clara definición de competencias y de los principales instrumentos de actuación en cada nivel de gobierno, y de los vínculos entre los mismos, tiende a beneficiar una mayor estabilidad a las estructuras institucionales vinculadas a la materia, como también a la dotación de los recursos para sostenerlas, facilitando la generación de perspectivas de largo plazo

En relación a las posibilidades de articulación de la política, las tres experiencias se sustentan en una cadena de instrumentos de planificación, con indicaciones y consideraciones para los otros niveles del Estado, contribuyendo a que el ordenamiento sea una política generalizada. Se destaca el caso de Alemania, donde existe en cada nivel de gobierno un órgano encargado de la coordinación sectorial horizontal y vertical, ubicado por fuera de las entidades participantes en la política. Esta práctica de articulación horizontal y vertical en relación al ordenamiento territorial en los casos de municipios pequeños o medianos es necesaria en tanto favorece el acceso desde abajo a los recursos que poseen los niveles superiores del estado a través de organismos y programas específicos.

En la totalidad de los casos se definen las áreas con competencia en la materia y sus redes, estableciendo a nivel federal los parámetros para todo el sistema lo que favorece la estabilidad del ordenamiento territorial en la estructura de gestión. Si bien no se definen requerimientos mínimos, esto facilita la incorporación estable del ordenamiento en las estructuras institucionales, más allá de las adaptaciones que puedan realizarse en función de las circunstancias y objetivos propios de cada gestión de gobierno. Es destacable también en ambos países la estrecha coordinación entre las políticas ambientales y el ordenamiento territorial, a partir de la integración de ambas en un único ministerio, sobre todo en los niveles federal, estatal y regional. Este modelo favorece la coordinación entre políticas diferentes, con objetivos específicos, pero que comparten su carácter horizontal, plurisectorial, integralidad, y planificador. Esta definición es adecuada para los casos de municipios pequeños y medianos en tanto el reconocimiento institucional mínimo implica la continuidad de recursos para sostener las estructuras y mayor viabilidad a la continuidad de las políticas.

Amalgamiento e interacción que se infieren como favorecedores de la construcción de políticas de ordenamiento abordadas desde el entendimiento de la complejidad del territorio, actuando bajo condiciones planificadas y articuladas sistemáticamente con el conjunto de acciones para el desarrollo local; para lo cual la coordinación horizontal y vertical es condición y requisito; de la misma manera que su concepción a largo plazo, y el sostén de la legitimación social.

Sin embargo, estas condiciones no implican que los gobiernos locales otorguen al ordenamiento territorial un lugar inamovible en las prioridades de la agenda política, como tampoco que en la práctica se refuerce a las políticas municipales, sólo se trata de un marco necesario.

CAPÍTULO 2

CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO MUNICIPAL

El desarrollo de los capítulos que preceden tendió a delinear un cuerpo teórico para conceptualizar y abordar el objeto de estudio de la tesis, las políticas de ordenamiento territorial en municipios pequeños y medianos de Argentina y México en la actualidad. Como parte de este abordaje teórico, también se reconoció un conjunto de experiencias internacionales para disponer de mayores elementos para el análisis.

Tradicionalmente los estudios de estas políticas basan sus análisis en el proceso de planificación de las mismas, por lo que el énfasis está fundamentalmente puesto en los instrumentos resultantes de cada etapa, o en aspectos de su gestión. En la búsqueda de analizar el ordenamiento territorial como una política pública, y reconociendo la especificidad del nivel local en cuanto a su formulación e implementación, el presente estudio pone énfasis en el proceso de su selección, decisión y puesta en práctica, destacando tanto aspectos técnicos, como políticos y administrativos. A tal fin, antes de avanzar en la constatación empírica de los casos seleccionados, se establecerá en el presente capítulo un marco metodológico adecuado a estos objetivos, para proceder luego a su abordaje.

Con este fin se explora en primer lugar, el enfoque procesal de las políticas públicas, caracterizado por analizar su desarrollo a través de una serie de etapas en las cuales se reconocen actores, restricciones, decisiones, avances y resultados propios, y donde cada una influye a las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. En segundo orden, esta propuesta es ajustada y delimitada para el análisis de la política de ordenamiento territorial municipal en los casos seleccionados, precisando la necesidad de reconocer como fases, la entrada en la agenda de gobierno y de definición de cuestiones urbanas y territoriales como problemas públicos, la formulación y la implementación.

2.1 EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Toda política pública es un programa de acción que una autoridad formal, en el marco de sus competencias, decide hacer o no hacer (implica una acción positiva o simbólica) en la búsqueda de coordinar los medios y disposiciones del Estado y las actividades privadas, para la realización de objetivos que son socialmente relevantes y políticamente determinados.

Es decir una "cuestión" de una política pública es un "asunto socialmente problematizado", por ello al analizarlas se debe indagar el proceso social en el cual se origina y desarrolla (Oszlak y O'Donnell, 1984). Es decir que no sólo el Estado adopta políticas sino también otros actores, lo cual supone interacciones de poder, influencia y negociación. Se dice que una "cuestión" es pública cuando los problemas que lo son hasta el momento para algún sector, comienzan a ser asumidos por los gobiernos y pasan a conformar la "agenda de las cuestiones públicas". (Schweinheim, 2006). A su vez, a pesar que un problema o una cuestión puedan ser relevantes, el gobierno puede ignorarlo o postergar su resolución. Por lo que la ausencia de acción gubernamental (no acción) en un tema, puede implicar también una definición de política pública. (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Las políticas pueden examinarse como un proceso que se desenvuelve por etapas, que poseen sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios. Las etapas de este proceso sirven como un dispositivo analítico para los fines de su explicación, denotan los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso, no implicando la existencia de eventos sucesivos y separables. Las etapas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse, ya que se trata de una separación analítica (Aguilar Villanueva, 2007).

Muchos autores han indagado en la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, entre ellos Aguilar Villanueva (Op. Cit.), quien reconoce como partes integrantes de este proceso los siguientes momentos: la existencia de alguna problemática o problema y su entrada en la agenda de gobierno, la formulación de un curso de acción para conseguir modificarla, y la implementación del mismo para conseguir los resultados deseados (Figura 4).

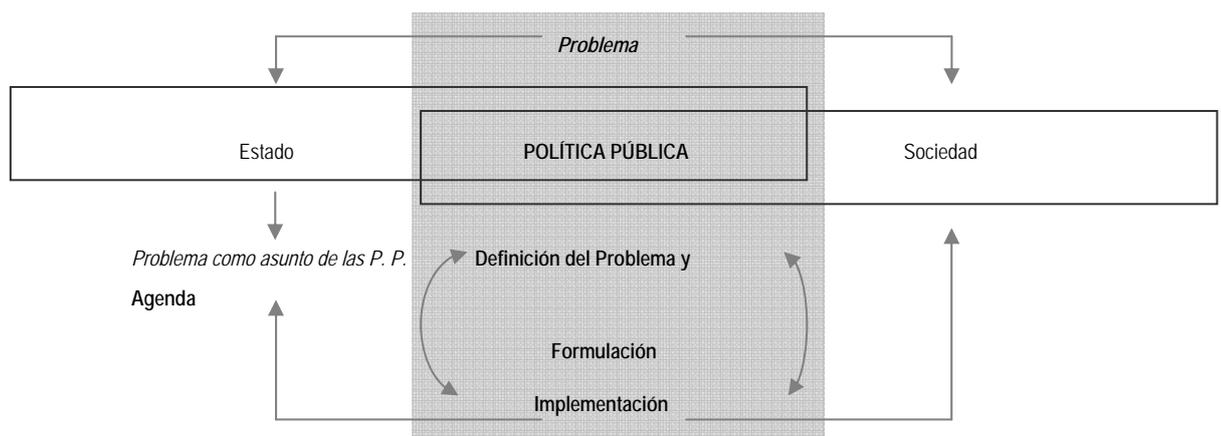


Figura 4: El Estudio como Proceso de las Políticas Públicas

Fuente: Elaboración propia según Aguilar Villanueva

Reconocer como etapa la **Formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos**, implica que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. La agenda es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar. El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno elige si intervendrá o no sobre un determinado asunto.

En el estudio del proceso de elaboración de la agenda interesa conocer entre otras cuestiones ¿cómo se forma y por qué se forma de esa manera?, ¿a qué se debe que algunos asuntos asciendan a constituirse como asuntos de gobierno?, y ¿cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas? (Aguilar Villanueva, Op. Cit.).

Indudablemente, la decisión de actuar o no, es el resultado de un entramado de relaciones entre diversos factores, a veces establecidas analíticamente, otras intuitiva o ilógicamente. Va a depender de muchas variables, por ejemplo si el gobierno se encuentra o no en oportunidad de elegir favorablemente el asunto (pocos temas, obligaciones básicas desahogadas, tiempos, recursos, ausencia de demandas contradictorias, etc.), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), o si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción) (Aguilar Villanueva, Op. Cit.).

Colocar una cuestión en la agenda, implica ir dando forma a la **definición del problema**, de tal manera que sea aceptable para la población y tratable para el gobierno, por lo que analíticamente son etapas interdependientes. Los problemas deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su trazado es determinante para la solución, es decir un problema bien estructurado tiene en principio la capacidad de resolverlo, al contrario muchos problemas públicos no indican cual es el criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución.

La manera cómo se define el problema, y quiénes lo definen, condiciona la configuración de los instrumentos, modos, objetivos y las opciones de acción de la decisión pública. Es por ello que en el estudio de los problemas muchos son los interrogantes, entre otros Aguilar Villanueva (Op. Cit.) esboza, ¿por qué una determinada situación es considerada problemática?, ¿quiénes son los que dicen que algo es un problema y cuáles razones ofrecen?, ¿se trata de un problema aislado o resulta de otros problemas y ocasiona otros problemas?, ¿es un problema gubernamental tratable?, ¿la definición que se ofrece trasciende el ámbito de la factibilidad gubernamental?, ¿se puede hacer algo por el problema, conforme las leyes establecidas, a los recursos disponibles, a los conocimientos accesibles?.

Luego de la instalación de ciertos problemas en la agenda se abre la etapa de **formulación de la política**, la que implica dar el sentido que deberá tener la acción, y contiene los elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable. Si bien se ha ido incorporando paulatinamente a la población en esta etapa, su responsabilidad es una tarea exclusiva de los actores públicos, tanto la responsabilidad sobre la decisión final, como el diseño de la política.

Luego, se inicia la etapa de **implementación**, o de la puesta en práctica de las políticas. Es un conjunto de acciones que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con medios específicos producir los efectos previstos. Esta fase es tan importante como el resto de las etapas, ya que de su existencia y características también depende el éxito o fracaso de la política. No se puede hablar de diseño de la política sino es a la vez el diseño de su proceso de implementación. Diseñar una política significa prever e incluir la secuencia de acciones que es justamente el proceso de implementación, y cuyo efecto último es la producción del estado de las cosas buscado como objetivo.

Con el estudio de la implementación se busca entre otras cuestiones, describir y explicar las principales dificultades que la puesta en práctica de la política encuentra en su camino, saber ¿cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación?, ¿por qué se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de la política?, ¿cómo y por qué se decide continuar con viejas políticas?, entre otras interrogantes (Aguilar Villanueva, Op. Cit.).

La posibilidad de lograr los objetivos a lo largo del proceso va a depender de muchos factores, Sabatier y Mazmanian (1981) dividen a estos condicionantes en tres categorías amplias 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige la política, es decir la solución a algunos problemas sociales resulta más sencilla que la de otros porque, es más fácil comprender qué cambios son necesarios para resolver el problema, las acciones a realizar no son muy variadas, o la magnitud de las modificaciones es alcanzable, o se involucra a un porcentaje pequeño de la población, entre otros aspectos ; 2) la capacidad de la disposición para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, es decir si se estipula con precisión los objetivos y jerarquía de los mismos, la validez de la teoría incorporada a la política, la disposición de recursos financieros, el grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación, la asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos, grado en el que las oportunidades de participación son otorgadas a actores ajenos a las agencias responsables ; y 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo a la política, a saber, los cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, la atención que los medios prestan al problema que enfrenta la ley, el apoyo de la sociedad en general, los cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos y las decisiones políticas de las instituciones responsables, el apoyo a los objetivos por parte de las autoridades, el compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables.

También es parte esencial de los procesos de las políticas la evaluación de los resultados parciales y finales a partir de relacionarlos con las metas y los objetivos generales de la política con indicadores mensurables. Esta fase es considerada esencial porque permite retroalimentar la política o reformularla a partir de nuevas cuestiones emergentes de ese proceso de evaluación.

2.2 PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

El Ordenamiento Territorial, tanto en México como en Argentina, forma parte de la esfera de las políticas públicas, constituyendo una herramienta clave para el desarrollo de los territorios, por lo que su estudio requiere un abordaje integral, tal lo amerita la complejidad del territorio y específicamente el carácter multidimensional, prospectivo, coordinado, democrático y planificado del proceso. En esta perspectiva, la política municipal de ordenamiento, debe entenderse tanto desde la especificidad de las características de las propias prácticas locales, como desde su articulación con el sistema político e institucional del que es parte.

La perspectiva tradicional del estudio de las políticas de ordenamiento, centra el análisis en el proceso de planificación, por lo que este se descompone en las fases diagnóstica, propositiva, y de implementación, control y actualización, enfatizando en los instrumentos resultantes de cada una (objetivos, lineamientos, plan, programa, proyectos) y en menor medida en los procesos de gestión. En este trabajo se propone analizar las políticas locales de ordenamiento poniendo énfasis en el proceso de su selección, decisión y puesta en práctica, considerando a su vez los vínculos estructurales con el sistema político e institucional e histórico del que forman parte.

En el análisis de las articulaciones estructurales de las políticas locales hacia afuera, se reconocerán los principales rasgos de sus vínculos con el sistema político e institucional del que forman parte, por el que existen y están determinadas o condicionadas, así como también del proceso histórico del que son efecto y momento de su evolución. Este análisis permitirá explicar algunas características de las capacidades municipales para encarar políticas de ordenamiento (Figura 5).



Figura 5: Esquema para el estudio de las articulaciones hacia afuera de Políticas Municipales de Ordenamiento Territorial

Fuente: Elaboración propia (2010)

Interesa en este momento ahondar en el procedimiento para estudiar las políticas municipales de ordenamiento en los casos seleccionados. Siguiendo el esquema que plantea Aguilar Villanueva (Op. Cit.) se destacará su carácter de proceso abierto, subrayando fases en las que se distinguirán, decisiones, instrumentos, factores y procesos interdependientes y complementarios, vinculados a la entrada de cuestiones urbanas y territoriales en la agenda de gobierno, y a su definición como problemas públicos, a la formulación, y a la implementación (Figura 6). Entender cada fase como objeto de análisis y tratamiento metodológico contribuirá a tener conocimiento tanto sobre el proceso social que moviliza a las políticas, como los procesos organizacionales, técnicos y políticos implicados.

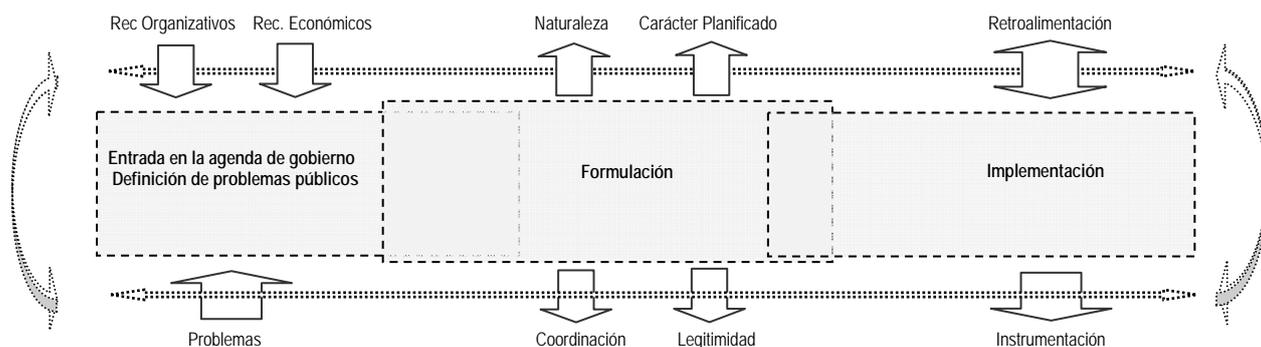


Figura 6: Esquema para el estudio del Proceso de las Políticas Municipales de Ordenamiento Territorial

Fuente: Elaboración propia (2010)

Este análisis, que implica a todo el proceso de la política, se centrará articuladamente en, la disponibilidad de recursos económicos y organizativos que condicionan el ingreso de la temática territorial en la agenda gubernamental, y en la identificación y caracterización de las problemáticas que se intentará abordar con la política; los principales aspectos teóricos y metodológicos de los instrumentos de planificación planteados en la fase de formulación; y en las previsiones para su instrumentación y en la retroalimentación recibida a lo largo del proceso de implementación. Es decir con este análisis se referirá no sólo a la forma y patrones de la política, sino también a condicionantes de carácter estructural y coyuntural, que afectan al proceso decisorio y a su puesta en práctica (Cuadro 11).

Política Municipal de Ordenamiento Territorial						
Entrada en la agenda de gobierno y definición de problemas públicos			Formulación	Implementación		
Variables	Identificación de Problemas	Recursos organizativos municipales	Recursos económicos municipales	Aspectos teóricos y metodológicos	Instrumentación	Retroalimentación
Indicadores	Formulación (recorte, descripción, explicación)	Rol	Egresos en función del objeto del gasto	Naturaleza	Definición	Objetivos
		Jerarquía		Coordinación	Carácter	Dimensión
	Jerarquización	Relaciones con otras áreas	Gastos por área de gobierno	Legitimación Social		
			Evolución	Carácter Planificado		
Fuente	Instrumentos de planificación de la política Entrevistas	Presupuestos municipales Estructuras orgánicas municipales		Instrumentos de planificación de la política Entrevistas	Instrumentos jurídicos y de planificación de la política Revisiones de la política Entrevistas	

Cuadro 11: Variables, indicadores y fuentes utilizadas para el análisis del proceso de la política de ordenamiento territorial municipal en Chascomús y Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia (2010)

Con este esquema no se quiere afirmar que los recursos organizativos o económicos sean factores que sólo condicionan o definan a la entrada en la agenda de gobierno de los problemas territoriales o urbanos, o que exclusivamente se requiere precisar el conocimiento de aspectos teóricos y metodológicos en la fase de formulación, desconociendo tales especificaciones en el resto de fases; más aún, que la evaluación de los objetivos de la política se realice al final de la implementación,

desconociendo que existen metas de resultado intermedio, que incluso retroalimentan las originalmente formuladas. Se trata de explicar que las definiciones y procesos implicados en cada etapa están estrechamente vinculadas a las otras, por lo que los temas que se han seleccionado, buscan explicar tal interdependencia y la diversidad de dimensiones implicadas en el proceso de la política.

El análisis de estas variables y sus indicadores será de tipo cualitativo, utilizándose algunos indicadores cuantitativos en atención a la naturaleza de la dimensión estudiada, pero siempre las observaciones buscarán relaciones y dinámicas con las otras variables de la política – sean decisiones, instrumentos, factores y procesos- considerando el conjunto en forma interdependiente y complementaria.

Este esquema servirá para entender y explicar el proceso de las políticas municipales de ordenamiento territorial en los casos estudiados, sus particularidades y semejanzas, y permitirá acercarse a criterios para su mejoramiento. Estudiarlas de este modo implica entenderlas desde dentro y desde fuera del gobierno local, y desde dentro y desde fuera de la propia política de ordenamiento.

Si bien el desarrollo del estudio no pretende ser un aporte directo para la toma de las decisiones de las políticas públicas, como tampoco procura extender su generalización, sí se pretende contribuir con sus resultados e interpretación a las discusiones vinculadas a la valorización del ordenamiento territorial como política y como disciplina que coadyuva en el desarrollo de los espacios locales, y para generar ideas y opciones para diferentes escenarios de políticas.

CAPÍTULO 1

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO Y ARGENTINA

En este capítulo se establecerá una primera aproximación a los casos de estudio, observando la articulación del engranaje en el que se insertan las políticas municipales vinculadas a la materia. Se ahondará en el conocimiento de los aspectos principales de los sistemas de ordenamiento territorial argentino y mexicano, observando las características de su cobertura legal, otorgada por el marco jurídico normativo; el desarrollo institucional alcanzado, para garantizar una adecuada gestión en la formulación, implementación y seguimiento de la política; y la trascendencia de los instrumentos de planificación, para garantizar su conducción.

Luego se situará temporalmente esta aproximación, revisando las políticas municipales dentro del sistema federal de gobierno durante las últimas tres décadas, periodo durante el cual se instala el planeamiento territorial y urbano a nivel provincial en Buenos Aires, y nacional en México. En este recorrido se reconocerán fases con distintas características en el ejercicio de las políticas de ordenamiento y en las funciones y atribuciones de los tres niveles de gobierno respecto de las mismas, que marcan avances y retrocesos hacia el reconocimiento de la función municipal en la materia.

Se destacará especialmente la relevancia de estos vínculos en municipios pequeños y medianos pertenecientes a territorios interiores. Finalmente, a modo de conclusiones preliminares, se presentan posibles restricciones de las políticas de ordenamiento.

1.1 SISTEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De la misma manera que en los casos de Venezuela y Bolivia, se prestará atención, al contexto definido por el marco jurídico normativo, que conforman las Constituciones, las leyes generales y sectoriales; la trama que conforma la estructura orgánica de la administración pública; y el conjunto de instrumentos de planificación que de forma inductiva y más o menos directa conforman sus políticas marco. Nuevamente, a efectos de caracterizar brevemente los principales aspectos de la organización política y territorial de ambos países, se resumen en el Cuadro 8 los datos más representativos:

	Argentina	México
Extensión	2.766.889	1.964.375
Población / Densidad	36.260.130 / 14 hab/km ²	103.263.388 / 54hab/km ²
Sistema político administrativo	Federal	Federal
Niveles de gobierno	3: Nación , Provincia, Municipio	3: Federación, Estados, Municipios
Cantidad de Municipios	2164	2445
Área promedio por municipio	1278 km ²	803 km ²
Población Promedio por municipio	14907	42234
Población Promedio Municipio Metropolitano	RMBA 259.950 (Min, Gno. Pcia. Bs. As., 2007)	ZMCM 253.156 (Sedesol Et. AI, 2007)

Cuadro 8: Características de la estructuración territorial y de la organización política de Argentina y México

Fuente: Elaboración propia.

En **Argentina** el sistema de ordenamiento territorial está conformado por las pautas establecidas por las Constituciones de los niveles superior e intermedio y otras leyes generales, por los instrumentos jurídicos sectoriales propios del ordenamiento territorial, y otras normas que inciden en el mismo (Cuadro 9 y Cuadros 5, 7 y 9 del Anexo).

	MARCO JURÍDICO	MARCO ADMINISTRATIVO		INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN
Superior	Constitución Nacional Ley 24354/1994 Sistema Nacional de Inversiones Públicas Ley 25675 General del Ambiente (2002)	Ministerio de Planificación Federal / Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable / Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales, Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental; y Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable	Plan Estratégico Territorial (2008) Política ambiental nacional (Ley 25675)
Intermedio	Constitución Provincial Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto Ley 8912/77 Ley 11723/1995 de Medio Ambiente Ley 11459/1993 de Radicaciones Industriales Decreto 2210/1980 Subdivisión en predios fiscales ocupados. Decreto 2225/1995 Decreto 3736/1991 Régimen de reconstrucción urbana Decreto 919/2001 Excepción para el cumplimiento de normativa provincial	Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios públicos / Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda / DOU MIVySP/ Subsecretaría Social de Tierras / Dirección Provincial de Tierras MIVySP / Subsecretaría de Servicios Públicos / Dirección de Geodesia	Ministerio de Gobierno / Subsecretaría de Coordinación de Políticas Territoriales	Contribución de la Pcia. De Buenos Aires al Plan Estratégico Territorial Nacional (2007)
Local (Chascomús)	Ord. 1272/81 Código de Zonificación y Modificatorias	Secretaría de Planificación y Desarrollo / Área Urbanismo		Documento Básico de Diagnóstico para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005) Plan de Desarrollo Territorial Código de Zonificación Ord. 1272/81

Cuadro 9: Sistema de ordenamiento territorial en Argentina

Fuente: Elaboración propia según

En el nivel superior, la Constitución pauta los preceptos básicos para el ordenamiento territorial nacional en relación al crecimiento armónico y el desarrollo equilibrado. No existe un instrumento normativo específico vinculado a las políticas de ordenamiento territorial. Sí existe en materia ambiental (Ley 25675/2002), que se constituye en marco para alcanzar la sustentabilidad del modelo de desarrollo, para ello se establecen las pautas de la política ambiental nacional y los instrumentos para su implementación, entre los cuales se destaca el "ordenamiento ambiental del territorio", considerado como un proceso de carácter integral para asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales.

No obstante esta indefinición normativa, sí existen dependencias con competencias sobre la políticas territorial, urbana y habitacional a nivel nacional, aunque con una orientación vinculada a la planificación de la inversión pública en infraestructura y equipamiento, dentro del Ministerio del mismo nombre (Subsecretarías la de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Planificación Territorial de la Inversión Pública). También asumen competencias en la materia distintas dependencias de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, vinculadas con la formulación, coordinación y planificación de políticas ambientales y de desarrollo sustentable.

En el ámbito de estas dependencias se ha coordinado la formulación del Plan Estratégico Territorial (2008), instrumento de planificación que establece la política de ordenamiento federal con un horizonte temporal en el año 2016. Este plan, se basa principalmente en la organización de la inversión federal de la infraestructura y equipamiento, con sustento en un diagnóstico de la situación actual y en un conjunto de directrices que buscan construir un nuevo modelo de territorio más equilibrado, construido en forma conjunta por las oficinas técnicas vinculadas al área del gobierno nacional y provinciales. En concordancia con la indefinición jurídica respecto del ordenamiento territorial, este instrumento de planificación no está plasmado en norma alguna, por lo que su implementación queda supeditada a la voluntad política de las administraciones que sucedan a la actual.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires el estudio distingue la existencia de dos territorios: el interior y el metropolitano, para ambos espacios se construyen modelos deseados sustentados en un diagnóstico de la situación actual (modelo actual). Las consideraciones para el espacio interior buscan articular el territorio a través de favorecer un sistema tramado conformado por centros e infraestructuras viales, concretadas instrumentado a través de obras de infraestructura y equipamiento. Contrariamente al alto desarrollo del marco jurídico ambiental, y a la existencia de organismos vinculados a la cuestión, no existen en Argentina instrumentos de planificación propios de la temática ambiental.

En el nivel intermedio, existe desde hace treinta y tres años, un instrumento específico que regula el ordenamiento territorial en el ámbito provincial (Decreto Ley 8912/177), y que tiene como objetivos preservar el medio ambiente, crear las condiciones para satisfacer las necesidades en materia de vivienda, actividades económicas y de recreación, infraestructura, servicios; preservar los recursos paisajísticos históricos y turísticos; conferir a los municipios de mecanismos que posibiliten evitar la especulación asegurando que el proceso de ordenamiento y renovación urbana salvaguarde los intereses generales; y facilitar la participación de la comunidad en el ordenamiento.

Debido a que su principal objetivo fue controlar y regular la expansión urbana, las principales acciones que prevé la ley se orientan a lograr el orden urbano a partir de la especificación del uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento para las áreas urbanas. De aquí que desconozca la diversidad de situaciones territoriales de los municipios provinciales, la planificación de las áreas rurales, y promueva la utilización de la zonificación, que implica mayormente una guía para la acción privada, pero no para el accionar del Estado, como principal instrumento.

De la misma manera que a nivel nacional, la Ley Ambiental provincial (Ley 11723/1995) es la otra norma que mayor incidencia adquiere sobre el ordenamiento territorial, a partir de las pautas que establece para la planificación del crecimiento urbano e industrial, y del establecimiento de las evaluaciones ambientales previas de las actividades susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente. También tiene una alta incidencia sobre la localización de usos del suelo, la Ley de Radicaciones Industriales (11459/1993), que requiere en forma obligatoria la certificación de aptitud ambiental para las habilitaciones industriales, e incide en su localización a partir de su categorización por el grado de molestia que pueden ocasionar al ambiente.

Cumple el papel de articular e instrumentar la política de ordenamiento territorial a nivel provincial, regional y local, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos), al interior de la cual la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial se encarga de la aplicación del Decreto Ley 8912/1977. También comparte el manejo de aspectos territoriales con dependencias vinculadas a la regularización dominial y urbana (Dirección de Tierras) y con la subdivisión de la tierra (Dirección de Geodesia) con las cuales existen algunos conflictos de competencias por el carácter difuso de los límites entre áreas o por incompatibilidad entre las disposiciones de cada área. También tiene incumbencia en la materia otro organismo, la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Territoriales, dentro del Ministerio de Gobierno, el que se encarga de la coordinación de las políticas territoriales de las distintas jurisdicciones y de los organismos del ámbito provincial.

En este nivel no se cuenta con instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial, en contradicción a lo establecido por el Decreto Ley 8912/1977, donde se prevé el establecimiento de directrices provinciales de ordenamiento territorial, sólo se cuenta con la contribución realizada por algunas áreas técnicas del gobierno provincial para construir el Plan Estratégico Territorial nacional ya aludido, y con los Lineamientos Estratégicos formulados para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A nivel municipal, en Chascomús, el único instrumento de ordenamiento territorial con vigencia legal es un código de zonificación (Ord. 1272/1981). Como fiel emergente del Decreto Ley 8912/1977 esta norma es un código urbano. Por otra parte, se dispone de gran cantidad de instrumentos derivados de un proceso de planificación estratégica para el desarrollo local sostenido desde hace más de un lustro. Sin embargo ninguno de sus componentes, diagnóstico o propositivo, ha adquirido respaldo legal, que le confiera el necesario sustento político y los adecuados recursos presupuestarios con continuidad.

En tanto que la competencia directa en la formulación y aprobación de la política de ordenamiento territorial la ejerce la Secretaría de Planificación y Gestión Ambiental, a través del Área Urbanismo. Esta área también despliega funciones vinculadas con la promoción del crecimiento y el desarrollo social y económico, a partir de la coordinación de acciones públicas y privadas.

En síntesis, el sistema de ordenamiento territorial en que se amalgama la política de ordenamiento municipal de Chascomús, permite inferir los siguientes condicionamientos:

- **No se promueve un proceso planificado**, ya que no existe un marco legal completo que establezca la necesidad de articular un sistema planificado para el ordenamiento territorial entre el nivel superior, intermedio y local, como tampoco en sentido horizontal por niveles de gobierno. Esto último es crítico a nivel municipal, donde se otorga una excesiva preponderancia a un instrumento estático y funcional, para la conducción de procesos territoriales, característicos por su dinámica, en desmedro del proceso de planificación estratégica convenido con la participación social.

También contribuye a esta falta de promoción de la planificación como herramienta para la conducción de la política de ordenamiento territorial, la existencia en todos los niveles de gobierno de un marco legal disperso con incidencias varias sobre la materia. Escenario que también contribuye a la dispersión de los organismos con incumbencias sobre aspectos territoriales (ordenamiento, tierras, vivienda, geodesia, ambiente).

Lo antedicho, sumado a la falta de acompañamiento con políticas activas, auspicia el desarrollo de la ciudad informal, de desarrollo espontáneo, no encuadrada en el marco legal vigente, con altos costos financieros, políticos y administrativos y grandes desequilibrios en su aprovechamiento y apropiación.

- **Desigual valoración de las dimensiones del territorio**, evidenciada por una generalizada interpretación sectorial de la política de ordenamiento en los distintos niveles de gobierno. Esto se observa en el plan estratégico territorial nacional, donde si bien en su fase diagnóstica involucra aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura, al avanzar sobre propuestas, pondera, como garantes del desarrollo a mediano y largo plazo, acciones vinculadas con la dotación de infraestructuras y equipamientos, no enunciándose tampoco la articulación con otras políticas.

Por su parte, a nivel intermedio y local, tanto los instrumentos jurídicos como los de planificación resultan instrumentos sectoriales, que en el mejor de los casos, alcanza a articular objetivos con el resto de las políticas.

También se evidencia este desequilibrio y desagregación en la valoración de las dimensiones del territorio, en el mayor perfeccionamiento que alcanza la normativa ambiental, que resulta superadora de la vinculada al ordenamiento en cuanto a actualización y articulación en los tres niveles del Estado. El marco jurídico, administrativo, e instrumental desconocen la diversidad de especificidades territoriales del universo municipal, igualando en el caso de la Provincia de Buenos Aires, distintas realidades socioeconómicas y territoriales.

- **Falta de carácter prospectivo**, por la ausencia de visión a largo plazo y una falta de definición de escenarios a futuro en el conjunto de instrumentos. Sólo el Plan Estratégico Territorial nacional plantea un modelo deseado y los proyectos de infraestructura de impacto regional para conseguirlo, con horizonte temporal a corto plazo, definido en el año 2016. No obstante no se construyen otros escenarios para orientar la política, de mediano y largo plazo. La falta de un marco general que valore la necesidad de utilizar la prospectiva, conduce a que, en la formulación de las políticas dominen los objetivos con escenarios de corto plazo.
- **Falta de promoción de la coordinación vertical, y desjerarquización del nivel municipal**, evidenciada por la alta importancia otorgada al desarrollo institucional en los niveles superior e intermedio, en relación al mínimo impulso en el local; la inexistencia de organismos encargados de la coordinación de las políticas; y la falta de un marco normativo que establezca los requerimientos mínimos de las estructuras organizativas. Esto conduce a que los órdenes superiores tengan una alta incidencia en el ordenamiento territorial local, especialmente a partir de la dotación de infraestructuras, viviendas y equipamientos, producto de una mayor disponibilidad de recursos económicos y humanos, que sustenta las obras, programas y proyectos que derraman. Dependencia que también empuja a que, los gobiernos locales dependan del nivel intermedio para la asistencia en la formulación de la política y de instrumentos de ordenamiento, ya que en su mayor parte cuentan sólo con el personal mínimo para atender a problemas de coyuntura.

En el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires esto conduce a que, más que construir políticas, actúen a modo de "polea" entre las jurisdicciones superiores y los ciudadanos, con una conducta expectante y no activa (Bono et. Al, 2007). Zanzoterra (Op. Cit.) enuncia algunas consecuencias institucionales y normativas de esta dificultad de los sucesivos gobiernos provinciales para asignarle un rol estable a la estructura de gestión del ordenamiento, derivaciones que también pueden traducirse a los municipios. Entre ellas, inexistencia de lineamientos claros respecto de los conceptos de descentralización y regionalización, como respuesta al rol cada activo de los Municipios en el marco del avance de su autonomía; ausencia de planes provinciales y regionales que permitan canalizar y priorizar la obra pública, como así también encauzar la actuación privada; existencia de un modelo de gestión urbano poco ágil y dinámico para

acompañar los procesos de cambio; falta de actualización del marco normativo, como así también su coordinación con otras normas que inciden en el manejo del uso y la ocupación del suelo, que en algunos casos retrasa la inversión y dificulta la gestión; rigideces de la normativa provincial que alientan la trasgresión; falta de coordinación entre las áreas de obras públicas y las necesidades de la población / deseconomías producidas por la irracionalidad de las inversiones públicas; falta de discusión acerca del rol de las ciudades y su interacción en marcos regionales de actuación; y limitada capacidad institucional, a nivel provincial y municipal, para abordar la problemática urbana.

- o **Exigua valoración de la legitimación social**, en tanto que la participación no es asumida y dinamizada por el sistema de ordenamiento territorial en su conjunto, al no estar legalmente instrumentalizada para favorecer la integración en forma organizada, entre entidades públicas, privadas y la sociedad civil. El carácter participativo de los procesos de ordenamiento territorial entonces gravita fuertemente de la voluntad de los gobiernos que los patrocinan.

En la práctica, la participación en la planificación del ordenamiento fue parcialmente considerada en el nivel nacional, donde el plan estratégico territorial fue construido con la participación de equipos técnicos de los gobiernos provinciales, los que sin embargo no han consultado a los municipios (en el caso de la Provincia de Buenos Aires). En tanto que en el nivel local, donde también se ha recurrido a un proceso de planificación estratégica, el énfasis participativo ha estado puesto en su fase diagnóstica, menoscabándose estos resultados en su faz propositiva.

En **México**, el sistema de ordenamiento territorial está conformado por las pautas generales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley General de Planeación (1983) y otras leyes que regulan el funcionamiento de los órganos y niveles de gobierno, y por las medidas específicas que establecen las leyes vinculadas con la materia y otro conjunto de leyes, normas y reglamentaciones sectoriales con incidencia territorial (Cuadro 10 y Cuadros 6, 8 y 10 del Anexo).

	MARCO JURÍDICO	MARCO ADMINISTRATIVO	INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN		
Superior	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Planeación (1983) Ley General de los Asentamientos Humanos(1994) Ley Gral. de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (1988).	Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; Dir. General de Ordenación del Territorio y Dir. General de Desarrollo Urbano y Regional.	Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental y Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (SEDESOL)	Programa Hábitat (SEDESOL) Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (SEMARNAT)
Intermedio	Ley Orgánica Municipal (2001) Código Urbano para el Estado de Querétaro (1992) Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Secretaría de Desarrollo Sustentable	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT) Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado		
Local Tequisquiapan	Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2008) Reglamento de Ecología y Protección Ambiental (2002) Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico (2003)	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	Plan Municipal de Desarrollo (2006) Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2008) Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Turístico de Tequisquiapan (2007)		

Cuadro 10: Sistema de ordenamiento territorial en México

Fuente: Elaboración propia

En el nivel superior, se instituye el sistema nacional de planeación como un medio para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, se patrocina la participación social en la planeación, y se determina la responsabilidad de los municipios en materia de planeación del desarrollo urbano municipal. En este nivel, se regula

específicamente el sistema de ordenamiento territorial federal, estableciéndose las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la constitución de un sistema nacional de planeación urbana, para ello se especifican, no sólo las responsabilidades por niveles de gobierno, sino también los principales instrumentos que guían la política y su ajuste al Plan Nacional de Desarrollo. En este nivel también tiene incidencia sobre el ordenamiento territorial, la Ley Gral. de Equilibrio Ecológico y de Protección del Ambiente, instrumento de regulación de uso del suelo y las actividades productivas que tiene como finalidad la protección del ambiente, la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, con ella se fortalece el concepto de ordenamiento ecológico, instrumento básico de la planificación ambiental y gestión del territorio.

La competencia del ordenamiento territorial en el nivel federal es compartida por dos instituciones: la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, facultadas para formular e implementar la política de desarrollo urbano y territorial y de protección ambiental y aprovechamiento sustentable de los recursos respectivamente, siendo encargadas de la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación con los sectores social y privado. Ambas dependencias implementan, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y el Programa Hábitat, y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales respectivamente, donde se establecen las recomendaciones para los niveles intermedio y municipal, desde una perspectiva integral pero con objetivos sectoriales, propios de cada área de gobierno.

El nivel intermedio, tiene facultades para la regulación de la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el Estado de Querétaro, y la asistencia a los municipios para fortalecer su capacidad administrativa y financiera en temas inherentes a la planeación y al desarrollo urbano. De igual forma que a nivel nacional, la norma ambiental es la que mayor incidencia tiene sobre el ordenamiento territorial, donde se establecen las bases de la política ambiental y sus instrumentos fundamentales, entre los cuales se encuentra el ordenamiento ecológico.

La competencia del ordenamiento la ejerce la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, siendo sus principales tareas, la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda; la aplicación de la legislación urbanística, territorial y de vivienda; y la formulación, revisión y ejecución del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. De igual modo que a nivel nacional, también ejerce competencias sobre la materia, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, al regular las actividades económicas y aplicar los instrumentos para la protección ambiental, entre los que se implementa el Programa de Ordenamiento Ecológico. Ambos se convierten en intermediarios entre las políticas macro del gobierno federal, y los requerimientos y propuestas del nivel local.

El nivel municipal, tiene facultades para fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Para ello pueden coordinarse y asociarse con otros municipios para la formulación y aplicación de planes y programas comunes, así como para la creación de organizaciones o entidades de desarrollo regional que tengan por objeto: el estudio y análisis de la problemática regional y las propuestas para superarla, la elaboración y aplicación de programas de desarrollo común y de planes de desarrollo urbano, entre otros. El instrumento con carácter procesal que guía la política de ordenamiento territorial es el Plan de Desarrollo Urbano (2008), del cual surge como principal herramienta la zonificación.

El área municipal encargada de la materia es la Dirección de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, con competencia directa en la formulación y aprobación inicial y provisional de los planes urbanos y facultades correspondientes a la dotación de servicios básicos.

Recapitulando, el sistema de ordenamiento territorial que contiene a la política de ordenamiento municipal de Tequisquiapan, permite inferir los siguientes condicionamientos:

- **Promueve la construcción de procesos planificados**, en tanto se ha desarrollado un sistema normativo y de instrumentos de planificación que integra la federación, los estados y municipios. Si bien el marco jurídico fue concebido en tiempos y contextos diferentes, está integrado en forma vertical, por lo que tanto los aspectos conceptuales, como los instrumentos de planificación, y los organismos de cada nivel están enmarcados en un sistema de concurrencia. Los instrumentos de planificación conforman una cadena en la cual, cada nivel tiene indicaciones y consideraciones respecto de los otros órdenes de gobierno. En estos planes se establecen mayormente directrices en los niveles superior e intermedio e instrumentos con carácter normativo y vinculante en el nivel municipal.
- **Favorece la multidimensionalidad**, en tanto el marco jurídico y los instrumentos de planificación involucran diversas dimensiones en los tres órdenes de gobierno, siendo más integrales en los niveles superiores, por su carácter marco, y más sectoriales (espaciales) a nivel local. De igual modo que en el caso argentino, la normativa ambiental es la que posee mayor perfeccionamiento y visión integral, reconociéndose también aquí al ordenamiento ecológico como uno de sus principales instrumentos.
- **Favorece la coordinación en sentido vertical y horizontal, aunque se promueve la subordinación al nivel de gobierno inmediato superior**, derivado del completo desarrollo del sistema de ordenamiento territorial (jurídico, administrativo e instrumental) en el conjunto de niveles de gobierno, y del marco para la coordinación que establecen los diversos instrumentos jurídicos, aunque no existen organismos encargados específicamente de la coordinación del ordenamiento, y se verifica un mínimo desarrollo institucional a nivel municipal. Esto último permite a los órdenes superiores tener una alta incidencia en la dotación de equipamientos e infraestructuras, y en la asistencia técnica y económica para la formulación de los instrumentos municipales de ordenamiento. También se verifica esta subordinación en la alta corresponsabilidad que tiene el nivel intermedio y superior para la ejecución programática de los planes locales.

En relación a estas diferencias, Villar Calvo (1998) confirma que si bien en México la participación en el ordenamiento incluye a los tres niveles de gobierno, esta se desarrolla bajo un esquema que garantiza tanto la sumisión del gobierno estatal al federal, como del municipal a los otros dos niveles de gobierno. Así la estructura operativa de la planeación territorial tiende a garantizar a los gobiernos federal y estatales el control de todos aquellos mecanismos e instrumentos que permiten incidir directamente en la concreción de las políticas, programas y acciones vinculadas con el desarrollo de las regiones y ciudades del país, dejando en manos de los municipios las funciones directamente relacionadas con la prestación y administración de los servicios básicos.

El escaso desarrollo del nivel municipal también propende a la movilidad de las estructuras institucionales. Ziccardi (1996) lo justifica con el desconocimiento existente respecto a las políticas urbanas y a la gestión del territorio, por lo que livianamente los equipos se renuevan con cada renovación de gestión, y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Allí es común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local el presidente municipal rediseñe el equipo de trabajo técnico y administrativo con personal de su confianza, posibilitado porque no existen reglas de juego claras para la incorporación de estos mandos.

- Se **enfatisa el largo plazo**, expresado en la existencia de un marco jurídico general que establece el sistema nacional de planificación, y en el establecimiento de escenarios de corto, mediano y largo plazo en la totalidad de los instrumentos

de planificación. No obstante, el mayor número de planes son formulados por periodos de tiempo ajustados a los periodos de gobierno, lo que puede conducir a la falta de continuidad de las políticas que los sustentan.

- **Valoración normativa de la legitimación social**, por establecerse en el marco jurídico la participación social organizada como requisito para que la planificación en general, y el ordenamiento territorial en particular, sean respuestas a las necesidades y aspiraciones sociales.

1.2 POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Si bien es cierto que el universo de municipios argentinos y mexicanos es un conjunto heterogéneo, se ha visto que tradicionalmente han tenido un rol marginal en cuanto al ejercicio de sus incumbencias para el desarrollo, producto de un esquema institucional centralista, que ha concentrado mayor responsabilidad y recursos en las esferas administrativas superiores. En consecuencia, la función vinculada al ordenamiento territorial municipal mayormente estuvo limitada a la ejecución de obra pública, la provisión de servicios y la regulación urbana.

Las políticas de los gobiernos locales para impulsar la economía en su ámbito territorial, mayormente se sustentaron con políticas de inversión en infraestructuras de servicios o para la construcción de parques industriales, funciones que estuvieron vinculadas a la planificación física (Geddes, 1992) del desarrollo. De este modo se intentaba preparar el soporte físico del territorio para atraer actividades industriales buscando contribuir a la reactivación de la economía y resolver las demandas de empleo de la población de la jurisdicción. En tanto que las políticas de ordenamiento del territorio recién han adquirido cierta aceptación en los ámbitos locales a partir de la década del '60 con el auge del "planeamiento", acogimiento que obtuvo diverso grado, tanto por procesos históricos particulares, como por el relativo desarrollo institucional en cada nación (Ríos, Rocca y Bono, 2009).

A continuación se recorrerá el camino experimentado por las políticas de ordenamiento durante las últimas tres décadas, periodo durante el cual se consolidan las bases del sistema de planeamiento territorial y urbano en Argentina y México. Sin desconocer las transformaciones en términos espaciales y de regulación que ya había conseguido el urbanismo desde la época colonial, con las leyes de indias, y luego con la influencia de las ideas del neoclásico europeo, con el urbanismo moderno, para luego adquirir impulso formal desde las primeras décadas del siglo XX como herramienta de intervención urbana.

En este recorrido se reconocen fases con distintas características en el ejercicio de las políticas de ordenamiento y en las funciones y atribuciones de los tres niveles de gobierno respecto de las mismas, que marcan una evolución hacia el reconocimiento de la función municipal en la materia. No obstante, no se trata de un camino lineal, en el que se avanza sumando logros, sino de un proceso complejo en el que las distintas fases se superponen con avances y retrocesos.

1.2.1 En Argentina, desde 1977

La sanción del Decreto Ley 8912/1977, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, es el hecho que consagra la política de ordenamiento territorial provincial y municipal en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, constituyendo el primer instrumento en la materia a nivel nacional. Recién en el año 2009 la provincia de Mendoza fue la segunda en alcanzar una legislación para el ordenamiento territorial. Para analizar el recorrido de las políticas de ordenamiento en Argentina, se desglosará el periodo transcurrido desde este momento hasta la actualidad, reconociendo a su vez espacios temporales representativos.

1977- 1982: Nacimiento y Ocaso de las Políticas Territoriales

El proyecto político que inició el gobierno militar da inicio al modelo neoliberal que consolidó un modelo territorial que asume como pauta predominante la integración al mercado mundial a través del proceso de globalización. Paradójicamente, en el mismo periodo se decreta el principal instrumento de planificación territorial provincial, el decreto Ley 8912/1977, destacándose también por la formulación de políticas provinciales de desarrollo, aunque de escasa implementación efectiva (Ríos, Rocca y Bono, Op. Cit.).

La sanción de este instrumento estuvo conducida por la necesidad de contener el proceso de expansión urbana que venía efectuándose en la Provincia, por lo que sus principales acciones fueron la limitación de la subdivisión del suelo y la reducción de los factores de ocupación en áreas urbanas. Sin embargo la norma introduce definiciones e instrumentos que hasta ese momento no estaban incorporados en las prácticas de las políticas territoriales, entre ellos la noción de proceso de planificación, su visión integradora de las estrategias de desarrollo económico, social y físico, la aparición de figuras urbanísticas innovadoras²¹, la previsión de la elaboración de planes intermunicipales, y la valorización de la participación social (Ríos, Rocca y Bono, Op. Cit.).

Por su parte, la planificación del desarrollo durante el gobierno militar, fue diseñada desde el enfoque de la planificación regional con un sesgo economicista, llegándose a delimitar regiones y ejes de desarrollo, a nivel nacional y provincial. Específicamente en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Planificación del Desarrollo (SEPLADE) -a partir de considerar al territorio provincial como un sistema de ciudades, áreas rurales, depósitos de recursos naturales y redes de transporte y comunicación- propuso en 1979 una regionalización para instrumentar el planeamiento del desarrollo provincial.

Si bien la formulación de estas políticas de desarrollo, con sostén en la planificación regional, y la sanción del Decreto Ley 8912 son contemporáneas y confluyen en su fundamento ideológico, no han tenido ninguna relación en la formulación o implementación. Puede inferirse que esto se debe a que los organismos encargados de su implementación, han funcionado como estructuras paralelas dificultando la articulación horizontal, cuestión que puede explicarse también por rencillas y prejuicios entre áreas según lo expresado en las entrevistas realizadas²² (Ríos, Rocca y Bono, Op. Cit.).

Hacia el fin de este periodo se produce el ocaso definitivo de las políticas de desarrollo frente al avance del modelo neoliberal, aunque efectivamente nunca llegaron a ser implementadas, dejando sólo un discurso ideológico (Galilea, 1983) manifestado en la abundancia de publicaciones editadas por la SEPLADE, en tanto que la sanción del Decreto Ley 8912, sí comenzaba a implementarse a partir de la concreción de delimitaciones preliminares de áreas, en algunos casos a partir de la adaptación de los planes directores preexistentes (Ríos, Rocca y Bono, 2Op. Cit.). Los avances alcanzados han estado vinculados con el establecimiento del ordenamiento territorial como un proceso planificado y participativo, desde el reconocimiento legal, aunque con una exigua valoración integral del territorio.

²¹ Estas figuras urbanísticas innovadoras están vinculadas con mecanismos de movilización del suelo urbano sin tener precedentes en el país: la declaración de zonas de provisión prioritaria de servicios y equipamiento; las zonas de edificación necesaria o "forzosa, y la facultad municipal de proceder a la reconfiguración parcelaria mediante declaración de utilidad pública y expropiación; y prevé la elaboración de planes intermunicipales (Suarez y Sarrahil, 1978).

²² Se realizaron entrevistas a ex funcionarios y empleados jerarquizados de las áreas Dirección de Ordenamiento Urbano perteneciente a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires.

1983- 1989: Avances Conceptuales en la Formulación y Limitaciones en la Implementación

En 1983, junto con la recuperación de la democracia argentina, se reintroducen en el debate temáticas referidas a la formulación de políticas, planificación, descentralización, y participación (Findling y Tamargo, 1994), como valores propios del proyecto democrático. Las nuevas visiones referidas a las políticas territoriales, empapadas del espíritu democrático, buscan integrar actores y visiones sectoriales, y alejarse de las características de la planificación normativa.

La reestructuración no se produce de un día para el otro, y es hacia mediados del periodo cuando se producen los hechos de mayor relevancia. Para englobar las acciones del gobierno provincial durante el periodo 1989-91, se formuló el Plan Trienal de la Provincia de Buenos Aires, buscando reivindicar a la planificación y la regionalización como instrumentos al servicio del gobierno, la participación comunitaria, el consenso político, y la concertación económica. Para el sistema provincial de planeamiento este momento resultó relevante ya que se intentó un modelo participativo de trabajo articulado con los municipios, de integración entre áreas de organismos provinciales, con ONGs, Universidades y otros entes privados (Garay S., 2005).

Por la gravedad de la situación social se minimizó la importancia otorgada por los municipios a la formulación de los instrumentos globales de la planificación prescriptos por el Decreto Ley 8912/1977 (Clichevsky, 1991). En tanto que el mayor peso de la gestión se concentró en la producción de obra pública, siendo los principales resultados trabajos de escala regional con áreas de gobierno provincial y municipios²³, y en una intensa política de tierras²⁴ (Garay S., Op. Cit.). A la par, se desalentó paulatinamente la política de vivienda (Clichevsky, Op. Cit.). Es decir, los principales progresos para el ordenamiento territorial conseguidos durante este periodo, se vinculan con los intentos para que la política de ordenamiento sea legitimada socialmente a través de la participación social y de los distintos órdenes de gobierno, acercándose a revalorizar procesos de desarrollo local como parte de procesos de descentralización.

1990 - 2001: Negación de la Dimensión Territorial

El primer periodo de transición a la democracia había transformado el régimen político, pero no pudo emplazar los basamentos de un nuevo sistema de acumulación (Portantiero, 1987) ni mejorar el escenario social negativo, por lo que, a comienzos de la década del '90, las políticas públicas consolidaron el perfil neoliberal que desvinculó la economía de los ámbitos territoriales. La denominada política de "Reforma del Estado", dio lugar a procesos de descentralización, privatización y ajuste estructural de la economía. La descentralización recargó las agendas de los gobiernos locales suponiendo que las fuerzas del mercado serían elementos suficientes para crear condiciones de crecimiento de las inversiones productivas. Los efectos fueron contrarios, y la falta de atención a las dimensiones microeconómica y territorial, terminaron afectando la estabilidad macroeconómica.

Este contexto marcó un nuevo escenario que condujo a los municipios a pensar en generar procesos de desarrollo "desde abajo", por lo que debieron redefinir sus funciones, las políticas y estrategias de intervención, aunque sin contar muchas veces con las herramientas, recursos y capacidades institucionales necesarias. En esta búsqueda los municipios recurrieron a la implementación estrategias innovadoras, entre las cuales el asociativismo intermunicipal y la planificación estratégica, ya aludidas en el capítulo anterior, han sido las más difundidas; sin embargo se trata de instrumentaciones discontinuas y pocas veces retomadas y desarrolladas en planes e instrumentos territoriales (Garay S., Op. Cit).

²³ Como los estudios realizados para la cuenca del Río Reconquista y la evaluación de impacto ambiental de la Autopista Buenos Aires La Plata.

²⁴ Entre las acciones de los programas que buscan mejorar la situación de la tierra y vivienda se destacan la producción de suelo urbano a partir de la movilización de tierras ociosas y a la regularización dominial.

En paralelo, las acciones territoriales provinciales, centraron sus ejes en la ejecución de obras públicas y en la política de tierras, concebidas desde un modelo de gestión sectorial donde cada área de la administración operó con objetivos particulares, competencias ambiguas y muchas veces superpuestas. Incluso el nivel nacional avanzó sobre competencias provinciales en la ejecución de grandes obras públicas y en el manejo del endeudamiento provincial (Garay S., Op. Cit.). Esto se condice con la disminución jerárquica que sufrieron las áreas vinculadas con el ordenamiento urbano a nivel provincial, fundamentalmente en el periodo 1991-2004 y con la eliminación de las áreas de planeamiento en muchos municipios (Garay S., Op. Cit.).

Es decir, la política de ordenamiento fue indiferente al profundo proceso de transformación territorial emergente, marcado por la fragmentación, privatización y dispersión territorial. Incluso acrecentado por las actuaciones municipales, ya que muchas jurisdicciones implementaron normas no encuadradas en el marco provincial, producto de interpretaciones sectoriales aprobadas por excepciones, produciendo cambios normativos puntuales sin estudios técnicos, buscando favorecer emprendimientos que generen empleos (Garay S., Op. Cit.). Se continuó relegado el avance del proceso de ordenamiento territorial en los municipios provinciales, en mayor medida en los municipios de bajo rango poblacional y los pertenecientes al territorio interior. En síntesis, durante este periodo los retrocesos han sido mayores que los avances, sólo logrados por la difusión de estrategias alternativas e innovadoras a la planificación tradicional, aunque las experiencias exitosas han sido muy limitadas y circunscriptas a casos excepcionales.

2002 – 2010: Hacia una valoración del ordenamiento

Luego de la profunda crisis ocurrida en diciembre de 2001, se manifiesta una tendencia que busca alternativas al modelo neoliberal, en lo que respecta al contenido de las políticas, a la forma de hacerlas, y al ámbito de formulación. En este contexto nuevamente se valorizan los espacios locales como ámbitos de formulación de las políticas. Estos cambios están vinculados con una nueva forma de interpretar al territorio, y sus potenciales de desarrollo, que dependen no sólo de ventajas iniciales (como la ubicación geográfica, la riqueza del suelo o la dotación estática de recursos, tales como infraestructuras, empresas, universidades), o de la inyección exógena de recursos productivos (inversiones, aportes financieros, etc.), sino de también de su transformación en capacidades endógenas (Madoery, 2008).

Sin embargo en la gran mayoría de instrumentos formulados bajo este enfoque, queda pendiente la valoración del territorio en términos integrales, y desde la especificidad de la diversidad, y un real avance hacia la implementación de las políticas²⁵. Un factor determinante de esta desvalorización es el centralismo que aún predomina en las políticas, fundamentalmente a partir de la disponibilidad de recursos que permite al nivel superior del Estado ofertar mayor cantidad de programas, y a la tradicional postura de los municipios de actuar como demandantes de los niveles superiores. Si bien el rol del territorio es reconocido implícitamente en las políticas, porque es el que las sustenta por definición, en éste reconocimiento no se ha pensado la manera de planificar el ordenamiento para construir un territorio competitivo. Como tampoco la manera de planificar el territorio según las situaciones diferenciales de los municipios (recursos, capacitación, protagonismo de los funcionarios, relaciones entre municipios, contexto) e incluyendo la gestión del proceso (Ríos y Rocca, Op. Cit.).

²⁵ Puede verse en el trabajo "El Desarrollo Local y su Relación con el Ordenamiento Territorial" (Ríos y Rocca, 2007), donde se analiza la utilización del ordenamiento territorial como instrumento del desarrollo local en planes y programas nacionales y provinciales que se implementan en el ámbito de los municipios de la Provincia Buenos Aires, y que actúan definiendo y condicionando el perfil de sus políticas.

Paralelamente se ha logrado un reconocimiento del ordenamiento territorial en las estructuras administrativas provincial y nacional, fomentándose la planificación territorial en ambos niveles²⁶. Los resultados hasta ahora alcanzados se refieren a avances en la realización de diagnósticos y formulación de estrategias a nivel nacional y para el área Metropolitana de Buenos Aires. Aún persisten viejos déficit, entre ellos la enunciación de los Objetivos y Estrategias para el Ordenamiento Provincial requeridos por el Decreto Ley 8912/1977, la actualización de este instrumento, y la sanción de una ley nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, previsto en el Plan Estratégico Territorial, entre otros aspectos.

No obstante este avance a nivel provincial, aún es grave la debilidad en muchos municipios del interior provincial respecto de la materia, por falta de recursos económicos, humanos y estabilidad de las estructuras y políticas. Situación que se refleja con la mínima evolución lograda por el proceso de ordenamiento territorial municipal desde la sanción del Decreto Ley 8912. Las acciones de los niveles intermedio y superior, siguen estando vinculadas a la generación de infraestructuras y vivienda, definiendo así las prioridades y soluciones locales, que tuvieron que encuadrarse en el marco de las ofertas de los otros niveles²⁷. En síntesis, los avances conseguidos se aproximan a una valoración de las distintas dimensiones del territorio en forma articulada, a la construcción de procesos planificados, coordinados y legitimados socialmente, sin embargo se trata de procesos sin continuidad, y sin un armazón jurídico, administrativo e instrumental, que los sostenga articuladamente.

²⁶ Durante este periodo se reestableció la estructura administrativa vinculada al ordenamiento territorial provincial, con la creación de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda dentro del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Por su parte, en el nivel nacional se creó en 2003 el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios, que incluye áreas Energía, Comunicaciones, Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano, Minería y Transporte.

²⁷ Es ejemplo de esta situación el hecho que a partir de 2004 se lanzó gran cantidad de programas nacionales y provinciales destinados al mejoramiento de la situación habitacional con modalidades diversas, como la construcción de viviendas, la dotación de infraestructuras barriales, el mejoramiento de las condiciones habitacionales de viviendas con déficit, la reactivación de antiguos programas de vivienda, entre otras.

1.2.2 En México, desde 1976

En 1976, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos (modificada posteriormente en 1981, 1983 y 1994) se inicia la planeación territorial a nivel nacional. Para el caso mexicano, la desagregación de la política territorial en espacios temporales representativos, se basará en la periodización elaborada por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001– 2006 (SEDESOL, 2001), completando la última etapa, con una caracterización realizada por Delgadillo Macías (2007).

1976-1988: Institucionalización de las políticas de ordenamiento

En esta etapa se inicia la institucionalización de las políticas de ordenamiento territorial, a partir de la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece las bases para el desarrollo urbano y regional, y con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, organismo encargado de implementarlos. La sanción de este instrumento es resultado de la toma de conciencia sobre la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había alcanzado en el país.

Su sanción a nivel federal favoreció el establecimiento de las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos en prácticamente todas las entidades del país, anteponiendo la acción planificada a nivel nacional, estableciéndose el derecho del Estado de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos homogeneizando la legislación y administración urbana en el país (Gutiérrez Chaparro, 2009).

En este periodo se visualizó la necesidad de intervención por parte del Estado en la planificación del desarrollo, aunque no se logró iniciar el proceso de ordenamiento, ni se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional (Delgadillo Macías, 2007).

1988-2000: Jerarquización del nivel local en las políticas de ordenamiento

El contexto de esta etapa estuvo marcado por los esfuerzos realizados en insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos de América. Este proceso de apertura comercial, al igual que en Argentina, exacerbado con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio del Norte de América, representó para el país un "parteaguas" en su dinámica económica y regional que derivó también en repercusiones sociales que, en no pocos casos, han sido desfavorables para la mayoría de la población (Delgadillo Macías, 2004).

Durante este periodo se creó la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; aunque sin actuar en la organización espacial y en la estructura nacional, por lo que los grandes recursos movilizados se concentraron nuevamente con enfoques sectoriales.

La política nacional se desliza hacia la cuestión económica, que durante la década anterior ya comenzaba a desplazar a la cuestión urbana, junto con la cuestión social dominan la política del Estado; asumiendo la Planeación Urbana un carácter secundario limitado a la regulación del crecimiento de las ciudades desde una perspectiva espacial, y sin mostrar signos de avance en su concepción (Gutiérrez Chaparro, Op. Cit.).

Paradójicamente, durante este periodo se producen las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, que otorga a los municipios un mayor grado de responsabilidad en materia de desarrollo urbano, promoviendo la descentralización como política e instrumento para lograrlo (Delgadillo Macías, 2007).

2000-2006: Consolidación de la política de ordenamiento y alcances locales

Este periodo se destaca por la continuidad explícita en las orientaciones de la política macroeconómica neoliberal de inserción en los mercados internacionales. Las estrategias de carácter regional, metropolitano y territorial continuaron con un fuerte sesgo sectorial y de descoordinación institucional, igual que en el periodo anterior. Se destaca sin embargo el énfasis dado a la estrategia de ordenamiento territorial con un carácter nacional-regional, que incluso alcanzó a permear a los niveles municipales de algunas regiones del país.

El Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio fue el instrumento que acompañó las decisiones de carácter espacial en los niveles estatales, municipales y de regiones especiales. Sin duda representó un avance en la visión territorial del desarrollo y una metodología más consistente de su ordenamiento. Dicho programa se propuso el establecimiento de una política de ordenación del territorio integradora de todos los ámbitos espaciales del sistema de asentamientos humanos, (desde las localidades más pequeñas y dispersas hasta las grandes metrópolis), con un esquema de planeación y actuación básicamente de carácter social dirigido a combatir la pobreza y la marginación. El programa también se propuso mejorar la eficiencia económica del territorio, fortaleciendo la cohesión política, social y cultural del país.

El contenido de este programa federal es amplio, pero lo esencial se centró en la recuperación del enfoque regional como parte de su estrategia básica, con un propósito explícito de responder a una distribución más equitativa de las regiones mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno. Para el logro de este propósito el Programa impulsó una estrategia ordenamiento territorial cuya definición consistió en reconocer que el desarrollo territorial depende de la plenitud con que se aprovechen las potencialidades de cada territorio, del involucramiento y participación activa de todos los actores locales y regionales, y de una intervención comprometida del Estado a optimizar el aprovechamiento del potencial de cada territorio y obligada a reducir las disparidades existentes. La estrategia de ordenamiento territorial consideró tres visiones: a) un desarrollo endógeno que reconozca la fortaleza del territorio y sus oportunidades; b) un desarrollo que reconcilie los objetivos de la eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico; y, c) un desarrollo basado en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad.

1.3 CONDICIONANTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL

El avance de este capítulo ha permitido conocer los principales rasgos de los sistemas de ordenamiento territorial argentino y mexicano, como también los momentos fundamentales transitados por las políticas territoriales durante las últimas décadas. Del mismo pueden inferirse condicionantes, y ciertas continuidades de las limitaciones en las capacidades que poseen los gobiernos municipales para la formulación e implementación de políticas de ordenamiento, siendo especialmente críticas en municipios pequeños y medianos. Merecen destacarse los siguientes aspectos:

- Las **condicionantes institucionales**, vinculadas a las autonomías municipales, competencias y funciones, y recursos disponibles, están relacionadas con restricciones en las capacidades "para hacer", por lo que la dependencia de los niveles superiores del Estado se acentúa. Esta limitaciones pueden conducir a desajustes entre las políticas y las

necesidades locales, administración deficiente, limitaciones en la formulación de políticas innovadoras, entre otros problemas.

- Las **condicionantes del sistema jurídico** compartidos por ambos sistemas, se vinculan con el desconocimiento del universo municipal, por lo que la formulación e implementación de políticas desde los niveles superiores, encuentra dificultades para ajustarse a la diversidad de requerimientos y de recursos locales. En el caso argentino, se suma la desarticulación de los tres niveles del Estado, favoreciendo el accionar separado.
- Las **condicionantes del sistema administrativo del ordenamiento territorial** están supeditadas al mínimo desarrollo de las estructuras para sostener las políticas de ordenamiento en los niveles municipales y con la falta de organismos o mecanismos que favorezcan la coordinación entre niveles y sectores de la administración, situaciones que pueden conducir a la inestabilidad de las políticas, en tanto las estructuras administrativas tienen una alta movilidad vinculada con los cambios políticos, y a que los recursos humanos disponibles no alcancen a cubrir las necesidades locales.
- Las **condicionantes del sistema de instrumentos de planificación son críticas en Argentina**, por la desjerarquización de la planificación del ordenamiento territorial y ambiental en los tres niveles del Estado lo que puede conducir, a constitución de un deficitario cubrimiento de las problemáticas y procesos territoriales, a su manejo intuitivo sin información confiable, previsiones y priorizaciones, a una débil articulación entre las respectivas políticas, e incluso a bloquear procesos de desarrollo.
- El avance logrado por las **políticas de ordenamiento territorial en la actualidad** demuestra un avance hacia una recepción teórica que rescata su complejidad e integralidad como política, más evidente a nivel nacional. Con lo cual se valoriza su rol como política e instrumento fundamental para el desarrollo, en tanto sus valores están relacionados con la adecuación de los entornos territoriales para contribuir a "endogeneizar" el desarrollo, ya sea proveyendo de las infraestructuras necesarias para, la competitividad de las empresas, la preservación del entorno ambiental, el atractivo territorial para las inversiones, etc., pero sobre todo para mejorar la calidad de vida de la población.

Sin embargo puede afirmarse que estos avances en la formulación de instrumentos con carácter integral y complejo, resultan escasos al contrastarlos con las prácticas de las políticas en las que en general ha existido, y persiste, una excesiva confianza en idealizar algún tipo de instrumentos (regionalizaciones, estrategias, obra pública, planificación estratégica, normas) asumiendo que por sí solos resolverían los problemas de los espacios locales. A esto debe agregarse, que las políticas de desarrollo y ordenamiento han sido generalmente formuladas e implementadas desde ámbitos compartimentados y supralocales, y con objetivos coyunturales.

Puede sintetizarse que el ordenamiento territorial es concebido en ambos países desde una perspectiva centralizada del ejercicio político y administrativo, conservando bajo el control de los niveles superiores la definición de los mecanismos e instrumentos para la concreción de las políticas de desarrollo económico territorial; mientras que los gobiernos intermedios, concentran funciones vinculadas con la aplicación de los planes y programas federales en su territorio, la canalización de recursos federales hacia los municipios, y la realización de obras regionales y locales de envergadura. Finalmente, los gobiernos locales, con un rol subalterno, se dedican a la prestación de servicios básicos urbanos y a la regulación de los usos del suelo, teniendo un impacto insignificante en el desarrollo y el ordenamiento territorial. Esta modalidad del ejercicio de las políticas de ordenamiento, se hace más crítica en Argentina estar ausente la cuestión regional como ámbito para la formulación de políticas.

Esto conduce a relaciones de dependencia de los municipios respecto de los otros niveles del Estado, y a una excesiva confianza en la normatividad de las políticas municipales por la escasez de recursos para avanzar hacia políticas de avanzada, y a la utilización de instrumentos de intervención e inversión pública directa, minimizando el valor de la planificación del territorio.

CAPÍTULO 2

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En esta última parte del estudio se acerca la trama analizada en los capítulos anteriores con el proceso decisorio local y su puesta en práctica, reconstruyendo de este modo un panorama integral de las políticas de ordenamiento territorial. A tal efecto aquí se examinarán las políticas municipales de ordenamiento territorial de Chascomús y Tequisquiapan, como un proceso que se desenvuelve en etapas, buscando reconocer decisiones, instrumentos, factores y procesos implicados en su desarrollo que expliquen sus lógicas y características.

En primer lugar, se aborda la etapa de Definición de los Problemas Públicos y la Agenda de Gobierno, en la que se analizarán aspectos que inciden, facilitando o dificultando, que ciertas cuestiones o demandas territoriales capten el interés público e ingresen en la agenda de gobierno. Particularmente se indagarán cuestiones vinculadas con el andamiaje organizacional y presupuestario construido para el ordenamiento territorial. También se identifican y caracterizará las situaciones problemáticas abordadas por las políticas, buscando entender su coherencia general e interna, y las correspondencias entre causas y efectos.

Luego, se estudia la fase de Formulación de las Políticas, donde se profundiza en los aspectos teóricos y metodológicos que definen sus valores y criterios, objetivos y medios, estrategias de acción, procedimientos e instrumental.

Finalmente es abordada la fase de Implementación de las Políticas, en la cual en primer lugar se reconocerán las previsiones para su instrumentación para alcanzar los objetivos y escenarios propuestos; para luego prestar atención a la retroalimentación que ha recibido durante su proceso, es decir los alcances de la relación entre la flexibilidad y la contingencia dada por la realidad y los componentes estructurales de la política.

2.1 PRESENTACIÓN DE LOS CASOS

2.2.1 Los Territorios Objeto de la Política

Como ya se ha adelantado, se estudiarán políticas formuladas en municipios pequeños, ubicados en territorios interiores de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, y en el Estado de Querétaro, México. Se presentan a continuación los principales rasgos de su inserción y estructura territorial.

La Provincia de Buenos Aires, en Argentina, cuenta con 134 municipios-partido²⁸, y alberga más de 13 millones de habitantes (un 38% del total nacional) en una extensión de 304.907 km² donde se manifiestan importantes diferencias entre el territorio interior y el metropolitano. El interior se destaca por contener un sistema de centros heterogéneo, cuyo perfil es mayormente agropecuario, y presenta una dinámica de intercambios con alta dependencia hacia la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) (Figura 7). Al interior de este conjunto, existe diversidad de situaciones de desarrollo económico y social, condicionadas tanto, por sus recursos estáticos (posiciones geográficas, recursos naturales), como por las características particulares de sus sociedades, instituciones y gobiernos locales. Destacándose como áreas de alto crecimiento y desarrollo provincial, el aglomerado de Bahía Blanca, el nodo Tandil, Azul y Olavarría, y el Gran Mar del Plata y el borde industrial sobre el Río Paraná.

El grupo de municipios interiores (94 partidos) representa el 95,5% de la superficie provincial y cuenta con el 25% restante de la población, mientras que el grupo de municipios metropolitanos (40 partidos) ocupa un 4,5% de la superficie provincial y contiene al 75 % de la población. En el grupo interior, más del 63% de habitantes reside en partidos con poblaciones de menos de 100 mil habitantes, y casi el 25% en partidos con más de 250 mil (Gran Mar del Plata y Bahía Blanca). Es decir, lo predominante, descontando la situación metropolitana, son los núcleos urbanos pequeños y medianos, más aún si se considera que los datos presentados corresponden a nivel partido, y no de localidades (Min. de Gobierno de la Pcia. de Bs. As., 2007).

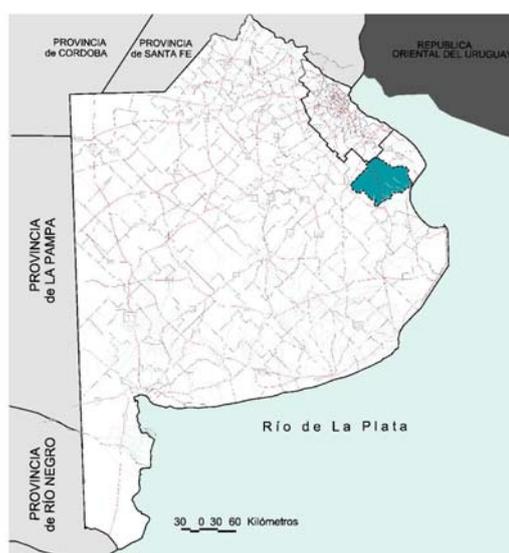


Figura 7: Ubicación de Chascomús en la Provincia de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

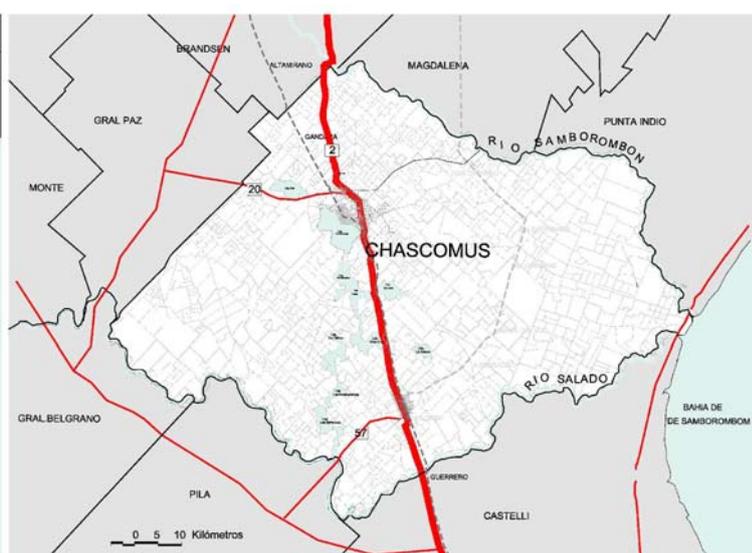


Figura 8: Municipio de Chascomús: asentamientos humanos y sistema vial principal

Fuente: Elaboración propia

²⁸ El tipo de municipios adoptado en la Provincia de Buenos Aires es el de "ejidos colindantes", éste supone que todo el territorio queda comprendido en jurisdicciones locales que limitan unas con otras, incluyendo áreas urbanas y rurales.

La preeminencia del territorio metropolitano es nacional, sirve de asiento a un alto porcentaje de población e industrias, desarrollándose los mayores flujos de personas y bienes, sustentados por un sistema de infraestructuras nacional que allí converge. En términos generales el Producto Bruto Geográfico²⁹ revela que el 60% de la producción provincial se realiza en el Conurbano mientras que el 40% restante procede del Interior. El Interior se caracteriza por tener un mayor peso en las actividades primarias, en contraste, el Conurbano adquiere más preponderancia en la industria, energía y construcción.

También se evidencian estos contrastes entre municipios metropolitanos y del interior al observar los comportamientos diferenciales del gasto y del origen de los recursos municipales. En el año 2004, los municipios metropolitanos concentran más del 75% de la población generando sólo el 60% del gasto total provincial; en tanto que los del interior albergan menos del 25% de la población provincial y generan el 40% del gasto total (Min. de Gobierno de la Pcia. de Bs. As., Op. Cit.). Esta diferencia también se traduce en el gasto per cápita, que en promedio en el espacio interior, es el doble del metropolitano (Min. de Gobierno de la Pcia. de Bs. As., Op. Cit.).

El partido de Chascomús forma parte del grupo de municipios interiores, ubicándose hacia la margen Este de la provincia de Buenos Aires, en el borde de la Bahía de Samborombón, a una distancia aproximada de 100 Km. de la RMBA, con la que tiene una excelente conectividad a través de la RP N° 2 y en menor medida por el ferrocarril, que también lo vincula con Mar del Plata. Ambas infraestructuras atraviesan el partido de norte a sur, lo que posibilita a su población aprovechar los beneficios económicos, sociales y culturales de la aglomeración metropolitana y acercar a los habitantes metropolitanos a las ofertas locales. También atraviesa el Partido la RP N° 20, que lo conecta con los partidos de General Paz, Magdalena y Punta Indio.

En el territorio del partido se emplazan los asentamientos urbanos de la ciudad de Chascomús, la localidad de Manuel J. Cobo y Villa Parque Girado. Además, un conjunto de parajes rurales, originados en las antiguas estaciones del ferrocarril provincial, ellos son: Gándara, Escribano, Libres del Sur, Cde. Giribone, Don Cipriano, Pessagno, Monasterio y Adela. La población total del partido es de 38.647 habitantes, de los cuales 30.670 hab. residen en la ciudad de Chascomús, 4.111 hab. en M.J.Cobo, 75 hab. en Villa Parque Guirado y 3.791 hab. residentes en el área rural. La RP N° 2 y el trazado del ferrocarril las articulan y las vinculan con los asentamientos de la región. A su vez, se evidencian nuevas modalidades de asentamientos humanos, ubicadas sobre las rutas de acceso al partido y sobre las lagunas, caracterizadas por su ubicación alejada de los centros urbanos tradicionales, buena accesibilidad desde la región y una alta dotación de servicios e infraestructuras (Figura 10).

El partido se inserta en la cuenca deprimida del Río Salado, entre los ríos Samborombón y Salado, lo que define sus características más distintivas, entre ellas su relieve plano, el clima templado, la red hidrográfica poco desarrollada, el suelo con drenaje impedido, y la caracterizada presencia de lagunas y aéreas anegables, aspectos que resultan condicionantes de sus capacidades productivas agrícolas. En este medio se producen alternadamente períodos con excesos de agua, que provocan anegamientos e inundaciones en zonas urbanas, con los períodos con déficit, cuyas consecuencias son las sequías que afectan en forma directa la economía de los habitantes del partido. Es importante destacar la alta vulnerabilidad que presentan los humedales, ya que éstos regulan el sistema freático, controlan las inundaciones, regulan el clima, proveen de agua y se constituyen como reserva de la vida silvestre.

El sistema hídrico del partido constituye un recurso de gran valor ambiental y paisajístico, sostén de la actividad turístico recreativa del partido, junto con el aprovechamiento de su abundante patrimonio cultural, urbano y rural. La ganadería es otra de las actividades económicas características del partido, siendo tradicional la cría bovina de gran calidad y tampera, lo que ha

²⁹ Según el Producto Bruto Geográfico (PBG) estimado por el Gobierno provincial en base a información recopilada por el Censo 1991.

permitido un importante desarrollo agroindustrial principalmente de industrias lácteas y otras alimenticias. Al mismo tiempo, es una ciudad que brinda diversos servicios, y cuenta con gran cantidad de sedes de delegaciones provinciales que administran justicia, salud y educación (UNLP, Piscicultura Ministerio de Asuntos Agrarios/ INTECH UNSAM).

En cuanto a los principales aspectos de la dinámica poblacional debe destacarse que los resultados del último censo (CNPHyV 2001) revelan que el Partido de Chascomús tuvo un crecimiento poblacional (9,87) por debajo del promedio provincial, pero superior al promedio de partidos interiores. Si bien el partido crece a un ritmo levemente superior al del interior provincial, la población urbana lo hace a un ritmo significativamente superior a la población urbana de los distritos del interior bonaerense (12%); en tanto la población rural, decrece (-37%) a un ritmo que triplica el promedio provincial (-12%). También es muy disímil la situación entre localidades al observar la evolución de la población urbana, ya que mientras Lezama (9,5%) crece al mismo ritmo que el promedio provincial -aunque levemente por debajo de la población urbana del interior-, la localidad de Chascomús (21,4%) muestra un ritmo de crecimiento significativamente superior al promedio provincial (prácticamente lo duplica), y también se muestra muy por encima de las localidades del interior bonaerense.



Foto 1: Centro Histórico de Chascomús, Casa de Gobierno
Fuente: Propia (2010)



Foto 2: Centro Histórico de Chascomús, Banco Nación
Fuente: Propia (2010)



Foto 3: Centro Histórico de Chascomús, Esquina sin Ochava
Fuente: Propia (2010)



Fotos 4 y 5: Periferia SE de Chascomús
Fuente: Municipalidad de Chascomús (2007)



Foto 6: Paseo Costanero de Chascomús
Fuente: Propia (2010)



Foto 7: Club de Pesca en Paseo Costanero de Chascomús
Fuente: Propia (2010)



Foto 8: Camping en Paseo Costanero de Chascomús
Fuente: Propia (2010)



Foto 9: Club de Campo Puerto Chascomús frente a Laguna Chascomús
Fuente: Propia (2010)



Foto 10: Plaza principal de J.M. Cobo sobre Ruta Provincial N° 2
Fuente: Propia (2010)



Foto 11: Agroindustria en J.M. Cobo
Fuente: Propia (2010)



Foto 12: Conjunto habitacional en periferia SO de J. M. Cobo
Fuente: Propia (2010)



Foto 13: Recreo sobre laguna El Burro, Paraje Adela.
Fuente: Propia (2010)

Por su parte, el Estado de Querétaro, situado entre el Bajío y el Altiplano Central de México, cuenta con 18 municipios, donde residen casi 1,6 millones de habitantes, en una extensión de 11.270 km², también aquí se manifiestan importantes diferencias entre los territorios metropolitanos e interior. El desarrollo de la Zona Metropolitana de Querétaro, propiciado por el crecimiento industrial y de servicios y por la desconcentración de actividades de la Zona Metropolitana de México, concentra en 4 municipios el 53% de la población total (Figura 8).



Figura 9: Ubicación de Tequisquiapan en el Estado de Querétaro y en su región
Fuente: Elaboración propia

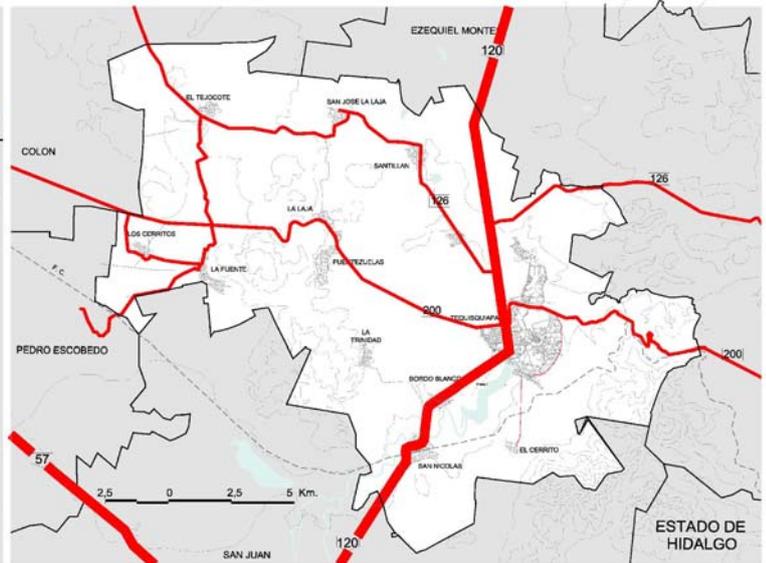


Figura 10: Municipio de Tequisquiapan: asentamientos humanos y sistema vial principal
Fuente: Elaboración propia

En términos generales el Producto Interno Bruto del Estado³⁰, dejar ver que el Interior se caracteriza por tener un mayor peso en las actividades comerciales, mientras que en el espacio metropolitano la actividad manufacturera comparte con el comercio valores aproximados de incidencia sobre el total del producto, mientras que en lo relativo a los servicios financieros y comunitarios el aporte en la zona metropolitana es significativamente mayor.

Al igual que en la Provincia de Buenos Aires, estos contrastes también se manifiestan en la composición de los ingresos municipales, siendo más importante la fuente de ingresos de origen municipal en los municipios metropolitanos (44%), mientras que en los municipios del interior pequeños y medianos (10 y 17%) son los que registran una peor contribución de ingreso municipal en el total de sus recursos³¹.

La distribución de los asentamientos humanos en el Estado, refleja una estructura desigual y polarizada. En el año 2000, un 32% del total de su población residía en localidades menores a 2,500 habitantes; un 9.71 % vivía en localidades de entre 2,500 y 4,999 habitantes; un 7 % en localidades de entre 5,000 a 14,999 habitantes; y un 51 % en localidades de más de 15,000 habitantes.

³⁰ En base estimaciones del Producto Interno Bruto elaborado por el gobierno estatal, en las que no se incluye al sector primario.

³¹ Elaboración propia según Leyes de Ingresos para el ejercicio 2010 de los 18 municipios y población según el II Censo Nacional de Población 2005.

El municipio de Tequisquiapan se localiza en el sureste del Estado de Querétaro, a unos 180 Km. de la Zona Metropolitana de México y a 58 Km. de Santiago de Querétaro, centro del área metropolitana de igual nombre, con accesibilidad desde la región por la Autopista No. 57 México – Querétaro que tiene conexión con la Carretera Federal No. 120 San Juan del Río – Xilitla. También atraviesa el municipio el ferrocarril que enlaza a las Ciudades de México y San Luis Potosí.

En el territorio municipal se emplazan cinco asentamientos urbanos de importancia y gran cantidad de localidades rurales, donde, según datos del II Censo de Población y Vivienda del año 2005, reside un total de 54,929 habitantes. El 77,1% de la población se localiza en las localidades principales, distribuyéndose el 51% en Tequisquiapan, el 8,7% en San Nicolás, el 7,4% en La Fuente, el 5,2% en Fuentezuelas, y el 4,1% en El Tejocote. El resto de los habitantes se encuentran dispersos en pequeñas localidades rurales (INAFED, 2010).

El territorio de Tequisquiapan se encuentra situado en la altiplanicie mexicana, en las estribaciones australes de la Sierra Gorda donde se localizan zonas relativamente planas que forman pequeños valles y planicies que se han convertido en áreas de cultivo. El área presenta elevaciones que van de los 1,700 a 2,040 msnm, y gran cantidad de su superficie se encuentra conformada con pendientes topográficas de 0 a 5 %, la presencia de cerros y lomeríos (INAFED, Op. Cit.). Dentro del territorio municipal existen áreas naturales de gran valor ecológico y paisajístico: la zona de La Presa Centenario y su Entorno; el Corredor del Río San Juan, su entorno y la ribera; la zona de La Presa de Tablas y el Salitrillo; ninguna de las cuales se encuentra bajo protección.

Los principales componentes hidrográficos superficiales localizados dentro del Municipio son el Río San Juan, que se ubica al sur del territorio y las presas Centenario y Paso de Tablas alimentadas por su caudal. La cabecera municipal de Tequisquiapan, se encuentra ubicada sobre lechos de aguas termales, los cuales han venido siendo aprovechados para el desarrollo turístico y hoy se encuentran sobre explotados. Las condiciones del suelo en relación a su aptitud para el desarrollo urbano son de poco más del 6% del territorio municipal.

El principal sector económico del municipio es el turismo, sustentado en la explotación de las aguas termales, sus valores históricos, las artesanías, la naturaleza y tranquilidad característica, que se complementan con una gran oferta de servicios y comercios. Dentro de los atractivos turísticos se pueden realizar visitas a balnearios, museos y templos, casco histórico, además de actividades como ciclismo, equitación, fiestas y tradiciones. Su agradable clima permite realizar actividades deportivas al aire libre como es el golf, alpinismo y eventos taurinos.

La segunda actividad en importancia es la agricultura, donde trabaja casi el 15% de la población económicamente activa. También es importante el desarrollo de la actividad industrial, fundamentalmente porque ocupa cerca del 50% de la población económicamente activa y porque está estrechamente ligada a las costumbres locales ya que se trata mayormente de talleres de artesanía, fábricas de muebles, y maquiladoras textiles.



Foto 14: Zócalo de Tequisquiapan

Fuente: Propia (2009)



Fotos 15 y 16: **Alrededores de Tequisquiapan**
Fuente: **Panoramio (s/d)**



Foto 17 y 18: **Río San Juan**
Fuente: **Panoramio (s/d)**



Foto 19: **Tequisquiapan**
Fuente: **Panoramio (s/d)**

Foto 20: **Minas de Ópalo**
Fuente: **Panoramio (s/d)**



Foto 21: **Ampliación Adolfo López Mateos**
Fuente: **Panoramio (s/d)**

Foto 22: **Club de Golf Tequisquiapan**
Fuente: **Panoramio (s/d)**

2.2.2 Las Políticas Analizadas

En este trabajo se estudiarán las políticas, que involucran comportamientos propositivos y planeados, adoptados por las autoridades municipales dentro del campo de su jurisdicción, por los que se decide alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, y que resultan vinculantes tanto con los ciudadanos, como con el gobierno mismo.

En ninguno de los casos a analizar existe una "política de ordenamiento territorial" expresada explícitamente como en tal en un documento que le otorgue formalidad, compromiso y normatividad. En ambos casos se trata de un conjunto de instrumentos jurídicos, planes y documentos (incluso algunos formulados en periodos muy distantes entre sí) que conforman el programa municipal de ordenamiento territorial (Cuadro 12):

Chascomús		Tequisquiapan	
Instrumento	Tipo	Instrumento	Tipo
Código de Zonificación, (1981 y modificatorias)	Normativo de usos del suelo	Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009	Plan de desarrollo
Documento Base de Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)	Documento de diagnóstico para el desarrollo local	Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Turístico de Tequisquiapan (2007)	Plan para el desarrollo de la actividad turística
Plan de Desarrollo Territorial (en estudio)	Proyecto de normativa de usos del suelo	Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan, (2008)	Plan de Ordenamiento Territorial

Cuadro 12: Principales Instrumentos de Planificación de la Política de Ordenamiento Territorial de Chascomús y Tequisquiapan.

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos reconocidos como integrantes de la política de ordenamiento territorial en Chascomús son tres, uno con carácter normativo, y los otros dos aún carecen de vigencia legal. El primero, el Código de Zonificación según usos del suelo (Ordenanza vigente N° 1272/1981), en el marco del proceso de planificación preceptuado en el Decreto Ley 8912/1977, tiende a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando la estructura general del espacio municipal, la de cada una de sus áreas y zonas componentes, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y parámetros morfológicos. Los otros instrumentos, el Plan de Desarrollo Territorial y su documento de Diagnóstico, surgidos mediante un proceso de planificación estratégica local, vienen a sustituir y completar el anterior, pero aún no fueron promulgados, aunque algunas de las acciones aquí identificadas ya han sido implementadas.

En Tequisquiapan los instrumentos explorados como componentes de la política territorial son, el Plan Municipal de Desarrollo 2006 -2009, principal instrumento de la planificación municipal que establece los propósitos, objetivos, prioridades, estrategias generales y criterios de acción para el desarrollo integral del municipio; el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan, cuyo fin es atender al ordenamiento territorial de la ciudad cabecera en particular, y del sistema de asentamientos humanos del resto del municipio en general; y el Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Turístico, instrumento para la regulación del sector turístico, principal actividad del municipio.

En el anexo 3: Fichas de los Instrumentos, puede verse un resumen los contenidos de los instrumentos analizados en cada uno de los municipios.

2.2 EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS

A continuación se desarrolla el proceso de las políticas de ordenamiento territorial en forma de periodización analítica, buscando subrayar en cada fase distintos aspectos, factores y procesos interdependientes y complementarios, que servirán para construir su caracterización y conocer sus condicionantes. A los efectos de facilitar la lectura del análisis de las variables, en cada fase se despliega en primer lugar el estudio del caso de Chascomús, para luego presentar el de Tequisquiapan, y finalmente confrontar los rasgos más salientes de ambos casos.

2.2.1 El Ordenamiento Territorial en la Agenda de Gobierno y Definición como Problema

Se comenzará estudiando los primeros pasos del proceso de la política de ordenamiento territorial municipal.

En primer lugar se buscará identificar problemas, limitaciones y obstáculos que condicionan la forma en que el ordenamiento territorial recibe atención gubernamental para ser incluido en la agenda de gobierno municipal y en que se establecen las prioridades de actuación. Innumerables son los factores que inciden en que problemas urbanos y territoriales logren o no llamar la atención del gobierno y despertar su iniciativa, siendo relevante en los casos estudiados analizar aspectos vinculados a la estructura organizacional y de los recursos, en consideración del característico inframunicipalismo de los gobiernos locales argentino y mexicano.

En segundo orden se reconocerán y analizarán las características que adquieren los “problemas de las políticas públicas”, asumidos por los gobiernos locales para la intervención, en tanto la solidez de su definición resulta clave para una positiva formulación e implementación de la política. Es decir, las acciones propuestas estarán íntimamente relacionadas con los términos en que defina a los problemas, siendo ambas fases expresión de valores e intereses puestos en su definición.

2.2.1.1 Recepción del Ordenamiento Territorial en la Estructura Organizativa Municipal

El organigrama es un esquema que representa la estructura organizativa del municipio, sus relaciones jerárquicas y competencias. Se plantea su análisis, considerando que para poder atender a las demandas propias del ordenamiento territorial (la formación de la agenda y de los problemas públicos, pero también la formulación, implementación y evaluación), se requiere de ciertos recursos mínimos, humanos, económicos y financieros. Particularmente se observará el rol, jerarquía y relaciones de la unidad administrativa que desempeña las funciones relativas al ordenamiento territorial, haciendo hincapié en las posibilidades de constituirse en plataforma para la formulación e implementación de esta política como articuladora para el desarrollo.

En el municipio Chascomús, el organigrama vigente está organizado en cuatro niveles jerárquicos, siendo la cabeza el intendente municipal, ubicándose debajo cinco secretarías de carácter ejecutivo. Luego se desprende un tercer nivel con carácter de subsecretarías, también de carácter ejecutivo, y un cuarto nivel operativo. En el tercer y cuarto nivel se observa una desagregación diferencial que jerarquiza a algunas secretarías, y minimiza a otras (Figura 1 del anexo).

Puede verse claramente en la figura que representa el organigrama, la supremacía de tres áreas, dos de las cuales se corresponden con funciones tradicionales del municipio administración de la hacienda municipal y el gobierno, y una corresponde a un nuevo rol del gobierno local, el desarrollo social. La responsabilidad del ordenamiento territorial le corresponde

a la Secretaría de Planificación y Desarrollo, aunque si bien ubicada en el mismo nivel que las anteriores, posee una desagregación mínima y sin jerarquización, en tanto la componen áreas (sistemas, Plan Estratégico, Plan de Desarrollo Territorial y Planificación y Medio Ambiental) sin el reconocimiento jerárquico de secretaría o dirección. No se identifica un área con funciones para la coordinación de las políticas con impacto territorial.

La Secretaría de Planificación y Desarrollo tiene competencias vinculadas a la gestión y coordinación de acciones para el desarrollo sustentable, buscando el crecimiento planificado, teniendo en cuenta potencialidades y limitaciones del distrito. Estas competencias involucran necesariamente la integración en el territorio de las actividades sociales, económicas y culturales, por lo que se amplía el tradicional rol vinculado al manejo de los usos del suelo asignado al área del ordenamiento territorial. Sin embargo, el pequeño desarrollo de la estructura cedida al área, permite inferir limitadas posibilidades para formular e implementar políticas de ordenamiento, más aún, de planificarlas en concordancia con los objetivos del desarrollo. De la misma manera son pocas las posibilidades de constituirse como área de coordinación de políticas.

Por su parte, en Tequisquiapan, el Manual General de Organización del Municipio (2009) es el instrumento que expone la organización, funcionamiento y, los objetivos y funciones de la administración pública municipal actual. Está organizado en cuatro niveles jerárquicos, ubicándose a la cabeza el presidente municipal, del cual se desprenden en forma directa tres unidades bajo su coordinación y diez direcciones de nivel ejecutivo (Figura 2 del Anexo). De estas direcciones se desprende un tercer nivel de subdirecciones, con carácter también ejecutivo, existente sólo en tres direcciones. Finalmente, la cuarta línea organizativa, correspondiente al nivel operativo, consta de gran cantidad de unidades y coordinaciones asignadas en forma proporcional según la mayor o menor jerarquía de las direcciones.

De este modo, si bien el nivel jerárquico de las diez direcciones con carácter ejecutivo es el mismo, se destacan por su gran ramificación, aquellas áreas vinculadas con el funcionamiento mismo de la estructura municipal (Secretaría del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Tesorería Municipal) y las vinculadas con la prestación de las funciones tradicionales del municipio (Obras Públicas y Servicios Públicos). El resto de las direcciones adquiere un desarrollo considerablemente menor.

Entre estas últimas, se encuentra el área con responsabilidad en el ordenamiento territorial, la Dirección de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, con similar jerarquía que el resto de direcciones ejecutivas, aunque con un mínimo desarrollo de su estructura interna, sólo la integran dos áreas de coordinación operativa. Esta dirección tiene competencias en la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, vivienda y ecología en el municipio. Esta pequeña estructura cedida al ordenamiento, mayormente de carácter burocrático, minimiza las posibilidades de tomar decisiones políticas y la elaboración de planes de ordenamiento acordes al desarrollo, a la vez que favorece la dependencia para su formulación de los otros dos niveles de gobierno.

También es importante destacar que la separación del área de Obras Públicas, puede dificultar la implementación de algunas acciones vinculadas a la instrumentación de la política. Pero más que nada minimizar el rol del área de Desarrollo Urbano, en tanto es posible que se priorice la agenda de la ejecución de obras (el corto plazo), en desmedro del ordenamiento (que requiere mediano y largo plazo) si no se establecen las vinculaciones entre las acciones de ambas.

En el mismo sentido, debido a la transversalidad de las acciones del ordenamiento territorial, y del carácter sectorial de la distribución de las áreas de gobierno, debe destacarse que no hay un área encargada de la coordinación de las políticas sectoriales, que haga eficiente la asignación de recursos y responsabilidades para desarrollar la política por lo que su

integración debe realizarse bajo relaciones de interdependencia. Aunque por el tamaño del municipio, incluso por la cercanía física entre áreas, puede que ésta no sea necesaria.

En cuanto a las competencias enunciadas se deja entrever cierto sesgo tradicional en las tareas asignadas al área, ya que estas se vinculan mayormente con el ordenamiento espacial del asentamiento urbano, limitándose las definiciones respecto de la integración al conjunto de políticas públicas. De este modo, se infiere que el problema registrado por las políticas de ordenamiento es la ciudad y sus zonas aledañas, prestando escasa atención al territorio rural, relegando a las áreas vinculadas con la atención de lo productivo y la protección ambiental, el aseguro de la conservación de los suelos, la preservación de los cursos de agua y la biodiversidad, el resguardo de costumbres y prácticas tradicionales de los espacios rurales, entre otros recursos y capacidades importantes de integrar territorialmente para el desarrollo del espacio local.

2.2.1.2 Recepción del Ordenamiento Territorial en los Presupuestos de Egresos Municipales

El presupuesto municipal es el esquema de recursos, con los que cuenta el gobierno municipal, y de los gastos, en los que los invertirá durante un año. De acuerdo como esté organizado puede constituirse en un instrumento complementario para guiar el plan de gobierno, ya que expresa la asignación de bienes y servicios que recibirá cada área, plasmando prioridades, responsables, y recursos.

Con el fin de entender las prioridades otorgadas al ordenamiento territorial desde la asignación de recursos, se analizarán los presupuestos de egresos de los municipios de Chascomús y Tequisquiapan. Ciertamente, los resultados de este análisis estarán vinculados con lo presentado en el apartado anterior, pero adquieren otra dimensión al observar la evolución de los egresos en función del objeto del gasto, a fin de conocer el margen de maniobra que disponen los municipios para hacer erogaciones fuera de las funciones básicas y tradicionales; los gastos por área de gobierno; y su evolución reciente³². Serán estos los tres aspectos sobre los que focalizará el análisis de la recepción del ordenamiento territorial en los presupuestos de egresos municipales en cada uno de los municipios estudiados.

En el caso de Chascomús, los presupuestos de egresos analizados corresponden a los años 2007, 2008 y 2009³³.

La evolución reciente de los egresos en función del objeto del gasto manifiesta que los totales no han tenido grandes cambios y que, en términos generales, las inversiones por objeto del gasto se han mantenido constantes en cuanto a prioridades (Figura 3 del Anexo).

La mayor erogación producida durante los tres periodos estudiados está comprometida con el pago de sueldos (Rubro Gastos en Personal), cuya incidencia promedio es del 50%. Sin embargo es destacable el importante avance entre lo ocurrido al inicio del periodo y al final del mismo, registrando una incidencia sobre el total de 36% y 63% respectivamente. El segundo y tercer lugar en el gasto lo ocupan los bienes adquiridos para satisfacer el consumo directo y los bienes de uso necesarios para el desarrollo de las actividades municipales, con un aporte de aproximadamente el 15% y 16% promedio respectivamente. El resto

³² Es importante aclarar que los presupuestos de ambos municipios están clasificados de manera distinta por lo que la metodología utilizada en ambos casos ha sido distinta, aunque se ha buscado obtener parámetros para la confrontación. En Chascomús, el presupuesto de egresos se desarrolla por Programas, Proyectos, Actividades y Obras, esta organización permite ver qué unidades administrativas realizan el gasto, cuál es el objeto del gasto (bienes de consumo o de servicio, personal, etc.), y la fuente de financiamiento. Mientras que en Tequisquiapan, los presupuestos estudiados entre los años 2002-2006 se presentan clasificados por objeto del gasto, finalidad y función, mientras que desde 2007 se utiliza una clasificación simplificada por objeto del gasto.

³³ A la fecha de realización de esta tesis los únicos presupuestos disponibles en Internet son los correspondientes a estos años, esto se debe a que a partir del año 2008 todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires debían haber adherido al sistema RAFAM (Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal) impulsado por la administración provincial. El municipio de Chascomús adhirió al sistema en 2005. La reforma planteó cambios administrativos y operativos en distintas áreas municipales, siendo el principal de estos cambios la descentralización de la ejecución presupuestaria, lo cual significa que cada Secretaría es responsable de confeccionar y ejecutar su propio presupuesto.

de gastos están repartidos entre los servicios no personales (9%); servicios financieros pagados por deudas (7%); transferencias al sector público o privado para financiar gastos corrientes (3%); y activos financieros.

Si se observan las áreas de gobierno priorizadas por la asignación del gasto público municipal, incluyendo los egresos en sueldos y en bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y transferencias, también se comprueba el fuerte desequilibrio observado en la estructura orgánica municipal entre el conjunto compuesto por las áreas Secretarías de Obras, Servicios y Medio Ambiente, Intendencia, y Desarrollo Humano y el resto. Entre las tres primeras alcanzan el 68% del presupuesto en promedio en los tres periodos. También se evidencia en particular, la alta incidencia del gasto destinado a las obras y servicios públicos, que promedia durante los tres periodos analizados un 33% del total del presupuesto. En el otro extremo de la tabla de valores se ubica la Secretaría de Planificación y Desarrollo, alcanzando una incidencia promedio del 1%(Figura 4 del Anexo).

En el caso de Tequisquiapan, los presupuestos de egresos analizados corresponden a los años 2002, 2005 y 2008³⁴.

La evolución de los egresos en función del objeto del gasto demuestra que en los totales no se han manifestado grandes cambios y, que en términos generales, las inversiones por objeto del gasto se han mantenido constantes en lo relativo a los gastos prioritarios, aunque con cambios importantes al interior de algunos rubros durante el transcurso del periodo (Figura 5 del Anexo).

La mayor erogación producida durante los tres periodos estudiados está comprometida en el rubro Construcciones y Servicios cuya incidencia promedio es del 59%. Sin embargo debe destacarse que este rubro incluye también los sueldos al personal de las áreas de Obras Públicas, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Servicios Municipales, Desarrollo Agropecuario, Ecología, Turismo, Juventud, Mantenimiento. El segundo lugar en el gasto lo ocupa el resto de sueldos del personal (Rubro Servicios Personales) con una incidencia promedio del 22% sobre el total durante el periodo de estudio. El resto de gastos se reparten descontando un 10% en gastos sociales (Rubro Transferencias, Subsidios y Aportaciones); un 4% en Servicios Generales; un 2,5% en Materiales y Suministros, y la diferencia entre la adquisición de bienes muebles e inmuebles, pagos de deuda pública y asignaciones suplementarias.

Un análisis de los egresos en personal por área de gobierno permitirá observar cuales son las áreas priorizadas por la administración municipal, en función de la asignación del gasto público³⁵. En términos generales se observa un gasto equilibrado entre dos grupos de peso diferencial, el primero que incluye 4 áreas y consume el 66% del gasto promedio destinado a personal, conformado por la dirección de Obras Públicas, Presidencia, Secretaría del Ayuntamiento y Oficialía Mayor; y el segundo, que representa un 34% de las erogaciones e incluye a las Direcciones de Desarrollo Urbano, Social, de Servicios Municipales, de Desarrollo Agropecuario y de Turismo (Figura 6 del Anexo).

Dentro del primer grupo se ubica sólo una Dirección (de Obras Públicas) y las áreas vinculadas con la organización del municipio y la administración de los recursos humanos, materiales y técnicos del municipio. De estas dependencias, la Dirección de Obras Públicas es la que mayor incidencia promedio (un 21%) tuvo en los gastos de personal. Si a este porcentaje destinado a sueldos para el personal de obras públicas municipales, se suma lo destinado a personal asignado a servicios públicos (8%), se obtiene que cerca del 30% del presupuesto municipal reservado para el pago de sueldos corresponde a la prestación de

³⁴ Se encuentran disponibles en Internet sólo los presupuestos desde al año 2002 al 2009, publicados en "La Sombra de Arteaga", periódico oficial del Estado de Querétaro. Se eligieron estos tres momentos para mostrar una evolución en el gasto municipal. Los intervalos de tiempo no son los mismos, porque la clasificación adoptada desde el año 2006 no permite mayores análisis que el del objeto del gasto.

³⁵ Se utilizarán los presupuestos de los años 2002 y 2005, ya que en 2008 no se desagrega el gasto por áreas. Para este análisis se sumaron los egresos en personal por áreas distribuidos en dos grupos: a) Servicios Personales, Sueldos Ordinarios, Sueldos a Personal de base y b) Construcciones y Servicios.

servicios y la realización de obra pública. La Dirección de Desarrollo Urbano promedia un 8% en ambos periodos, con valores similares a los de las Direcciones de Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Social; ubicándose en el último lugar la Dirección de Turismo.

2.2.1.3 Definición del problema

En esta fase se busca identificar y caracterizar las situaciones no deseables, necesidades no satisfechas, u oportunidades por aprovechar, construidas en los distintos instrumentos componentes de la política de ordenamiento territorial sobre las que se han de poner en marcha los procesos de encadenamientos decisorios. Se pretende explorar su marco intelectual, en tanto es guía fundamental no solo como punto de partida de la política sino del proceso en sus distintas instancias, por lo que se analizará la coherencia interna de los mismos, la solidez y correspondencia entre causas y efectos, entre otros aspectos. Una definición integral del/los núcleos problemáticos permitirá abarcarlos en su totalidad, y una clara definición de las variables que lo conforman acercará mejor a la solución deseada.

Luego se interpretarán los objetivos que traspasan cada conjunto de instrumentos, definiendo y conduciendo el proceso de "la política de ordenamiento territorial" de cada municipio. Vale recordar que en ninguno de los casos analizados las políticas han sido expresadas explícitamente en documentos que aúnen instrumentos, estrategias y acciones según un único conjunto de objetivos. Si bien en ambos casos se trata de decisiones explícitas, no se resumen en documentos unificadores.

En el caso de Chascomús, es preciso remarcar que en ninguno de los instrumentos analizados los problemas son sintetizados en forma de núcleos problemáticos, sino que se enuncia una diversidad de problemas, o situaciones problemáticas, de diverso tenor y correspondientes a distintas dimensiones territoriales. En el único instrumento donde se identifican problemas es en el Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos, construido en el marco de la planificación estratégica, y se deduce que esta valoración es la que da marco al Plan de Desarrollo Territorial. Tampoco el código de zonificación explicita la problemática sobre la que se sustenta, no obstante su origen obedece a la adecuación a la Ley 8912, cuyo principal propósito era contener la expansión urbana. (Cuadro 13 del Anexo)

En el documento Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos se identifica un amplio listado de problemas correspondientes a distintos ámbitos temáticos (Sociales, culturales y deportivos, infraestructuras, Urbanos, Patrimonial, Ambiental, Actividades Económicas), reconocidos en las fases técnica y participativa del trabajo, los que serán abordados en la fase propositiva del plan. Este conjunto de problemas es descrito en forma individual, identificando sus causas en muchos de los casos. No obstante, se evidencia en términos generales, una falta de recorte preciso y una formulación rigurosa de cada uno, que permita describirlos y explicarlos en la integralidad de sus dimensiones, escala, actores, entre otras cuestiones. Tampoco se jerarquizan los problemas, en virtud de su relevancia por gravedad, o preponderancia dentro del ámbito temático, como tampoco la pertinencia del nivel municipal de enfrentarlos con posibilidades de éxito a partir de la intervención de las diferentes áreas del mismo.

Esta falta de precisión, en el recorte y jerarquización, puede dificultar el procesamiento de los mismos, pudiendo conducir a resultados infructuosos por la inabarcabilidad de los aspectos y variables considerados, como por el contrario pueda tenerse una visión sesgada a sólo un aspecto del problema. La falta de descripción de los problemas puede hacer dificultosa también la evaluación de la política, en tanto se desconoce cuáles son las alteraciones o impactos ocasionados que se requiere monitorear y que dan origen al plan.

Más aún se requiere de esta precisa definición, ya que dentro del conjunto de problemas identificados se encuentran aspectos sobre los que se debe operar en forma compartida con otras administraciones u órdenes de gobierno, porque exceden la escala

o las competencias del gobierno municipal. Es decir, se debe conocer los recursos con los que se debe contar y los actores con los que se debe interactuar.

Si bien los problemas identificados en los instrumentos analizados resultan desarticulados como conjunto, en tanto la problemática recogida por medio de la planificación estratégica permite reconstruir una visión integral, y los que justifican a la zonificación obedecen a una visión sectorial; debido a la plena vigencia legal del segundo, y por el sostén político del proceso estratégico, pueden sintetizarse los siguientes núcleos problemáticos de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Chascomús:

- Débil integración regional para la promoción conjunta y potenciación de los recursos y capacidades para obtener un mejor posicionamiento y competitividad, acentuado por la posibilidad de división del partido.
- Falta de instrumentos y estrategias que orienten y establezcan criterios prospectivos para la localización de las actividades económicas y sociales aprovechando en forma sustentable las potencialidades del territorio.
- Restricciones para el desarrollo de la actividad agrícola y ganadera por crisis sectoriales y limitantes del medio natural.
- Orientación diversificada del turismo basada en la oferta de recursos naturales, culturales y patrimoniales.
- Aislamiento y carencias de necesidades básicas e infraestructurales de las áreas rurales.
- Inundaciones en áreas urbanas y rurales por ciclos hidrológicos y modificaciones al escurrimiento superficial
- Contaminación del sistema lacustre por vertido de agroquímicos, efluentes urbanos e industriales.

En la Figura 11 puede verse una esquematización espacial de la problemática, que incluye las situaciones no deseables, necesidades no satisfechas, oportunidades por aprovechar y recursos a valorar.

En correspondencia con estas problemáticas, puede a su vez, sintetizarse los objetivos que subyacen de la política de ordenamiento territorial en Chascomús:

- Promover el desarrollo integral del municipio buscando espacios de integración en el contexto regional.
- Crear condiciones para el desarrollo y diversificación de actividades económico productivas.
- Organizar físicamente el territorio, orientando la ocupación y uso del suelo urbano y rural, y programar su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones.
- Preservar y poner en valor los recursos naturales, culturales, urbanísticos y arquitectónicos.
- Crear condiciones para mejorar la conectividad y calidad de vida de la población urbana y rural.

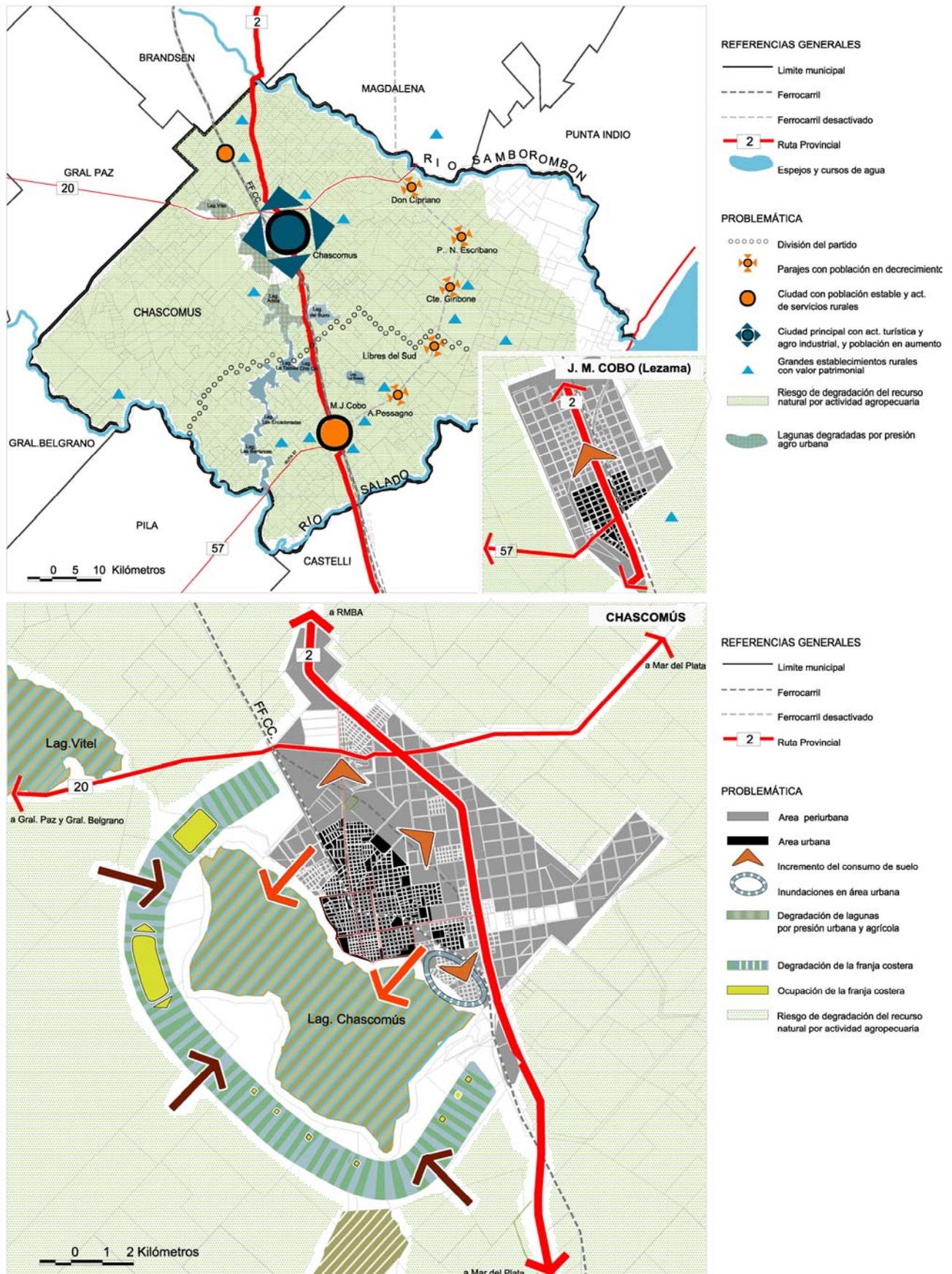


Figura 11: Problemática del ordenamiento territorial en Chascomús

Fuente: Elaboración propia

En los instrumentos de planificación identificados en el municipio de Tequisquiapan, los problemas son enunciados por dimensiones territoriales. Teniéndose una mayor rigurosidad en cuanto a recorte, descripción y explicación, de cada problema en el plan urbano, mientras que en los otros dos instrumentos se carece de precisión y de abordaje sistemático de todas las dimensiones que luego son afrontadas en la faz propositiva (Cuadro 12 del Anexo).

En ninguno de los instrumentos los problemas son jerarquizados por urgencia o preponderancia, y tampoco sintetizados como núcleos de problemas a abordar. Como se ha visto en el caso de Chascomús, esta falta de recorte preciso y formulación rigurosa puede conducir a la inabarcabilidad o la sectorialidad, falta de disponibilidad de indicadores para su evaluación, el desconocimiento de actores y recursos implicados, entre otras cuestiones.

A diferencia del caso anterior, los problemas identificados permiten reconstruir un conjunto de problemáticas que preocupan a la totalidad de instrumentos de planificación, debido fundamentalmente al carácter integral que matiza a cada uno. Considerando que los tres planes son los principales instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial, conducida por el municipio de Tequisquiapan, se infieren los siguientes núcleos problemáticos como sus cuestiones prioritarias a abordar (Figura 12):

- Degradación de recursos naturales: contaminación de aguas superficiales, sobreexplotación de aguas termales, desaparición de masas vegetales, contaminación del aire en localidades periféricas por actividad extractiva.
- Restricciones para el desarrollo de la actividad turística por falta de complementación con la artesanal y degradación de recursos naturales, arquitectónicos y urbanos.
- Débil desarrollo de la actividad agropecuaria.
- Carencias de infraestructuras básicas en áreas alejadas de los centros urbanos y alto grado de carencias sociales.
- Avance de la expansión urbana sin planificación sobre áreas de productividad agrícola.

En correspondencia con estas problemáticas, puede a su vez, sintetizarse los objetivos que comparte el conjunto de instrumentos que conforman la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan:

- Abatir la situación crítica que amenaza la sustentabilidad del desarrollo de la cabecera municipal y de las correspondientes cabeceras en las cuatro delegaciones que conforman el municipio principalmente en lo que hace al saneamiento del Río San Juan y a la contención de crecimiento sobre zonas de riesgo o de productividad agrícola.
- Propiciar el desarrollo urbano municipal que, reoriente el crecimiento hacia los polos de desarrollo y los sistemas de corredores agroindustrial y turístico tal que coadyuve a disminuir la polarización social mediante la inserción de Tequisquiapan a la dinámica de crecimiento microregional y estatal.
- Crear las condiciones para mejorar la calidad de vida de la población a partir de la extensión de la educación, cultura, salud, vivienda, equipamientos sociales e infraestructuras, para satisfacer necesidades básicas como para favorecer el desarrollo de las actividades económicas.
- Rehabilitar y conservar la imagen urbana promoviendo la conservación y valoración del patrimonio cultural edificado y los elementos de la arquitectura tradicional y al mismo tiempo lograr un equilibrio armónico con la imagen campestre que se tiene en la zona de estudio.

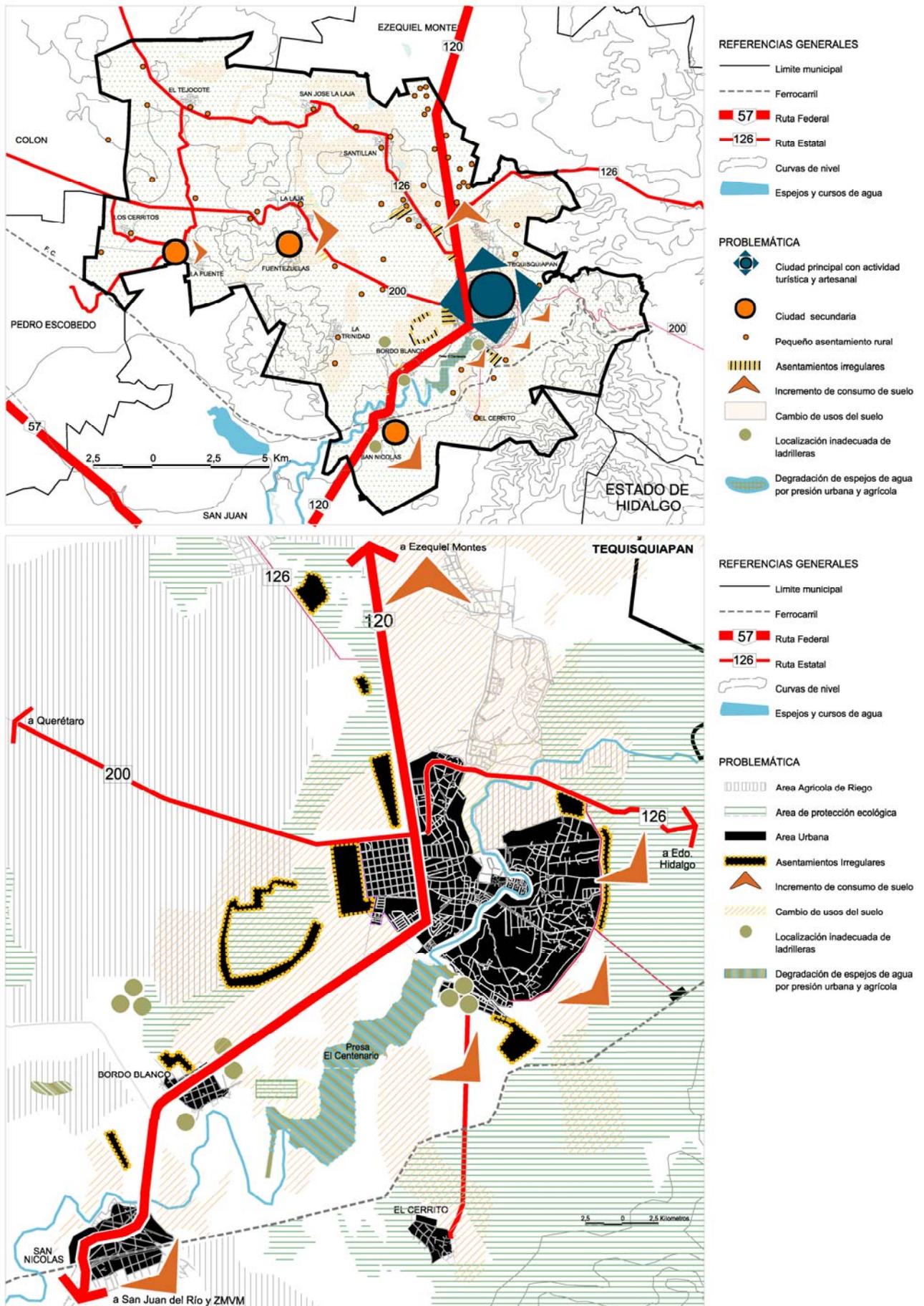


Figura 12: Problemática del ordenamiento territorial en Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia

2.2.1.4 Limitaciones y obstáculos de la incorporación del ordenamiento territorial en la Agenda de Gobierno

El recorrido por los primeros pasos del proceso de la política de ordenamiento ha permitido, en primer lugar reconocer algunos factores que desde la estructura organizacional y de los recursos presupuestarios limitan la entrada en la agenda de gobierno de cuestiones territoriales, y en segundo lugar obtener una síntesis de los núcleos problemáticos sobre los que se han de poner en marcha las principales acciones. A modo de síntesis puede afirmarse que:

- **Se continúa otorgando un reconocimiento prioritario a las funciones tradicionales del municipio**, si bien en los organigramas municipales hay un cierto equilibrio en cuanto a la jerarquía otorgada a las distintas áreas ejecutivas, no ocurre lo mismo con la estructuración interior de cada una. La estructura cedida al ordenamiento territorial es pequeña en ambos municipios, lo que permite inferir que las posibilidades de conducir la política de ordenamiento, en concordancia con los objetivos de desarrollo local, son limitadas ya que estos órganos deben asumir a su vez las funciones que tradicionalmente conduce el área, vinculadas con la regulación de los usos del suelo, además de las contingencias diarias.
- **Es diferencial el rol asignado al área vinculada al ordenamiento territorial entre ambos casos**, en tanto la unidad ejecutiva perteneciente al municipio de Chascomús tiene un carácter que podría definirse como innovador, porque considera al ordenamiento territorial como un instrumento articulador entre el conjunto de acciones que buscan el desarrollo, en tanto que en Tequisquiapan, las competencias enunciadas se vinculan con el ordenamiento espacial del asentamiento urbano.
- **El alto gasto en sueldos de personal y el mínimo gasto en las áreas encargadas de las políticas**. Chascomús tuvo durante el último periodo una incidencia de más del 60% de gasto en sueldos sobre el presupuesto de egresos, mientras que en Tequisquiapan su incidencia no puede desagregarse pero junto con el rubro construcciones y servicios públicos inciden en un promedio cercano al 80% durante todo el periodo. Por su parte, el gasto en las áreas vinculadas a la materia representa en ambos municipios un porcentaje menor al 10%, frente a la alta incidencia presupuestaria de las áreas de gobierno destinadas a las funciones tradicionales del municipio y de la organización, que promedian cerca del 85% en Chascomús y en Tequisquiapan aproximadamente el 83 %.
- **La deficitaria o nula construcción de las problemáticas**, en tanto no se identifican sistemáticamente las dimensiones de los problemas, sus causas e interrelaciones, por lo que pueden resultar difíciles de definir los frentes de ataque –por inabarcables, sectoriales o desconocidos- y los indicadores para la posterior evaluación. En el extremo de esta carencia se encuentra el municipio de Chascomús, que, en tanto no apruebe el plan que sustituye a la zonificación, y continúe sosteniendo a los instrumentos derivados del proceso de planificación estratégica, delimita el escenario y los términos de su política desde dos visiones contrapuestas.

En forma preliminar, luego de observar estas limitaciones y obstáculos en los primeros pasos del proceso, se infieren posibles restricciones para la construcción de políticas de ordenamiento alternativas a las tradicionales, que reconozcan el valor y especificidad de los territorios, y adquieran carácter integral, planificado, coordinado, y democrático. Es decir, es poco lo que se puede hacer si no hay margen presupuestario y reconocimiento en la disposición de recursos humanos que superen la subsistencia mínima de la estructura municipal, cuestiones que a su vez ratifican la dependencia de los niveles superiores del Estado. Entonces, es posible que la agenda de gobierno priorice sus temas por escenarios de crisis, donde los problemas sean desarticulados y coyunturales, y no por escenarios de planificación, donde los problemas sean seleccionados por su carácter estratégico a mediano y largo plazo.

2.2.2 La Formulación

Luego que los problemas y oportunidades del territorio lograron ubicarse en la agenda pública, y se ha decidido responder con la atención gubernamental, se abre la etapa de formulación de iniciativas para su resolución potencial, en la que se incorporan elementos normativos y prescriptivos. Interesa ahora destacar en los principales instrumentos de planificación, los aspectos más relevantes de su faz teórica y metodológica. Se observarán sus rasgos esenciales, la identificación de procesos y diseños para la coordinación, su carácter planificado, y la valoración de su legitimación social.

2.2.2.1 Naturaleza

Desde la perspectiva planteada, el ordenamiento territorial tiene carácter multidimensional en tanto debe conciliar aspectos económicos, sociales y, físico ambientales, planteando las estrategias de uso y ocupación del territorio de acuerdo a sus potencialidades y problemáticas. Por su naturaleza deberá involucrar e interrelacionar efectivamente a todas las dimensiones del territorio, a fin de obtener resultados que permitan su gestión adecuada y el desarrollo sostenible a largo plazo.

En el caso de **Chascomús**, es necesario resaltar en primer lugar que coexisten instrumentos sustentados por dos paradigmas distintos de planificación, el tradicional, con el que se identifica al Código de Zonificación, y la planificación estratégica, que da marco a los otros dos instrumentos, el Diagnóstico y el Plan de Desarrollo Territorial, resultantes de un proceso participativo para el desarrollo local, construidos en fecha más reciente (Cuadro 13).

Instrumento	Descripción	Naturaleza
Código de Zonificación Ord.Nº 1272/81 y modificatorias	Código urbano municipal Es un reglamento que trata al territorio en porciones de zonas homogéneas no sustentándose en una visión de territorio como un espacio complejo sobre el que se define un proyecto y un modelo territorial. Contempla solo la dimensión física del territorio. Todo queda centralizado a la órbita de la administración urbana, no se incluye una estricta reglamentación de los usos y actividades rurales. Limitándose al control de los usos del suelo, actividades y formas de ocupación, y al establecimiento de requisitos básicos de infraestructuras. Se plantea desde el inicio como un modelo estático, no es un proceso sino un proyecto.	Espacial- Unidimensional- Estático (planificado al principio) – No participativo
Diagnóstico para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)	Diagnóstico para el desarrollo local Es un documento que sintetiza la fase diagnóstica del proceso participativo de planificación estratégica, que con objetivos orientados hacia el desarrollo sustentable, incluye la descripción e identificación de potencialidades, problemáticas y oportunidades del medio social, económico, físico natural y construido del ámbito regional y local. Se propone como un proceso que, sostenido mediante un sistema de información municipal, adquiere dinamismo y es permanentemente ajustado.	Territorial -Multidimensional – Dinámico - Participativo
Plan de Desarrollo Territorial (en discusión)	Estrategias y Proyectos de Actuación, Código urbano municipal y Listado de Instrumentos Posibles Es un documento en el que se proponen objetivos y estrategias de carácter multidimensional que abarcan a la totalidad del territorio del partido y consideran aspectos del medio natural, económicos, patrimoniales, socioculturales, sobre los que se sustenta un conjunto de proyectos de intervención física y la normativa reglamentaria, compuesta por una zonificación de usos del suelo, normas para la protección patrimonial y ambiental. No se articula con el diagnóstico realizado por el proceso estratégico. No se establece una relación entre los instrumentos enunciados y los objetivos de la propuesta.	Predominantemente espacial - Predominantemente estático- No participativo

Cuadro 13: Naturaleza de los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, ambos grupos de instrumentos no tienen conexión y articulación, sus modalidades y planteamientos generales no coinciden. El Código de Zonificación, es un instrumento unidimensional, que toma en cuenta principalmente cuestiones espaciales, parte de una situación problemática de origen (1980) que no asume cambios y nuevas tendencias en su proceso, y la planificación se da en un momento inicial desde el que se plantea un esquema rígido. Por su parte, los instrumentos resultantes del proceso estratégico, obedecen a objetivos vinculados al logro del desarrollo sustentable para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por el propio carácter metodológico, su perfil es dinámico, procesal y participativo.

Sin embargo, en este último se aprecian diferencias sustanciales en cuanto a la diversidad de elementos involucrados, ya que el proceso estratégico en su fase diagnóstica está construida bajo una perspectiva integral y participativa que incluye aspectos de medio natural, económico, patrimonial, sociocultural, mientras que la fase propositiva sólo tiene carácter integral en la definición de sus objetivos, y estrategias de intervención, sobre los que se sustenta un conjunto de proyectos de intervención física y la zonificación reglamentaria.

Por su parte, en cuanto a la legalidad de los instrumentos, si bien la planificación estratégica goza de un importante prestigio masivo, los instrumentos resultantes de la misma no consiguieron hasta el momento ser reglados y pactados para el interés general otorgándoles seguridad jurídica. Sólo tiene vigencia legal el Código de Zonificación.

En cuanto a la escala de los instrumentos formulados, en el caso de la zonificación se trata de uno municipalista a ultranza, aunque limitado sólo al espacio urbano, mientras que el plan de desarrollo territorial incluye un diagnóstico y propuestas a escala regional y del partido, y un proyecto normativo para el ámbito de su jurisdicción. Las preocupaciones se limitan al espacio municipal, convirtiendo las problemáticas antes enunciadas en meros enunciados.

Esta desarticulación entre instrumentos y la diferencial apreciación del territorio, sus recursos y actores, permite interpretar preliminarmente, que la política de ordenamiento en Chascomús está guiada por una interpretación espacialista del territorio, y funcional de la sociedad, en tanto que la validez legal ha sido alcanzada sólo por el Código de Zonificación. No obstante, puede advertirse la apertura hacia procesos más integrales, en tanto la legitimidad alcanzada por el proceso de planificación estratégico, adquiera un instrumento normativo acorde, que lo jerarquice como política y le otorgue validez legal y perdurabilidad.

Del análisis del caso de Tequisquiapan debe rescatarse en primer lugar que los tres instrumentos analizados buscan integrar las políticas hacia el desarrollo territorial sustentable, aunque en particular adquieren diferentes visiones (Cuadro 14), y en segundo lugar que tienen plena validez legal, tanto por su aprobación a nivel local como estatal.

Instrumento	Descripción	Naturaleza
Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009	Plan de acciones sectoriales para el desarrollo municipal Es el mecanismo que guía el programa de gobierno municipal, por lo que contiene los objetivos, estrategias y metas, que el gobierno plantea para la Administración. No incluye proyectos. Definido bajo la concepción del Desarrollo Sustentable: se incorporan los criterios de Participación ciudadana, crecimiento con equidad y respeto por el ambiente. No obstante, en la definición de los ejes rectores subyace la sectorialidad de cada uno, susceptibles de asociarse a las respectivas áreas de gobierno. Recopila un conjunto de acciones planificadas por las distintas áreas de gobierno y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal. Tiene vocación fundadora, no reconoce las políticas vigentes de periodos anteriores.	Multidimensional – Estático – Participativo
Plan de Desarrollo Urbano Turístico (2007)	Plan para el desarrollo turístico Es un instrumento para reposicionar la actividad turística y recuperar su competitividad con base en la sustentabilidad. Se plantean estrategias que consideran un enfoque integral y programas y acciones prioritarias para el mejoramiento del soporte físico construido, el saneamiento ambiental y la promoción.	Multidimensional - Estático
Plan de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)	Plan de ordenamiento territorial Busca establecer los lineamientos que orienten las acciones por realizar para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable en el largo plazo considerando el medio ambiente, la actividad económica y el contexto social. Consideración articulada de las escalas urbana, rural y regional en la fase diagnóstica, de propuesta de estrategias y programas.	Integral – Multidimensional – Estático - Participativo

Cuadro 14: Naturaleza de los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia

El Plan de Desarrollo Urbano es un instrumento enfocado al desarrollo territorial que considera la transversalidad e intersectorialidad del ordenamiento territorial para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable en el largo plazo, tanto porque se explicita tal vocación, como porque toma en consideración aspectos socioeconómicos, culturales, y físico ambientales, y políticos y administrativos, tanto en su nivel diagnóstico como estratégico, programático e instrumental. También tiene un carácter multidimensional e integral el Plan de Desarrollo Turístico.

Paradójicamente no ocurre lo mismo con el Plan Municipal de Desarrollo, cuya planificación está más cerca de la visión sectorial, ya que se trata de un conjunto de acciones planificadas por las distintas áreas de gobierno, no explicitándose las vinculaciones entre las mismas, como tampoco con las políticas vigentes de periodos anteriores, por lo que difícilmente pueda adquirir el sentido estratégico que debiera tener cualquier instrumento de este tipo.

En relación a la escala de los instrumentos se corrobora que hay una consideración de las escalas urbana – rural – regional, tanto en la fase diagnóstica, como de propuesta de lineamientos y proyectos en el caso del Plan de Desarrollo Urbano y en el Plan de Desarrollo Turístico. No puede afirmarse lo mismo en el caso del Plan de Desarrollo, por el énfasis sectorial que adquiere y el escaso desarrollo que alcanzan tanto los diagnósticos como las proposiciones.

Por las características de los tres instrumentos citados, puede inferirse preliminarmente que es factible la constitución en Tequisquiapan de la política de ordenamiento como integradora del resto de políticas territoriales, en tanto adquiere un rango superior integrador por su cualidad multidimensional.

2.2.2.2 Coordinación

La complejidad de la política de ordenamiento demanda coordinación para lograr conciliar aspectos físicos, económicos y sociales, y para que adquiera su cualidad multidimensional y participativa, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que impidan o dificulten su proceso. Para ello será fundamental la capacidad de propiciar la articulación entre las actuaciones de las distintas dependencias y niveles del Estado, y en donde cada uno realice tareas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes; como también entre las instituciones políticas y la sociedad civil. En este apartado se ahondará en la identificación de contenidos, procesos y diseños capaces de favorecer la coordinación para colaborar en que dicha complejidad y posibles divisiones alcancen unidad y simplificación.

En el caso de **Chascomús**, a consecuencia de la disímil naturaleza de cada uno de los instrumentos que conforman la política, la coordinación adquiere desigual alcance, siendo nula su previsión en el Código de Zonificación, y sólo a través de la participación social en los instrumentos surgidos del proceso estratégico, sin prescripción de modalidades de articulación desde el punto de vista organizacional (Cuadro 15).

Instrumento	Descripción	Coordinación
Código de Zonificación Ord.Nº 1272/81 y modificatorias	No define procesos ni diseños para la articulación interinstitucional.	No existe
Documento Básico de Diagnóstico para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)	La propia metodología de la planificación estratégica lleva implícita un aproximación multidisciplinar al análisis y a la interpretación de los procesos de territoriales por lo que se aspira a la coordinación e integración de las políticas sectoriales. En este sentido en la formulación del diagnóstico se ha articulado estratégicamente sobre las distintas dimensiones del territorio y considerando la participación de la Sociedad Civil, el sector público y privado.	Público – Sociedad Civil - Privado
Plan de Desarrollo Territorial (en discusión)	No define procesos ni diseños para la articulación interinstitucional. No se consideran formas de asociativismo intermunicipal (aunque existen entes regionales en los cuales el municipio se encuentra involucrado).	No se diseñó

Cuadro 15: Articulaciones previstas en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús
Fuente: Elaboración propia

Si bien la fase diagnóstica del Plan de Desarrollo Territorial está construida bajo una perspectiva integral y participativa, incluso de la que formaron parte distintos sectores de la administración local, intermedia y superior, relacionadas con el financiamiento y asistencia a proyectos, no ocurre lo mismo con la fase de formulación de estrategias de intervención, donde no se especifican organismos, mecanismos, o instrumentos que contribuyan a que las acciones de las distintas partes se enlacen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos.

Tampoco se menciona la articulación con otras instancias preexistentes de asociativismo intermunicipal, más aun considerando que existen entes regionales en los cuales el municipio se encuentra involucrado, como el Consorcio de Municipios Turísticos (COTAB), y el Consorcio Productivo del Salado (COPROSAL). Lo que permite inferir que estas relaciones entre municipios pueden adolecer de limitados alcances, no logrando en este caso integrarse con el principal instrumento de planificación del ordenamiento territorial municipal, para alcanzar la cooperación y coordinación a nivel de las acciones concretas que logren ampliar "lo local" más allá de "lo municipal".

De la misma manera que en la variable anterior, en **Tequisquiapan** se observa una mayor atención a la coordinación en el Plan de Desarrollo Urbano, mientras que en el resto de los instrumentos no se hace alusión a la existencia de procesos o diseños capaces de propiciar la articulación, factor que deja entrever una posible sectorialidad asociada a áreas específicas de gobierno (Cuadro 16).

Instrumento	Descripción	Coordinación
Plan Municipal de Desarrollo (2006-2009)	Sólo se mencionan las relaciones con los niveles superiores del estado en ocasión del origen de los recursos que sustentarán los programas y obras. No se menciona la articulación con políticas de los niveles intermedio y superior.	No se diseñó
Plan de Desarrollo Urbano Turístico (2007)	No hay mención a las áreas responsables de la ejecución del plan, tampoco en la presupuestación de inversión por programas.	No se diseñó
Plan de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)	Considera las propuestas planteadas en el Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, Programa Estatal de Desarrollo Urbano. Toma en consideración no solo objetivos sino también programas y proyectos. Se plantean los condicionantes de los niveles superiores de planificación. Se desarrolla un capítulo denominado nivel programático y de corresponsabilidad sectorial, establece unidades de medida para la evaluación, costos, plazos, y corresponsabilidad y origen de los recursos.	Organizacional

Cuadro 16: Articulaciones previstas en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan
Fuente: Elaboración propia

Como se ha visto, en el Plan de Desarrollo Urbano, tanto el diagnóstico, como las propuestas, interrelacionan las distintas dimensiones del ordenamiento territorial, medio físico, medio ambiente, medio económico y social, y su articulación en las distintas escalas. Para ello, se toman en consideración las vinculaciones en términos de contenidos dentro del Estado Municipal; y el marco de los objetivos y acciones de los niveles de gobierno superior e intermedio; estableciendo también los distintos grados de corresponsabilidad sectorial y de origen de recursos para materializar las acciones.

Sin embargo, esta consideración no implica necesariamente que la política de ordenamiento se materialice en un contexto donde prevalezcan las articulaciones de tipo horizontal, donde todos contribuyen de igual forma a la consecución de los objetivos del desarrollo en general, y del ordenamiento territorial en particular, ya que si se vuelve a observar la distribución interna entre direcciones, es posible que al interior del municipio se establezcan relaciones jerárquicas, que atentan contra la coordinación en general, también son posibles disfunciones en las relaciones con los órdenes de gobierno superiores, primando la coordinación de tipo jerárquica.

2.2.2.3 Legitimación social

Se ha visto que el ordenamiento territorial puede legitimarse si es capaz de insertarse entre los procesos y actores que modelan la realidad local y articularlos racionalmente para alcanzar los objetivos de transformación. Esta participación social permite considerar opiniones e intereses de los diferentes actores para lograr acuerdos, propósitos, objetivos y metas compartidas en cuanto al desarrollo y al ordenamiento del territorio. La construcción en este sentido de la legitimidad pública de la política, ciertamente redundará en mayores posibilidades de una adecuada implementación y evaluación.

Con este sentido se revisará a continuación el grado de discusión y concertación logrado en el proceso de formulación de la política de ordenamiento municipal en los municipios seleccionados, a partir de reconocer procesos, instrumentos o mecanismos de participación.

En **Chascomús**, la participación social no está considerada en el principal instrumento normativo vigente, y en el caso de los formulados mediante el proceso de planificación estratégica, paradójicamente se ha limitado a la fase de diagnóstico, que sirve de puntapié inicial para el Plan de Desarrollo Territorial (Cuadro 17).

Instrumento	Descripción	Legitimación Social
Código de Zonificación Ord. Nº 1272/81 y modificatorias	No incluye la participación social de ningún modo, más que a partir de demandas individuales: el código se redefinió (a partir de constantes modificaciones) a lo largo de sus 28 años configurando una normativa casuística más que integral.	No existe
Documento Básico de Diagnóstico para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)	Su metodología es participativa, incluye la visión de organizaciones y actores locales. Se realizaron reuniones para la instalación, difusión y capacitación en la metodología. Se realizaron 14 talleres temáticos y barriales para construir el diagnóstico. Presencia de organizaciones sociales, políticas, empresarias y religiosas. Se construyó un sistema de información municipal abierto a la población a través de un "Banco de Información Municipal"	Complejidad alta Abierta
Plan de Desarrollo Territorial (en discusión)	No se incluye en el Plan el resultado de ninguna la etapa de consulta. Define al COUT (Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial) como un órgano de participación sectorial para canalizar los aportes técnicos de los sectores representativos de la ciudad a fin de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal.	Complejidad baja Selectiva

Cuadro 17: Participación Social en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús

Fuente: Elaboración propia

En el Código de Zonificación, la participación en forma articulada no ha sido sostén de su formulación, contrariamente a la voluntad expresa del Decreto Ley 8912/1977 de que esta se instituya en instrumento básico del ordenamiento territorial municipal. Durante sus 28 años de vida, esta norma ha sido modificada gran cantidad de veces, a pedido de casos individuales que requirieron una actualización respondiendo en general a la necesidad de expansión urbana de la ciudad, por lo que la participación de la sociedad se ha dado en forma individual, en atención a objetivos también particulares.

En el diagnóstico construido en el proceso de planificación estratégica la participación se revela ante la necesidad de generar una base de sustentación para consensuar y legitimar las políticas para el desarrollo local, habiendo sido el origen de la iniciativa el gobierno municipal, aunque sustentado metodológicamente por grupos asesores externos. Según lo expresado en el documento diagnóstico, el grado de participación ha sido amplio y abierto, con la presencia de organizaciones sociales, políticas, empresarias y religiosas, involucradas mediante procesos de comunicación y formación. También constituye una herramienta de valor para favorecer la participación a través de la comunicación, la construcción de un sistema de información municipal que a su vez serviría para transparentar y dar eficiencia al proceso.

Por su parte, en el documento del Plan de Desarrollo Territorial no se explicitan los resultados de ningún proceso concertado que lo sustente, constituyéndose en un menoscabo al proceso participativo del que es resultado. Tampoco se hace mención a instancias de validación participativa de las propuestas concretas de esta instancia. Merece destacarse también que se prevé entre otros instrumentos para su implementación, la creación de un Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial, como un organismo de participación selectiva de actores sociales considerados oportunos para la asistencia técnica en esta fase.

Esta heterogénea apreciación de la participación social y desarticulación entre fases, demuestra que en términos generales el proceso participativo ha tenido una complejidad que ha acabado siendo muy baja, en tanto ha servido sólo para construir acuerdos en la fase diagnóstica, para comunicar sus resultados y construir sistemas de información para la toma de decisiones, pero no ha sido sostenido en el tiempo.

En **Tequisquiapan**, a pesar de que se propicia la concertación entre actores para construir diagnósticos, elegir las prioridades y favorecer el seguimiento de las obligaciones adquiridas por el municipio, sólo se explicita su utilización abierta en la construcción de las fases diagnósticas de cada uno de los planes, adquiriendo forma selectiva en la implementación (Cuadro 18).

Instrumento	Descripción	Legitimación Social
Plan Municipal de Desarrollo (2006-2009)	Se postula como necesaria la participación de la ciudadanía para fijar las propuestas de obra pública y asignación de recursos sociales. No se explicita la modalidad, asistentes, regularidad, conclusiones finalmente involucrados. No se incluye el resultado de ninguna consulta que justifique el diagnóstico, ni las estrategias. No define como se instrumenta tal participación en el proceso de implementación.	No existe
Plan de Desarrollo Urbano Turístico (2007)	No se hace mención a ningún instrumento de participación social. Sólo se alude en la Agencia de Infraestructura de Tequisquiapan con la participación de actores públicos y privados vinculados a la actividad. Esta se plantea como instrumento rector de planeación, coordinación, evaluación y seguimiento en consideración de la complejidad y los agentes que requieren participar en el Plan. Se lo considera como un instrumento operativo del plan, le corresponderá: promover el desarrollo y facilitar la toma de decisiones; impulsar y garantizar la continuidad de las Acciones Estratégicas; promover mejores prácticas de los servicios públicos a través de Asociaciones Público-Privadas; promover la creación de Asociaciones Público-Privadas, por proyecto, para la ejecución de las Acciones Estratégicas.	Complejidad baja Selectiva
Plan de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)	Se hicieron talleres de consulta ciudadana (se cita a un I Foro de Consulta Ciudadana) y se los integra en un conjunto de temáticas más importantes, así como los comentarios adicionales en los que se puso énfasis. Propicia promover la participación ciudadana para el seguimiento de las obligaciones adquiridas y asentadas en los diferentes instrumentos de planeación. No se explicita el modo, regularidad ni ocasión en que se implementa. Propone la creación del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano: entidad pública, con participación del sector público, privado y social que apoya en materia de planeación el desarrollo urbano. Su carácter es preponderantemente técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La diversidad de tareas especificadas pareciera que entran en competencia con las propias de la Dirección de Desarrollo Urbano local.	Complejidad baja Selectiva

Cuadro 18: Participación Social en los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan
Fuente: Elaboración propia

La mayor explicitación de la participación se refiere en los casos del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano, conformado por especialistas de organismos del sector público, privado y social, cuyo fin es la asistencia en amplios temas técnicos vinculados con el desarrollo urbano; y de la Agencia de Infraestructura Turística, constituida por actores vinculados a la actividad, cuyo objeto es la coordinación, evaluación y seguimiento del plan.

Sin embargo, otorgar protagonismo solo a algunos agentes estatales y privados implicados, puede conducir a una observación sesgada de la realidad y restar operatividad al plan, e incluso limitar la duración a sólo al periodo de gobierno que la formuló, ya que la población no se ha apropiado de la misma. Y, particularmente la gran cantidad de competencias otorgadas al Instituto Municipal de Desarrollo Urbano, puede conducir a que se minimice el rol de la dirección encargada del ordenamiento territorial (ya minimizado en cuanto a jerarquía y recursos otorgados según lo visto en el análisis de la fase de formulación), o a una superposición de competencias entre ambas, y también limitar su estabilidad en caso disolución de esta institución creada al margen del organigrama municipal.

2.2.2.4 Carácter planificado

Se ha afirmado que es inherente a toda política de ordenamiento territorial su carácter planificado, en tanto le confiere coherencia al conjunto de acciones, constituyéndose su elaboración conceptual y metodológica en el norte de todo el proceso. De este modo, toda política de ordenamiento debiera comenzar con una ajustada evaluación del territorio que permita conocer y explicar los procesos territoriales, a fin de valorar los problemas a corregir y potencialidades a desarrollar, como también las reales posibilidades de modificar positivamente la situación. En la planificación del proceso también será necesario precisar las herramientas para conseguir los resultados en las distintas etapas, y del mismo modo un sistema permanente de seguimiento y control, los responsables, tiempos y recursos, entre otros aspectos. Se observará aquí el encadenamiento de este conjunto y su coherencia.

En términos generales en el caso de **Chascomús**, el distinto sustento teórico de los instrumentos y los desfases temporales en su conjunto, son manifestaciones de la incompatibilidad metodológica de los componentes de la política, lo cual no contribuye a que esta alcance un mínimo carácter planificado (Cuadro 19).

Instrumento	Descripción	Carácter planificado
Código de Zonificación Ord. Nº 1272/81 y modificatorias	No existe diagnóstico, ni de la situación que diera origen a la norma ni una actualización que justificase los cambios ocurridos (o no) durante los 28 años de su vigencia. La zonificación original se basó en un reconocimiento de la situación preexistente a la norma y las modificaciones posteriores fueron respuesta a demandas individuales. Todo el documento del código se acota a un conjunto de regulaciones ancladas en su fecha de formulación.	No existe: estático
Documento Básico de Diagnóstico para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)	Se asume a la planificación como un proceso eminentemente dinámico. Sin embargo el diagnóstico resulta una sumatoria no muy articulada de aspectos sectoriales. Por lo que no permite comprender el comportamiento y articulación de dimensiones y variables en el sistema territorial que sirvan a la propuesta territorial. No se incluyen prospectivas y modelos que sirvan para elegir la propuesta. El diagnóstico debiera ser un proceso continuo y dinámico, su anclaje en el año 2005 puede limitar la percepción de la situación. Sin embargo la actualización del banco de información municipal puede subsanar esta limitación.	Discontinuo
Plan de Desarrollo Territorial (en discusión)	La propuesta concebida en el documento del Plan de Desarrollo Territorial no se justifica manifiestamente en aspectos reconocidos en el documento diagnóstico. Si bien el Plan de Desarrollo Territorial (realizado mucho tiempo después) fue concebido como el instrumento "sectorial" del ordenamiento territorial, sesga las acciones a aspectos vinculados con la asignación de usos del suelo sin aludir a la integralidad que pretende la planificación estratégica.	No existe: Estático

Cuadro 19: Carácter planificado de la política de OT en Chascomús

Fuente: Elaboración propia

En este caso, el carácter dinámico que debiera manifestar el Diagnóstico para el Desarrollo Local, no es finalmente el alcanzado. El desfase temporal entre la realización del diagnóstico y la propuesta, que aún se encuentra en discusión, inmoviliza la realidad territorial al año 2005, contrariamente a lo que debiera ser, un proceso continuo y dinámico, capaz de incorporar los distintos procesos territoriales que van sucediendo.

También existe una desarticulación en la planificación del proceso entre ambas etapas en lo referente a sus contenidos, en tanto el diagnóstico no sostiene a la propuesta en sus valoraciones y objetivos, este último documento desvaloriza mayormente la inicial visión integral, adquiriendo un carácter más cercano al de una zonificación. Si bien se denomina Plan de Desarrollo Territorial, y se sustenta en amplios objetivos y estrategias, no existe un plan que los oriente, otorgue contenido sólido y firme, y exprese la forma de su concreción, sólo se incluye una zonificación para alcanzarlos.

Este desajuste entre los dos instrumentos surgidos del proceso de planificación estratégica, conduce a que finalmente se interpreten los fenómenos y procesos territoriales desde una única disciplina, y de carácter espacial, contrariamente a las búsquedas ideológicas y metodológicas del proceso de planificación del que surgen, que lleva implícita una aproximación

multidisciplinar, una aspiración a la coordinación e integración territorial de las políticas, y la asunción de la planificación como un proceso dinámico, pero necesario.

A diferencia del caso anterior, en **Tequisquiapan**, en términos generales el conjunto de instrumentos manifiesta un esquema metodológico coherente tanto en su conjunto, como al interior de los mismos, siendo menos riguroso el caso del Plan Municipal de Desarrollo (Cuadro 20).

Instrumento	Descripción	Carácter Planificado
Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009	Los diagnósticos son sectoriales y no están integrados. No se trata de un plan ya que las propuestas no se basan en un diagnóstico profundo que identifique las problemáticas y potencialidades del territorio local y en relación a su contexto. Se trata de una diversidad de estrategias dispersas sin base territorial que las ligue.	No existe: Escasa sistematización
Plan de Desarrollo Urbano Turístico (2007)	El esquema metodológico parte de un diagnóstico que sustenta las estrategias y acciones prioritarias del plan sectorial. Los escenarios del diagnóstico sólo incluyen la evolución de la capacidad hotelera y no otros impactos del plan, como la disminución de la degradación de los recursos naturales. Se proyectan los montos de inversión por programas y origen del gasto a 20 años (la mayor incidencia la tiene la infraestructura vial de origen federal, el 0,4 lo aporta el municipio).	Existe
Plan de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)	Es coherente en la síntesis del diagnóstico y en su utilización para la definición de estrategias y la formulación de los programas. El nivel instrumental, si bien es lógico en este mismo sentido, no es realmente instrumental ni abarcativo de la cantidad de proyectos programas y proyectos presentados.	Existe

Cuadro 20: Coherencia del esquema metodológico en los instrumentos de planificación de la política de OT en Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia

Tanto el Plan de Desarrollo Urbano Turístico, como el de Desarrollo Urbano, presentan un esquema coherente que busca articular fielmente los diagnósticos con las fases propositivas, y considerando en todo momento la naturaleza de la visión integral del territorio. Ambos plantean un importante avance en cuanto a la definición de los instrumentos para implementar la política, ya sean programas o proyectos, la definición de sus costos, y el involucramiento de distintas instituciones y actores sociales para la complementación de acciones.

También se da importancia a esta planificación en el largo plazo, con previsiones para el presente, el corto plazo, el mediano y el largo plazo, e insertas en el contexto estatal y nacional, aunque no se plantean claramente en forma de escenarios sino de concreciones a través de proyectos de obras.

2.2.2.5 Limitaciones y obstáculos en la formulación de la política de ordenamiento territorial

El análisis de la etapa de formulación de iniciativas para responder a los problemas y oportunidades del territorio ha permitido reconocer algunas limitaciones y obstáculos que pudieran entorpecer el proceso de la política de ordenamiento territorial. A modo de síntesis puede afirmarse que:

- Se reconoce en términos generales la **voluntad de ambos gobiernos en concebir al ordenamiento territorial como una política transversal** al resto de las políticas públicas. A pesar de las diferencias explicitadas, puede leerse que hay cierta confluencia de propósitos orientados hacia el desarrollo territorial, aunque mayormente expresada en forma de objetivos. Esto en concordancia con una revalorización explícita del rol municipal en la conducción del desarrollo y el ordenamiento. No obstante, cuando se avanza hacia instancias propositivas, en ambos municipios el reconocimiento del territorio dualiza entre lo urbano y lo rural, lo municipal de lo regional, lo físico de las actividades económicas, etc.
- **La participación en los temas territoriales adquiere escasa importancia**, ya sea por su limitado desarrollo en la formulación de los principales instrumentos de planificación, basada mayormente en una participación de carácter consultivo, como por la restringida estabilidad de los procesos participativos.
- **La falta de previsión de mecanismos e instrumentos para la coordinación de la política** puede conducir a consolidar una forma de gobernar sectorial y centralizada; a contradicciones de objetivos y acciones entre actuaciones con incidencia territorial; y superposición e incoherencia; cuestiones que se vuelven más problemáticas si se considera que el área encargada del ordenamiento territorial cuenta con un limitado desarrollo dentro de las estructuras organizativas municipales.
- **Diferencial coherencia metodológica de los principales instrumentos** que conforman las políticas de ordenamiento territorial entre Chascomús y Tequisquiapan. Mientras que de la lectura conjunta de los instrumentos del caso mexicano se evidencia un avance hacia una concepción del ordenamiento en términos de integralidad y con carácter planificado, en Chascomús se evidencia una desarticulación entre los principales instrumentos de la política de ordenamiento, no sólo por su incoherencia metodológica sino también por los desfasajes temporales entre los mismos.

Del reconocimiento de las limitaciones y obstáculos en la formulación de la política de ordenamiento territorial en los municipios de Chascomús y Tequisquiapan, se confirman nuevamente las posibles restricciones para el sostenimiento de políticas de ordenamiento que reconozcan el valor y especificidad de los territorios, y contribuyan al desarrollo de los espacios locales.

2.2.3 La Implementación

Finalmente, en este apartado se indagará la etapa correspondiente al proceso de implementación de las políticas, es decir el transcurso de convertir los enunciados (legislación, planes, programas) en acciones concretas, identificando dificultades y oportunidades en su efectividad. Particularmente se busca conocer algunos factores que, formados en esta fase del proceso, inciden, en el logro o fracaso, de los objetivos pretendidos.

Dada la naturaleza dinámica y compleja de la implementación, un análisis abarcativo del proceso requeriría atender a una multiplicidad de acciones y factores interactuando a lo largo de un tiempo dilatado a muchos años, entre otros: las disímiles posiciones de los actores, la disponibilidad de recursos económicos, el liderazgo de los funcionarios, la capacidad y vitalidad de las organizaciones que la sostienen, la fluidez en la comunicación, la disponibilidad y uso de tecnologías, y la articulación efectiva con el resto de los niveles del estado. El estudio del conjunto de estos y otros factores implicaría un seguimiento durante un espacio temporal amplio, en el cual se registre el proceso transcurrido desde el comienzo de la implementación hasta la actualidad, lo cual insumiría además de tiempo, gran cantidad de recursos humanos, económicos y tecnológicos, y una extensa colaboración con los equipos municipales. Tampoco existe en ninguno de los municipios registro alguno de la implementación de las políticas que pueda ser revisado.

Considerando estas restricciones, y que en las etapas anteriores se han recorrido varios de los factores enunciados, en la fase de implementación de la política se analizarán las previsiones de instrumentación tenidas en cuenta para alcanzar los objetivos, estrategias y escenarios propuestos; y la retroalimentación que ha recibido durante su proceso, en tanto se reconoce la importancia de la incorporación a sus contenidos de la emergencia de nuevos procesos territoriales legitimados socialmente, la revisión de debilidades evaluadas durante su proceso, y la incorporación de nuevos aportes para su consolidación, siempre manteniendo un marco de referencia coherente.

2.2.3.1 *Previsiones para su Instrumentación*

Toda política requiere de la definición de un camino para alcanzar los objetivos y escenarios propuestos, por ello en la implementación del ordenamiento territorial se requiere de la utilización eficiente de un conjunto de instrumentos mediante los cuales sea posible su logro en las distintas instancias del proceso. Considerando la importancia de esta atención, en este apartado se revisará la previsión de herramientas, observando su coherencia con los aspectos teóricos y metodológicos valorados en el apartado anterior, y en su conjunto.

En el **caso de Chascomús**, la previsión de instrumentación de la política de ordenamiento es mínima, en tanto el Código de Zonificación es considerado en sí mismo como el principal y único instrumento para la planificación del territorio, mientras que las previsiones establecidas en la planificación estratégica no se adecuan a las aspiraciones integrales que requiere tal proceso, como tampoco a las definiciones sectoriales propuestas (Cuadro 21):

Instrumento	Descripción	Instrumentos
Código de Zonificación Ord. N° 1272/81 y modificatorias	El único instrumento es la zonificación misma.	No define
Documento Básico de Diagnóstico para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)	Solo reconoce al Banco de Información Municipal (BIM), instrumento preexistente al diagnóstico.	Incompleto
Plan de Desarrollo Territorial (en discusión)	Los instrumentos planteados en el Sistema Municipal de Gestión Territorial (SMGT) no están directamente vinculados con la propuesta de zonificación, sino que es la enunciación y descripción del repertorio de instrumentos posibles de utilizar. Estos son 1_ Instrumentos complementarios de planificación (Planes especiales; Planes sectoriales; Proyecto urbano de detalle); 2_ Instrumentos de promoción y desarrollo (Convenios urbanísticos; Consorcios; Premiso de Incentivo; Estímulos a la preservación del patrimonio; Fondo de desarrollo urbano); 3_ Instrumentos de gestión del suelo; 4_ Instrumentos de participación ciudadana (Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial; recurso de reclamo y observación; normas sobre derecho de información urbanística y ambiental); 5_ Procedimiento particular de aprobación: El Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT) creado formará parte integrante del Sistema Municipal de Gestión Territorial en forma dependiente de la Autoridad de Aplicación pero si carácter vinculante. Si hubiere mayor correspondencia entre el diagnóstico y el plan sectorial urbano deberían enumerarse con mayor especificidad los instrumentos adecuados para cada dar respuesta a cada una de las problemáticas identificadas. No se plantea un plan operativo para su instrumentación.	No articulados con el diagnóstico

Cuadro 21: Instrumentación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús

Fuente: Elaboración propia

El Plan de Desarrollo Territorial, es el único que enuncia mecanismos para viabilizar sus objetivos y estrategias. Si bien poseen un alto valor desde el punto de vista teórico, ya que abarcan distintos aspectos del proceso de implementación (planificación, promoción, gestión del suelo, participación, etc.), tanto en forma conjunta como individual carecen de especificidad al no estar vinculados con las estrategias u objetivos. A diferencia de la generalidad de esta identificación de instrumentos, se destaca la construcción de un Banco de Información Municipal, sistema de información utilizado en la fase diagnóstica del plan, que hubiera podido haber resultado adecuado para medir la evolución de algunos indicadores en su proceso de evaluación. Sin embargo en la propuesta no se hace mención a este sistema.

En el caso de Tequisquiapan, la instrumentación de la política de ordenamiento es desigual por instrumentos, siendo el Plan de Desarrollo Urbano Municipal el que mayores previsiones despliega (Cuadro 22):

Instrumento	Descripción	Instrumentos
Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009	No incluye instrumentos que viabilicen el plan	No define
Plan de Desarrollo Urbano Turístico (2007)	La mayor precisión para la instrumentación del plan es la definición de acciones prioritarias. No se plantean instrumentos para concretar las estrategias, tampoco de seguimiento y evaluación. Prevé la creación de la Agencia de Infraestructura de Tequisquiapan: Instrumento rector de planeación, coordinación, evaluación y seguimiento: la Agencia será el instrumento operativo del Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Turístico: será gestora de Tequisquiapan, promoviendo su desarrollo y facilitando la toma de decisiones; impulsará y garantizará la continuidad de las Acciones Estratégicas; promoverá mejores prácticas de los servicios públicos a través de Asociaciones Público-Privadas; será un órgano que promueva la creación de Asociaciones Público-Privadas, por proyecto, para la ejecución de las Acciones Estratégicas; las Asociaciones deberán tener como integrantes al sector público, privado y social.	Incompleto
Plan de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)	1_ Instrumentos de Planeación: Programa de Mejoramiento y Desarrollo Urbano Ambiental de la Presa Centenario; Programa de Desarrollo Urbano- Turístico del Corredor Tequisquiapan – San Nicolás; Programa de Mejoramiento Ambiental del Río San Juan. 2_ Sistema de información demográfica. 3_ Otros Instrumentos de Planeación: Programa de conurbación con San Juan del Río 4_ Instrumentos de Regulación: Convenio de Colaboración con el Municipio de San Juan del Río; Reglamento de Construcción; Reglamento de Usos del Suelo; Comisión Intermunicipal de Conurbación Tequisquiapan - San Juan del Río; Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan 5_ Instrumentos de Fomento: Concertación e inducción con los sectores social y privado 6_ Instrumentos Administrativos: Propuesta ventanilla única (contempla la puesta en marcha de un sistema de medición para la evaluación de políticas de Ordenación pero no los explicita)	Articulados con los problemas y oportunidades identificados en el diagnóstico, como también a las estrategias y programas definidos

Cuadro 22: Instrumentos de la política de Ordenamiento Territorial en Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia

El Plan Municipal de Desarrollo, carece de instrumentos para efectivizarlos, mientras que en el Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Turístico sólo se prevé como principal instrumento operativo, la creación de una Agencia de Infraestructura. Por su parte, el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, incluye un extenso número de herramientas para llevar a cabo los propósitos, políticas y estrategias (de planificación, sistema de información demográfica, de regulación, de fomento y administrativos), sin embargo, muchos son objetivos más que instrumentos propiamente dichos.

2.2.3.2 Retroalimentación en la implementación de la política

Dado el carácter de proceso abierto de la política de ordenamiento territorial se observará si ha habido transformación o inmovilidad de las pautas iniciales, sean diagnósticas o propositivas, para ello se repasarán las revisiones ocurridas desde el comienzo de su implementación, las direcciones adquiridas, actores involucrados, y la dimensión de las mismas.

En el caso de Chascomús se revisarán las ordenanzas modificatorias al Código de Zonificación (Ord. 1272/1981), ya que es el único instrumento que ha tenido modificaciones, que por su carácter de norma jurídica ha necesitado ser reformado mediante ordenanzas para que sus cambios adquieran valor legal. Los otros dos instrumentos, surgidos del proceso de planificación estratégica, paradójicamente no han alcanzado modificaciones, más que el avance mismo desde la instancia diagnóstica, compendiada en el Documento de Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local, hacia la propositiva, sintetizada en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial.

Una primera lectura de los temas que tratan las modificaciones al Código de Zonificación (Ver cuadro xxx del anexo) permite afirmar que en el proceso de implementación de la política de ordenamiento se ha ignorado su dimensión temporal o procesual, ya que luego de la sanción de la zonificación en 1981, las modificaciones posteriores han sido una suma de agregados que no cambian la esencia del plan ni agregan complejidad o nuevas cuestiones estructurales, sólo se amplían zonas en cuanto las demandas urbanísticas lo requirieron.

Es decir, no se trata de un proceso de gestión abierto hace 28 años, acompasado a la transformación del territorio, sino uno detenido en el tiempo, adecuado a improvisaciones individuales en función de la disponibilidad de suelo, confiado en que ese modelo original (espacializado en la zonificación) podía definir todo de una vez. Es entonces el principal instrumento de la política de ordenamiento a inicios del siglo XXI, un ajuste de la realidad urbana existente hace casi 30 años, construida con el objetivo de adecuarse a lo dispuesto en el Decreto Ley 8912/1977, por la que todos los municipios debían disponer de alguno de los instrumentos del proceso de ordenamiento territorial establecidos en la misma, para luego desembocar en un plan de ordenamiento.

Con respecto a la naturaleza del objeto de las modificaciones ocurridas a lo largo del proceso, se observa que el crecimiento residencial ha sido la base de la política. La extendida vigencia del mismo instrumento, se fue ajustando a los requerimientos de distintos actores, reflejándose así tanto transformaciones con fines sociales, para la construcción de vivienda de distintas operatorias del Estado, como para desarrollos inmobiliarios, tal es el caso de las adecuaciones para la localización de barrios cerrados y country clubes, o a las subdivisiones para desarrollos residenciales abiertos.

Esta forma de actuar, ha conducido a que, el instrumento que en su origen fuera pensado con el objetivo de iniciar un proceso planificado de ordenamiento territorial, se convierta en un exponente más del fenómeno de descreimiento del planeamiento, en este caso por su confianza en construir el territorio desde la gestión de intervenciones individuales, por su carácter espacialista, y estático. Si bien la política se ajusta a problemas urbanos y territoriales, resueltos con urbanismo y arquitectura, las soluciones

no alcanzan para conducir la construcción del territorio de Chascomús, adecuándolo a un proyecto de desarrollo local. Quedan sin incorporarse integralmente, entre otros temas, el crecimiento de la ciudad, la informalidad, el consumo de suelo productivo, la degradación de los recursos naturales, las actividades económicas, y los recursos y capacidades locales.

Por su parte, para el caso de Tequisquiapan no se han identificado modificaciones de ninguno de los tres instrumentos que conforman la política de ordenamiento en el periodo analizado. Una razón de esto puede encontrarse en que el conjunto es de formulación reciente, y está adecuado al último periodo de gobierno, siendo el plan de desarrollo el marco estratégico de las acciones sectoriales desarrolladas en el mismo, tanto del plan de ordenamiento como del plan de turismo.

En síntesis, el caso de Chascomús revela la poca importancia otorgada en la implementación a la incorporación de nuevos procesos territoriales, menoscabo más significativo por la existencia de procesos legitimados socialmente; la falta de adecuación en términos integrales a las debilidades encontradas durante su proceso, y de nuevos aportes para su consolidación manteniendo un marco de referencia coherente.

No pueden hacerse observaciones ante la inexistencia de modificaciones en el caso de Tequisquiapan por los motivos expuestos, sin embargo, es justo remarcar que es una práctica común la revisión de los planes de desarrollo con cada renovación de gobierno, con lo cual el marco de las acciones para el ordenamiento puede ostentar de un débil apoyo.

2.2.3.3 Limitaciones y obstáculos en la implementación de la política de ordenamiento territorial

Luego de indagar el grado de instrumentación de las políticas, y el alcance y naturaleza de la retroalimentación que han recibido, deben destacarse los siguientes aspectos, que verifican la existencia de limitaciones y obstáculos en el proceso de implementación:

- **En Chascomús la política no ha recibido retroalimentación en el sentido positivo**, ya que no se evidencia un proceso continuo en el que las modificaciones tengan un sentido aunado a similares objetivos generales, sino que la mayor parte de los cambios producidos han sido provocados desde el sector privado o desde el accionar individual con una actitud estática de la administración municipal que adecuó su “política” a estas inquietudes particulares. En este proceso, ha sido el crecimiento residencial la base del planeamiento.
- En tanto que **en Tequisquiapan la política no ha recibido retroalimentación**, se está cursando el proceso previsto por el plan sin que hayan surgido nuevas necesidades u oportunidades que responder ya que el tiempo transcurrido desde su formulación ha sido breve. No obstante, vale decir que tanto el programa de ordenamiento territorial, como el plan de desarrollo que lo enmarcan, están previstos para un periodo de gobierno, lo que puede conducir a que las acciones no implementadas en un periodo de gobierno queden inconclusas por falta de apoyo político en el siguiente, y que la necesidad de rever las políticas en cada renovación de autoridades favorezca la discontinuidad de los objetivos.
- **El acotado margen de acción del municipio frente a la actuación de los otros niveles del Estado**. En Chascomús esto ya se ha referido al identificar que el accionar individual ha sido la base de las modificaciones que ha recibido la política, pero vale ahora aclarar que muchas de estas modificaciones han sido producto de políticas de vivienda que han descendido del nivel provincial y nacional. También ejemplifica este accionar limitado, frente al poder decisional de la Provincia -aunque enmarcado en el régimen municipal vigente- el tema de la división de su territorio que ha procedido desconociendo los principios enunciados por la política local, cualquier principio de solidaridad territorial en lo económico, como también los distintos paradigmas actuales que tienden a la creación de cooperación de escala supramunicipal.

En el caso de Tequisquipan puede inferirse similar proceso, en tanto luego de sancionado el principal instrumento de la política, diseñado por una consultora bajo la coordinación del nivel intermedio, este no ha recibido retroalimentación alguna.

- **Dificultad en la conducción de procesos socioeconómicos y productivos supralocales.** En el caso de Chascomús, el carácter estático del instrumento normativo resulta instrumental a las intervenciones de tipo individual recién aludidas, pero no puede conducir otros procesos supralocales para convertirlos en potencialidades debido su carácter meramente urbanístico. Esto es evidente en la desatención que hace la zonificación vigente, y sus subsecuentes modificaciones, en la casi desaparición de las pequeñas localidades rurales, en la reorientación de las inversiones inmobiliarias que buscan desarrollar patrones de ocupación extensiva del suelo, del uso del suelo rural, de la instrumentación de la protección de los recursos naturales, entre otros aspectos.
- También en Chascomús se evidencian los principales déficit en cuanto a la **escasa previsión de instrumentación de la política**, no manifestándose más que un listado de instrumentos aislados que son de escasa utilidad, dada su falta de vinculación con los objetivos y estrategias de la política.

CAPÍTULO UNICO

El marco teórico de la investigación remarcó la relevancia del ordenamiento territorial municipal por su contribución al desarrollo local, resaltando su carácter multidimensional, participativo, prospectivo y coordinado, como también se acercó al conocimiento de limitaciones y obstáculos que encuentran los gobiernos locales para formular políticas de este tipo. Asimismo se reconoció que las políticas de ordenamiento durante los últimos treinta años han tenido un rol casi irrelevante en la agenda de gobierno. Sus aspectos fundamentales han sido compendiados a modo de conclusiones preliminares al cierre de cada capítulo.

El estudio de las políticas de ordenamiento territorial municipal recorrido en los casos de estudio, como también el reconocimiento de sus vínculos con el contexto del que forman parte, permitió reafirmar que, en términos generales, no se ha logrado innovar al paradigma de planificación tradicional y no se ha valorado al ordenamiento territorial como una política prioritaria para el nivel municipal. En particular, su análisis permitió entender algunos aspectos estructurales en el proceso, en tanto constituyen obstáculos o limitaciones que dificultan la consecución de los objetivos de la política. De modo similar que en el caso del marco teórico, sus conclusiones preliminares fueron presentadas a lo largo de su desarrollo.

Merece también destacarse que desde el punto de vista metodológico, el estudio de las políticas de ordenamiento como un proceso abarcado en su totalidad, ha permitido reconocer e interrelacionar algunos factores, tanto internos como externos, que usualmente no son reconocidos por los clásicos estudios de las políticas urbanas o territoriales, mayormente interesados en recortes del mismo o sobre su dimensión técnica.

A continuación se articulan los aspectos particulares de las políticas de ordenamiento, aún no presentados, que verifican tales conclusiones, como también las recomendaciones formuladas en reconocimiento de las potencialidades, limitaciones y obstáculos de los casos estudiados.

SOBRE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO EN CHASCOMÚS Y TEQUISQUIAPAN

- 1 En ambos países, las capacidades de los municipios pequeños y medianos, en cuanto al ordenamiento territorial, deben ser reconocidas con el margen que condicionan las decisiones y procesos de los ámbitos en que se insertan, que otorgan posibilidades y establecen limitaciones, políticas, jurídicas, administrativas e instrumentales.**

El marco jurídico, administrativo e instrumental que constituye el sistema de ordenamiento territorial del que forman parte, no reconoce las grandes diferencias entre los municipios existentes al interior de cada estado, no solo en cuanto a aspectos poblacionales y territoriales, sino a también a las capacidades vinculadas al ordenamiento, a los instrumentos disponibles, y fundamentalmente sobre la disponibilidad de recursos.

Si bien ambos sistemas se caracterizan por el fuerte centralismo, y una alta subordinación de los gobiernos locales hacia los niveles superiores, debe destacarse que el grado de articulación entre sus componentes es bien distinto entre ambos países. El caso mexicano, permite inferir la promoción de un sistema planificado para el ordenamiento territorial entre el nivel superior, intermedio y local, donde se favorece la incorporación de múltiples dimensiones, y la promoción de la construcción de procesos a largo plazo. No obstante, desde el punto de vista del federalismo, la estricta definición de estas leyes y planes generales, puede implicar que el nivel superior exhiba un carácter omnicompreensivo, si los recursos manejados en los niveles inferiores son escasos y los instrumentos no se pautan también de abajo hacia arriba, corriéndose el riesgo de igualar los problemas y las políticas para resolverlos. Por su parte, el caso argentino, se caracteriza por la casi inexistente previsión de la articulación entre componentes jurídicos, administrativos e instrumentales, y de su adecuación a las especificidades del universo de municipios, por lo que difícilmente se concrete con rasgos planificados, participativos prospectivos, coordinados y democráticos.

- 2 Las políticas de ordenamiento territorial en Chascomús y Tequisquiapan no han sido consideradas como procesos, construyéndose instrumentos como documentos terminados, bajo el dominio de la planificación normativa, sustentada mayormente en la reglamentación. La política ha valorado excesivamente el diseño y la gestión de un instrumento principal, restando importancia a la previsión adecuada de otras herramientas, mecanismos y recursos para construirlas, darles legitimidad, perdurabilidad y garantizar su implementación.**

Así lo explicó el análisis de los recursos económicos y de las estructuras organizacionales destinadas al ordenamiento, que han sido identificados como obstáculos, que actúan limitando desde el inicio al proceso la atención gubernamental sobre las cuestiones urbanas y territoriales, la amplitud en que se definen los problemas y las prioridades de actuación, como su sostenimiento en la agenda de gobierno.

También lo demuestran los obstáculos, conceptuales y metodológicos, identificados en los principales instrumentos integrantes de la política de ordenamiento de ambos municipios, vinculados con la naturaleza sectorial que adquiere la política, en la que prima una visión del territorio limitada a lo urbano y municipalista; con el limitado alcance de los procesos de legitimación social que le dan sustento, en tanto son solo consultivos, limitados a algunas etapas, y de una alta inestabilidad; y con la falta de previsión de mecanismos para la coordinación. Nuevamente el caso mexicano adquiere un mayor desarrollo en esta dirección, condicionado por la fuerte impronta normativa de los instrumentos de planificación, en tanto se observan claramente los

aspectos teóricos y metodológicos del conjunto, y con objetivos cercanos a valorizar al ordenamiento en sentido integral y transversal.

Del mismo modo lo manifestaron las previsiones consideradas para su instrumentación, como también la retroalimentación recibida durante su implementación, ambas cuestiones que no han servido para impulsar positivamente al proceso de la política. En particular, es crítica la conducción del proceso en Chascomús, donde se evidencia una mínima actuación municipal, menoscabada por la alta incidencia de las intervenciones de carácter privado o de los niveles superiores del Estado y en una escasa previsión de su instrumentación. Complejiza la implementación, la depreciación otorgada a los procesos que incluyen componentes que buscan innovar al paradigma tradicional, como la participación social, y la gestión por estrategias, los que han recibido compromisos discontinuos, por lo que puede generarse también pérdida de confianza, cuando justamente fueron planteados para dotar de legitimidad social a los acuerdos y decisiones de las políticas. Las acciones efectivamente implementadas se vinculan más con la legalidad de las políticas territoriales que con su legitimidad, perviviendo sólo los instrumentos de análisis surgidos de la planificación estratégica, los que pueden ser integrados a los procesos cotidianos de la planificación tradicional. Es decir, finalmente las políticas implementadas siguen las inercias dominantes sin considerar nuevas discusiones y necesidades de cambio.

Se puede inferir que esta depreciación de los beneficios del ordenamiento territorial como política articuladora, y los costos de los procesos emergentes de esta desvalorización, atentan contra las posibilidades del mejoramiento de las condiciones de desarrollo económico y social local.

3 El estudio de las políticas municipales de ordenamiento en Chascomús y Tequisquiapan verifica el fenómeno del “inframunicipalismo”, por lo que se desprende que son limitadas las posibilidades que la política de ordenamiento territorial contribuya al mejoramiento de las condiciones de desarrollo económico y social local.

En tanto ambas son pequeñas municipalidades, con una capacidad limitada para administrar las competencias mínimas vinculadas al ordenamiento territorial, evidenciada en la escasa capacidad del gobierno local para formular e implementar las políticas, junto con una alta dependencia de los niveles superiores del Estado, tanto para la intervención concreta en el territorio a través de obras de infraestructuras y viviendas, para el asesoramiento en la formulación de los principales instrumentos de la política.

Dificultades que alimentan las prácticas centralistas y la subordinación a las políticas dificultando cada vez más mejorar las capacidades de gestión.

IDEAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

Cabe preguntarse ahora ¿cuáles debieran ser las cualidades óptimas que deben adquirir las políticas de ordenamiento territorial para contribuir a los objetivos de desarrollo de los municipios?. Se pretende con este apartado final abrir la discusión sobre los cambios y precisiones necesarios de introducir, al sistema de ordenamiento territorial en que están articuladas las políticas municipales, y al proceso de la política. Para ello se formularán recomendaciones, reconociendo las limitaciones, obstáculos y potencialidades presentados anteriormente.

En relación al Sistema de Ordenamiento Territorial

Se debe tender a generar un sistema de ordenamiento territorial sólido, por su diseño, dimensionamiento y calidad de las articulaciones, adecuado a la valoración de la política en la cual se considere:

- 1 Reconocer las particularidades regionales, de capacidades y recursos de los municipios pequeños y medianos.** El sistema debe reconocer las diferencias entre grandes conglomerados urbanos como Bahía Blanca, Mar del Plata o Querétaro, donde se concentra en pocos municipios la mayor parte de la población estatal; municipios grandes, con alto desarrollo y equipamientos, e importante conectividad, como Olavarría, Tandil, o San Juan del Río; o entre municipios medianos y pequeños, casi siempre conformados por varios núcleos poblacionales inmersos en una extensa área rural. Atento a estas diferencias pueden establecerse competencias, políticas, instrumentos, estructuras administrativas, acordes a su dimensión.
- 2 Priorizar la formulación de políticas de ordenamiento en los distintos niveles del Estado.** Especialmente en la Provincia de Buenos Aires es necesario definir la política de ordenamiento territorial provincial, coordinada con todas otras jurisdicciones, que sustente a los instrumentos y de respuesta a la dispersión de organismos provinciales y municipales y a la superposición e indefinición de acciones.
- 3 Pensar al ordenamiento territorial como una responsabilidad conjunta con los niveles superior e intermedio de gobierno, y como una posible asociación regional.** Sustentar las políticas municipales de ordenamiento territorial desde lo local, reconociendo las relaciones con otros niveles estatales, en virtud de las condicionantes recién enunciadas y de que el desarrollo local es posible en el marco del desarrollo regional y nacional, articulando recursos y capacidades, sin perder de vista los objetivos autonómicos de los gobiernos locales y las especificidades de cada municipio. Intentar superar el rol subordinado, buscando complementariedad y sinergia entre instituciones e instrumentos, en horizontal y en vertical y reconsiderando las fuentes de recursos económicos municipales, buscando formas alternativas sustentadas en la cooperación entre municipios, el aprovechamiento de recursos de otros niveles del Estado, etc.
- 4 Recuperar la cooperación entre los distintos organismos provinciales, universitarios, de investigación y organizaciones no gubernamentales** para lograr apoyo y retroalimentación intersectorial e interinstitucional en el proceso de las políticas, fundamentalmente para contribuir a la especialización, dotación de recursos, equipamientos, y capacitación que procuren continuidad a sus acciones y aprovechen el mayor conocimiento de lo local. Esencialmente con las instituciones localizadas en el territorio involucrado o en su área de influencia.

En relación al Proceso de las Políticas Municipales

Para que la política de Ordenamiento Territorial se constituya en un instrumento para el desarrollo local, se requieren de atenciones de tipo estructural, sobre aspectos organizacionales, económicos, políticos, metodológicos e instrumentales:

- 1 **La política de ordenamiento territorial debe ser concebida transversalmente a la gestión local de gobierno**, donde cada dependencia asuma su responsabilidad en cuanto a su incidencia territorial. En este sentido es fundamental recalcar el carácter planificado, coordinado y prospectivo de la política, haciendo que los mecanismos y reglas de juego sean claras, como también las obligaciones derivadas de la política.
- 2 Resultará adecuada la utilización de **metodologías y herramientas que busquen la complementariedad entre componentes de la planificación tradicional con herramientas de nuevos enfoques participativos y procesales**, en tanto su empleo puede contribuir a entender integralmente al territorio, y a mejorar las capacidades limitadas de los municipios pequeños y medianos dotando a la política del necesario dinamismo, integralidad, legitimidad y legalidad. En este sentido puede ser útil la conformación de redes de municipios pequeños y medianos para favorecer el intercambio y la cooperación en cuestiones de interés común, entre otras para, la realización de estudios, la formulación de políticas conjuntas, constituirse como apoyo técnico de servicios y conocimientos a los gobiernos locales, e intercambiar experiencias e informaciones.
- 3 **La política de ordenamiento territorial debe redefinir el alcance del territorio local**, reconociendo la inserción de la política municipal en una red de municipios, región, o ámbito mayor, con el que se tejen relaciones estructurales tanto en términos de recursos, capacidades y potencialidades, como de problemáticas, a la vez que pueden ser ámbitos de posibles soluciones. Debería tenderse cada vez más a definir de este modo el ámbito espacial de la política, esta forma es la que mejor se adapta al enfoque integral, en tanto su definición obedece a una síntesis de aspectos, económicos, sociales, y físico ambientales.
- 4 Incluir como **objeto y sujeto de la política de ordenamiento a los territorios urbanos y rurales**, en reconocimiento de la fuerte interdependencia entre ambos territorios, y de la emergencia de nuevos procesos en los territorios urbanos, periurbanos y rurales. Entre ellos, los nuevos procesos de expansión urbana, de reestructuración agropecuaria, la ocurrencia de nuevas actividades productivas como el turismo rural, o la expansión de monocultivos, entre otros.
- 5 Tender a **delimitar las problemáticas fuera de las coyunturas, utilizando la planificación a corto, mediano y largo plazo y técnicas que integren aspectos en una visión compleja del territorio** superando los enfoques paliativos.
- 6 Afirmar **los instrumentos y procedimientos requeridos para la implementación** de la política que acerquen a la concretización de los resultados con una alta capacidad de intervención, pero también las formas de ajustarla y retroalimentarla, que mantengan un seguimiento y actualización adecuado a las dinámicas en las que está inmerso el territorio local.

El trabajo presentado ha pretendido aportar al debate sobre las políticas de ordenamiento territorial en municipios latinoamericanos, sin duda no es un modelo, una metodología o técnicas para usar en este contexto, sino fundamentos teóricos y metodológicos que pretenden colaborar en la comprensión de cada nueva realidad municipal y local.

La Plata, Diciembre de 2010

BIBLIOGRAFÍA



AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): El Estudio de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública I. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública II. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antologías de Política Pública III. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1ra. Edición, 1993; 2000, 3ra. Edición): La Implementación de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública IV. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

ARZALUZ SOLANO, Socorro (2005): La Utilización del Estudio de Caso en el análisis local. Artículo en Revista "En Región y Sociedad", Vol. XXVII, N° 32, El Colegio de Sonora, México.

BOISIER, Sergio (2003): Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. En EURE, Mayo, año/vol. XXIX, Número 72. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

_____ (2001): Desarrollo Local, ¿De qué Estamos Hablando?. En "Transformaciones globales, instituciones globales, y políticas de desarrollo local", A.Vazquez Barquero y Oscar Madoery (compiladores). Homo Sapiens Editores, Rosario.

_____ (1990): La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso. Revista Interamericana de Planificación N° 90, Editada por Sociedad Interamericana de Planificación. Citado en Kullock, David; Catenazzi, Andrea y Pierro Nilda (2001)

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1998). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid

CIUYT-FAU-UNLP (2009): Posibles Implicancias de la División Territorial Del Partido de Chascomús, Dimensión Urbana y Territorial. Informe final, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

CLEMENTE, Adriana (2006): Cooperación microrregional, cuestión social y desarrollo local en la Argentina. Artículo en Revista Medio Ambiente y Urbanización N° 64, Año 22, Págs. 17-25. Internacional Institute for Environment and Development (IIED). Buenos Aires, Argentina.

CLICHEVSKY, Nora (1991): La Planificación Urbana Posible en los Ochenta. En revista Ciudad y Territorio N° 86-87, otoño-invierno 4/90 -1/91. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

CRAVACUORE, Daniel (2001): Análisis de la gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, en Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP (ed.) "La Cooperación intermunicipal en Argentina" Instituto Nacional de la Administración Pública, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

CRAVACUORE, Daniel. Comp. (2002): Innovación en la Gestión Municipal. Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires, Argentina.

CRAVACUORE, Daniel (2006): Análisis del Asociativismo intermunicipal en Argentina. Artículo en Revista Medio Ambiente y Urbanización N° 64, Año 22, Págs. 3-16. Internacional Institute for Environment and Development (IIED). Buenos Aires, Argentina.

CHABALGOITY, Miguel (2004) La Ordenación del Territorio: Aportes a un Debate Nacional. Ponencia expuesta en el V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: Nuevas Visiones en el Inicio del Siglo XXI, La Plata.

DE MATTOS, Carlos (1990): La Descentralización: Nueva Panacea para Impulsar el Desarrollo Local?. Artículo en Revista Interamericana de Planificación N° 91-92, Editada por Sociedad Interamericana de Planificación. Citado en Kullock, David; Catenazzi, Andrea y Pierro Nilda (2001)

DELGADILLO MACÍAS, Javier (2007): Planeación Regional y Ordenamiento Territorial en México. Ponencia en Primer Foro de Desarrollo Regional organizado por Senado de la República, Cámara de Diputados, CONAGO, PNUD, IIEc/UNAM, UAM. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.

ECO, Umberto (2001): ¿Cómo se hace una Tesis?. 6ª ed., 1ª imp.(05/2001). Editorial Gedisa, España.

ELGUE, Mario César y HADDAD Verónica (2002): Consortios productivos bonaerenses: Descentralización territorial y cooperación intermunicipal. Artículo en Magazine Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, Edición, N° 30. http://www.iigov.org/dhial/dh30/dhial30_05.htm

EVANS, Peter (2003), Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy. Artículo en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. Caracas. (Citado en Sciarra, et. Al., 2007).

FERNANDEZ GÜELL, José Miguel (1ra. Edición, 1997; 2da. Edición, 2006): Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos Instrumentos y Estrategias. Edición revisada y aumentada. Primera edición 1997. Editorial Reverté, Barcelona, España.

FINDLING Liliana y TAMARGO, María del Carmen (1994): Planificación, Descentralización y Participación: Revisión y Crítica. Editores CEAL - UBA. Buenos Aires.

GADSDEN, Carlos (2003): Ponencia en Seminario La Construcción del Federalismo argentino, perspectivas comparadas. Provincia de Buenos Aires. Citado en Zanzoterra (2009)

GARAY, Susana (2005): Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Bs. As.: Subsistema de Ordenamiento Urbano y Territorial. Informe Etapa de Diagnóstico 2005. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. MIVSPU.

GEDDES, M (1992): The sectorial approach to local economic policy: Restructuring the Local Economy. Ed. M Geddes and J Benington (Joint editor and contributor) Longman, 1992. 1-21. Citado en Da Rosa Pires.

GIRBAL – BLACHA, Noemí (coordinadora) y otros (2001): Estado, Sociedad, y Economía en la Argentina: 1930 – 1997. Ediciones, Universidad Nacional de Quilmes.

GORENSTEIN, Silvia (1998): Evolución y Perspectivas de los Consortios Productivos Bonaerenses. Capítulo en "Consortios Productivos Municipales", Cuadernos N°4 del IPAP, Serie Investigación.

GUTIÉRREZ CHAPARRO, Juan José (2009): Planeación Urbana En México: Un Análisis Crítico Sobre Su Proceso de Evolución. Artículo en Revista Urbano, Vol. 12, Núm. 19, mayo, 2009, pp. 52-63. Universidad del Bío Bío, Chile. Versión digital en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19811644008>

HILDEBRAND SCHEID, Andreas (1996): Política de Ordenación del Territorio en Europa. Editado por Universidad de Sevilla - Consejería de Obras Públicas y Transporte. Sevilla, España.

HOGWODD, B. W. Y GUNN, L.A. (1984): Policy análisis for the Real World, Oxford University Press. Citado en Aguilar Villanueva (2007).

HOLLIS, G. (1994): Transforming Local Government. A Practical Management Guide to Local Government Restructuring and Renewal. Longman Group, Harlow, Essex. Citado en Iturburu (2001)

INAFED (2010): <http://www.e-local.gob.mx/queretaro/municipios/22017a.htm>

ITURBURU, Mónica (2001): Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2° versión edición). Publicación del Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires. http://www.inap.gov.ar/publicaciones/publ_estudios.htm

JORDÁN, Ricardo (1990): El cuarto nivel de la planificación como instrumento de democratización desde la base. Artículo en Revista Interamericana de Planificación N° 91-92, Editada por Sociedad Interamericana de Planificación. Citado en Kullock, David; Catenazzi, Andrea y Pierro Nilda (2001)

MADOERY, Oscar (2008): Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones. Editado por UNSAMedita. Buenos Aires, Argentina

_____ (2005): La Primera Generación de Políticas Locales de Desarrollo en Argentina: Contexto, Características y Desafíos. Artículo en Revista Política y Gestión, Vol. 8, Año 2005, Homo Sapiens Editores, Rosario.

MASSIRIS CABEZA Ángel (2000): Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Libro en edición virtual. Biblioteca Luis Angel Arango. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm>

_____ (1999): Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales realizados en Colombia. Publicado en Revista del Programa de Posgrado en Geografía -EPG- Perspectiva Geográfica N° 4, 1999. Biblioteca Luis Angel Arango: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>

_____ (1991): Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia, en: Asociación Colombiana de Geógrafos, Trimestre Geográfico, (Bogotá, No. 15, junio) 3-23. Citado en Massiris Cabeza (2000)

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES., Dirección Provincial de Estadísticas (2005): Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires: Desagregación Municipal, Año 1993.

MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PCIA DE BUENOS AIRES (2007): Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Libro en Edición Digital. La Plata. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA y SERVICIOS (2006): Plan Estratégico Territorial: 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Gobierno de la Nación Argentina.

MONTES LIRA, Pedro Felipe (2001): El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 45, CEPAL – ECLAC, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.

ORTIZ, Ana Patricia; MASSIRIS, Ángel (1993); Bases para el ordenamiento del Pacífico colombiano, en: El Pacífico colombiano (Santafé de Bogotá, Fondo Eléctrico Nacional –FEN-, Tomo II) 847-872. Citado en Massiris Cabeza (2000)

OSBORNE, D., and T. GAEBLER. (1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley. (Citado en Sciara, et. Al., 2007).

OSZLAK Oscar, O'DONNELL Guillermo (1981): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4. Buenos Aires, Argentina.

POGGIESE, Héctor (2005): Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogaciones para un enfoque crítico. Conferencia en "Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala Local y Regional". Universidad Nacional de La Plata – Dirección de Asuntos Municipales. La Plata

POGGIESE, Héctor Atilio (2000): Desarrollo Local y Planificación Intersectorial, Participativa y Estratégica: Breve Revisión de Conceptos, Métodos y Prácticas. Panel: "Gestión local del desarrollo: planificación y alianzas estratégicas", en IIº Seminario Internacional "Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas Desarrollo Local y Gestión Tecnológica". Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.

PRADILLA COBOS, Emilio (1998): Metrópolis y Megalópolis (Páginas 194 a 212) en Revista Interamericana de Planificación. Volumen XXX Número 119 y 120- Julio - Diciembre 1998. Editor: Luis E. Camacho. Cuenca, Ecuador.

PUJADAS, R. y Font, J. (1998): Ordenación y planificación territorial. Ed. Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie Mayor. Madrid, España

KOZLAREK, O. (2001): Globalización y la Pluralidad de las Teorías Normativas. Seminario dictado en UBA. Citado en Madoery, 2005, Op. Cit.

KULLOCK, David (2005): Tendencias emergentes en planificación y gestión territorial. Conferencia en "Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala Local y Regional". Universidad Nacional de La Plata – Dirección de Asuntos Municipales. La Plata

KULLOCK, David; CATENAZZI, Andrea y PIERRO Nilda (2001): Nuevas Corrientes de Pensamiento en Planificación Urbana. Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo (1984): Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. En Bernardo Kliksber. Para investigar la Administración Pública, INAP. Alcalá de Henares, España.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1987): "La Transición: entre la Confrontación y el Acuerdo", en Nun J. y Portantiero, J., Ensayos sobre la Transición democrática en la Argentina, Puntosur, Bs. As., 1987. Citado en GIRBAL BLACHA (2001).

PORTES, Alejandro y ROBERTS, Bryan (2007): Introducción La Ciudad Bajo el Libre Mercado: La Urbanización en América Latina durante los años del Experimento Neoliberal. Capítulo Del Libro "Ciudades Latinoamericanas" de PORTES, Alejandro, ROBERTS, Bryan y GRIMSON, Alejandro. Prometeo Libros, Argentina.

PRZEWORSKI, Adam y TEUNE, Henry (1970): Logic of comparative Social Inquiry. Comparative Studies in Behavioral Science, New York, Cambridge University Press. Citado en ARZALUZ SOLANO (2005).

RECA, Ricardo Pablo (2002): Derecho Urbanístico. Volumen II: El Ordenamiento Territorial. Ediciones La Ley, Buenos Aires.

REDÍN, María Elena y MORRONI, Walter Fabián (2002): Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana. en Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. CABA, Argentina.

RÍOS, L.; ROCCA M. J. y BONO N. (2009): Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial en la Provincia de Buenos Aires. Artículo publicado em GEOGRAFAR. Revista do Programa de Pos cuación em Geografia. Vol 3.Nº 2, Págs. 59-85. (Jul-Dic. 2008). Curitiba, Brasil

- RIOS, Licia y ROCCA, María J. (2007): Desarrollo Local y su Relación con el Ordenamiento Territorial. Ponencia en Actas de "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial". CIFOT-UNCUYO, Mendoza.
- ROBIROSA, M., CARDARELLI, G. y LAPALMA, A. (1990). Turbulencia y Planificación social. UNICEF. Edit. Siglo XXI. Bs. As.
- SCIARA, A.; RAPOSO, I.; GORBÁN, P.; CAFARELL S. (2007): Las políticas públicas y la formación de agendas: Las infraestructuras estratégicas desde una mirada regional, ponencia en el 4º Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y cuación acion", Subsecretaría de la Gestión Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Asociación de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, Argentina.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2001): Progrma Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México. Citado en Delgadillo Macías (2007)
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2007): Delimitación de las zonas metropolitanas 2005. SEDESOL, México
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE QUERÉTARO (2010): <http://www2.queretaro.gob.mx/sedesu>
- SUAREZ, Odilia y SARRAHIL, Eduardo (1978): Artículo Un Paso Trascendente hacia la Planificación Urbana en Espacios CEPA N° 17. Buenos Aires, Espacio Editora.
- TAUBER, Fernando; DELUCHI, Diego; MARTINO, Horacio; PINTOS, Patricia (2006): La Planificación Estratégica Participativa: Para el Desarrollo Urbano y Regional. Editorial de la Universidad de La Plata. Buenos Aires, Argentina.
- VILLAR, Alejandro (2007): Políticas Municipales para el Desarrollo Económico y Social: Revisando el Desarrollo Local. Colección Transformación. FLACSO Argentina – Ciccus. Buenos Aires, Argentina.
- VILLAR CALVO, Alberto J. (1998): La Impotencia Municipal en el Ordenamiento Urbano: Herencia de Centralismo y Subordinación. Editado por Facultad de Planeación Urbana y Regional UAEM / Plaza y Valdés Editores. DF, México.
- YIN, Robert (1994): Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, Thousand Oaks, Sage Publications. Citado en ARZALUZ SOLANO (2005).
- ZANZOTERRA, Marcela (2009): Un nuevo modelo de gestión territorial para la Provincia de Buenos Aires". Ponencia en Quinto Congreso Argentino de Administración Pública "Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios". Organizado por la Asoc. de Administradores Gubernamentales y la Asoc. Argentina de Estudios de Administración Pública con la Sec. de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y el Gobierno de la Provincia de San Juan. <http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/Z/Zanzottera.pdf>
- ZICCARDI, Alicia –coordinadora- (2004): Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. Editado por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales – Instituto Nacional de Desarrollo Social - Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. D. F. México.
- ZICCARDI, Alicia (2004): Capítulo Espacios e Instrumentos de Participación Ciudadana para las Políticas Sociales del Ámbito Local. En ZICCARDI, Alicia –coordinadora- (2004, Op. Cit.)
- ZICCARDI, Alicia (2003): El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Artículo en Revista Gestión y Política Pública, II Semestre, Volumen 12 pp 323-350. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- _____ (1996): La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad, capítulo en Ziccardi, Alicia (coordinadora): "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas". IISUNAM Miguel Angel Porrúa. México

ANEXO 1
CUADROS



	Edo. De Querétaro	Provincia de Buenos Aires
Metropolitanos	Querétaro (1), Corregidora (2), El Marqués (3), y Huimilpan (4),	Cañuelas, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Pte. Perón, San Vicente, Berisso, Brandsen, Campana, Ensenada, Exaltac. de la Cruz, Gral. Las Heras Luján, Hurlingham, Ituzaingó, Esteban Echeverría, Ezeiza, José C. Paz, San Fernando, Escobar, Pilar, Zárate, Avellaneda, Gral. San Martín, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, Berazategui, Florencio Varela, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel, Tigre, La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Alte. Brown, La Plata.
Interiores	Pequeños (menos de 49.999 hab)	Pinal de Amoles (5), Arroyo Seco (6), Colón (7), Ezequiel Montes (8), Jalpan de Serra (9), Landa de Matamoros (10), Pedro Escobedo (11), Peñamiller (12), San Joaquín (13), Tequisquiapan (14), Tolimán (15),
	Medianos (50.000 – 99.999 hab)	Amealco de Bonfil (16), Cadereyta de Montes (17)
	Grandes (más de 100.000 hab.)	San Juan del Río (18)
		Florentino Ameghino (1), Pellegrini (2), Suipacha (3), Tres Lomas (4), Castelli (5), Gral. Guido (6), Gral. Lavalle (7), Pila (8), Punta Indio (9), Tapalqué (10), Tordillo (11), H. Irigoyen (12), Laprida (14), San Cayetano (14), Mte. Hermoso (15), Salliqueló (16), Baradero (17), Ramallo (18), Alberti (19), Arrecifes (20), Bragado (21), Cptán. Sarmiento (22), C. Casares (23), C. Tejedor (24), C. de Areco (25), Chacabuco (26), Colón (27), Gral. Arenales (28), Gral. Pinto (29), Gral. Viamonte (30), Gral. Villegas (31), Leandro N. Alem (32), Lincoln (33), Lobos (34), Navarro (35), Nueve de Julio (36), Pehuajó (37), Rivadavia (38), Rojas (39), Salto (40), S. Andrés de Giles (41), S. Antonio de Areco (42), Trenque Lauquen (43), Veinticinco de Mayo (44), Ayacucho (45), Chascomús (46), Dolores (47), Gral. Alvear (48), Gral. Belgrano (49), Gral. Madariaga (50), Gral. Paz (51), Las Flores (52), Magdalena (53), Maipú (54), Monte (55), Rauch (56), Roque Pérez (57), Saladillo (58), Mar Chiquita (59), Benito Juárez (60), Bolívar (61), Daireaux (62), Gral. La Madrid (63), González Chaves (64), Balcarce (65), Gral. Alvarado (66), Lobería (67), Pinamar (68), Villa Gesell (69), Adolfo Alsina (70), Cnel. Borrego (71), Cnel. Pringues (72), Cnel. Suárez (73), Guaminí (74), Patagones (75), Puan (76), Saavedra (77), Tomquist (78), Villarino (79)
		San Pedro (80), Chivilcoy (81), Junín (82), Mercedes (83), Pergamino (84), Azul (85), La Costa (86), Necochea (87), Cnel. Rosales (88), Tres Arroyos (89)
		San Nicolás (90), Olavarría (91), Tandil (92), Gral. Pueyrredón (93), Bahía Blanca (94)

Cuadro 1: Municipios del Estado de Querétaro y la Provincia de Buenos Aires por Rangos demográficos y Espacio Geográfico.

Fuente: Elaboración propia según COESPO 2005, INEGI, México y Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, INDEC, Argentina

	MARCO JURÍDICO	MARCO INSTITUCIONAL	PRINCIPALES INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN	
Nacional	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): Establece el sistema nacional de planificación. Consagra la descentralización como característica del nuevo federalismo y a los órganos para implementarla.	Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, es el máximo organismo en materia de OT. Son sus competencias: coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de OT, como así también su revisión; asegurar la adecuación de los planes territoriales y sectoriales previstos con las previsiones del Plan Nacional; conocer y adecuar las grandes infraestructuras a las directrices establecidas en el plan. Está conformada por los ministerios del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología, Industrias Intermedias, Industrias Básicas y Minería, Planificación y Desarrollo, Agricultura y Tierras, Turismo, Energía y Petróleo, Obras Públicas y Vivienda, Relaciones Exteriores y Justicia y el Consejo de Defensa de la Nación. Por su parte corresponde al Ministerio de Ambiente la coordinación en la elaboración del plan.	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Fija los lineamientos generales en materia de ordenamiento territorial.	
	Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2005): Concepción integral del OT.; articuladora de las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y de planificación espacial. Sus finalidades son: definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y limitaciones ecológicas; mejor distribución de la riqueza; desarrollo regional armónico; desarrollo agrícola y rural integrado; desconcentración urbana; desconcentración y localización industrial; definición de corredores viales y grandes redes de transporte. Integración conceptual de la planificación y la gestión: a los efectos de la Ley, se entiende por planificación y gestión del OT al proceso de naturaleza política, técnica y administrativa, dirigido a sistematizar la programación, evaluación, seguimiento y control de la ordenación del territorio, por lo que todas las actividades que se realicen a tal efecto, deberán estar sujetas a las normas que regulan el Sistema Nacional de Planificación, y servirá de base espacial para los planes de desarrollo económico y social y los demás planes legalmente establecidos.		Plan Nacional de Desarrollo Regional: articula el modelo de desarrollo sostenible desde lo regional con actuaciones a corto, mediano y largo plazo	
	Ley Orgánica del Ambiente (2007)		Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales Renovables	Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Es el marco de referencia para los niveles regional, estatal y municipal. Regula y promueve la localización de actividades y el desarrollo físico- espacial armónico en la búsqueda del bienestar de la población, el uso óptimo de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente. Establece directrices referidas a: los usos primordiales y prioritarios, localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios; los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades; señalamiento de los espacios sujetos a régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; el señalamiento de las áreas en las cuales se establecen limitaciones relacionadas con la seguridad; el señalamiento de grandes obras de infraestructura; los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte; la armonización de usos. Son instrumentos de largo plazo.
	Ley Orgánica de Planificación (2001)		Ministerio de Agricultura y Tierras	
	Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas			
Ley de los Consejos Locales de Planificación	Ministerio de Infraestructura			
Planes Sectoriales: Ambiental, urbanísticos, de áreas protegidas, particulares, de Desarrollo Rural y Agrícola, turísticos, etc. Deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, del Plan Nacional de Desarrollo, y del Plan Nacional de OT.				
Estatal	Comisión Regional o Estatal de Ordenamiento Territorial: máxima autoridad del ordenamiento en este ámbito estatal. Tiene las mismas competencias que la comisión nacional, pero circunscritas a su ámbito territorial. Elaboran el Plan Regional o Estatal de OT. Asesoran técnicamente en la elaboración de los planes municipales y en el control de la ejecución.	Planes Regionales y Estadales De Ordenación Territorial: desarrollan las directrices del plan nacional en su ámbito territorial. Sus definiciones incluyen: la estructuración de un sistema urbano regional equilibrado, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; la determinación y manejo de áreas bajo régimen de administración especial; medidas tendientes a minimizar la contaminación por desechos sólidos; los problemas de ocupación de áreas críticas por amenazas naturales o desarrollos urbanos marginales, y aspectos de política fronteriza. Se elaboran mediante un proceso de coordinación interinstitucional multidisciplinario y permanente. Son instrumentos de largo plazo.		
Municipal	Consejos locales de Planificación Pública: Es el Órgano encargado de la Planificación Integral del municipio y se debe constituir en un escenario para la práctica de la planificación participativa y el ejercicio permanente de la Democracia Directa y Protagónica. Llevan a cabo la función de planificación. Apoyan técnicamente en la elaboración de los planes municipales de OT.	Planes Municipales de Ordenación Territorial: Desarrolla las directrices del Plan Estatal de OT y del Plan de Ordenación Urbanístico. Contiene lineamientos en las siguientes materias: localización de usos prioritarios; delimitación de los espacios sujetos a conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; armonización de los usos con los planes de seguridad y defensa; política de incentivos para la ejecución del plan; régimen de aprovechamiento de los recursos naturales; trazado de la red de servicios públicos y vial; definición de áreas sujetas a riesgos naturales; tecnológicos; programación de las etapas del plan; identificación de los terrenos de propiedad privada afectados por obras públicas; etc. Son instrumentos de mediano plazo. Planes de Desarrollo Urbano Local: representa la concreción espacial urbana detallada de las directrices y determinantes de desarrollo urbano contenidas en el plan de ordenación urbanística respectivo. Son sus objetivos fundamentales: definir, organizar y precisar los usos del suelo propuestos en los planes de ordenación urbanística; determinar las áreas prioritarias de desarrollo; establecer estrategias y acciones que orienten el desarrollo de la ciudad; establecer el programa de obras, presupuesto, fuente de financiamiento y entes responsables de la ejecución; establecer el programa de adquisición de tierras. Planes Especiales: es el instrumento que representa la concreción espacial detallada de las directrices y determinantes del desarrollo municipal, contenidas en el Plan de Ordenación urbanístico y en los Planes municipales de OT. Son aplicables a áreas centrales, zonas de renovación o expansión urbana, zonas de rehabilitación, etc.		

Cuadro 2: Sistema de ordenamiento territorial en Venezuela
Fuente: Elaboración propia según Massiris Cabeza, Op. Cit.

	MARCO JURÍDICO	MARCO INSTITUCIONAL	PRINCIPALES INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN
Nacional	<p>Constitución Política del Estado: artículos 133, 136, 144 y 170.</p> <p>Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN): tiene como propósito institucionalizar la organización y ejecución de la planificación en el sector público, constituyéndose en el instrumento de asignación óptima de recursos. En este marco, el proceso de Ordenamiento Territorial se articula con los Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal bajo los principios de subsidiariedad y concurrencia.</p> <p>Referidas al ámbito técnico del ordenamiento territorial: Ley N° 1333 Medio Ambiente (1992) Ley N° 1700 Nueva Forestal (1996) Ley N° 1715 INRA del (1996) Ley N° 2140 para la reducción de riesgos y atención de desastres (2000) Ley N° 1715 de Unidades Político-Administrativas (2000)</p> <p>Referidas al ámbito institucional: Ley No. 1551 de Participación Popular (1994) Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa del (1995) Ley No. 1788 (1997)</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) / Viceministerio de Planificación y ordenamiento Territorial (VPOT): instancia de coordinación ejecutiva del proceso de Ordenamiento Territorial. Tiene entre otras funciones la de:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Promover e institucionalizar el proceso de ordenamiento territorial en el país. _ Definir metodologías y procedimientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en concordancia con las normas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). _ Establecer normas para la regulación del uso del suelo, aprovechamiento de los recursos naturales y la adecuada ocupación del territorio. <p>MDS / VPOT / Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial (DGPOT) / Unidad de Administración Territorial (UAT) es la instancia operativa del proceso de Ordenamiento Territorial. Tiene las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Definir el marco normativo para el establecimiento del Ordenamiento Territorial. _ Promover e institucionalizar el proceso de Ordenamiento Territorial en el país. _ Definir metodologías y procedimientos generales para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en el marco del SISPLAN. _ Establecer normas en el ámbito de la planificación para la regulación del uso del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales y la adecuada ocupación del Territorio. 	<p>Instrumentos operativos del ordenamiento territorial son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Lineamientos de Políticas del Ordenamiento Territorial: instrumento técnico político que establece la visión estratégica que conduce el Ordenamiento Territorial. • Los Informes de Evaluación del Ordenamiento Territorial en los niveles nacional, departamental y municipal son documentos de evaluación técnica del grado de aplicación de los planes de Ordenamiento Territorial, elaborados cada cinco años por el órgano rector del ordenamiento territorial a nivel nacional y las instancias técnicas de las prefecturas y los gobiernos municipales respectivamente. • El Sistema nacional de Información de Ordenamiento Territorial (SNIOT) que es el sistema de información del Ordenamiento Territorial encargado de registrar sistematizar, actualizar y difundir la información sobre el ordenamiento territorial a nivel nacional, departamental y municipal. • Las Guías Metodológicas para la formulación de planes departamentales y municipales de Ordenamiento Territorial: son los documentos que definen el marco conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para que las prefecturas y los gobiernos municipales formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. <p>Instrumentos normativos del ordenamiento territorial:</p> <p>Planes de Ordenamiento Territorial Nacional: es un instrumento de carácter normativo, técnico político y administrativo para la gestión del territorio mediante el cual se planifica y regula el uso del suelo y se optimiza las modalidades de su ocupación. Incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> El Plan de Uso del Suelo que es un instrumento técnico normativo que define las categorías y subcategorías de uso del suelo, así como las reglas de intervención, reglas de uso y recomendaciones de manejo con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del departamento o de los municipios. El Plan de Ocupación del Territorio que es Instrumento que promueve la estructuración del territorio mediante su vertebración, la optimización funcional de los centros, redes, flujos, de las actividades productivas y distribución de los servicios, basada en la jerarquización de los asentamientos humanos con el propósito de generar la regionalización.
Departamental	<p>Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Velar por la aplicación de las políticas de Ordenamiento Territorial en el nivel departamental, así como por la elaboración del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial. _ Garantizar que el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial esté articulado con el proceso de Planificación Estratégica y sea compatible con el Plan de Desarrollo Departamental Económico y Social. 	<p>Prefecturas / Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente / Unidades Técnicas de Ordenamiento Territorial: además de las atribuciones establecidas en la Ley 1654 de 28 de julio de 1995 de Descentralización Administrativa, en el ámbito de su jurisdicción y a través de la instancia técnico operativa de su dependencia, tiene las siguientes atribuciones y funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Velar por la aplicación de las políticas de Ordenamiento Territorial en el nivel departamental, así como por la elaboración del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial. _ Garantizar que el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial esté articulado con el proceso de Planificación Estratégica y sea compatible con el Plan de Desarrollo Departamental Económico y Social. 	<p>Instrumentos operativos del ordenamiento territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Informes de Evaluación del Ordenamiento Territorial son documentos de evaluación técnica del grado de aplicación de los planes de Ordenamiento Territorial, elaborados cada cinco años por las instancias técnicas de las prefecturas. • Las Guías Metodológicas para la formulación de planes departamentales y municipales de Ordenamiento Territorial: son los documentos que definen el marco conceptual y los procedimientos metodológicos básicos para que y los gobiernos municipales formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. <p>Instrumentos normativos del ordenamiento territorial:</p> <p>Planes de Ordenamiento Territorial Departamental, que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> El Plan de uso del suelo El Plan de ocupación del territorio.
Municipal	<p>Leyes de Participación Popular y de Municipalidades:</p>	<p>Alcaldías / Direcciones de Planificación. Las atribuciones del nivel local son:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Promover el establecimiento, la aplicación y cumplimiento de las normas, procedimientos, lineamientos e instrumentos del Ordenamiento Territorial establecidos en el nivel nacional y departamental. _ Formular y elaborar el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial y elevar este Plan al concejo municipal para su aprobación, mediante ordenanza municipal expresa. _ Implementar el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. _ En el ámbito de la planificación intermunicipal, compatibilizar, definir objetivos, planes, programas y proyectos orientados a promover la consolidación e implementación de los procesos de mancomunidad y regionalización en el marco del ordenamiento territorial. _ Promover y difundir en los programas de educación y capacitación la temática del Ordenamiento Territorial en el marco del Desarrollo Sostenible. 	<p>Planes de ordenamiento urbano: corresponde a los Gobiernos Municipales, en el marco de sus atribuciones y competencias, promover, formular y ejecutarlos.</p>

Cuadro 3: Sistema de ordenamiento territorial en Bolivia

Fuente: Elaboración propia según Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2010): El Ordenamiento Territorial en Bolivia

	MARCO JURÍDICO	MARCO INSTITUCIONAL	PRINCIPALES INSTRUMENTOS
Federal (Bund)	<p>Carta Europea de Ordenación Territorial (1993): recomendación para los estados miembros. Establece el concepto, las características y los objetivos del ordenamiento territorial. La ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional, y prospectiva, siendo sus objetivos fundamentales, el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio; tareas todas ellas, de contenido esencialmente político.</p> <p>Ley Federal de Ordenamiento Territorial (1998) sirve como marco legislativo para el ámbito de la planificación territorial. Atribuye a los Länder las competencias para la elaboración de planes o programas para su territorio y el establecimiento de las bases jurídicas para la planificación territorial del nivel subregional. Fija lo que se ha llamado el principio de contraflujo: es decir la combinación de la planificación "desde arriba hacia abajo" con la planificación "desde abajo hacia arriba".</p>	<p>Ministerio Federal de Ordenación del Territorio: es el organismo ejecutor de la política de ordenamiento territorial. Está encargado de la coordinación y evaluación de las actuaciones de los ministerios sectoriales federales y estatales frente a las regiones y la representación de la posición alemana en el ordenamiento europeo.</p> <p>Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio: Es una institución de coordinación vertical, entre la Federación y los Länder. Se formulan modelos y las líneas maestras. Este organismo ejerce un papel importante en definir la posición alemana respecto de cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio a nivel europeo y las actividades de la Comisión Europea en este campo. Permite a los Länder introducir muchas de sus ideas en la posición alemana en la comunidad.</p> <p>Comisión interministerial de Ordenación del territorio: es el órgano para la coordinación horizontal (intersectorial).</p> <p>Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio (1995): principios rectores de la planificación de la política espacial.</p> <p>Organismos con funciones de asesoramiento científico: se destacan la "Agencia Federal de Ordenación del Territorio", el "Consejo Asesor de Ordenación del Territorio", la "Academia para la Investigación y Planificación Territorial de Hannover" y el "Instituto Central de Planificación Territorial" de la Universidad de Münster.</p>	<p>Programa Federal de Ordenación Territorial: Elaborado por el ministerio en colaboración con los Länder formula objetivos para el desarrollo territorial de la federación, incluyendo pronósticos sobre el desarrollo de la población y del mercado de trabajo.</p> <p>Informe Federal de Ordenación del Territorio: informa sobre el estado de la ordenación del territorio, las tendencias del desarrollo territorial y proyectos importantes previstos o realizados que tengan una incidencia territorial.</p> <p>Sistema informatizado de Observación continua del territorio.</p>
Estatal (Länder)		<p>Ministerio Estatal de Ordenamiento Territorial En un mismo ministerio se ostenta la competencia para la protección de la naturaleza y el ambiente.</p> <p>Comité de Planificación Regional: coordinación sectorial</p>	<p>Planes o programas territoriales regionales: los contenidos temáticos habituales son: los centros superiores e intermedios del sistema de ciudades y sus respectivos ámbitos funcionales; los ejes de desarrollo de nivel regional; la jerarquía de la red de vías de comunicación; la formulación de objetivos específicos para los ámbitos de la planificación subregional; la delimitación de las áreas de aglomeración urbana y de sus zonas periféricas; de las zonas rurales y de determinadas áreas de promoción económica o de ayudas infraestructurales; localizaciones preferentes para grandes obras de infraestructuras; zonificaciones de áreas preferentes para funciones y usos predeterminados. En su elaboración participan los entes locales, las instituciones responsables de la planificación territorial subregional y demás administraciones y agentes públicos responsables de planificaciones. La participación de la población se limita sólo a los intereses organizados.</p>
Regional		<p>Mancomunidades de Planificación Territorial: las funciones son: resolución de conflictos cuando existen objetivos e intereses divergentes para el uso del territorio; implementación de la política del land; integración supramunicipal y plurisectorial del planeamiento urbanístico de los municipios, de las planificaciones sectoriales y de otras planificaciones e intereses públicos con incidencia territorial. Elabora y aprueba inicialmente el plan territorial subregional.</p>	<p>Planes territoriales subregionales</p>
Municipal		<p>Oficina de Planeación: preparar y dirigir la utilización del suelo</p> <p>Consejo municipal: coordinación sectorial</p>	<p>Plan de usos del suelo</p> <p>Planes de urbanismo</p>

Cuadro 4: Sistema de ordenamiento territorial en Alemania

Fuente: Elaboración propia según Hildenbrand, Op. Cit.

Nivel	Instrumento Jurídico	Descripción	
Nacional	Constitución nacional (reforma de 1994)	Otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Facilita la posibilidad para que las provincias participen y creen regiones orientadas hacia el desarrollo económico y social.	Otorga a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección en materia ambiental, respetando las jurisdicciones locales. Corresponde a las provincias el dictado concreto de las normas ambientales; estas normas están directamente vinculadas con el buen uso del territorio y, por ende, presupone los planes y programas de ordenamiento territorial que las provincias pongan en marcha.
	Ley 24354/1994 Sistema Nacional de Inversiones Públicas	Crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de	proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas.
	Ley General del Ambiente (2002)	Introduce el concepto de presupuestos mínimos. Define los objetivos, entre los cuales la conservación de los recursos ambientales y culturales en la realización de actividades antrópicas y la participación social en los procesos de toma de decisión. Enuncia seis instrumentos de política y gestión ambiental: 1. El ordenamiento ambiental del territorio; 2. La evaluación de impacto ambiental; 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; 4. La educación ambiental; 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental; y 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. Establece que el ordenamiento ambiental deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública. Indica que el ordenamiento ambiental deberá asegurar el uso	ambientalmente adecuado de los recursos, posibilitar la máxima producción y utilización de los ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos. Establece la coordinación de la política ambiental, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).
Intermedio	Constitución Provincial	Si bien no contempla específicamente la gestión del ordenamiento territorial en forma expresa, incorpora algunos preceptos relacionados con temas territoriales, ambientales, patrimoniales, de acceso a la tierra y la vivienda. La Constitución Provincial no reconoce la autonomía municipal, pero se puede arribar al reconocimiento de la competencia municipal en materia de Gestión Urbana o Desarrollo Local como así también para la conformación de regiones. Dicha norma, delega en la Ley Orgánica el arreglo de las competencias para que puedan atender los intereses y servicios locales. Les otorga facultades de asociación con los otros	niveles de gobierno autorizándolos a formar consorcios intermunicipales y con el Estado Nacional o Provincial o con jurisdicciones vecinas para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas. Al ser los responsables primarios del ordenamiento urbano de sus ciudades y territorios, elaboran sus estrategias de desarrollo y los marcos regulatorios correspondientes a los distintos estadios técnico políticos alcanzados, en el marco de gestión establecida en la Ley 8912 que rige el uso y la ocupación del suelo. Si bien estas son incumbencias del Municipio según la propia Ley, están condicionadas por ella
	Ley Orgánica de las Municipalidades (1958)	Delimita las atribuciones misiones y funciones de esas unidades institucionales descentralizadas del poder central. Se precisa en	ella el poder de policía de los municipios en relación al ordenamiento urbano.
	Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Dec. Ley 8912/1977)	Conjunto de pautas y disposiciones normativas referidas al uso y ocupación del suelo, que orientan las decisiones y acciones del sector público y regulan las del sector privado. Establece un proceso progresivo de instrumentación normativa en el que, a partir de una primera etapa de ordenación elemental de	las ciudades y el territorio, denominada Delimitación Preliminar de Áreas, se sucedían otras dos, la Zonificación Según Usos y los Planes Reguladores, definiendo un orden creciente en cuanto a metas, objetivos y exigencia técnica.
	De protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general (Ley 11723/1995)	Tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica. Principios de política ambiental: a) el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, debe efectuarse de acuerdo a criterio que permitan el mantenimiento de los biomas; b) todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa; c) la restauración del ambiente que ha sido alterado por impactos de diverso origen deberá sustentarse en exhaustivos conocimientos del medio tanto físico como social; a tal fin el Estado promoverá de manera integral los estudios básicos y aplicados en ciencias ambientales; d) la planificación del crecimiento urbano e industrial	deberá tener en cuenta, entre otros, los límites físicos del área en cuestión, las condiciones de mínimo subsidio energético e impacto ambiental para el suministro de recursos y servicios, y la situación socioeconómica de cada región atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones; c) El estado provincial promoverá la formación de individuos responsables y solidarios con el medio ambiente. A tal efecto la educación ambiental debe incluirse en todos los niveles del sistema educativo, bajo pautas orientadas a la definición y búsqueda de una mejor calidad de vida. Establece los instrumentos de la política ambiental: Evaluación de Impacto Ambiental; Sistema Provincial de Información Ambiental; Normas Técnicas Ambientales; y Educación Ambiental. Se establecen las incumbencias municipales: poder de policía; dictar normas locales conforme las particularidades de cada realidad; gestión de los residuos; la educación ambiental.

Cuadro 5: Marco Jurídico del Ordenamiento Territorial en Argentina

Fuente: Elaboración propia

Continuación Nivel Intermedio	Ley 11459/1993 de Radicaciones Industriales y decreto reglamentario 1741/96	<p>Regula la radicación y habilitación de industrias.</p> <p>Todos los establecimientos industriales deberán contar un Certificado de Aptitud Ambiental como requisito obligatorio para que las autoridades municipales puedan conceder las correspondientes habilitaciones industriales.</p> <p>Clasifica a las industrias en tres categorías: 1º categoría (establecimientos inocuos, su funcionamiento no constituye riesgo o molestia a la seguridad, salubridad e higiene de la población, ni ocasiona daños a sus bienes materiales ni al medio ambiente); 2º categoría (establecimientos incómodos porque su funcionamiento constituye una molestia para la salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente); y 3º categoría (establecimientos peligrosos porque su funcionamiento constituye un riesgo para la seguridad, salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente).</p> <p>A los efectos de establecer las zonas aptas para la instalación de establecimientos industriales en el marco de la Ley Nº 11.459 y del presente Decreto, se considerarán los siguientes tipos de zonas:</p> <p>Zona A: Residencial exclusiva Zona B: Residencial mixta Zona C: Industrial mixta Zona D: Industrial exclusiva Zona E: Rural</p>	<p>Artículo 41: Cada Municipio deberá fijar equivalencias entre los cinco tipos de zonas establecidas en el artículo anterior y las contenidas en el plan regulador aprobado, según lo previsto por la Ley Nº 8912/77 (de Ordenamiento territorial y uso del suelo), a los fines de poder certificar la zona de ubicación de cada establecimiento industrial.</p> <p>Artículo 43: En una Zona A (residencial exclusiva) no se permitirá la instalación de ningún emprendimiento industrial.</p> <p>Artículo 44: En una Zona B (residencial mixta) sólo podrán instalarse establecimientos industriales definidos como de 1º Categoría en el Artículo 15º de la Ley Nº 11.459.</p> <p>Artículo 45: En una Zona C (industrial mixta) sólo podrán instalarse establecimientos industriales definidos como de 1º y 2º Categoría en el Artículo 15º de la Ley Nº 11.459.</p> <p>Artículo 46: En una Zona D (industrial exclusiva) podrá instalarse cualquier establecimiento industrial (de 1º, 2º o 3º Categoría según el Artículo 15º de la Ley Nº 11.459), independientemente de su Nivel de Complejidad Ambiental (N.C.A.).</p> <p>Artículo 47: En una Zona E (rural) solo se permitirá la instalación de aquellos establecimientos de 1º y 2º Categoría cuyos procesos industriales involucren materias primas derivadas en forma directa de la actividad minera o agropecuaria. Asimismo se permitirá la instalación de emprendimientos dedicados a la explotación del recurso hídrico subterráneo a los fines de su envasado para consumo humano. También podrán establecerse en esta zona aquellos emprendimientos destinados al tratamiento de residuos sobre el suelo y la disposición final en el subsuelo, sólo en aquellos casos que la Evaluación de Impacto Ambiental demuestre la aptitud del mismo.</p>
	Decreto 2210/1980 Subdivisión en predios fiscales ocupados	Establece la autorización para la subdivisión de predios fiscales ocupados sin que se cumplan estrictamente las exigencias del Decreto Ley 8912/1977, cuando existen viviendas no	desmontables construidas con anterioridad a la aprobación de la ley, con el objeto de posibilitar la transferencia del dominio de las unidades habitacionales.
	Decreto 2225/1995	Establece que para los proyectos de urbanización de interés social serán admitidas parcelas cuyas dimensiones fueran	menores a las establecidas por el Decreto Ley 8912/1977 bajo determinadas condiciones.
	Decreto 3736/1991 Régimen de reconstrucción urbana	Declara sectores de emergencia urbana y habitacional a los espacios ocupados por asentamientos poblacionales en situación de precariedad urbanística habitacional y legal. Establece que	para los proyectos de reconstrucción urbana serán admitidas parcelas con
	Decreto 919/2001 Excepción para el cumplimiento de normativa provincial	Para garantizar la seguridad jurídica de los ocupantes de terrenos adquiridos por la Unidad Ejecutora del Fondo de Financiamiento de Programas Sociales para el Conurbano Bonaerense. Exceptúa el cumplimiento de las leyes sobre restricción hidráulica para la	urbanización en terrenos con riesgo de inundación y del Decreto Ley 8912/1977 a efectos de aprobar los planos de mensura y subdivisión que permiten crear parcelas para ser vendidas a sus ocupantes.
Local	Código de Zonificación (Ordenanza 1272/1981)	Código de Zonificación: subdivide el partido en áreas urbanas, complementarias y rurales y sus respectivos indicadores vinculados a la subdivisión, ocupación, y usos del suelo.	

Continuación

Cuadro 5: Marco Jurídico del Ordenamiento Territorial en Argentina

Fuente: Elaboración propia.

Nivel	Instrumento Jurídico	Descripción	
Nacional	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<p>Establece las bases para la planeación del desarrollo nacional, impulsando el desarrollo del territorio en sus vertientes regional y urbana, explícitamente la concurrencia de los sectores público, social y privado.</p> <p>Faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.</p> <p>Determina la responsabilidad de los municipios en materia de planeación del desarrollo urbano municipal, señalando lo siguiente: "Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la</p>	<p>zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y regular la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica".</p> <p>Determina la responsabilidad de la nación para: "Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".</p>
	Ley General de los Asentamientos Humanos (1994)	<p>Establece un sistema nacional de planeación urbana.</p> <p>Establece las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en relación con la ordenación del territorio y la regulación de los asentamientos humanos; define las normas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial, y determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos. En este sentido, la ley se propone:</p> <p>"Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población". Para cumplir tal cometido, la Ley General de Asentamientos Humanos establece que la ordenación de los centros de población en los municipios se llevará a efecto mediante los planes o programas municipales de desarrollo</p>	<p>urbano. Con el fin de dar cumplimiento a esta ley, los municipios deberán dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para que las tierras urbanas tengan el uso establecido en sus planes y programas, y deberán realizar las obras y servicios públicos que requiera el desarrollo urbano. La ley consagra, asimismo, las facultades de los ayuntamientos para aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal y de otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, y subdivisiones.</p> <p>El ayuntamiento, además de formular y aprobar para su ejecución los planes y programas de desarrollo urbano, administrará la zonificación urbana y aprobará las disposiciones del municipio para usos, reservas y destinos de áreas y predios.</p>
	Ley de Planeación (1983)	<p>Establece que la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Su fin es programar el desarrollo nacional y coordinar la participación</p>	<p>sectorial en dicho desarrollo.</p> <p>Establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social en la planeación, el plan y los programas, las vertientes de coordinación, concertación e inducción y las responsabilidades e instrumentos que en su caso pueden apoyar también a la visión territorializada del desarrollo.</p>
	Normas y reglamentaciones sectoriales:		
	Ley Gral. De Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (1988)	<p>Consagra a los ordenamientos ecológicos como instrumentos de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.</p> <p>Su objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades</p>	<p>productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.</p> <p>Establece las competencias jurídicas y administrativas de la Federación, los Estados y municipios, en materia de ordenamiento ecológico del territorio, así como los criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos.</p>
Intermedio	Ley Orgánica Municipal (2009)	<p>El objeto de la ley es establecer las bases generales de la administración pública municipal.</p> <p>En los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes estatales y federales de la materia, autorizar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia; invertir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, otorgar a los centros de población la categoría política que les corresponda, de conformidad con el procedimiento respectivo; autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales.</p>	<p>Los ayuntamientos concurrirán con los gobiernos federal y estatal en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, con base en los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo Urbano y en el de Ordenación de las Zonas Conurbadas, proveyendo en la esfera de su competencia lo necesario para la elaboración y cumplimiento de dichos Planes, así como al cumplimiento de las disposiciones del Código Urbano para el Estado.</p> <p>Establece los rubros que debe contener el plan de Desarrollo Urbano Municipal: general, especial, evaluación,</p> <p>El Plan de Desarrollo Urbano Municipal tendrá como referencia la planeación nacional y estatal, y como elementos informativos complementarios estudios particulares concernientes a demografía, geofísicos, social, economía, propiedad de la tierra, infraestructuras, equipamientos, y servicios públicos.</p> <p>Para la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal, el ayuntamiento deberá organizar los mecanismos de concertación que considere necesarios a efecto de incorporar las propuestas de la sociedad civil.</p>
	Código Urbano para el Estado de Querétaro (1992)	<p>Es objeto del código regular la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el Estado de Querétaro.</p> <p>Estableciendo la concurrencia entre el Estado y Municipios fija que el Ejecutivo del Estado deberá coordinar y convenir con los Ayuntamientos de la Entidad las acciones inherentes a la planeación y al desarrollo urbano. Establece que los convenios sobre planeación y desarrollo urbano que firme el Ejecutivo del Estado con los Ayuntamientos tenderán a fortalecer la capacidad administrativa y financiera de los municipios y a impulsar la capacidad productiva y cultural de sus habitantes, de acuerdo con el equilibrio regional.</p> <p>Son facultades del Estado participar en la elaboración y actualización</p>	<p>Del Plan Estatal de Desarrollo Urbano; participar en la elaboración, remisión, aprobación de los planes municipales de desarrollo urbano; proporcionar a los Ayuntamientos el apoyo técnico y coadyuvar con apoyo financiero, para que en el mismo ámbito municipal se cumplan las funciones derivadas de la planeación.</p> <p>Establece que son atribuciones de los ayuntamientos: la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano en su jurisdicción.</p> <p>Establece los instrumentos de la planeación estatal de los asentamientos urbanos: I.- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano; II.- los planes municipales; III.- Los planes que ordenen las zonas conurbadas; los planes regionales; los planes sub-regionales; los planes directores urbanos; los planes parciales de población; los planes sectoriales; los programas.</p>
	Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	<p>Señala atribuciones al ámbito municipal de gobierno en materia de desarrollo urbano, para lo cual establece que es responsabilidad de los municipios contar con planes y programas que regulen la función, crecimiento, desarrollo y reestructuración de zonas urbanas, además</p>	<p>de la prestación de servicios públicos.</p> <p>Establece los instrumentos de política ambiental, dentro de los cuales se encuentra el ordenamiento ecológico.</p>

Cuadro 6: Marco Jurídico del Ordenamiento Territorial en México

Fuente: Elaboración propia

Local	Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2008)	Se busca establecer los lineamientos que orienten las acciones por realizar para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable en el largo plazo: medio ambiente, actividad económica y contexto social. La propuesta de ordenamiento del territorio municipal	responde al conveniente uso del suelo que derive en el crecimiento favorable de los asentamientos humanos en concatenación con la actividad económica y disponibilidad de servicios pertinentes que promuevan el incremento del nivel de bienestar de la población de Tesquisquiapan.
	Reglamento de Ecología y Protección Ambiental (2002)	Regula las funciones de la Comisión Municipal de Ecología y de la Dirección de Ecología. Establece la Política e Instrumentos de Planeación Ecológica y de la Gestión Ambiental _Política Ecológica: Todos los años deberá programarse el Programa Municipal de Ecología y Gestión Ambiental. _Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal: como instrumento de la gestión ambiental. _De la Evaluación del Impacto Ambiental _De la Investigación y Aprovechamiento de la Ciencia y la Tecnología	_De la Participación y responsabilidad Social _Coordinación de Acciones. Establece los principios de protección, regeneración, conservación, restauración y propagación de los Recursos Bióticos y las Áreas Naturales Protegidas de Interés Municipal. Establece la reglamentación para la Prevención, Control y Corrección del Deterioro Ambiental; De las Emisiones de Ruido, Olores, Vibraciones, Energía Térmica y Luminica y Contaminación Visual; la reglamentación para el desarrollo de emprendimientos Turísticos e Industriales.
	Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico (2003)	Fija las bases para la conservación del Centro Histórico y de los Lugares de Patrimonio Cultural a que deberán sujetarse las edificaciones y elementos localizados en zonas de patrimonio cultural. Para ello establece las restricciones en el Centro Histórico, de los inmuebles ubicados en dicha zona, del mantenimiento de los servicios	públicos, las condiciones para la fijación y colocación de anuncios y propaganda; de la colocación de toldos; las restricciones en los andadores públicos; enuncia los lugares de patrimonio histórico y cultural; y las infracciones y sanciones.

Continuación

Cuadro 6: Marco Jurídico del Ordenamiento Territorial en México

Fuente: Elaboración propia.

Nivel	Dependencia	Descripción	
Superior	Ley de Ministerios 26.338 (2007)	Establece las competencias de cada ministerio.	
	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios / Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública	Intervenir en la formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento. Intervenir en forma conjunta con los organismos competentes en los ámbitos nacional y provincial, a fin de delinear la Política y la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial de la República Argentina, identificando, priorizando y acordando las principales inversiones públicas a realizarse para promover el desarrollo. Diseñar y proponer, en coordinación con los organismos competentes en el ámbito nacional y provincial, las estrategias y proyectos de organización del territorio, de integración territorial nacional e internacional, de regionalización, de desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental y en toda otra estrategia con impacto territorial.	Elaborar, junto con las Provincias y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento. Elaborar y proponer los instrumentos de planificación territorial y de obras públicas de carácter nacional que sean necesarios a los efectos de llevar adelante los programas y proyectos necesarios para contribuir a la Política y la Estrategia Nacional de desarrollo y ordenamiento territorial. Elaborar un Sistema de información, vinculación y asistencia técnica para el desarrollo territorial que contribuirá a realizar la planificación estratégica y el monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados.
	MPPFPyS / Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Elaboración, realización y financiación de políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos con alguna capacidad de ahorro. Asistir en la coordinación y la fiscalización de la ejecución que realicen el Estado Nacional, las provincias, municipios y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo concerniente a los planes de vivienda y el planeamiento urbano. Coordinar la ejecución de las políticas habitacionales que haya fijado la Secretaría de Obras Públicas y supervisar su ejecución. Promover la obtención e inversión de recursos en el campo del desarrollo urbano y de la vivienda a través de los fondos fiduciarios u otras alternativas de financiamiento nacional e internacional. Intervenir en la promoción del desarrollo de técnicas y sistemas de	construcción de viviendas y obras para el desarrollo de los asentamientos. Asistir en las funciones de Autoridades de Aplicación de las leyes que regulan el ejercicio y la ejecución de los programas y de las actividades de su competencia. Intervenir en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concursos y/o licitaciones así como también en los procesos licitatorios para la ejecución de obras o contrataciones de programas habitacionales y de asentamiento humano, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia. Intervenir en la elaboración de proyectos y en la realización y financiación de obras de urbanización, de infraestructura de servicios, de equipamiento comunitario y obras complementarias destinadas al desarrollo de programas de desarrollo urbano y vivienda del sector público nacional, provincial o municipal.
	MPPFPyS / Dirección Nacional de Desarrollo Urbano	Formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y planificar las acciones conducentes a la organización territorial y al desarrollo urbano. Definir los aspectos normativos de la política de uso de suelo, de ordenamiento territorial, de ejes directrices para el desarrollo sustentable	de las ciudades según su dimensión y población, acorde con su escala y con su inserción en el espacio productivo —economías regionales— de la jurisdicción a la que pertenezca.
	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable / Subsec. de Coordinación de Políticas Ambientales	Formulación ejecución e implementación de la política ambiental nacional y la coordinación con los distintos organismos. Canalizar las relaciones de la Secretaría con los demás órganos de la administración	nacional con competencias específicas en las respectivas materias, y con otros niveles de decisión, a fin de que sus políticas y la implementación de éstas tomen en consideración las dimensiones ambientales involucradas.
	SAyDS / Subsec. de Planificación y Política Ambiental	Diseño e implementación de la política nacional vinculada al uso racional de los recursos naturales, conservación de la biodiversidad, desarrollo de instrumentos e implementación de políticas tendientes a la sustentabilidad	social, económica y ecológica, con estrategias a nivel regional. Planificación y ordenamiento ambiental del territorio.
	SAyDSe / Subsec. de Promoción del Desarrollo Sustentable	Formulación e implementación de una política nacional de desarrollo sustentable. Elaborar y difundir los instrumentos técnicos y de	Gestión necesarios para una adecuada implementación de una política de desarrollo sustentable.
Intermedio	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas/ Secretaría de Política Económica	Establecer y elaborar las metodologías, indicadores y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de inversión pública; Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública nacional y controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión; Elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan; Intervenir en la determinación de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas, y en la búsqueda financiamiento; Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública, y desarrollar e implementar un sistema de información que permita el seguimiento de los proyectos de inversión pública individualmente y el plan de inversiones públicas; Controlar la evaluación ex post, realizada por los organismos, de los proyectos;	Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los proyectos de inversión pública y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y/o entidades que así lo soliciten; Difundir las ventajas del sistema, y establecer canales de comunicación y acuerdos entre el sector público nacional, las provincias y Ciudad de Buenos Aires; Establecer canales de comunicación entre el sector público nacional y el de la actividad privada y facilitar los acuerdos entre ambos para identificar y apoyar la reinversión de proyectos de inversión de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política nacional; Informar trimestralmente a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación;
	Ley 13175	Establece las competencias de cada ministerio y secretaria.	
	Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda / Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios públicos	Articular políticas e instrumentar una estrategia para el desarrollo territorial y el ordenamiento urbano a nivel provincial, regional y local coordinando las relaciones con el Instituto de la Vivienda y con otras jurisdicciones provinciales y nacionales. Ejercer la autoridad de aplicación de la legislación urbanística, territorial y de vivienda, desarrollando propuestas de modificación, ampliación o interpretación en función de consolidar un marco normativo para conducir el proceso de urbanización de la Pcia. de Bs. As. Instrumentar la estrategia de desarrollo territorial en el marco de los	principios de integración, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo de las regiones bonaerenses. Implantar y ejecutar a nivel provincial los planes y/o programas ad-hoc que a nivel federal defina el estado nacional. Realizar las gestiones necesarias para concertar las líneas de financiamiento destinadas a equipamientos y desarrollo urbano, territorial y habitacional. Generar ámbitos de participación entre sectores públicos y privados.

Cuadro 7: Marco Administrativo del Ordenamiento Territorial en Argentina

Fuente: Elaboración propia

Intermedio	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial / Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios públicos	<p>Intervenir en la planificación, programación, ejecución y control del ordenamiento urbano y territorial coordinando acciones comunes con las jurisdicciones que correspondan y con los municipios. Elaborar análisis y estudios para el dictado de normas de ordenamiento urbano.</p> <p>Asistir a la Subsecretaría en el diseño de políticas, estrategias y planes provinciales, regionales y locales de ordenamiento urbano y territorial, contribuyendo a la definición de un modelo territorial de la Provincia.</p> <p>Planificar, programar, proyectar y proponer los procesos de la gestión urbanística necesarios al ordenamiento urbano y territorial, coordinando acciones con los Municipios de la provincia de Buenos Aires.</p> <p>Asesorar, planificar, promover, realizar y validar proyectos particularizados en materia de desarrollo urbano y efectuar el apoyo técnico, en especial respecto de viviendas de programas sociales.</p> <p>Analizar, diagnosticar, diseñar estrategias y planes de desarrollo temático en forma conjunta con los municipios sobre el nuevo rol de las ciudades como actores esenciales del cambio tecnológico y económico.</p> <p>Formular un diagnóstico actualizado del territorio provincial y municipal y la adaptación de los mecanismos de gestión urbana y regional.</p>	<p>Formular los lineamientos y elaborar las bases metodológicas que permitan orientar el ordenamiento del territorio, programar acciones urbanísticas y encauzar gestiones de estudio y proyectos urbanos.</p> <p>Asesorar y colaborar con los niveles de decisión, municipios, entes regionales y diferentes jurisdicciones del gobierno provincial en la resolución de conflictos.</p> <p>Coordinar criterios y acciones comunes con organismos nacionales, provinciales, y municipales en los temas de su competencia.</p> <p>Impulsar y coordinar estudios y tareas de investigación con universidades, centros de estudio, nacionales o extranjeros.</p> <p>Promover capacitación y asistencia técnica mediante la canalización de líneas de financiamiento alternativo destinadas a la formación profesional.</p> <p>Impulsar, coordinar y asistir técnicamente al municipio en el desarrollo de iniciativas para la formulación de planes estratégicos y de desarrollo urbano.</p> <p>Promover e impulsar la acción participativa de la comunidad a través de actores públicos, privados e instituciones intermedias vinculados a los procesos de planeamiento y gestión urbana y territorial.</p>
	MIVySP / Subsecretaría Social de Tierras / Dirección Provincial de Tierras	Los pilares de su gestión son tres: la regulación dominial, la intervención en asentamientos y la obra pública con alto contenido social.	
	Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios públicos / Subsecretaría de Servicios Públicos / Dirección de Geodesia	<p>Son sus funciones: Proyectar, ejecutar y mantener las redes geodésicas, planimétricas y altimétricas fundamentales rurales y urbanas; Efectuar por administración o mediante contratación operaciones topográficas y/o geodésicas;</p> <p>Intervenir y poner en vigencia todas las normas que se establezcan para la implementación y ejecución de las vinculaciones de las mensuras;</p> <p>Intervenir en la determinación y materialización de la línea de ribera;</p> <p>Definir la política de ejecución del plan cartográfico provincial;</p> <p>Efectuar estudios y asumir iniciativas técnicas en pro de realizaciones de obras cartográficas y topográficas en cumplimiento del plan cartográfico provincial;</p> <p>Desarrollar investigaciones histórico cartográficas; preservar el acervo documental y promover la divulgación del material existente;</p> <p>Determinar el estado dominial de inmuebles, a fines administrativos, judiciales y legislativos;</p> <p>Brindar apoyatura técnica en cuestiones de su competencia y especialidad a reparticiones y organismos nacionales, provinciales,</p>	<p>municipales y del poder judicial;</p> <p>Desarrollar e implementar sistemas de información geográfica que sirvan de apoyo al planeamiento de la obra pública y a la formulación de políticas de ordenamiento territorial;</p> <p>Representar al ministerio y/o a la provincia en asambleas, congresos y reuniones de carácter técnico en los temas de su competencia;</p> <p>Ejercer la fiscalización de los procesos de alteración del estado parcelario, controlando y aprobando los planos de mensura judiciales, administrativas y de particulares que se realicen para ese fin;</p> <p>Elaborar los proyectos de normas que tengan como fin el ordenamiento territorial y la subdivisión de la tierra;</p> <p>Intervenir en la publicidad de la venta de tierras (ley 9078, 9270 y dto. N° 1231/79);</p> <p>Prestar a organismos oficiales, privados y público el servicio de los archivos técnicos. Convenir con otras reparticiones oficiales la ejecución de tareas de su competencia;</p>
	Ministerio de Gobierno / Subsecretaría de Coordinación de Políticas Territoriales	Implementar políticas a fin de propiciar la inclusión social de los sectores marginados, especialmente en villas y asentamientos a través de la dinamización de programas ya existentes en la Provincia y contemplando la creación de nuevos programas en coordinación con los organismos competentes en la materia. Analizar y evaluar la planificación de políticas territoriales. Elaborar y coordinar programas y proyectos que contribuyan a incentivar la creación y el fortalecimiento de organizaciones y	asociaciones de nivel local. Planificar las acciones tendientes a la creación de un cuerpo de Promotores Territoriales de Inclusión Social. Coordinar con los Organismos competentes del ámbito provincial, acciones territoriales que tiendan al desarrollo de aspectos tales como educación, salud, vivienda, empleo y seguridad. Promover acuerdos y convenios con otras dependencias del Ejecutivo Provincial y/o Municipal y Universidades tendientes a la concreción de los objetivos de la subsecretaría.
	Subsecretaría de Coord. De Políticas Territoriales / Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministro	<p>Intervenir en la implementación de políticas tendientes a propiciar la inclusión social de los sectores marginados, especialmente en villas y asentamientos a través de la dinamización de programas ya existentes en la Provincia y contemplando la creación de nuevos programas en coordinación con los organismos competentes en la materia.</p> <p>Analizar y evaluar la planificación de políticas territoriales de las distintas jurisdicciones ministeriales, a los efectos de su coordinación. Elaborar y coordinar programas y proyectos que contribuyan a incentivar la creación y el fortalecimiento de organizaciones de nivel local.</p>	<p>Planificar las acciones tendientes a la organización de un cuerpo de Promotores Territoriales de Inclusión Social.</p> <p>Coordinar con los Organismos competentes del ámbito provincial, acciones territoriales que tiendan al desarrollo de aspectos tales como educación, salud, vivienda, empleo y seguridad.</p> <p>Promover acuerdos y convenios con otras dependencias del Ejecutivo Provincial y/o Municipal y Universidades tendientes a la concreción de los objetivos de la subsecretaría.</p>
	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible	<p>Es un ente autárquico con competencias en:</p> <p>Fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales.</p> <p>Coordinar la ejecución descentralizada de las políticas ambientales y de ordenamiento territorial con otros organismos y municipios provinciales.</p> <p>Ejercer el control de gestión sobre los organismos que tengan a su cargo cualquier aspecto de la ejecución de la política ambiental fijada por esta Secretaría.</p> <p>Deslindar y coordinar las competencias de otros organismos, en los que fuere pertinente, a fin de evitar la superposición de funciones.</p> <p>Establecer y fiscalizar el cumplimiento de la política sobre contaminación industrial, sus efluentes y del ambiente en general.</p>	<p>Ejecutar las acciones conducentes a la adecuada fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo aquello que pudiere afectar el entorno ambiental.</p> <p>Intervenir en la determinación del impacto ambiental.</p> <p>Intervenir en la determinación de los procesos de disposición de residuos y de toda otra materia vinculada.</p> <p>Ejecutar y coordinar las acciones de educación ambiental.</p> <p>Intervenir en el ejercicio del poder de policía ambiental, en concurrencia con las autoridades de aplicación que la legislación vigente determine y en la forma y modo que establezca la reglamentación.</p>
Local	Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto N° 06769/1958	Establece las competencias los auxiliares del intendente sin deslindar las distintas áreas y competencias.	
	Secretaría de Planificación y Desarrollo	<p>Programa de la Secretaría de Planificación y Gestión Ambiental contribuye con el proceso de Desarrollo Local de carácter participativo, con un trabajo asociado del Municipio con los sectores públicos, privados, e intermedios. Ha definido líneas de crecimiento posible a partir de una lectura abierta y profunda de la realidad local. Por otra parte, genera en ese marco, las acciones para arribar a un nuevo perfil de desarrollo</p>	<p>territorial, procurando el ordenamiento del territorio, en un marco de sustentabilidad ambiental y de gran respeto por la calidad de vida de la población.</p> <p>El programa de la Secretaría unifica 7 Actividades Específicas, y una Actividad Central, que atienden a cumplir con lo propuesto por el Ejecutivo Municipal, apuntando a una mejora integral del partido de Chascomús.</p>

Continuación Cuadro 7: Marco Administrativo del Ordenamiento Territorial en Argentina

Fuente: Elaboración propia.

Nivel	Dependencia	Descripción	
Superior	Ley orgánica de la administración pública federal	La ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. Se establecen las competencias de las	Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Responsable de diseñar, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, así como de formular e instrumentar las políticas desarrollo urbano y ordenación del territorio. Impulso del desarrollo territorial como contenido básico de los programas que ésta realice y ejecute, así como formular y conducir la política que en	esta materia corresponda, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Deberá también coordinar y vigilar los compromisos que éste último convenga con los ejecutivos locales, para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.
	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio	Articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano. La Ordenación del Territorio constituye una herramienta fundamental para	orientar el desarrollo, maximizando la eficiencia económica del territorio y, garantizando al mismo tiempo su cohesión política, social y cultural, en plena armonía con la conservación de los recursos naturales.
	Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo	Formular, conducir y promover la política urbana, para inducir el reordenamiento de las actividades económicas y sociales, así como el crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades, mediante la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación	con los sectores social y privado. Capacitar y brindar asistencia técnica a servidores públicos de las entidades federativas y municipios, así como a agentes del sector social, en materia de planificación y administración urbanas.
	Dirección General de Desarrollo Territorial	Formular y ejecutar una política territorial nacional mediante el mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas derivadas de la ubicación y dotación de recursos de que dispone el territorio nacional y que, en aras de su sustentabilidad, prevenga tanto el deterioro de éstos, como los daños	que pudieran derivarse de los desastres causados por fenómenos de origen natural, contribuyendo a la oportuna y adecuada reparación de las viviendas y la infraestructura cuando las mismas resulten dañadas.
	Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales	Formular, instrumentar, evaluar y difundir políticas y lineamientos para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los	recursos naturales, en un marco de integralidad, transversalidad, transparencia y mejora institucional.
	Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental	Planear, coordinar e instrumentar las políticas, procesos, instrumentos y acciones en materia de financiamiento estratégico, con base en los objetivos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo, el programa	sectorial y los programas correspondientes, con la participación de las demás dependencias en el ámbito de su competencia. Gestión, ejecución y control del presupuesto y con la coordinación de contenidos.
	Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.	Expedir, en el ámbito de su competencia, los lineamientos a que deberán sujetarse las unidades administrativas de su adscripción, para otorgar, prorrogar, modificar, revocar, extinguir y autorizar la cesión de derechos y	obligaciones de los permisos, autorizaciones y concesiones, así como las declaratorias de rescate de dichas concesiones.
Intermedio	Ley orgánica de la Administración Pública del Estado (1991)	Regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado. Establece las dependencias del ejecutivo	y competencias para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos.
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Es el órgano encargado de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, proyectar y ejecutar las obras públicas del Estado. Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: _Promover y vigilar el equilibrado desarrollo de las diversas comunidades y centro de población del Estado, mediante una adecuada planificación y zonificación de los mismos; _ Formular, revisar y ejecutar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; _ Elaborar y vigilar el cumplimiento de los planes Directores; _ Vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales y	reglamentarias en materia de construcción y desarrollo urbano; _ Participar de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Sustentable y la Comisión Estatal de Aguas, en la formulación y operación de programas, proyectos y acciones específicas para el abastecimiento y tratamiento de aguas, y la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, y pluvial. _ Prestar asesoría y trabajar en forma coordinada con los Ayuntamientos de la Entidad; con las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, en la realización de obras públicas y demás actividades relacionadas con los asentamientos humanos.
	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	Participar en la planeación, elaboración, operación de estrategias y emisión de lineamientos en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y vivienda dentro de las mesoregiones Centro País y Centro Occidente.	Elaborar y proponer ante las autoridades competentes la aprobación de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Programas Sectoriales en materia de Desarrollo Urbano
	Comisión Estatal de Desarrollo Urbano	Órgano asesor del Gobernador; de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología y de los ayuntamientos; integrada por representantes de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de	Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Ayuntamientos, y de la Comisión Estatal de la Vivienda.
	Secretaría de Desarrollo Sustentable	Es el órgano facultado para regular, promover y fomentar el desarrollo industrial, comercial, minero, agroindustrial y artesanal del Estado, y para aplicar las normas en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Le corresponde el desempeño de los siguientes asuntos: _Proponer las políticas y programas relativos al fomento de las actividades; _Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de fomento y	promoción económica para el desarrollo de la entidad; _ Fomentar la creación de fuentes de empleo, _ Proponer y coadyuvar en la operación, dirección y formulación de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la Comisión Estatal de Aguas; _Vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas en materia de preservación y restauración ecológica y protección del ambiente.
Local	Ley para la organización política y administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro	Instituye las bases generales del ordenamiento jurídico que regirá a los Municipios reafirmando su autonomía. Establece la estructura administrativa de los municipios: una Secretaría del Ayuntamiento, una Dependencia Encargada de las Finanzas Públicas Municipales; una Dependencia Encargada de la Administración de Servicios Internos,	Recursos Humanos Materiales y Técnicos del Municipio; una Dependencia Encargada de la Prestación de Servicios Públicos Municipales y otra de la Ejecución y Administración de Obras Públicas; así mismo habrá una Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal.
	Manual General de Organización del Municipio	Establece el organigrama general y los organigramas, objetivos y funciones por dependencias y órganos administrativos.	
	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	Concurrir con los gobiernos federal y estatal en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, con base en los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo Urbano, proveyendo en la esfera de su competencia lo necesario para la elaboración y cumplimiento de dichos Planes, así como al cumplimiento de las disposiciones del Código Urbano para el Estado.	Su competencia será: la Formulación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal; la zonificación y determinación de las reservas territoriales y áreas de protección ecológica, arqueológica, arquitectónica e histórica; y, en general, las facultades derivadas de lo previsto en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuadro 8: Marco Administrativo del Ordenamiento Territorial en México

Fuente: Elaboración propia.

Nivel	Instrumento	Descripción
Superior	Plan Estratégico Territorial (Avance 2008)	<p>El PET es uno de los 3 principales instrumentos de la Política Nacional de Desarrollo Territorial, junto con el Sistema de Información, vinculación y asistencia al desarrollo y ordenamiento territorial y la ley de ordenamiento territorial (no vigente).</p> <p>El plan tiene como objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento. _ Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes. _ Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.
Intermedio	Contribución de la Pcia. de Buenos Aires al Plan Estratégico Territorial Nacional (2007)	<p>Determina el "Modelo de Comportamiento Espacial Actual" con vistas a perfilar un "Modelo Deseable" para la provincia de Buenos Aires en el marco de la promoción de sus más beneficiosas tendencias en la región que integra conjuntamente con Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (tal la regionalización, establecida por el nivel nacional).</p> <p>Se adecua a las definiciones de política territorial y estrategias territoriales formuladas en el marco del PET Nacional y expresadas en el documento "Argentina 2016".</p> <p>Sirve de marco para la priorización de las inversiones públicas. En este sentido, el trabajo ha identificado los sectores de inversión de mayor sensibilidad, por los efectos multiplicadores capaces de generar. Tanto el diagnóstico como la propuesta para la Provincia se distinguen el territorio interior del metropolitano, reconociendo la compleja problemática del segundo y la necesaria promoción del</p>
Local	Plan de Desarrollo Territorial (en discusión)	<p>Las estrategias de intervención, los Objetivos y Directrices buscan la consecución de obras de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos. Estos objetivos derivan en una zonificación (con normas</p>

Cuadro 9: Principales instrumentos de planificación para el Ordenamiento Territorial en Argentina

Fuente: Elaboración propia.

Nivel	Instrumento	Descripción
Superior	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006	Promover el desarrollo económico regional equilibrado y orientar políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los estados y municipios. Orientar la expresión espacial del proceso de desarrollo motivado por el avance tecnológico en los transportes y en el manejo de la información y las comunicaciones. Lo anterior, para generar un hábitat en condiciones de sustentabilidad para nuestra generación y para las generaciones futuras. Se presentan tres políticas específicas complementarias entre sí: _ una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana – Regional (Programa de Ordenación del Territorio) _ una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional (Programa Hábitat) _ una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales (Programa de Suelo – Reserva Territorial)
	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (SEMARNAT)	Establece la política ambiental de México. Incluye los programas operativos ambientales de sus órganos sectorizados (Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) Los seis pilares básicos de la política ambiental son: _Integralidad: los recursos naturales deben de ser manejados en forma conjunta y coordinada. _Nueva gestión: el nuevo enfoque consiste en sustituir el énfasis en la protección y conservación ambiental por el de detener, revertir y restaurar la degradación de los ecosistemas. _Valoración de los recursos naturales: valor económico y social. _Participación social y rendición de cuentas: acceso a la información, evaluación por indicadores.
	Programa Hábitat (SEDESOL)	Articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas urbanas marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos. Las formas de atención del programa son el apoyo a la ejecución de obras y acciones en tres modalidades: a) Desarrollo Social y Comunitario; b) Mejoramiento del Entorno Urbano; y c) Promoción del Desarrollo Urbano.
Intermedio	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT)	Se plantea como el principal elemento de política ambiental en el cual se establecen estrategias, lineamientos y acciones. El programa plasma los lineamientos ecológicos que pretenden inducir el uso del suelo y las actividades productivas, de modo de lograr la protección del ambiente, así como la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado	Plasma los lineamientos ecológicos que pretenden inducir el uso del suelo y las actividades productivas, de modo de lograr la protección del ambiente, así como la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, teniendo como base la conservación y protección de los recursos naturales. El proceso de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Querétaro es un instrumento de política ambiental, para propiciar medidas conducentes para programar, regular, inducir y evaluar el uso de suelo y el manejo de los recursos naturales, a fin de proteger el ambiente y lograr su aprovechamiento sustentable.
Local	Plan Municipal de Desarrollo (2006)	Es el mecanismo rector para el desarrollo del municipio, contiene los objetivos, estrategias y metas para la administración. Cuatro grandes ejes rectores lo estructuran: 1) Gobierno Abierto, participativo y eficiente. 2) Desarrollo social y humano 3) Desarrollo sustentable 4) Seguridad pública
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2008)	Se busca establecer los lineamientos que orienten las acciones por realizar para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable en el largo plazo: medio ambiente, actividad económica y contexto social. La propuesta de ordenamiento del territorio municipal responde al conveniente uso del suelo que derive en el crecimiento favorable de los asentamientos humanos en concatenación con la actividad económica y disponibilidad de servicios pertinentes que promuevan el incremento del nivel de bienestar de la población de Tequisquiapan.
	Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Turístico de Tequisquiapan (2007)	Herramienta sectorial para el desarrollo del municipio. El criterio es la preservación de los atractivos turísticos (naturales y culturales) y su contribución para elevar la calidad de vida de los pobladores de las regiones turísticas con gran riqueza de recursos. Las estrategias consideran un enfoque integral, y articulan las acciones en materia de desarrollo urbano, medio ambiente y crecimiento socioeconómico, de inclusión social, de sustentabilidad ambiental y de equilibrio territorial.

Cuadro 10: Principales instrumentos de planificación para el Ordenamiento Territorial en México

Fuente: Elaboración propia

Instrumento	Problemas
Código de Zonificación	No se identifican
Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos	<p>Sociales, culturales y deportivos Déficit habitacional por precariedad de la tenencia y condiciones de habitabilidad Condiciones precarias de la educación formal del sistema educativo provincial Falta de una identidad "Chascomunense", que se percibe como difusa. Falta de articulación entre instituciones deportivas para coordinar acciones en conjunto lleva a subutilización de infraestructuras. Limitaciones económicas. Pobreza rural. Condiciones de empleo precarias. Falta de conocimiento de los derechos de las personas con capacidades diferentes. Insuficiente estructura material y humana del juzgado de paz. Las unidades policiales cuentan con recursos materiales y humanos insuficientes.</p> <p>Infraestructuras Carencia de servicios de agua y cloacas en algunos sectores. Malas condiciones de algunos caminos rurales. Presencia de camiones estacionados en todas las zonas de la ciudad. Carencia de servicios complementarios de la logística de transporte de carga, en la zona de Chascomús.</p> <p>Urbanos Atrazo en el desarrollo de infraestructura en relación con el crecimiento urbano. Desorden en el crecimiento urbanístico sin regulación y sin estudio. Escasa densificación en muchas zonas del casco urbano. Progresivo proceso de ocupación del borde de la laguna.</p> <p>Patrimonial Amenaza al patrimonio natural y cultural por la actividad antrópica. Existencia de potenciales áreas y recursos para la conservación: sectores urbanos, franja costera, edificios, sitios, etc.</p> <p>Ambiental Falta de conciencia sobre el mantenimiento y cuidado del medioambiente. Falta de conservación por un uso poco racional de los humedales. Procesos de contaminación de la laguna por fuentes contaminantes de los emprendimientos turísticos, la planta de tratamiento cloacal, y los aportes de contaminación de industrias y otras actividades urbanas. Falta de tratamiento de RSU. Disposición final a cielo abierto. Falta de políticas de regulación respecto del recurso ictícola de la laguna. Presiones antrópicas sobre las áreas protegidas: uso inadecuado de recursos forrajeros por mala utilización del fuego; extracción de conchilla y devastación de talares; aumento de cazadores y pescadores furtivos.</p> <p>Actividades Económicas Falta de atraktividad para las inversiones económicas. Falta de mentalidad empresaria de muchos productores agrícolas de la zona. Achicamiento y concentración de productores del sector lácteo. Carencias de infraestructura que limitan la capacidad de expansión del sector secundario. Escaso desarrollo en la oferta local de insumos industriales que acotan los encadenamientos. Achicamiento del personal de los establecimientos industriales. Proceso de tercerización de servicios. Absorción de personal en el sector público municipal. Falta cultura asociativa que repercute en lo productivo. Carencia de mano de obra calificada en los aspectos técnicos de electrónica y electricidad. Subsector comercial y de servicios débil, con reducidos eslabonamientos y escala con los restantes sectores. Falta de identidad del sector céntrico – comercial y desconocimiento de las MIPyMEs sobre financiamiento y asistencias disponibles. Desaprovechamiento del potencial del turismo. Falta de sustentabilidad de las acciones en un concepto integral para el turismo. Inadecuado uso del espacio turístico, carencia de infraestructura turística. Falta de conciencia ciudadana sobre los beneficios del turismo como actividad económica.</p>
Plan de Desarrollo Territorial	No se especifican.

Cuadro 11: Problemas identificados por los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Chascomús

Fuente: Elaboración propia

Instrumento	Problemas
Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009	<p>Sociales Alto porcentaje de analfabetismo. Limitaciones en el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales. Déficit de hospitales públicos generales y especializados. Desigualdad de oportunidades para las mujeres en materia de educación, becas, capacitación profesional y enseñanza Asentamientos irregulares en la cabecera.</p> <p>Ambiente Contaminación de las aguas de la Cuenca del Río San Juan.</p> <p>Actividades económicas Desarticulación de esfuerzos para el desarrollo del turismo. Ineficiencias económicas en el desarrollo de la actividad artesanal. Bajo desarrollo de la ganadería. Baja calidad de vida y los niveles de ingresos de los productores agropecuarios.</p> <p>Urbanos Carencia o mal funcionamiento de las infraestructuras ya existentes que requieren rehabilitación, ampliación o en su defecto, infraestructura nueva de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, electrificación, educación, urbanización, salud, vialidades, deportivos, comercios.</p>
Plan de Desarrollo Urbano Turístico (2007)	<p>Merma considerable de la capacidad competitiva de las infraestructuras turísticas y degradación de los recursos naturales que lo distinguen. Sobreoferta hotelera con ocupación solo los fines de semana. Falta de nuevos atractivos turísticos y diversificación en los existentes. Baja ocupación, estadia y gasto turístico Falta de promoción y estrategia turística.</p>
Plan de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)	<p>Ambiental Falta de acción para orientar no solo la conservación, sino la protección de los recursos naturales ante el crecimiento de las manchas urbanas. Falta de protección en zona de La Presa Centenario y su Entorno, y en el Corredor del Río y su entorno, la ribera del Río San Juan, y en la zona de La Presa de Tablas y el Salitrillo son prioritarias las acciones municipales. Sobre explotación y deterioro de los recursos naturales que han distinguido a Tequisquiapan: contaminación de cuerpos de agua, manejo de residuos líquidos y sólidos, contaminación atmosférica, minimización de las masas vegetales.</p> <p>Económicas Decadencia del atractivo turístico de las aguas termales por sobreexplotación. Merma considerable de la capacidad competitiva de las infraestructuras turísticas y consecuentemente la atracción de ingreso. Demerito de la capacidad de explotación de la actividad agropecuaria por desarrollo de actividades secundarias sin control.</p> <p>Social Escasas oportunidades del tejido social para crecer en sus niveles de bienestar con base en el producto de su vocación agropecuaria y turística.</p> <p>Gestión Decaimiento de la atención estatal y municipal en términos del apoyo necesario para el crecimiento social y económico del territorio (lo que se traduce en la ineficaz gestión para el apoyo a la vocación turística y agropecuaria del municipio). Falta de promoción de la actividad económica artesanal distintivo de la actividad económica del municipio. Falta de enfoque estratégico para el desarrollo de la vocación turística municipal. Falta de acción municipal, estatal y federal para promover como complemento a la actividad turística el desarrollo de la agricultura de temporal tecnificada y agricultura de riego y humedad integrada a esquemas de regulación y seguimiento de productividad. Déficit en la construcción y puesta en marcha de estrategias que permitan una mayor utilización de la capacidad municipal en términos de manufactura.</p> <p>Urbanos Territoriales Déficit en las vías de comunicación y la red de transporte público para la comunicación entre localidades. El 27 % del territorio municipal ha sufrido, de 1976 a 2000, cambios en el uso del suelo que no están generando impulso económico en el municipio. Ocupación territorial de alta dispersión de uso del suelo alrededor del eje carretero 120. Carencia de zonas especialmente destinadas al estacionamiento vehicular. Fuertes carencias en los servicios básicos en localidades que inician el proceso de tránsito de rural a urbana. Déficit de equipamientos en algunos sectores del municipio.</p>

Cuadro 12: Problemas identificados por los instrumentos de planificación de la política de ordenamiento territorial en Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia

Ord.	Año	Descripción	Ord.	Año	Descripción
1272	1981	Código de Zonificación y Adecuación del Plan Regulador	2589	1995	Crea el Distrito Complementario Residencial 5
1324	1981	Ajustes al Código de Zonificación según evaluación de la Provincia	2592	1995	Modifica dimensiones mínimas de parcelas situadas frente a laguna y en avda. Escribano en el Distrito UR3
1340	1982	Faculta a la Dirección de Planeamiento a estudiar los casos particulares para declarar zonas de edificación necesaria.	2595	1995	Amplia el Distrito de Urbanización Especial VII
1388	1983	Actualiza cambios producidos en algunos distritos: cambios de FOS (UR3), ampliación de distritos complementarios (C12 y C13), subdivisión en parcelas de dimensiones menores en distritos complementarios (CAII 1) y área rural, reducción de retiros de frente exigidos en manzanas determinadas.	2597	1995	Modifica actividades contempladas en el Distrito UR5 y UR8
1501	1984	Ampliación del sector residencial en franja contigua a la Avda. Juan Manuel de Rosas: minimización de restricciones en parcelas con superficie mínimas.	2636	1996	Crea un Fondo Municipal de Tierra y Vivienda
1538	1984	Establece restricciones urbanísticas a Barrio Escribano.	2683	1997	Amplia las actividades contempladas en el Distrito CC1 y CC2
1546	1984	Declara reserva de espacios verdes fiscales y crea comisión especial para su zonificación.	2801	1998	Amplia el distrito Complementario Mixto
1551	1984	Amplia distrito UR6 para localizar operatoria de viviendas FONAVI	2826	1998	Distrito Complementario Industrial 1
1571	1985	Amplia el distrito CR2	2872	1999	Crea el Distrito de Urbanización Especial 3 para la construcción de viviendas de los programas Reciclaje, PVP, y Abuelos.
1619	1985	Amplia usos permitidos en Distrito CR3 permitiendo hotelería y comercios.	2881	1999	Crea el Concejo de Ordenamiento Urbano y Territorial para el replanteo y reformulación del plan regulador.
1620	1985	Amplia FOS en Distrito UR8 para el uso comercial	2885	1999	Amplia el distrito UR11
1658	1985	Limita las restricciones de retiros de frente en distritos CR1 2 y 3	2897	2000	Reglamenta la instalación y funcionamiento de urbanizaciones especiales cerradas
1745	1986	Amplia distrito UR6 para localizar conjunto habitacional y centro comercial FONAVI	2927	2000	Crea el Distrito Urbano Residencial 11
1814	1986	Amplia distrito UR6 para la construcción de viviendas operatoria IPV y equipamiento escolar	2928	2000	Crea el Distrito Urbano Residencial 11
2087	1989	Amplia distrito UR18 para la construcción de viviendas de operatoria Programa de Viviendas Progresivas	2978	2000	Amplia las actividades contempladas en el Distrito UR8
2111	1989	Amplia distrito UR6 para destinar a la construcción de viviendas por operatorias P.A.M.I., Reciclaje Pro-Casas y PVP.	2993	2000	Crea el Distrito Complementario Residencial 5
2142	1990	Amplia el uso del suelo permitido en el Distrito UR2 contemplando la instalación de Paddle Tennis	2994	2000	Amplia el Distrito Complementario Residencial 5
2152	1990	Amplia el Distrito UR11	2995	2000	Amplia Distrito Complementario Agropecuario Intensivo 1
2156	1990	Amplia Distrito UR12 para la construcción de viviendas del Instituto de la Vivienda	2996	2000	Amplia el Distrito Complementario Residencial I
2175	1990	Amplia Distrito UR6 para la construcción de viviendas por operatorias Pro Casas y Viviendas Progresivas	2997	2000	Amplia el Distrito Complementario Residencial 5
2182	1990	Crea el Concejo de Ordenamiento Territorial y Planeamiento en el Partido de Chascomús	3013	2001	Amplia las actividades contempladas en el Distrito UR11
2234	1991	Amplia el distrito UR6 y crea el distrito UC2	3024	2001	Crea el Distrito de Urbanización Especial 8
2246	1991	Amplia el distrito UR11	3025	2001	Amplia el Distrito de urbanización Especial 8
2341	1992	Amplia el distrito CAI 3	3057	2001	Crea el Distrito de Urbanización Especial 9
2373	1992	Amplia el distrito UR6	3215	2002	Amplia el Distrito Complementario Residencial 5
2414	1993	Crea el distrito de Urbanización Especial conjunto habitacional	3350	2003	Amplia las actividades contempladas en el Distrito UP1
2452	1993	Amplia el Distrito complementario residencial 2	3422	2004	Autoriza a convenir con la Provincia la realización estudios periódicos referidos a población de especies y plancton en las lagunas del Partido y realización de monitoreos periódicos del estado físicoquímico y bacteriológico de las lagunas.
2502	1994	Crea Distritos de Urbanización Especial 3 y 4 para la construcción de viviendas de operatorias Pro Casas III, Novios, Abuelos, Solidaridad e Inundados.	Dec. 795	2004	Modifica los requisitos del distrito CR4
2529	1994	Crea Distrito de Urbanización Especial VII para destinarlo a conjunto habitacional de interés social.	3458	2004	Amplia el Distrito Complementaria Agropecuaria Industrial 1
2550	1994	Crea Distrito de Urbanización Especial 4 para destinarlo a la construcción de viviendas de operatoria Pro Casas	3466	2004	Incorporando en todos los distritos Urbanos, Complementario Residencial y Rural el uso "Hotelería"
2551	1994	Crea Distrito de Urbanización Especial VI para destinarlo a conjunto habitacional.	3476	2004	Modifica las condiciones de uso y ocupación para el predio que ocupara el Hogar de Niñas Esteban Echeverría
2561	1994	Modifica dimensiones mínimas para parcelas a subdividir en Distrito Urbano 3	2551	1994	Crea Distrito de Urbanización Especial VI para destinarlo a conjunto habitacional.
2587	1995	Crea el Distrito Complementario Industrial 5	2561	1994	Modifica dimensiones mínimas para parcelas a subdividir en Distrito Urbano 3

Cuadro 13: Modificaciones al Código de Zonificación de Chascomús.

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por la Municipalidad de Chascomús

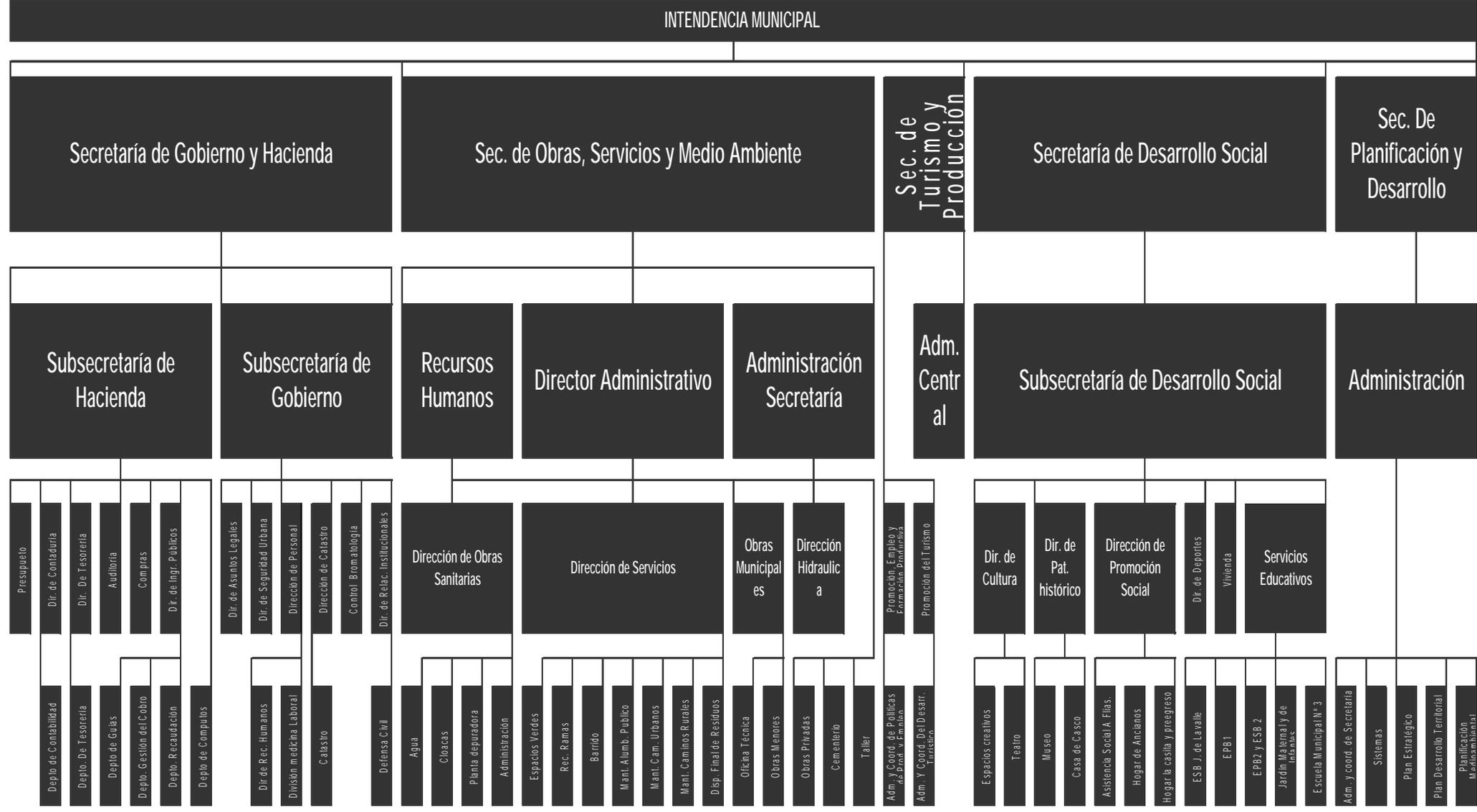


Figura 1: Organigrama Municipal de Chascomús 2009.

Fuente: Elaboración propia según datos de la Municipalidad de Chascomús

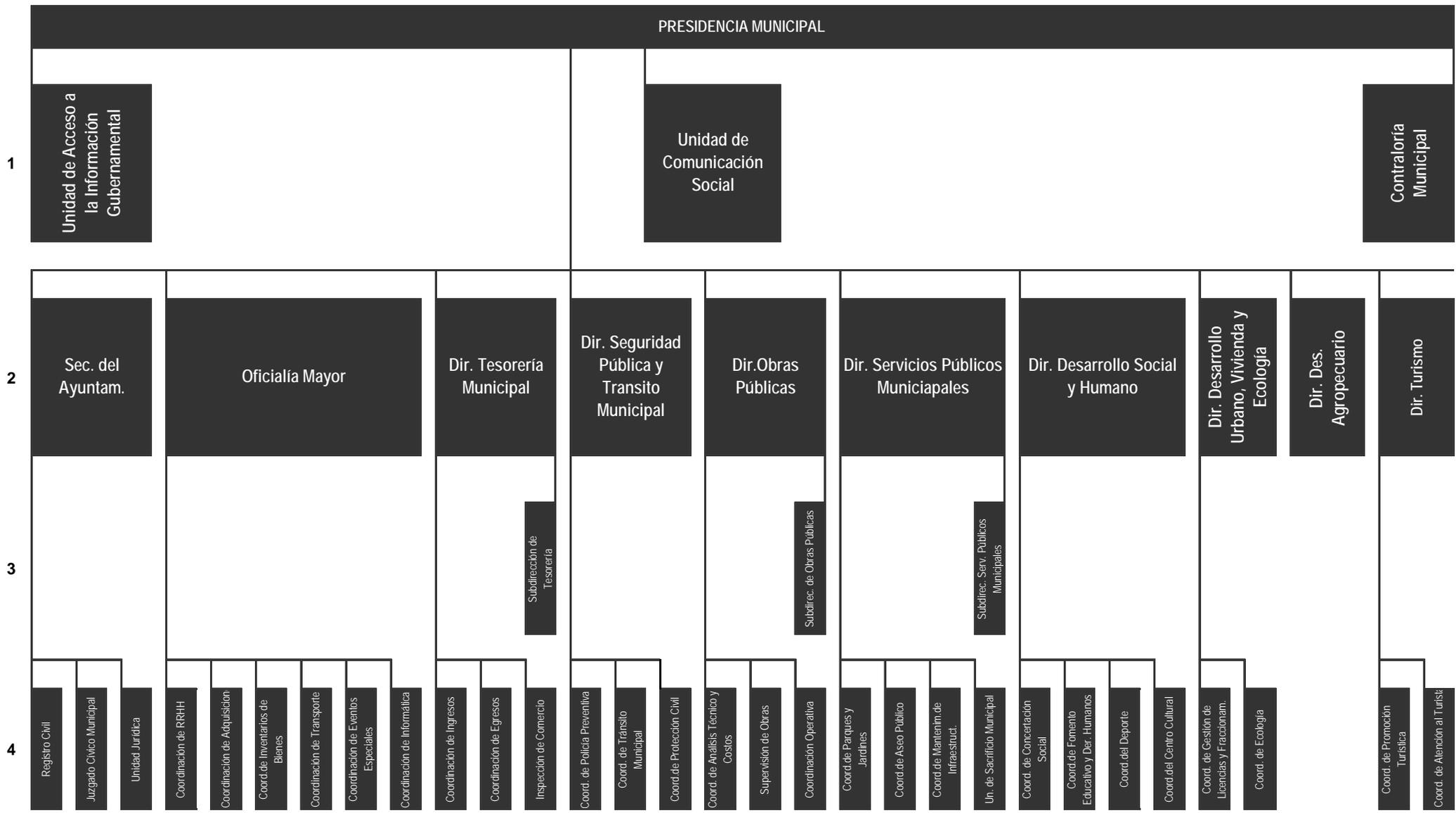


Figura 2: Organigrama Municipal de Tequisquiapan 2009.
Fuente: Elaboración propia según datos de La Sombra de Arteaga.

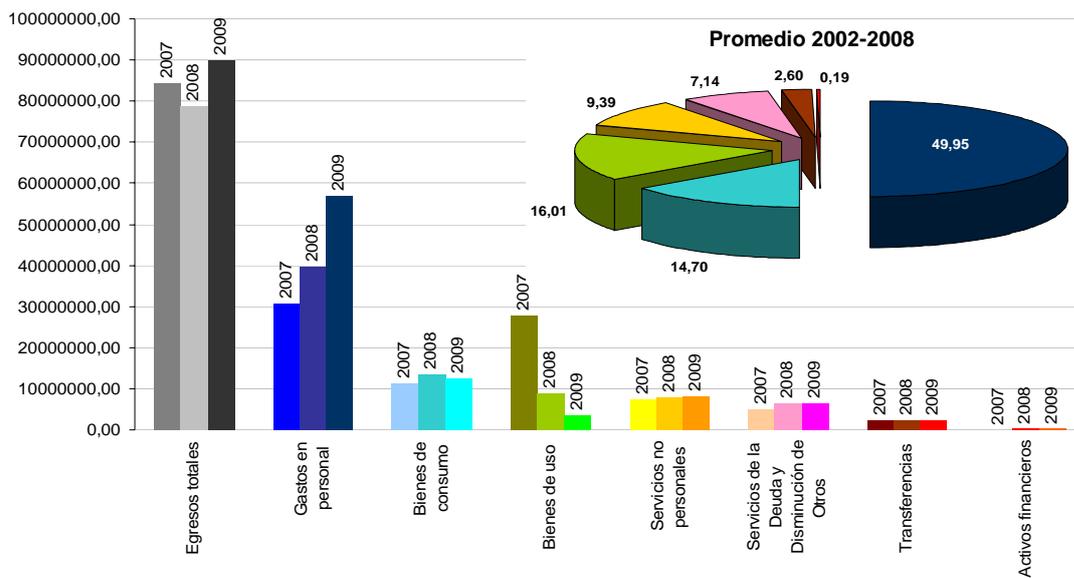


Figura 3: Gastos del presupuesto municipal de Chascomús por objeto del Gasto en 2007-2009.

Fuente: Elaboración propia según datos de Presupuestos Municipales de Egresos Años 2007, 2008 y 2009 (Op. Cit.)

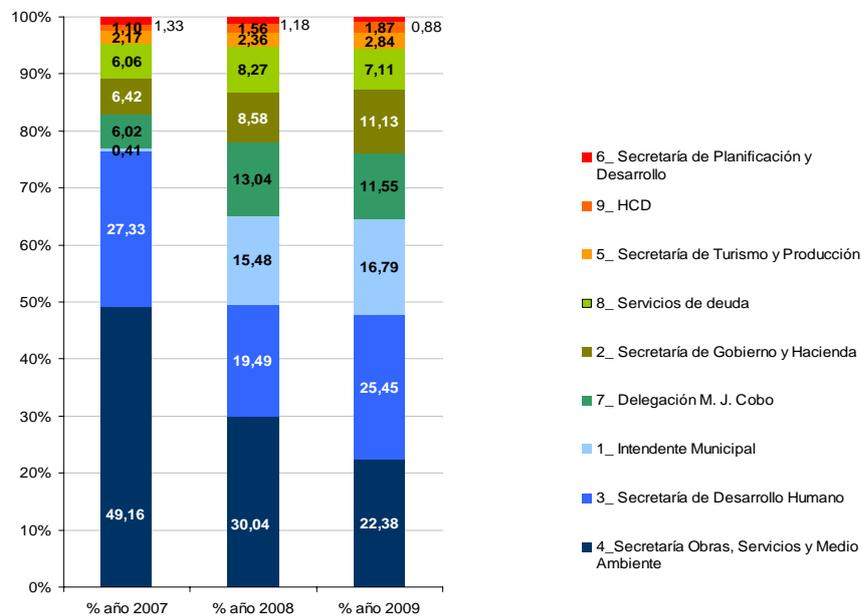


Figura 4: Gastos del presupuesto municipal de Chascomús por áreas de gobierno de 2007 a 2009.

Fuente: Elaboración propia según datos de Presupuestos Municipales de Egresos Años 2002 y 2005 (Op. Cit.).

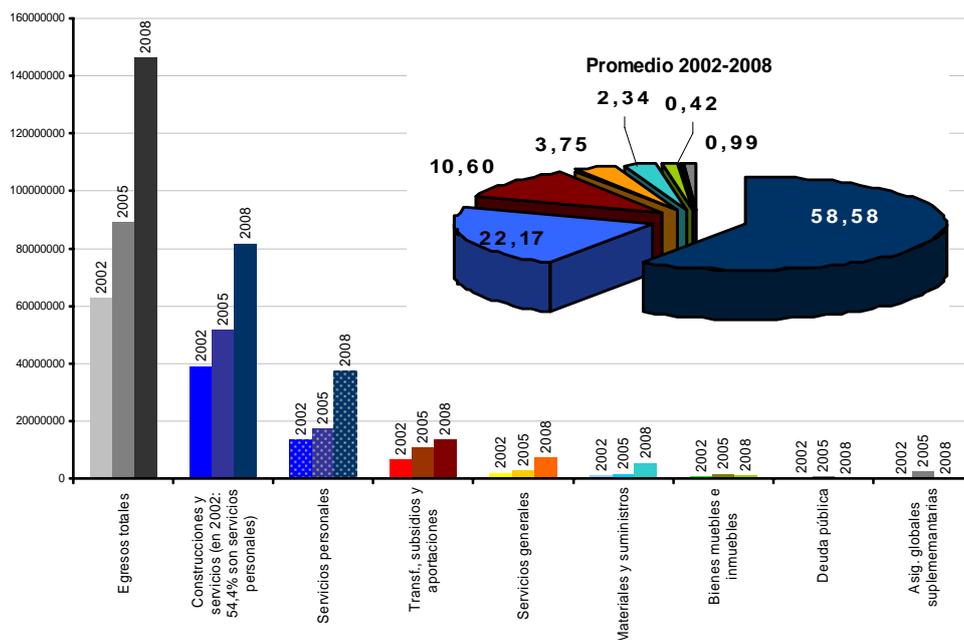


Figura 5: Gastos del presupuesto municipal de Tequisquiapan por objeto del Gasto en 2002, 2005 y 2008 y Promedio Periodo.
Fuente: Elaboración propia según datos de Presupuestos Municipales de Egresos Años 2002, 2005 y 2008 (Op. Cit.)

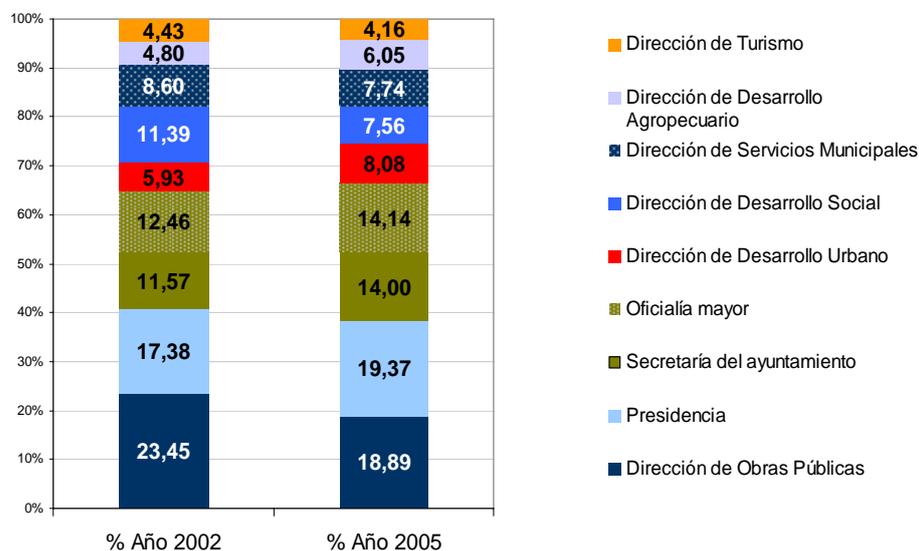


Figura 6: Gastos del presupuesto municipal de Tequisquiapan en personal por áreas de gobierno de primeras y segundas líneas del organigrama municipal en 2002 y 2005.
Fuente: Elaboración propia según datos de Presupuestos Municipales de Egresos Años 2002 y 2005 (Op. Cit.)

Código de Zonificación del Partido de Chascomús, Ordenanza 1272 (1981)

Esta zonificación, redactada por los equipos técnicos del cuerpo deliberativo de la municipalidad en 1981, es una adecuación del anterior Plan Regulador a los requerimientos del Decreto Ley 8912/1977, y a su compatibilización con las tendencias calificadas como positivas en aquel momento. Son sus objetivos:

Implementar la adecuación de las normas municipales de Ordenamiento territorial con el Decreto Ley 8912 y sus normas complementarias.
Instrumentar la etapa del proceso de planeamiento correspondiente a la zonificación según usos establecido en el Decreto Ley 8912/1977
Cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura y morfología para cada una de ellas

Cuadro 11: **Objetivos de la Zonificación según Usos del Suelo de Chascomús**

Fuente: Elaboración propia.

Es el único instrumento que tiene vigor normativo, su finalidad es controlar los usos del suelo, la promoción de actividades, y la regulación de las formas de ocupación del suelo urbano y de los requerimientos en materia de servicios de infraestructura. Para ello se determinan las áreas urbanas y complementarias¹ de Chascomús y Manuel J. Cobo, y el área rural. A su vez las áreas urbanas y complementarias son subdivididas en zonas por usos dominantes. Si bien la ordenanza delimita el área rural, las disposiciones para la misma son reducidas, acotándose a regular el ámbito de las áreas urbanas y complementarias de las dos localidades principales del partido, definiendo áreas homogéneas para las que se establecen restricciones al dominio privado.

Es importante destacar que esta zonificación según usos constituyó en su momento un instrumento que permitió garantizar los estándares urbanísticos básicos para el ordenamiento, sin embargo no se ha superado esta etapa del proceso de ordenamiento con la formulación de un plan de ordenamiento urbano territorial, lo que implicaría avanzar hacia nuevas instancias de promoción y desarrollo del territorio. En este camino el gobierno municipal abordó en 2004 la formulación del Plan Estratégico de Chascomús, como plan de acción concertado con los distintos actores territoriales, proceso del que es emergente el documento Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús, y que se constituyó en marco del Plan de Desarrollo Territorial que se encuentra en fase de evaluación.

¹ Las áreas "urbanas" son las destinadas a asentamientos humanos intensivos, en las que se desarrollen usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles, las "complementarias", son los sectores circundantes o adyacentes al área urbana, en los que se delimitan zonas destinadas a reserva para ensanche de la misma o de sus partes constitutivas, y a otros usos específicos; y "rurales", las destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros.

Diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús (2005)

Este documento forma parte del proceso del Plan Estratégico de Chascomús impulsado desde el año 2004 por el equipo técnico de la Municipalidad con la participación de ciudadanos del partido y con el asesoramiento de un equipo externo. Condensa las cuestiones estructurales que caracterizan la situación del partido al año 2005, utilizando como fuente, para la identificación de las mismas, estudios preliminares, entrevistas y talleres. Son sus objetivos:

Definir de manera participativa las principales líneas de actuación futura para el municipio, que permitan dar respuesta a los profundos y rápidos cambios que se están produciendo en el país y el mundo a partir de un nuevo modelo de desarrollo más equitativo y sostenible.
Constituir una base para emprender el debate para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, y condensar las cuestiones estructurales que caracterizan la situación actual del Partido.

Cuadro 12: **Objetivos del diagnóstico para los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Local en Chascomús:**

Fuente: Elaboración propia.

Con estos objetivos como guía el documento contiene tres divisiones principales:

Un primer capítulo denominado Información Básica del Partido, que incluye aspectos regionales y del ámbito municipal, que versa sobre el medio económico productivo, el medio social, y sobre cuestiones urbanas, patrimoniales y ambientales.

Un segundo capítulo que resume las Perspectivas y Prioridades de los Actores Locales, donde se incluyen los temas de interés más saliente, entre ellos: la cultura, identidad y desarrollo local; la base económica local; la salud y educación; el crecimiento urbano y sus problemas; el turismo; la gestión de lo público; la accesibilidad a servicios básicos en las zonas periféricas; la identificación de espacios estratégicos; y aspectos urbanos de Chascomús y Lezama.

Y el último capítulo que sintetiza las Cuestiones Estructurales en la Situación Actual, donde se seleccionó un conjunto de temas críticos del partido y de sus núcleos urbanos, entre ellos: las debilidades de la estructura económica del partido; los déficit de infraestructura, equipamiento y gestión para el desarrollo del turismo; su ubicación estratégica respecto de Buenos Aires y La Plata; el contraste en cuanto a identidad y calidad urbana entre el área central y las periferias; sus excepcionales características ambientales; la falta de cobertura de servicios; falta de asociación entre las potencialidades culturales e identitarias con procesos de desarrollo local; problemas sociales; y falta de tratamiento en relación a la separación de la localidad de Manuel J. Cobo.

Plan de Desarrollo Territorial de Chascomús (en estudio)

Este instrumento, también concebido en el marco del Plan Estratégico de Chascomús, y redactado por el equipo técnico de la Municipalidad con el asesoramiento de un equipo externo, se encuentra aún en instancia deliberativa. Si bien su fundamento teórico se sustenta en la gestión estratégica del desarrollo local, está concebido esencialmente para la regulación del uso, la ocupación y el equipamiento del suelo en el ámbito municipal, incorporando herramientas de gestión. Los siguientes son sus objetivos generales y particulares:

Promover el pleno desarrollo del Municipio, orientando la ocupación y el uso del suelo urbano y rural en función social de la propiedad.
Preservar y poner en valor los recursos naturales y paisajísticos con especial énfasis en los cuerpos de agua del Partido.
Mejorar la calidad de vida urbana de las ciudades de Chascomús y Lezama, garantizando la equidad en el acceso a los beneficios del proceso de urbanización.
Mejorar la calidad de vida en el espacio rural revalorizando su valor patrimonial, económico productivo y ecológico.
Preservar y poner en valor el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico y artístico municipal, tanto de los ámbitos urbanos como de los rurales.
Establecer mecanismos de participación de la población y de actuación conjunta entre el sector público y privado.

Cuadro 13: **Objetivos Generales del Plan de Desarrollo Territorial de Chascomús**

Fuente: Elaboración propia.

Objetivos de la estrategia para el Partido de Chascomús
Preservar la calidad ambiental de los cuerpos de agua y sus riberas en todo el partido.
Fortalecer una conciencia medioambiental en la población, especialmente en los niños y jóvenes.
Mejorar las condiciones de vida en los poblados rurales y la población rural dispersa.
Preservar y mejorar la calidad del patrimonio natural, histórico y cultural ubicado en el área rural del Partido.

Objetivos de la estrategia para la Ciudad de Chascomús
Preservar y mejorar la calidad urbana del área central.
Promover un proceso de integración socio-urbana de la periferia de la ciudad.
Mejorar y preservar la cantidad y variedad del arbolado público.
Mejorar la accesibilidad y facilitar el desplazamiento a nivel urbano.
Preservar y poner en valor los ámbitos urbanos, los sitios históricos, los sectores costeros y los edificios que forman parte del patrimonio arquitectónico y de la identidad de la ciudad.

Objetivos de la estrategia para la Ciudad de Manuel J. Cobo
Consolidar el ejido urbano y potenciar el frente sobre la Autovía 2.
Promover el futuro crecimiento de la ciudad hacia el sector Norte y prohibir la urbanización en los sectores anegables.
Crear las condiciones oportunas para la radicación en Lezama de inversiones productivas.
Mejorar la calidad urbano - ambiental preservando las características y el patrimonio local.

Cuadro 14: **Objetivos Particulares del Plan de Desarrollo Territorial de Chascomús**

Fuente: Elaboración propia.

El documento que sintetiza al plan se estructura en tres títulos:

El título primero, que incluye un capítulo único denominado Objetivos, Estrategias y Directrices, donde se enuncian los objetivos generales que dan marco a las tres estrategias complementarias que estructuran el plan, y los objetivos particulares y directrices de actuación para el Partido y las localidades principales.

En el título segundo, se desarrolla la Normativa Reglamentaria que incluye 11 capítulos en los que se reglamenta: la clasificación del territorio en áreas urbanas, rurales y complementarias y su división y clasificación en zonas de regulación general y zonas especiales; las jerarquías de los diferentes componentes del sistema vial; las condiciones generales a las que se somete la edificación por sus propias características y por su relación con el entorno; la clasificación de los usos, definiciones y características; la regulación de los parcelamientos; la preservación y protección del patrimonio arquitectónico, urbanístico y paisajístico dentro del ejido municipal; las condiciones particulares (indicadores urbanísticos, usos y

subdivisión) a las que deben sujetarse todas las zonas de regulación general y las especiales; las condiciones particulares de las urbanizaciones especiales; y las normas para la protección y mejoramiento del ambiente urbano y rural del municipio.

El título Tercero, desarrolla el Sistema Municipal de Gestión Territorial, que incluye al conjunto de procedimientos para la ejecución del planeamiento desarrollado en los títulos anteriores, y enuncia un listado de instrumentos complementarios para su implementación. Estos se clasifican en a) Instrumentos complementarios de planificación, que contiene a los planes especiales, sectoriales y los proyectos urbanos en detalle; b) Instrumentos de promoción y desarrollo, que incluye a los convenios urbanísticos, consorcios, premios de incentivo, y estímulos para la preservación del patrimonio; c) instrumentos de gestión del suelo, que abarcan el régimen de movilización del suelo y la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística; y d) instrumentos de participación ciudadana, de los que son parte el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial, el recurso de reclamo y observación, y las normas sobre derecho de información urbanística y ambiental; y se establece el procedimiento particular de aprobación para garantizar la transparencia y participación.

Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 de Tequisquiapan (2006)

En cumplimiento con la normativa estadual, el municipio formula este plan para el desempeño de sus fines y el aprovechamiento de sus recursos, siendo el instrumento que articula las distintas acciones del municipio con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral. El plan y los programas que de este se derivan son obligatorios para las dependencias, organismos y unidades de la administración pública municipal.

Sus objetivos son los siguientes:

Objetivos generales del eje Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente
Mantener transparencia, acorde a los nuevos tiempos de rendición de cuentas. Mantener estricto respeto al Derecho de Acceso a la Información Gubernamental; y criterios de eficiencia en el Manejo de las Finanzas Públicas. Mantener a la honestidad como compromiso con el pueblo y obligación con la Ley.
Objetivos generales del eje Desarrollo Sustentable
Desarrollo Urbano y Ecología. Poner en orden el Desarrollo Urbano de la ciudad, elemento clave para conformar un programa que permita sentar las bases para conseguir que el desarrollo presente y futuro de Tequisquiapan no se siga deteriorando. Establecer el Plan Rector, partiendo del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, luego los planes parciales y, los planes de centro de población, hasta llegar a los esquemas de desarrollo urbano en cada una de las localidades. Los documentos generados deberán tener la validez legal y vigencia Medio Ambiente: Lograr la reposición de Tequisquiapan como destino turístico, recuperando su imagen asociada con balnearios y aguas termales. Realizar los Programas de descontaminación y saneamiento ambiental así como la regulación para el desarrollo ecológico turístico. Desarrollo Económico y Fomento al Turismo. Incrementar y consolidar el turismo provocando una derrama económica con empleos bien remunerados que contribuyan al bienestar de la población y al desarrollo del municipio. Orientar la actividad turística del municipio con la finalidad de ofrecer servicios de calidad. Artesanías. Establecer una nueva relación de trabajo y respeto con todas las organizaciones de artesanos del Municipio. Explorar nuevos mecanismos de comercialización vinculados a la oferta turística del Municipio. Dignificación y mejoramiento de los diversos espacios, mercados y tianguis artesanales. Servicios Municipales. Definir nuevos criterios de equidad, oportunidad y eficiencia en la prestación del servicio. Infraestructura Social Municipal y Obra Pública. Análisis, planeación, desarrollo, construcción, para el fortalecimiento de servicios básicos por medio de infraestructura para el bienestar de la sociedad en su conjunto. Desarrollo Agropecuario. Mejorar la calidad de vida y niveles de ingresos de los productores mediante el fomento y desarrollo de la producción.
Objetivos generales del eje Seguridad Pública
Atender a la depuración, dignificación y profesionalización de la seguridad pública.
Objetivos generales del eje Desarrollo Social y Humano
Educación. Obtener una educación de calidad con equidad, con acceso a los bienes y servicios culturales y tecnológicos. Cultura. Ampliar el acceso y el disfrute de los bienes y servicios culturales a toda la población del Municipio, basados en la libertad de las diferentes expresiones artísticas y en la preservación del patrimonio histórico y cultural del Municipio mediante la directriz: cultura para todos. Combate a la Pobreza. Atender y apoyar los programas que asisten a las personas de pobreza extrema. Apoyo, Infraestructura y Equipamiento para la Salud. Crear los espacios necesarios y realizar acciones concretas para que todo ciudadano tenga acceso a los servicios de salud. Desarrollo con Equidad de Género. Defensa y protección de los derechos de la mujer. Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social. Buscar el bienestar de la familia de escasos recursos, mediante acciones enfocadas al desarrollo social y a la salud, el combate a la ignorancia, a la pobreza y a la protección de los más débiles. Participación de la Juventud y Fomento al Deporte. Contribuir a que los habitantes del Municipio desarrollen un estilo de vida sano y saludable, facilitando el acceso a las actividades de recreación deportiva. Lograr la proyección de Tequisquiapan en el ámbito estatal y nacional.

Cuadro 15: Objetivos de los ejes rectores del Plan de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

El documento parte un resumen de los antecedentes históricos del municipio, y luego se estructura en cuatro ejes que se constituyen en los rectores del desarrollo municipal:

El eje denominado Gobierno abierto, Participativo y Eficiente, establece en primer lugar las pautas para el manejo eficiente de las finanzas públicas; luego propone la adecuación de un conjunto de dependencias para modernizar y mejorar la administración municipal; y finalmente presenta las estrategias para crear un sistema de información gubernamental que integre datos económicos, políticos y gubernamentales de fácil acceso a los ciudadanos.

En el eje Desarrollo Social y Humano se plantean los objetivos y estrategias para: generalizar el acceso a la educación y la cultura; combatir la pobreza extrema; facilitar el acceso a la salud; invertir más recursos en viviendas; acercarse a la equidad de género; favorecer el desarrollo integral de la familia, la juventud y el deporte.

El eje designado como Desarrollo Sustentable incluye objetivos y estrategias vinculados: al desarrollo urbano y ecología, en particular para ordenar el crecimiento urbano; al medio ambiente, específicamente para el saneamiento y la descontaminación del Río San Juan; al desarrollo económico, particularmente en lo vinculado al turismo y la actividad artesanal asociada al mismo; los servicios municipales; y el desarrollo agropecuario.

Por último, el eje vinculado a la Seguridad Pública, parte de un diagnóstico de la institución en su actual etapa, así como de las necesidades del Municipio en materia de seguridad, se plantean las definiciones básicas, objetivos, estrategias y las principales líneas de acción del presente plan, para luego identificar programas y adecuaciones de la estructura orgánica municipal.

Plan de Desarrollo Urbano Turístico de Tequisquiapan (2007)

Este plan sectorial deriva del Plan de Desarrollo Municipal, y se enmarca en el Plan Nacional de Turismo 2001-2006, siendo sus objetivos:

Reposicionar la actividad turística de Tequisquiapan y recuperar su competitividad, estableciendo el conjunto de acciones estratégicas tendientes a ordenar, ampliar y consolidar el proceso de desarrollo turístico.
Identificar acciones específicas de promoción y comercialización para consolidar a la Ciudad de Tequisquiapan que permitan captar el interés de segmentos estratégicos que generen mayor gasto y estadia.

Cuadro 16: **Objetivos Generales del Plan de Desarrollo Urbano Turístico**

Fuente: Elaboración propia.

Con estos objetivos como marco, se plantean los siguientes cinco programas para su efectivización:

Impulso Turístico Cultural, cuyo objetivo es el mejoramiento de los servicios turísticos y la diversificación de los atractivos.

Imagen Urbana, que alude al mejoramiento y consolidación de la imagen local, rescatando valores históricos y ambientales.

Equipamiento Urbano, que considera su ampliación y mejoramiento.

Infraestructura, donde se consideran proyectos regionales y de orden interno municipal complementarios a la red nacional.

Saneamiento Ambiental, incluye acciones de descontaminación y saneamiento para facilitar el desarrollo turístico a partir del aprovechamiento de balnearios y aguas termales, y la regulación para el desarrollo ecológico turístico.

En el capítulo siguiente se despliega el programa de inversiones donde se resumen los desembolsos de dinero requeridos a corto, mediano y largo plazo para desarrollar cada uno de los cinco programas, así como también el origen de estos recursos.

Luego se presenta el instrumento para hacer operativo el plan: la Agencia de Infraestructura de Tequisquiapan, cuya finalidad es la planeación, coordinación, evaluación y seguimiento del mismo. En último lugar se presentan las Acciones Prioritarias sobre cada uno de los ejes principales.

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan (2008)

El programa busca establecer las bases para la conducción del ordenamiento territorial del Municipio, de conformidad con la normativa sectorial estadual y tomando como referencia la planeación nacional y estatal, especialmente las propuestas planteadas en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano. Fue formulado por una consultora privada y con el asesoramiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Querétaro. Sus objetivos son:

General
Propiciar el desarrollo urbano municipal integral y sustentable, que reoriente el crecimiento hacia los polos de desarrollo y los sistemas de corredores agroindustrial y turístico tal que coadyuve a disminuir la polarización social mediante la inserción de Tequisquiapan a la dinámica de crecimiento microregional y estatal, basada en mecanismos de planeación que consoliden un sistema de localidades e impulsen el desarrollo, así como promover el crecimiento ordenado del proceso de conurbación que está tomando lugar entre San Nicolás y San Juan del Río.
Particulares para el medio ambiente en su relación con el desarrollo urbano
Formular las acciones de protección y rescate del capital natural municipal, tales que eviten la sobre explotación y deterioro que se deriva de la actividad productiva y de desarrollo urbano. Abatir la situación crítica que amenaza la sustentabilidad del desarrollo de la cabecera municipal y de las correspondientes cabeceras en las cuatro delegaciones que conforman el municipio; con principal enfoque en lo concerniente al manejo integral del agua y de los rellenos sanitarios. Implementación de criterios para la protección civil y prevención de riesgos y emergencias urbanas que, concatenadas al sistema estatal de planeación urbana, permitan atender con oportunidad el embate climático que se prevé con mayor frecuencia.
Particulares para el ordenamiento de las actividades económicas en el desarrollo urbano
Impulsar, consolidar y equilibrar el crecimiento de las 94 localidades en apego a un sistema que permita el crecimiento municipal en concordancia a las expectativas del total de la población municipal. Identificar los polos de desarrollo y crecimiento para la actividad turística y agroindustrial. Rescatar la actividad turística del municipio, de forma tal que impulse no solo al sector terciario -incluyendo los servicios-, sino al secundario que se encargará de propiciar mayor satisfacción a las demandas de la población municipal. Proponer las reservas territoriales activas en distintos puntos del municipio para permitir el impulso y generación de proyectos viables y sustentables, que se identifiquen para validación y apoyo del nivel superior (estatal y federal). Plantear soluciones para rescatar la vocación municipal primaria en acuerdo a los resultados del diagnóstico, tal que se traduzcan en apoyo al campo que demanda actualización de tecnología e infraestructura para el logro de productividad y mejores patrones de comercialización de sus productos; asimismo, al turismo que demanda infraestructura que permita hacer la captura de la población flotante sin deterioro del capital humano y natural del municipio.
Particulares para el desarrollo social en el desarrollo urbano
Promover la participación ciudadana para el seguimiento de las obligaciones adquiridas y asentadas en los diferentes instrumentos de planeación. Implantar las políticas necesarias para el fomento de programas de construcción de vivienda de tipo popular que coadyuven, en adición, al desarrollo de programas integrales de regularización de asentamientos no formales. Promover la descentralización de equipamiento para proporcionarlo en todas las localidades del municipio y consolidar la operación de los centros estratégicos que garanticen la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos a las localidades dispersas. Impulsar la educación básica, media y media superior, así como la innovación y el desarrollo tecnológico, mediante el desarrollo equilibrado y desconcentrado, del equipamiento y la infraestructura necesaria al interior del territorio municipal. Rescatar la identidad cultural y el arraigo de la población en su lugar de origen y conservar el patrimonio cultural y paisajístico.

Cuadro 17: Objetivos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tequisquiapan

Fuente: Elaboración propia.

El plan se estructura en cinco secciones:

La primera, dedicada a los Antecedentes, cuyo principal contenido es el diagnóstico – pronóstico del ámbito regional y municipal, incluye un análisis desagregado de las dimensiones físicas, socioeconómicas, administrativas y de gestión, que luego es sintetizado en un conjunto de aptitudes y tendencias de naturaleza ambiental, social y económica.

La segunda, que incluye aspectos del Nivel Normativo, contiene los objetivos y metas para el corto, mediano y largo plazo para el medio ambiente, la actividad económica, y el desarrollo social, en el desarrollo urbano, que derivarán luego en estrategias. También se incluye en esta sección un conjunto de instrumentos sectoriales provenientes del resto de niveles del estado, que impactan en el desarrollo urbano, el medio ambiente y la actividad económica con los cuales se requiere converger la visión, objetivos, y propósitos.

La tercera, que contiene el Nivel Estratégico, presenta los lineamientos para el desarrollo urbano que permiten integrar la propuesta alrededor de tres ejes: ambiental, económico y social. También se establecen las etapas de la propuesta según escenarios de crecimiento poblacional y la consecuente demanda de territorio.

En cuarto lugar se presenta el Nivel Programático y de corresponsabilidad sectorial, donde se establecen las diversas acciones necesarias para dar respuesta a las problemáticas y alcanzar la imagen objetivo pretendida. Para ello se determinó el catálogo de proyectos, obras y acciones que el gobierno municipal deberá realizar con apoyo del gobierno federal y/o estatal. Complementariamente, se definen las funciones y obligaciones de corresponsabilidad de cada una de las áreas de la administración municipal, estatal y de la federación para llevar a cabo la ejecución de los programas.

En el quinto apartado se presenta el Nivel Instrumental, donde se consignan los instrumentos necesarios para llevar a cabo los propósitos, políticas y estrategia previstos. A saber: Instrumentos de Planeación (Programa de Mejoramiento y Desarrollo Urbano Ambiental de la Presa Centenario, Programa de Desarrollo Urbano- Turístico del Corredor Tequisquiapan – San Nicolás, y Programa de Mejoramiento Ambiental del Río San Juan); Sistema de Información Demográfica; Instrumentos de regulación (administrativos, jurídicos, y de gestión); Instrumentos de Fomento (concertación e inducción entre el gobierno municipal y los sectores social y privado), Instrumentos Administrativos (ventanilla única), y otros instrumentos de planeación, como el Programa de Conurbación con San Juan del Río.

Los tres instrumentos analizados como exponentes de la Política de Ordenamiento Territorial Municipal de Tequisquiapan tienen una alta correspondencia entre sí, tanto temporal como conceptual. Se trata de un plan de desarrollo que es marco de los dos planes sectoriales, donde estos últimos trazan la estructura reglamentaria que permite controlar el desarrollo de la actividad turística y el desarrollo urbano. Es posible sintetizar como objetivos generales de esta política a los siguientes puntos:

- Propiciar un desarrollo económico que integre las actividades turísticas, artesanales, industriales y agroindustriales a la productividad de sus habitantes y provoque una derrama económica a nivel Municipal; priorizando el reposicionamiento de la actividad turística que contribuya al bienestar de la población y al desarrollo del municipio.
- Abatir la situación crítica que amenaza la sustentabilidad del desarrollo de la cabecera municipal y de las correspondientes cabeceras en las cuatro delegaciones que conforman el municipio principalmente en lo que hace al saneamiento del Río San Juan y a la contención de crecimiento sobre zonas de riesgo o de productividad agrícola.
- Crear las condiciones para mejorar la calidad de vida de la población a partir de la extensión de la educación, cultura, salud, vivienda, equipamientos sociales e infraestructuras, para satisfacer necesidades básicas como para favorecer el desarrollo de las actividades económicas.
- Rehabilitar y conservar la imagen urbana promoviendo la conservación y valoración del patrimonio cultural edificado y los elementos de la arquitectura tradicional y al mismo tiempo lograr un equilibrio armónico con la imagen campestre que se tiene en la zona de estudio.