



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

TESIS DE DOCTORADO

**EL HÁBITAT EN LAS POLÍTICAS Y/O PLANES DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE
ARGENTINA, CHILE Y ECUADOR**

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

Tesista: Silvina Noemí Liceda

Directora: María Elina Gudiño

Mendoza, 25 de Septiembre de 2020



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILISOFÍA Y LETRAS

TESIS DE DOCTORADO

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

**EL HÁBITAT EN LAS POLÍTICAS Y/O PLANES DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE
ARGENTINA, CHILE Y ECUADOR**

Tesista: *Silvina Noemí Liceda*

Directora: *María Elina Gudiño*

Mendoza, 25 de Septiembre de 2020

DEDICATORIA

A mi mamá Lolita

En honor a las mujeres de todos los tiempos que han superado con valentía los obstáculos, sostenido el valor de la vida y el amor hacia todo ser, especialmente el amor a la familia

ÍNDICE

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN	13
2. FUNDAMENTACIÓN	16
3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	18
4. HIPÓTESIS	25
5. OBJETIVOS	26
5.1. Objetivo General	26
5.2. Objetivos Específicos	26

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO

1. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL	27
1.1. El concepto de hábitat como hábitat humano	28
1.2. Visión del hábitat desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU)	30
1.3. Visión del hábitat y el derecho a la Ciudad desde espacios alternativos	35
1.4. Visión del hábitat desde el paradigma del Buen Vivir (BV)	40
1.5. Concepción del Desarrollo y el Hábitat en vinculación con las Éticas	43
1.5.1. La ética del desarrollo	43
1.5.2. Visión antropocéntrica del Desarrollo Sostenible y el Hábitat	45
1.5.3. Visión no - antropocéntrica del Desarrollo Sostenible y el Hábitat	46
1.6. Desarrollo Territorial Sostenible	50
1.6.1. Incorporación del territorio en la visión del Desarrollo Sostenible	50
1.6.2. El Desarrollo Territorial Sostenible y su relación con el Ordenamiento Territorial y el Hábitat Adecuado	52

1.7.	Concepción del Hábitat adoptada	56
1.8.	Reflexión sobre el marco teórico	58
2.	<u>ENFOQUE METODOLÓGICO</u>	60
2.1.	Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT)	61
2.2.	Escala Temporal y Selección de Países	65
2.2.1.	Argentina	71
2.2.2.	Chile	72
2.2.3.	Ecuador	73
2.3.	Análisis de la Política de OT y sus principales instrumentos de política	75

CAPÍTULO III: ARGENTINA
ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y/O PLANES DE OT

1.	<u>MODELO DE DESARROLLO</u>	82
2.	<u>SISTEMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO</u>	86
3.	<u>ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO</u>	89
3.1.	Antecedentes de Planificación Territorial	89
3.2.	Ordenamiento Ambiental del Territorio	92
4.	<u>POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2004 – 2016</u>	97
4.1.	Plan Estratégico Territorial Nacional (PET)	100
4.2.	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)	111
4.3.	Anteproyecto de Ley Nacional de “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable”	116

5. NIVEL PROVINCIAL	120
5.1. Aplicación en las Provincias de la Ley Nacional Nº 26.331 de “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”	120
5.2. Provincia de Buenos Aires: Antecedentes y Ley de “Acceso Justo al Hábitat”	122
5.2.1. Antecedentes	122
5.2.2. Ley de Acceso Justo al Hábitat Nº 14.449/2012	124
5.3. Proceso de OT en la Provincia de Mendoza: Ley Nº 8.051 y Ley Nº 8.999	128
5.3.1. Antecedentes	128
5.3.2. Ley Prov. Nº 8.051 (LOTUS)	130
5.3.3. Ley Prov. Nº 8.999 (PPOT)	137
5.3.4. Avances en los instrumentos de OT definidos por la LOTUS	144
5.4. El Hábitat dentro del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial	145
5.5. Enfoques de la Política de Vivienda y Hábitat (1972-2017)	148
6. CONCLUSIONES REFERIDAS AL PROCESO DE OT Y LA INCLUSIÓN DEL HÁBITAT EN ARGENTINA. PERÍODO 2000 – 2017	156
6.1. Dimensión Político Institucional o Administrativa	157
6.2. Dimensión Normativa	158

**CAPÍTULO IV: CHILE
ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y/O PLANES DE OT**

1. MODELO DE DESARROLLO	162
2. SISTEMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	164
3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE	170
3.1. Introducción	170
3.2. Instrumentos de Planificación Urbana a 2016	173
4. POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	181

4.1.	Propuesta de Política Nacional de OT – 2017	183
4.2.	Sistema Nacional de Información Territorial	187
5.	<u>NIVEL REGIONAL</u>	<u>187</u>
5.1.	Sistema Regional de Planificación	187
5.2.	Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial	193
5.3.	Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región de Atacama 2014	196
6.	<u>NIVEL LOCAL</u>	<u>204</u>
7.	<u>CONCLUSIONES REFERIDAS AL PROCESO DE OT Y LA INCLUSIÓN DEL HÁBITAT</u>	
	<u>EN CHILE - PERÍODO 2000-2017</u>	<u>205</u>
7.1.	Dimensión Político Institucional o Administrativa	206
7.2.	Dimensión Normativa	208

CAPÍTULO V: ECUADOR
ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE OT

1.	<u>MODELO DE DESARROLLO</u>	<u>215</u>
2.	<u>SISTEMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO</u>	<u>218</u>
3.	<u>ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</u>	<u>222</u>
4.	<u>CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 2008 - EL OT COMO POLÍTICA DE ESTADO</u>	<u>227</u>
5.	<u>SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA</u>	<u>231</u>
5.1.	Cuerpo Legal del SNDPP	233
5.1.1.	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) 2010	233
5.1.2.	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) 2010	236
5.1.3.	Vinculación COOTAD – COPFP en relación al OT y Hábitat	239
5.1.4.	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)	241
5.1.5.	Ley Orgánica de OT, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) 2016	244

5.1.6.	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental	253
5.1.7.	Conclusiones del Marco Legal en función del OT y Hábitat	255
5.2.	Cuerpo Instrumental a Nivel Nacional	258
5.2.1.	Sistema Nacional de Información (SIN)	259
5.2.2.	Planes Nacionales de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional	261
5.2.3.	Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010	262
5.2.4.	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013	264
5.2.5.	El Hábitat en el PNBV 2009-2013	267
5.2.6.	Buen Vivir, Plan Nacional 2013 – 2017: “Todo el Mundo Mejor”	268
5.2.7.	Avances en materia de Hábitat y OT en los Planes de Desarrollo del periodo 2007-2017	273
5.3.	Cuerpo Instrumental a Nivel de los GADs	275
5.3.1.	Déficit Metodológico en la definición de los Planes de Desarrollo y Planes de OT	275
5.3.2.	El Nivel Intermedio de Planificación	277
5.3.3.	Seguimiento del proceso de elaboración y actualización de los PDOTs de los GADs	280
6.	<u>CONCLUSIONES REFERIDAS AL PROCESO DE OT Y LA INCLUSIÓN DEL HÁBITAT</u>	
	<u>EN ECUADOR - PERÍODO 2000-2017</u>	288
6.1.	Dimensión Político Institucional o Administrativa	288
6.2.	Dimensión Normativa	290
 CAPÍTULO VI: APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y/O PLANES DE OT		
1.	<u>DEFINICIÓN DE CRITERIOS DE HÁBITAT A PARTIR DE LOS OBJETIVOS DEL SOT</u>	293
1.1.	Gobernanza Territorial: criterios para la consecución de un HA	295
1.2.	Cohesión Territorial: criterios para la consecución de un HA	301

1.3.	Manejo Sustentable de los Bienes Comunes Naturales: criterios para la consecución de un HA	307
1.4.	Integración de criterios para la consecución de un Hábitat Adecuado	310
2.	<u>APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE HABITAT A LAS POLÍTICAS Y /O PLANES DE OT</u>	314
2.1.	Coherencia y Sustentabilidad en el manejo de los BCN	315
2.2.	Gobernanza Territorial Multinivel y Coordinación Transversal para la Gestión Integrada del Hábitat	322
2.2.1.	Brecha entre los Sistemas de Gobierno y Organización Territorial del Estado dispuestos por las CN y lo efectivamente implementado	322
2.2.2.	Competencias en relación al ámbito urbano y rural	325
2.2.3.	Sistema Político Institucional para el Ordenamiento Territorial	333
2.2.4.	Características Generales del Cuerpo Legal para el OT y Hábitat y normativas relacionadas (ambiente y urbanismo)	341
2.2.5.	Coordinación transversal y Multinivel de los instrumentos de OT y Hábitat entre sí y con los instrumentos vigentes de injerencia directa. Análisis por país: diferencias y semejanzas	349
2.3.	Cohesión Territorial y Hábitat Adecuado	353
2.3.1.	Normativas de OT a nivel nacional	354
2.3.2.	Planes de OT a nivel nacional	370
2.4.	Reflexiones respecto al contenido de las Políticas y Planes de OT a nivel Nacional en función de los criterios de hábitat establecidos	381

CAPÍTULO VII: RESULTADOS, CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

1.	<u>MOTIVACIÓN</u>	387
2.	<u>RESULTADOS</u>	389
2.1.	Comprobación de Hipótesis	389

2.2.	Cumplimiento de Objetivos	392
2.3.	Aporte de la investigación	393
2.3.1.	Marco teórico – conceptual sobre hábitat adecuado y Desarrollo Territorial Sostenible	393
2.3.2.	Modelo Conceptual – Relacional o SOT	395
2.3.3.	Metodología utilizada	397
3.	<u>CONCLUSIONES</u>	<u>400</u>
4.	<u>REFLEXIONES FINALES</u>	<u>404</u>
	<u>ÍNDICE DE GRÁFICOS</u>	<u>408</u>
	<u>ÍNDICE DE CUADROS</u>	<u>411</u>
	<u>ÍNCICE DE TABLAS</u>	<u>413</u>
	<u>ÍNDICE DE MAPAS</u>	<u>414</u>
	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>415</u>

NÓMINA DE ABREVIATURAS

AGN:	Auditoría General de la Nación
AL:	América Latina
ALBA:	Alianza Bolivariana por los Pueblos de nuestra América
AP:	Alianza del Pacífico
APOT:	Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial
BCN:	Bienes Comunes Naturales
BV:	Buen Vivir
CC:	Cambio Climático
CEE:	Comunidad Económica Europea
CCE:	Comisión de la Comunidad Europea
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFEPLAN:	Consejo Federal de Planificación
COPFP:	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CORE:	Consejo Regional
COREMA:	Comisión Regional de Medio Ambiente
COT:	Categorías de Ordenamiento Territorial
CNP:	Consejo Nacional de Planificación
CNC:	Consejo Nacional de Competencias
CP:	Constitución Política
CPOT:	Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial
DHS:	Desarrollo Humano Sostenible
DS:	Desarrollo Sostenible
DTS:	Desarrollo Territorial Sostenible
ERD:	Estrategia Regional de Desarrollo
FONAVI:	Fondo Nacional de Vivienda
GAD:	Gobierno Autónomo Descentralizado
GORE:	Gobierno Regional
HA:	Hábitat Adecuado
ICM:	Índice de Cumplimiento de Metas
IDE:	Infraestructura de Datos Espaciales
IDH:	Índice de Desarrollo Humano

IDHm:	Índice de Desarrollo Humano de los Municipios
IDERA:	Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina
IPV:	Instituto Provincial de la Vivienda
ICM:	Índice de Cumplimiento de Metas
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
INEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LGUC:	Ley General de Urbanismo y Construcciones
LOTN:	Ley de Ordenamiento Territorial Nacional
LOTUGS:	Ley de Ordenamiento Territorial, Usos y Gestión del Suelo
LOTUS:	Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
MINVU-SERVIU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OGUC:	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OT:	Ordenamiento Territorial
PCC:	Porcentaje de Cumplimiento de Contenidos
PDTS:	Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible
PDOT:	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEN:	Poder Ejecutivo Nacional
PENDOT:	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PET:	Plan Estratégico Territorial
PLADECO:	Plan de Desarrollo Comunal
PMOT:	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial
PNOT:	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPOT:	Plan Provincial de Ordenamiento Territorial
PRC:	Plan Regulador Comunal
PROT:	Plan Regional de Ordenamiento Territorial
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEREMI:	Secretaría Regional Ministerial
SERNATUR:	Secretaría Nacional de Turismo Regional
SIGAD:	Sistema de Información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

SINDOT:	Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SINFIP:	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SNDPP:	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SNI:	Sistema Nacional de Información
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional
UE:	Unión Europea
UN:	Naciones Unidas
UNASUR:	Unión de las Naciones del Sur
ZOIT:	Zona de Interés Turístico

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina las concepciones ideológicas y modelos de desarrollo presentan un amplio abanico que va, desde la lógica capitalista de consumo y el lema de la competitividad de los territorios en un mundo globalizado, a la concepción del Estado desde la perspectiva del Socialismo Bolivariano. Sin embargo, los modelos económicos implementados en cada país, no han logrado reducir las brechas de desigualdad históricas que existen hacia el interior de sus sociedades, lo que acrecienta el hábitat inadecuado, la fragmentación socio-territorial y dificulta la implementación de las incipientes políticas de ordenamiento territorial.

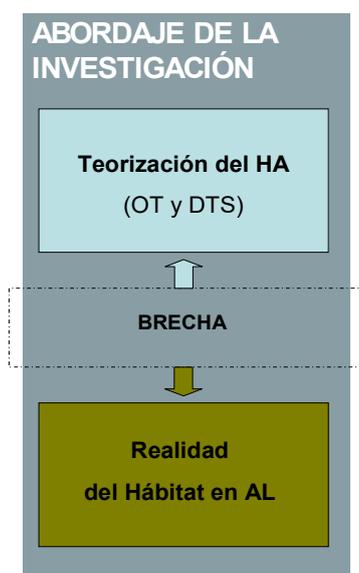
Estudios tales como el “Panorama Social de América Latina 2015” (CEPAL, 2015:7) expresan que la pobreza e indigencia afectaban a aproximadamente 175 millones de personas en la región. Actualizaciones a 2017 exponen que el número de personas pobres en América Latina llegó a 186 millones, es decir al 30,7% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10% de la población, cifra equivalente a 61 millones de personas.

Esta realidad evidencia la necesidad de revisar el “modo” en que se conciben, planifican e implementan las políticas públicas tendientes a la superación de la pobreza y al acceso de los bienes sociales como derecho: vivienda, educación, salud, trabajo, entre otros; todos ellos factores interdependientes en la conformación de un hábitat adecuado.

Si bien, a partir del año 2000, se inician diversos procesos de OT en países de AL con importantes avances conceptuales sobre Hábitat Adecuado (HA), Ordenamiento Territorial (OT) y Desarrollo Sostenible (DS) por parte de intelectuales, discursos políticos y normas generales; subsiste una marcada dicotomía entre éstos y la realidad presente en vastos territorios donde la iniquidad¹ socio territorial se ve reflejada en condiciones inadecuadas de hábitat.

¹ En la presente investigación se considera el termino **iniquidad** en tanto se refiere a la cualidad de inicuo. Designa maldad, perversidad, abuso o gran injusticia. La palabra proviene del latín *iniquitas*, *iniquitatis*, que traduce “cualidad de injusto”. Es diferente a inequidad que significa desigualdad o falta de equidad.

Gráfico N° 1: Abordaje de la Investigación



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

Resulta fundamental la coherencia entre el modelo de desarrollo y la política de OT, ya que el modelo de desarrollo condiciona la estructura y dinámica del sistema territorial; asimismo la Política de OT debe abordar al hábitat como un subsistema parte del mismo, que permita integrar las acciones en el territorio a diferentes escalas a partir de la planificación integrada de las políticas que lo componen.

Existe un amplio consenso en cuanto a que, los factores a considerar para el acceso a una “vivienda adecuada” son aquellos que le permiten a las personas no sólo la seguridad jurídica en la tenencia de una vivienda en condiciones de habitabilidad, asequibilidad, gastos soportables, espacio suficiente para el desarrollo de las capacidades humanas; sino también aquellos referidos al **lugar o características de su entorno**; debiendo las mismas asegurar el acceso a las infraestructuras básicas, equipamientos sociales (educación, salud, esparcimiento, otros), ambiente sano, adecuación cultural y opciones de empleo². En resumen, el derecho a acceder a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra de manera no discriminatoria y participando en la adopción de decisiones de localización.

² Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, El derecho a una **vivienda adecuada** (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

Sin embargo, el “modo” de concretar estos factores, es decir, el modo de concebir e implementar las políticas públicas involucradas difiere de acuerdo al paradigma del que se parta, el cual tiene su propia ética subyacente y determina diferentes concepciones de hábitat.

En la presente investigación se define al **HABITAT ADECUADO** como:

“El espacio³ donde el ser humano encuentra las oportunidades que le permiten alcanzar su plenitud de vida en reciprocidad y solidaridad con la comunidad”.

Entendiéndose como **comunidad** tanto a la relación de los seres humanos entre sí como de éstos con todo lo que existe; lo que se manifiesta a través de una profunda relación y complementación con el entorno, es decir, con el lugar que habitamos.

La **multidimensionalidad de los aspectos involucrados** en la concreción del hábitat - tanto políticos administrativos como económicos financieros, legales, sociales, ambientales y culturales - incorpora una amplia **diversidad de actores** que propugnan por la apropiación del espacio a partir de diferentes intereses. Es así como, el sistema territorial se construye a partir de distintas lógicas, muchas veces contrapuestas.

Por lo tanto, se considera necesario profundizar en la vinculación e interdependencia que existe entre el hábitat, el ordenamiento territorial y el modelo de desarrollo a fin de poder identificar **criterios generales y específicos** que, de ser incorporados en las políticas de OT, permitan una planificación coordinada de las políticas públicas con injerencia y consecuentemente con ello el logro de un hábitat adecuado.

La presente investigación consta de siete capítulos:

El **primer capítulo** presenta una introducción y fundamentación del tema; una descripción del problema de acceso al hábitat presente en América Latina; la hipótesis, objetivo general y objetivos específicos. El **segundo capítulo** desarrolla el marco teórico – conceptual y el enfoque metodológico adoptado. Inicia con una revisión conceptual sobre desarrollo,

³ **Espacio** concebido como **producto histórico-social** según Lefebvre (1974:156): “La forma del espacio social es el encuentro, la concentración y la simultaneidad... Pero qué reunión? Qué es lo que se concentra? Todo lo que hay *en el espacio*, todo lo que está producido, bien por la naturaleza, bien por la sociedad — ya sea a través de su cooperación o mediante su conflicto — Todo: seres vivos, cosas, objetos, obras, signos y símbolos.”

ordenamiento territorial y hábitat en vinculación con las éticas, para concluir en la adopción de un marco teórico conceptual. A partir del marco teórico desarrollado y en base a un enfoque metodológico de tipo deductivo se define un modelo conceptual relacional entre Desarrollo Territorial Sostenible – Ordenamiento Territorial y Hábitat Adecuado que sirve de columna vertebral de toda la investigación. Además, se define la escala temporal y se seleccionan los países sujetos de investigación. El **tercer, cuarto y quinto capítulo** desarrollan de manera exhaustiva el análisis de la Política y/o Planes de OT y Hábitat a nivel nacional de Argentina, Chile y Ecuador respectivamente, durante el período determinado: 2003-2017. En el **sexto capítulo** se aplica la metodología a las políticas de OT/Hábitat de los países seleccionados para lo cual a partir del modelo conceptual – relacional se definen los criterios generales y específicos que deben ser contemplados en una política de OT para la consecución de un Hábitat Adecuado. Definidos los criterios de hábitat, se verifican en relación al contexto en que se insertan las Políticas y/o Planes de OT y Hábitat de cada país, para luego realizar un análisis exhaustivo de dichas políticas. Este proceso analítico se desarrolla por país y a su vez se identifican semejanzas y diferencias entre ellos. A partir de los resultados obtenidos, en el **séptimo y último capítulo** se revisa la hipótesis, el cumplimiento de objetivos, se presentan los aportes realizados, conclusiones y las reflexiones finales.

2. FUNDAMENTACIÓN

El tema surge como una continuidad de la Tesis de Maestría en Ordenamiento del Territorio: “Criterios de selección de terrenos para viviendas de interés social”. En la misma se definieron criterios, variables e indicadores que integrados conformaron una herramienta de gestión para la definición de localización de conjuntos habitacionales, en función de la consideración integral del acceso al hábitat. Su aplicación permitió comprobar la incidencia negativa de políticas y acciones desarticuladas entre sí en la configuración del territorio.

En el marco de la gestión de políticas públicas, la metodología propuesta en una versión preliminar, fue aplicada en más de 300 terrenos presentados por entidades intermedias y empresas constructoras (entre el período 2005 – 2008) para la ejecución de proyectos habitacionales financiados por el Estado Provincial, siendo formalizada por Resoluciones Nº

672/05 y 732/07 del Instituto Provincial de la Vivienda. Esto permitió el ajuste de la misma y la realización de aportes concretos referidos al hábitat para la toma de decisiones de localización de conjuntos habitacionales.

Con posterioridad, dichos resultados fueron adecuados en el marco de los procesos de elaboración y redacción final del Proyecto de “Plan Provincial de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza” propuesto por especialistas de la Universidad Nacional de Cuyo y CONICET. (Gudiño, coord., 2017: 321-380, 389-398)

La participación desde el ámbito académico y desde la gestión pública en el proceso de creación de la Ley Nº 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza y en el proceso y redacción final del “Plan Provincial de Ordenamiento Territorial” aprobado por Ley Prov. Nº 8.999, acentúan la inquietud personal en cuanto a las dificultades que se presentan a la hora de implementar herramientas propias del Ordenamiento Territorial para el abordaje de una gestión integrada del hábitat.

Es por estos motivos, que habiendo cursado el Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, la búsqueda de respuestas se centra en entender el contexto en que se insertan estos instrumentos considerando las interrelaciones entre hábitat, territorio y modelo de desarrollo.

Se entiende que si bien los conceptos de Hábitat Adecuado, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible comienzan a tomar fuerza en América Latina a partir de los años 80, tal como lo expresa Massiris (2008b:53-81), existen condiciones estructurales en la región tales como la pobreza, desigualdad, corrupción, baja capacidad técnica, escasez de recursos financieros y débil cultura democrática en cuanto al ejercicio de la participación ciudadana que dificultan su efectiva implementación. A esto se suma que la práctica del ordenamiento territorial requiere de un abordaje sistémico del territorio que conlleva un enfoque interdisciplinario e interinstitucional que, tanto las comunidades científico-técnicas como la estructura del Estado no logran asimilar.

Todo ello, enmarcado en la fuerte contradicción que supone la aplicación de los principios del OT (equidad social, equilibrio territorial y sustentabilidad ambiental) a partir de la definición de una política de OT enmarcada en modelos de desarrollo que no condicen con estos principios.

En la presente investigación, a partir de la adopción de modelos epistemológicos (desarrollo territorial sostenible, buen vivir, hábitat adecuado) y conceptuales (sistema de Ordenamiento Territorial), más el conocimiento empírico obtenido de numerosas participaciones vinculadas al hábitat y ordenamiento territorial desde el ámbito académico y la gestión pública; se pretende definir criterios que permitan analizar las políticas y/o planes de OT llevadas a cabo en países seleccionados de América Latina en función de identificar si las mismas incorporan al hábitat como sistema. El fin es conocer cuáles han sido las falencias que han impedido que se achique la brecha entre el discurso y la realidad, realizando aportes que permitan en un mediano plazo avanzar en el acceso a un hábitat adecuado y a una mayor cohesión territorial.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El problema se plantea como la dificultad que poseen miles de personas en América Latina para acceder a un hábitat adecuado. Aseveración que se sustenta en las mediciones desarrolladas por PNUD y CEPAL, las que conforman el índice de desarrollo humano y el grado de pobreza en América Latina respectivamente, ambas abordadas desde un enfoque multidimensional.

Un aspecto clave a resolver en América Latina es el logro de la superación de la pobreza, como parte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas de carácter integrado e indivisible que conforman la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” con las que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y lograr lo que con ellos no se consiguió.

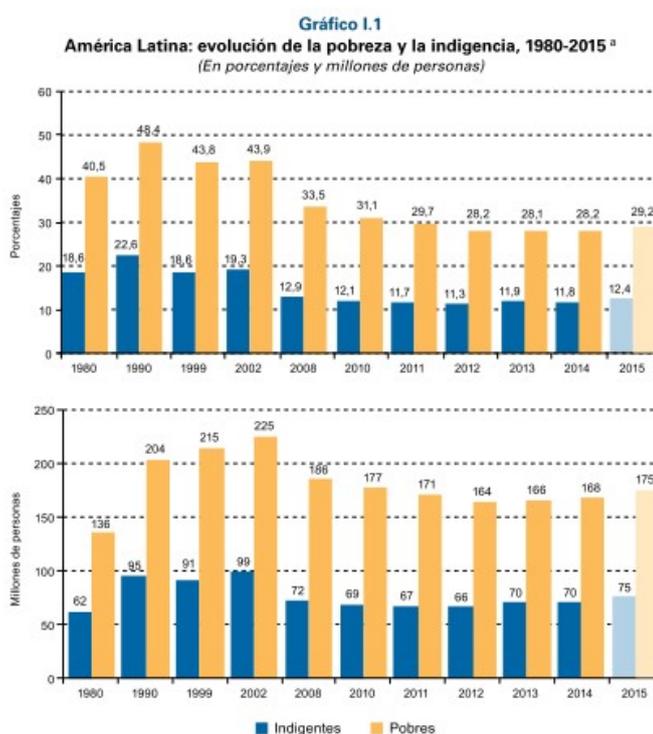
En dicha Agenda se vuelve a reconocer, tal como se hizo en la Declaración de Río + 20 Punto I, numeral 2,4 que “la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable para el logro del desarrollo sostenible”.

⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012.

Datos del Documento Informativo 2015 del Panorama Social de América Latina indican que:

El número de personas pobres creció en 2014 alcanzando los 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Este crecimiento tuvo lugar básicamente entre las personas pobres no indigentes, cuyo número pasó de 96 millones en 2013 a 98 millones en 2014... Según las proyecciones, en 2015 la tasa de pobreza se situaría en el 29,2% y la tasa de pobreza extrema en el 12,4%, lo que representaría aumentos de 1,0 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia. (CEPAL, 2015:10)

Gráfico Nº 2: AL: evolución de la pobreza y la indigencia 1980 - 2015



Fuente: CEPAL, 2015

Según la CEPAL, en 2017 el número de personas pobres en América Latina llegó a 186 millones, es decir, el 30,7% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10% de la población, cifra equivalente a 61 millones de personas.

Un factor importante a resolver vinculado estrechamente a la superación de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente son las condiciones de hábitat de las personas que presentan mayores carencias.

El PNUD (2009) considera a la pobreza no solo como una condición socioeconómica sino como privación de ciudadanía ya que remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo. Asimismo pone el énfasis en el hábitat desde el enfoque del desarrollo humano en cuanto a que es considerado una dimensión básica para el desarrollo de sus capacidades.

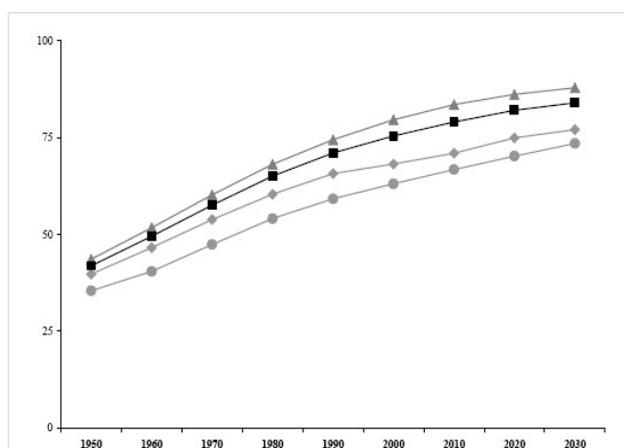
Las condiciones materiales de vida que permite la **vivienda** y las posibilidades de integración social que brinda el **hábitat** son claves para evaluar de manera multidimensional el grado en que las personas y los grupos desarrollan sus capacidades y satisfacen sus necesidades humanas con autonomía y como miembros de una comunidad económica, social y política. (PNUD, 2009:4)

Tal como lo exponen Barreto y otros (2015:171) la reproducción del hábitat de la pobreza está dada por vivienda y trabajo precarios, inadecuada educación y atención de la salud, carencia de infraestructuras, equipamientos y servicios, exposición a inseguridad y riesgos, débiles garantías a los derechos civiles y políticos, marginación territorial y discriminación socio-cultural.

Desde principios del SXXI la preocupación por el crecimiento urbano a nivel mundial, y en particular de los países en desarrollo es cada vez más marcada, esto se debe a la crisis de las ciudades por el fuerte proceso de urbanización en que se encuentran inmersas; específicamente en América Latina y el Caribe en el año 2000 el 75,3% de la población era urbana aumentando este porcentaje al 79,3% en el año 2012 (PNUD - UN Hábitat, 2013:197). Ver Gráfico N° 3

La marcada segregación socio – espacial de las ciudades latinoamericanas puede comprenderse, entre otros factores, por las grandes desigualdades sociales (tanto en el ingreso como en el acceso a otros bienes sociales: infraestructuras y servicios urbanos) que presentan, donde aprox. 222 millones de personas (10% de la población) recibe el 48% de los ingresos totales de la región, mientras que los más pobres sólo tienen acceso a un 2% del total de las ganancias (PNUD, 2012:5).

Gráfico Nº 3: Evolución de la Urbanización en las Subregiones de América Latina y el Caribe, 1950-2030 (en porcentaje de población urbana)



Fuente: Mac Donald J. sobre la base de *World Urbanization Prospects, the 2001 Revision* – United Nations, Nueva York, 2002

En la Introducción del libro “Un espacio para el desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe” (Bouillon, C.(Ed.), 2012) se señala que si bien en América Latina y el Caribe en las últimas décadas ha habido avances en materia de vivienda -como por ejemplo la provisión de agua y energía- de las 130 millones de familias que viven en ciudades, 5 millones todavía comparten la vivienda con otra familia, 3 millones viven en viviendas irreparables y 34 millones carecen de títulos de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente; muchas de estas viviendas están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas básicas como transporte público, parques y hospitales.

Según la CEPAL al año 2008 había en la región unos 30.500.000 hogares pobres y 15.000.000 de hogares en pobreza extrema, por 93 millones de hogares no pobres, que tienen alguna posibilidad de resolver sus problemas de vivienda en el marco de un mercado que funcione en forma eficiente. Esos 45 millones de hogares pobres y muy pobres no acceden al mercado formal de la vivienda, viven alojados o en viviendas improvisadas, con materiales precarios, hacinados, sin infraestructura y sin seguridad de la tenencia. (Makedonski, P.M. (Coord.), 2013:7).

El mayor nudo crítico en la concreción de un hábitat adecuado para las personas de menores ingresos es el acceso a suelo servido de bienes sociales. Es por ello que el Estado debe reconocer e implementar acciones concretas que modifiquen la fuerte relación que existe

entre el mercado de suelo - el mercado de la vivienda y las distintas lógicas de apropiación del territorio. Asimismo debe superar la visión sectorial en la definición de las políticas públicas involucradas en la configuración del hábitat (vivienda, salud, educación, infraestructura vial, servicios públicos, etc.) hacia la planificación de dichas políticas de manera territorializada y coordinada en todas las escalas territoriales, desde la local a la regional.

Los grupos de menores ingresos tienden a vivir en zonas periféricas de la ciudad, de baja densidad (Monkkonen, 2010 citado por Bouillon, C., 2012:47)⁵ y déficit en el acceso a infraestructuras y equipamientos sociales básicos o, de manera contrapuesta, a través de la ocupación informal de terrenos estatales centrales, cerca de fuentes informales de trabajo; manteniendo una marcada vulnerabilidad social, desigualdad de oportunidades y discriminación.

Estas localizaciones frecuentemente se encuentran en cercanías de focos de contaminación y/o mayor probabilidad de ocurrencia de eventos físico-naturales, socio-naturales o antropogénicos, conformando la denominada “construcción social del riesgo”, la cual refiere a inapropiadas modalidades de ocupación del suelo y a las formas de desarrollo de los elementos de la estructura social y económica que llevan a transformar un probable evento físico en amenaza y a colocar a los elementos expuestos a ella (población, asentamientos, infraestructuras, producción, otros) en una situación vulnerable, es decir, en condiciones que dificultan su recuperación y reconstrucción autónoma.

Si bien pobreza no es lo mismo que vulnerabilidad a desastres, en muchos casos contribuye a su consolidación. La relación entre riesgo cotidiano y riesgo de desastre es clara en lo que se refiere a la población pobre. (Lavell A., 2004:150)

Datos del PNUD (2013) aseguran que la región de América Latina y el Caribe es la segunda del mundo más propensa a inundaciones, deslizamientos de tierra, terremotos y sequías. Se prevé asimismo que el cambio climático aumente el impacto de los desastres naturales sobre la población más vulnerable; siendo asimismo la segunda región con menos abastecimiento de agua potable en zonas rurales.

⁵ Según estudios relacionados a patrones de segregación realizados por Monkkonen (2010) utilizando datos de más de 100 ciudades de México, la mayoría de los hogares urbanos de bajos ingresos viven en áreas de baja densidad, patrón que contrasta con los densos barrios urbano - marginales de otros países en desarrollo como es Asia.

El fuerte crecimiento sin planificación de la urbanización en América Latina se ha traducido en condiciones de hábitat inadecuadas, marcada segregación socio residencial, avance urbano hacia zonas rurales y de alta fragilidad ambiental y en desequilibrios territoriales a escala regional y nacional.

...en una fase de fuerte crecimiento de la urbanización y de la globalización económica, social y cultural, las ciudades no pueden ser analizadas como sistemas “cerrados” ya que el impacto ambiental del crecimiento urbano se hace sentir de manera creciente fuera de los confines urbanos; las ciudades han dado siempre lugar a “sistemas ecológicos sombras” utilizando los recursos y las reservas del territorio circundante. (Burgess, 2003:208)

Consecuentemente con ello, el foco de los últimos encuentros internacionales, tanto de Organizaciones Gubernamentales (ONU – HABITAT; CELAC, MINURVI entre otras) como de movimientos sociales alternativos (por ejemplo: Alianza Internacional de los Habitantes, Habitat International Coalition, No Vox International, Red Mujer y Hábitat América Latina) está puesto en la sostenibilidad urbana y en el derecho al acceso a la ciudad.

Sin perjuicio de que ambos abordan el tema de la vivienda y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización, los movimientos sociales agrupados denuncian y reclaman contrarrestar las políticas neoliberales puestas en marcha por los gobiernos, que benefician a especuladores de todo tipo y, sobre las que exponen, se centra el proceso de la cumbre Hábitat III de la ONU de 2016.

Asimismo, nuevos enfoques relacionados con colectivos invisibilizados, especialmente los desarrollados por movimientos feministas, denuncian que la ciudad moderna constituida sobre la base de la separación entre las actividades “productivas” y “reproductivas” acrecienta la disparidad en el acceso a opciones de empleo de las mujeres de hogares de menores ingresos ya que deben dedicarse a trabajos no remunerados inherentes al cuidado familiar en un entorno con condiciones inadecuadas y alejado de las fuentes de trabajo. Esta situación agrava las brechas entre mujeres de distinto estrato social y las brechas de género. Lo que Anderson (1990) denomina la “feminización de la pobreza” (citado por Soto Villagrán, 2018:19)

Otra restricción asociada al género es el tiempo asociado a la movilidad cotidiana y las barreras que la expresan. Por ejemplo, las condiciones de urbanización (veredas, calles, etc.) que pueden afectar la movilidad peatonal y la accesibilidad al transporte público y sus

recorridos. Otra barrera reconocida es la emocional, a partir del miedo a la violencia en los espacios públicos lo que genera restricciones de movilidad, disminución de las relaciones sociales y auto marginación del uso de los espacios públicos. (Soto Villagrán, 2018:20, 21)

Esto evidencia la vinculación directa que existe entre pobreza, condiciones de hábitat y distintos tipos o niveles de vulnerabilidad -económicos, sociales, organizacionales e institucionales, educacionales y culturales- y reafirma la necesidad de aplicar herramientas propias del Ordenamiento Territorial que apoyen a la gestión de territorios más cohesionados.

En otro sentido, cabe resaltar que la localización de muchos hogares pobres latinoamericanos que habitan en barrios y asentamientos precarios con marcadas carencias de hábitat, no necesariamente coincide con el espacio urbano. El espacio rural cada vez se presenta más deprimido y fragmentado. En este contexto, es fundamental no perder de vista la necesidad de integración de políticas de sostenibilidad en todo el territorio (tanto urbano como rural) en todos los niveles desde lo local a lo global, pasando por lo regional y nacional. De no ser así, no se podrá lograr la tan “anhelada” sostenibilidad.

En la actualidad, la tendencia observable en los programas de Gobierno y discursos políticos de los gobernantes de casi todos los países de América Latina, es hacia alternativas de desarrollo socialmente justo, regionalmente equilibrado, ecológicamente sostenible, territorialmente descentralizado y respetuoso de la diversidad cultural, que no logran alcanzar.

La tensión en la integración de dichos objetivos y las estrategias de desarrollo territorial adoptadas, tiene que ver con la compatibilidad de las mismas en el marco de una fuerte economía de mercado y de patrones sociales y culturales con brechas de desigualdad históricas.

La interdependencia entre el modelo de desarrollo y el diseño de las políticas de ordenamiento territorial y de hábitat es indiscutida, debido a que la configuración del sistema territorial está condicionada por el modelo de desarrollo. Asimismo, en los modelos culturales subyace un paradigma y una ética a partir de la cual son socialmente construidos, siendo el rol del Estado fundamental aunque no excluyente.

Para lograr un hábitat adecuado, debe existir coherencia entre el modelo de desarrollo y los principios del ordenamiento territorial, por lo que se considera necesario profundizar los debates hacia la concepción de un nuevo paradigma de desarrollo que busque la cohesión territorial (económica y social) y sustentabilidad ambiental, partiendo de estrategias integradoras y participativas en la planificación del territorio, bajo el principio de concurrencia de las políticas socio-económicas, ambientales y territoriales.

En cuanto a la planificación de las políticas con injerencia en la construcción del habitar, el reto es pasar de una gestión desarticulada a una gestión integrada del hábitat y el territorio, para lo cual no es suficiente territorializar las políticas sociales, sino también las económicas, y ambas, de manera concurrente con las políticas ambientales.

4. HIPÓTESIS

De acuerdo al problema planteado en cuanto a la dicotomía presente en países de América Latina entre el discurso político y las marcadas carencias de hábitat, se afirma que:

“En la política y /o planes de OT no se contempla la concepción integral y sistémica del Hábitat Adecuado, situación que limita las posibilidades de un Desarrollo Territorial Sostenible”.

A fin de corroborar esta hipótesis, se propone analizar tres países de América Latina que presenten distintos modelos de desarrollo, se encuentren en democracia y hayan iniciado procesos de ordenamiento territorial.

5. OBJETIVOS

5.1 Objetivo General

“Disminuir la brecha existente entre la teorización del Hábitat y la gestión del territorio para contribuir al logro de un HA y un Desarrollo Territorial Sostenible”

El Objetivo General es en sí mismo el eje de abordaje, en cuanto la pregunta de investigación es:

¿Porque, si en AL existen actualmente importantes avances tanto en la teorización (de intelectuales e investigadores) como en el discurso político (plasmado en instrumentos de gestión territorial) sobre el Desarrollo Sostenible, el Ordenamiento Territorial y el Hábitat Adecuado; permanece una marcada dicotomía entre dichos avances y la realidad presente en vastos territorios, donde la iniquidad socio territorial se ve reflejada en condiciones inadecuadas de hábitat?

Se pretende indagar si, en la formulación de las políticas de ordenamiento territorial de países seleccionados de América Latina se contemplan los contenidos necesarios para el logro de un abordaje integral del hábitat, incorporando instrumentos que le son propios al OT y medidas que faciliten su implementación de modo de poder achicar la brecha entre la teorización y la realidad.

5.2 Objetivos Específicos

- ✓ Definir criterios para la consecución de un Hábitat Adecuado.
- ✓ Analizar si en las políticas y/o planes de OT de los países seleccionados de AL se contempla un abordaje integral del hábitat.
- ✓ Aplicar los criterios definidos a las Leyes y/o Planes de OT a nivel nacional de los países seleccionados, según su existencia.
- ✓ Identificar similitudes y diferencias entre países en el tratamiento que se le da al hábitat dentro de las políticas y/o planes de OT analizados.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Es necesario comprender al habitar del ser humano como un derecho ontológico compartido con todos los seres que habitan el planeta Tierra lo que conlleva necesariamente a la reflexión en cuanto a la opción epistemológica bajo la cual se van a intentar encontrar líneas de solución al problema de millones de hogares en América Latina de acceder a un hábitat adecuado.

Existe una fuerte interrelación entre el modelo de desarrollo y el ordenamiento territorial debido a que el modelo de desarrollo condiciona la definición e implementación de sus instrumentos de política; asimismo las diferentes concepciones de hábitat responden a estos modelos de desarrollo y a las visiones epistemológicas que los sustentan.

Es por ello que se considera que, para el logro de un hábitat adecuado, debe existir coherencia entre el modelo de desarrollo y los principios del ordenamiento territorial; y que en la política y planes de OT (en sus diferentes escalas territoriales) debe incorporarse al hábitat como un sistema integrado.

Se parte de analizar diferentes teorías y líneas conceptuales referidas al desarrollo, el ordenamiento territorial y el hábitat en relación con las éticas; para luego proponer una vinculación teórico-metodológica de tipo deductiva.

En esta sección se presentan los antecedentes referidos al surgimiento del concepto de hábitat como “hábitat humano” y se desarrollan los tres principales enfoques referidos al hábitat: visión del hábitat desde la ONU, desde espacios alternativos que se basan en la teoría de Lefebvre; y desde el paradigma del Buen Vivir de los pueblos originarios andinos.

Luego se realiza un análisis crítico de los avances conceptuales referidos al “desarrollo sostenible” relacionándolos con las visiones y éticas a las cuales responden (antropocéntrica y no – antropocéntrica, esta última agrupa una diversidad de posturas tales como el

ecocentrismo, biocentrismo, ecofeminismo en sus diferentes vertientes, etc.). Se ahonda en la incorporación del territorio en la concepción del desarrollo a partir del Desarrollo Territorial Sostenible, su relación con el Ordenamiento Territorial y la vinculación de ambos con el Hábitat.

Esto permite tomar una postura a partir de la cual se define el hábitat y se adopta un modelo conceptual relacional del equilibrio entre el Desarrollo Territorial Sostenible, el Ordenamiento Territorial y el Hábitat Adecuado conformando un sistema integrado denominado Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT). En base a los objetivos de este modelo (SOT) se determinan los criterios generales y específicos que deben estar presentes en una Política de OT para la consecución de un hábitat adecuado.

1.1. El concepto de hábitat como hábitat humano

Hábitat proviene del latín *habītat*, que es la tercera persona de singular del presente indicativo del verbo *habitāre*, que significa 'vivir', 'morar'. Asimismo, *ecúmene*, del lat. tardío *oecumēne*, y este del gr. *οἰκουμένη* [γῆ] *oikouménē* [gê] '[tierra] habitada'. (Real Academia Española)

El concepto de **hábitat** se ha ido modificando a través del tiempo y tomando distintas acepciones. La ecología, ciencia de finales del siglo XIX con desarrollo en el siglo XX, a partir del estudio de los seres vivos con su entorno físico y biológico propicia el surgimiento de los conceptos de **hábitat** y ecosistema⁶, el primero como punto de vista de un elemento visto desde adentro, y el segundo, visto desde afuera.

Autores como Gudiño, M. E. (2008:141-171) y Giraldo Isaza, F. (2004:21-76) hacen un barrido histórico del término hasta su categorización en el ámbito humano, por un lado y a través de la revisión de documentos estructurados desde la ONU, por otro. A continuación se parte de estos documentos para luego profundizar en los últimos avances conceptuales y sus diferentes visiones.

⁶ El concepto de "ecosistema", tal como lo expone Gudynas (2009:37), encierra una perspectiva de fragmentación, control y manipulación de la Naturaleza, y, por lo tanto, puede ser funcional para las ideas que conciben la relación con el entorno como necesidad para asegurarse el acceso a recursos de valor económico actual o potencial.

A partir de los años **30**, mediante la intervención de disciplinas relacionadas con las ciencias sociales y humanas se introduce el **carácter humano al concepto de hábitat**. Geógrafos como A. von Humboldt (1892), P. Vidal de la Blanche (1845-1918) emplean el vocablo refiriéndose a la relación de la tierra con la humanidad y M. Sorre (1955) desarrolla ampliamente este punto de vista.

En los años **70** se evidencia la incursión del componente cultural como elemento constitutivo de la triada medio natural -ser humano- cultura pero más bien como parte integral de un sistema donde interactúan el medio natural y el hombre.

Desde fines de los años **80**, Sorre (1999, citado por Gudiño, M., 2008) propone extender el estudio de la relación ecológica entre el hombre y el espacio habitable, a una reflexión de orden ontológico que toma en consideración el carácter humano de la Tierra, que es plenamente su morada (*oikos*).

Recién en los años **90** se incorpora el **componente cultural** en el marco del significado de hábitat; expresando que el mismo puede entenderse como:

...espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces. Bajo esta concepción el hábitat es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio; es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura. (Leff, 2002:280)

Esta construcción cultural del hábitat se vincula a la noción de “calidad de vida” y “apropiación” del espacio. Se sostiene que analizar la calidad de vida⁷ en una sociedad implica indagar sobre las experiencias subjetivas de los individuos, sus significados y en las formas por las cuales los actores sociales se apropian del espacio y sus recursos, en un proceso en el cuál los mismos sujetos se identifican y reconocen a sí mismos:

... apropiarse de un lugar no es únicamente hacer de él una utilización reconocida, es establecer con él una relación, integrarlo a las vivencias propias, enraizarse, dejar en él la huella propia y convertirse en actor de su propia transformación. (Chombart de Lauwe, 1978 citado por Rueda, 1996).

⁷ El término “calidad de vida” comienza a utilizarse principalmente a partir de los años setenta como una reacción a los criterios economicistas y de cantidad que rigen en los llamados informes sociales, contabilidad social o estudios de nivel de vida; sin embargo es un término complejo y muy cuestionado, que necesariamente remite al “bienestar” de las personas, el cual depende de un universo ideológico y no tiene sentido si no es en relación con un sistema de valores de una sociedad en un lugar y tiempo determinados. Ver Liceda, S. (2011:16,17)

En este contexto la “casa” como bien material y social tiene un alto contenido simbólico. Es la afirmación tácita de la voluntad de crear un grupo permanente, una familia y además, permite “localizar” a las familias en el espacio social por lo que puede llegar a ser un verdadero símbolo de “distinción” o un verdadero “estigma social”. El lugar de residencia se convierte entonces en un verdadero “D.N.I. urbano” (Bourdieu, 2001:35,36) (Catennazi, Di Virgilio, 2005:256).

Estudios realizados por Lentini, M., Palero, D. y otros (2009-2011) abordan la complejidad de la vivienda desde su dimensión social, económica, territorial y ambiental; coincidiendo con otros autores (Reese, 2005) en la estrecha relación que existe entre el mercado de la vivienda y el mercado de suelo y la alta estratificación de ambos.

La localización de las familias en el territorio configura un verdadero mosaico de mundos sociales, tal como lo describiera Louis Wirth (1938) citado por Lentini y otros (2011:20), en el que se hace evidente cada vez más, la iniquidad territorial y la segregación socio-espacial.

1.2. Visión del “hábitat” desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Naciones Unidas define en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (Ginebra, 1948) a los derechos humanos como interdependientes e inherentes a todos los seres humanos sin distinción de origen étnico, social, nacionalidad, religión, lengua, género o cualquier otra condición.

En el Art. 25 de la antedicha Declaración se menciona a la vivienda como parte de los derechos de todo ser humano a acceder a un nivel de vida adecuado. El término vivienda en estos primeros momentos es concebido en el marco del derecho a un “techo” en condiciones de salubridad.

Esto se reafirma en sucesivos tratados internacionales entre los que se encuentran: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966 entrada en vigor en 1976); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966 entrada en vigor en 1976); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, mod. 1992); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979 entrada en vigor 1981); Convención sobre los Derechos del Niño

(1989, entrada en vigor 1990); Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989 entrada en vigor 1991) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Declaración de UN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). En cada uno de ellos, entre los derechos especificados se reconoce el derecho al trabajo, salud, educación, vivienda y a condiciones de vida adecuadas que permitan el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

El tema del “hábitat” se incluye por primera vez en la “Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano” (ONU, 1972); dentro de la concepción de que el hombre debe preservar el medio ambiente para su propio bienestar y el goce de sus derechos fundamentales. Expresa, asimismo, que el hombre debe aprovechar con discernimiento el acelerado avance de la tecnología y su capacidad para transformar todo lo que lo rodea, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Principio 2: Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Se entiende que entre los conceptos “naturaleza” y “ambiente” existe una importante diferencia, en tanto que lo humano es lo que verdaderamente constituye ambiente - el “ambiente” se define desde una perspectiva antrópica; además, el interés real de los problemas ambientales concierne a la población, y particularmente a su bienestar. (Giraldo Isaza, F.: 2004)

Con posterioridad, en las cumbres mundiales de “Hábitat I” (Vancouver, 1976) y “Hábitat II” (Estambul, 1996) es concebido el hábitat como el “derecho a la vivienda digna dentro de asentamientos humanos sustentables, lo que incluye no sólo la tenencia y la infraestructuras de servicios, sino las condiciones adecuadas del entorno”.

Un hito importante referenciado en el “Programa de Hábitat y la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II)” es el “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” que en su Observación General N° 4, El derecho a una “vivienda adecuada” (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, 6º período de sesiones, 1.991), detalla un listado de factores sumamente completo, que va desde la seguridad jurídica de la

tenencia y asequibilidad, a las características del lugar, adecuación cultural y el acceso a la tierra.

Hasta el 12 de abril de 1996 habían ratificado este Pacto 133 Estados, al hacerlo se comprometieron a aplicar sus normas y disposiciones. Entre los países latinoamericanos que lo firmaron podemos mencionar a Ecuador (1969), Colombia (1969), Chile (1972), Perú (1978), México (1981), Bolivia (1982), Argentina (1986) entre otros.

A partir de “Hábitat II”, también denominada “Cumbre de las Ciudades” ya que la ciudad es considerada el principal hábitat del hombre contemporáneo, se marcó un giro en muchas de las formas de gestión de los territorios dándole fuerza a la gestión y eficiencia de los gobiernos públicos y al desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones de base, resaltándose los procesos de participación ciudadana.

Tanto en el proceso previo a “Hábitat III” como en los años posteriores, en que se realiza la evaluación de los procesos de aplicación del “Programa Hábitat”, el Foro de Ministros y Autoridades máximas del sector vivienda y urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) participa activamente, siendo su principal inquietud la problemática de los asentamientos humanos y definen como un tema de alta prioridad la discusión e implementación del Ordenamiento Territorial.

Esto queda demostrado en el “Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe”, en su versión actualizada, donde los países de la región concuerdan en la necesidad de:

Adoptar mecanismos de **gestión y ordenamiento territorial** para la protección y reconstitución de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas). (CEPAL, 2001: 21 citados por Jordán, R. en CEPAL N° 45, 2001:8)

De igual modo, en el “Programa 21, un plan de acción en pro del desarrollo sostenible” en su Sección II, en el Capítulo 10 se hace hincapié en el Ordenamiento Territorial vinculado con el logro de asentamientos humanos más sostenibles:

Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las

necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora estos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 1992:91 citado por Jordán, R. en CEPAL N° 45, 2001:8).

Las áreas temáticas del Plan de Acción Regional del MINURVI resaltan la importancia del OT como instrumento para el logro de asentamientos humanos con mayor calidad de vida, equidad y productividad (acceso a servicios básicos, vivienda, empleo); respondiendo asimismo a la consideración de un medio ambiente sano y a la prevención de desastres naturales. Además define a la participación como “metodología-anclaje en el territorio para lograr el OT”.

En el “Foro Urbano Mundial 3 - FUM3” (Vancouver, 2006), se enfatiza el “derecho a la seguridad humana”, considerando los temas del crecimiento descontrolado de las ciudades, las pérdidas ocasionadas por desastres naturales, la violencia y la pobreza y se insta a prevenir y mejorar el manejo de la ciudad a través de una planificación acorde con la realidad de cada lugar.

Este eje se mantiene en el “FUM7: Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida” (Medellín, Colombia, 2014) pero incorporando la cohesión social y la planificación integral y participativa.

En el año 2015 grandes esfuerzos de la comunidad internacional se materializan en la adopción de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, el “Acuerdo de París” sobre Cambio Climático, el “Marco de Sendai” para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la “Agenda de Acción de Addis Abeba” sobre Financiamiento para el Desarrollo; acuerdos que reconocen que la prosperidad y el bienestar de la humanidad dependen del logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental de forma equilibrada e integrada.

Un año más tarde, Naciones Unidas organiza la “3ª Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III” en Quito (Octubre de 2016); con el objetivo principal de “buscar respuestas a los retos urbanos actuales y emergentes para el logro de un Desarrollo

Urbano Sostenible". Evalúa el proceso 20 años después y aboga por la renovación del compromiso global con el desarrollo sostenible y la identificación de los elementos de la "Nueva Agenda Urbana" (NAU) en base a tres principios interrelacionados: (1) la eliminación de la pobreza, (2) el logro de economías urbanas inclusivas y sostenibles; (3) y sostenibilidad medioambiental y seis conceptos claves para las ciudades: compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible.

Si bien existen importantes avances conceptuales, tal como se describe precedentemente, en la actualidad los objetivos definidos en relación al Desarrollo Sostenible y al Hábitat Adecuado, no se han conseguido.

La ONU reconoce el rol del OT para el logro del Desarrollo Sostenible de los territorios y la vinculación conceptual entre el Desarrollo Sostenible de los asentamientos humanos con el Ordenamiento territorial como instrumento para la adecuada gestión del hábitat:

...manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos, con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulten económica, social y ambientalmente sostenible. El O.T. puede actuar como un instrumento para apoyar este proceso y la vinculación de las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat. (Jordán, R. en CEPAL Nº 45, 2001:9)

Jordán (CEPAL Nº 45, 2001) describe diferentes conceptualizaciones del Ordenamiento Territorial evidenciando el proceso de construcción en que se encuentra; en donde no se logra definir con claridad el modo de lograr los objetivos de desarrollo económico y social conjuntamente con los de sustentabilidad ambiental.

De todas maneras, queda clara la necesidad de pasar de una planificación tradicional (tecnocrática y rígida) a la implementación del OT como herramienta de gestión territorial que integre políticas públicas sectoriales e interprete los territorios desde la escala regional a la local; e incorporando estrategias de implementación flexibles legitimadas a través de la participación ciudadana (estrategia inmediata caso a caso, instrumentos operativos que permiten saber cómo actuar en caso de contingencia). Para lo cual se hace necesario incorporar en dichos planes instrumentos innovadores de participación, gestión y control. (Montes Lira, P.F. en CEPAL Nº 45, 2001:20)

1.3. Visión del “hábitat” y el “derecho a la Ciudad” desde espacios alternativos

El “Derecho a la Ciudad” es un concepto que data de 1968, cuando el francés Henri Lefebvre escribió un libro del mismo nombre para denunciar las consecuencias negativas en las urbes de los principios de la economía capitalista.

En “El Derecho a la Ciudad” Lefebvre desarrolla su teoría a partir del reconocimiento de que la problemática actual de las ciudades y la realidad urbana se produce a partir de un punto crítico generado por el “doble proceso (industrialización-urbanización) que produce el doble movimiento: explosión-implosión, condensación-dispersión (estallido) de las ciudades. (p. 92)

En este proceso existen 3 niveles o dimensiones del espacio que se confunden y se hacen difusas: 1) el proceso global de industrialización y urbanización; 2) la sociedad urbana y plano específico de la ciudad; y 3) las modalidades del hábitat y modulaciones de lo cotidiano en lo “urbano”, es decir las maneras de vivir y habitar (p. 96). Afirma que tanto el pensamiento sociológico y la estrategia política como la reflexión llamada urbanística tienden a omitir el nivel específico, la mediación entre lo urbano, el hábitat y el habitar, lo que acrecienta la segregación y miseria existentes en las ciudades. (p. 92)

El hecho de habitar en uno u otro sitio comporta la recepción, la adopción, la transmisión de un sistema determinado de significaciones. El habitante proclama sus pasividades y sus actividades pero luego son modificadas y reelaboradas en la práctica por parte de quienes definen la política o planifican (p.130). Se extiende una nueva miseria que alcanza principalmente al proletariado, “sin perdonar otras capas y clases sociales: la miseria del hábitat, la del habitante sometido a una cotidianidad organizada (en y por la sociedad burocrática de consumo dirigida)”. (p. 166)

El derecho a la ciudad como derecho a la vida urbana, se manifiesta entonces:

“como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad”. (p.159)

En este concepto la integración y participación de los grupos más desposeídos y vulnerables se hacen cruciales. Asevera que sólo el proletariado puede “renovar el sentido de la actividad productora y creadora, destruyendo la ideología de consumo” (p. 168). El “valor de uso” está por sobre el “valor de cambio” y de este modo se resignifica el valor de la “vivienda” y el “modo” de construcción del hábitat.

Desde la perspectiva de la **Producción Social del Hábitat**⁸, la vivienda se concibe a partir de la necesidad (y como derecho humano), por sobre su carácter mercantil, como un proceso más que como un producto, como un bien potencialmente abundante (dado que se lo continúa produciendo, aun precariamente en el contexto de pobreza y sin apoyos) y como expresión del acto de habitar, más que como un objeto. (Ortiz, 1998 citado por Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007:16)

En la **concreción del habitar**, los factores relacionados con el “lugar” son determinantes y la iniquidad en el acceso al suelo servido de bienes sociales es el principal nudo crítico para la población de más bajos recursos, lo que genera un alto proceso de segregación socio - espacial⁹. Por ello, “las características que asumen las políticas de acceso al suelo constituyen un eje prioritario para captar las restricciones y potencialidades al desarrollo de la producción social del hábitat y su papel en la dialéctica sociopolítica por la apropiación del espacio urbano”. (Di Virgilio y otros, 2007: 21)

Los conceptos del “derecho a la ciudad” y la “producción social del hábitat” son tomados por movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil en el “Foro Social Mundial 2001” y en el “Foro Global Urbano 2002”. En este ámbito se comienza a dar forma a la

⁸ La “**producción social del hábitat**” es un recorte dentro del conjunto de modalidades de **autoproducción** ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos. Se distingue entre **procesos masivos de autoproducción del hábitat** (como un fenómeno de orden más general: asentamientos en periferias, ocupaciones de edificios en áreas centrales, villas, etc.) y “producción social del hábitat” que alude, en particular, al sub universo de la prácticas dirigidas de manera consciente -es decir racionalizadas y organizadas por algún tipo de actor social: OSC, ONG, etc. como actores distintos a las unidades domésticas-, para potenciar las capacidades y potencialidades que se prefiguran en el fenómeno general de autoproducción; y que tienen en común haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores. El término encuentra sus orígenes en la década del 70 considerando particularmente los efectos de las políticas neoliberales en el campo del hábitat popular en América Latina, en un contexto de interacción multiactoral: la Coalición Internacional para el Hábitat -América Latina (HIC-AL). Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007:7-16)

⁹ El concepto de **segregación socio-espacial** alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localización de diferentes segmentos sociales de población-y sus actividades- como parte del proceso de producción de la ciudad. Cuando prima la lógica del mercado, la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (física y sociocultural). Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007:11)

“Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, concebido éste como usufructo equitativo de la misma dentro de principios de sustentabilidad y justicia social.

En el año 2004, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), recuperó este concepto en la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”¹⁰. En la misma se amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la “calidad de vida” de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la “calidad de vida” a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización y garantizando la igualdad de oportunidades, sobre todo para las personas más vulnerables.

Las ciudades y su entorno rural son considerados como un espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

En un esfuerzo por lograr dichos objetivos, en 2011 el Consejo de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (CGLU) adoptó la “Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad”, pero para su entrada en vigor, las ciudades debían adaptarla a la realidad y marco legal local a través de una “Carta-Agenda Local”. En la misma, las cuestiones que más preocupan sigue siendo el “acceso a la vivienda y al empleo en el ámbito urbano”.

Con posterioridad, este concepto vuelve a ser eje de la “Nueva Agenda Urbana” (NAU) debatida en Hábitat III y en las reuniones regionales previas desarrolladas durante el año 2016. En la denominada “Nota Conceptual” para la Reunión Regional de América Latina y el Caribe rumbo a HABITAT III /abril 2016, se incorpora la siguiente definición:

El Derecho a la Ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; reconociendo al territorio como eje articulador para que todas las personas ejerzan sus derechos a plenitud, asegurando que la inclusión social y la sostenibilidad sean principios rectores para la planeación del territorio en

¹⁰ “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004; Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004; Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005; Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005)

sus diferentes escalas: regional, metropolitana, urbana, rural y barrial, y que se rijan mediante esquemas de gobernanza democrática, participativa y con visión de largo plazo.

En un contexto de tensiones, entre el avance de la crisis de las ciudades y la incapacidad de lograr efectivizar acciones por parte de los gobiernos; el concepto de “derecho a la ciudad” se ha difundido y ha sido adoptado desde un enfoque distinto al liderado por la ONU por parte de intelectuales y activistas de todo el mundo, organizados en redes y organizaciones sociales - entre ellas: la Coalición Internacional del Hábitat¹¹ (HIC, por su sigla en inglés), AIH (Alianza Internacional de Habitantes)¹², No Vox International, Red Mujer y Hábitat América Latina.

Estas Organizaciones, cuestionan principalmente la cultura de la globalización neo-liberal y abogan por la creación de otro mundo posible a partir de “nuestro entorno de vida inmediato, nuestro hábitat”, poniendo al centro los seres humanos y las comunidades, que recuperan el derecho a ser creadoras de su propio mundo. Tener “derecho a la ciudad” significa “tener derecho a crear el hábitat que queremos, para nuestra vida individual y colectiva”.

Estos movimientos sociales han dado lugar a numerosos Foros Sociales alternativos y Jornadas Cero – Desalojos¹³, que si bien en sus fases iniciales hacen hincapié en el “derecho a la ciudad”, mantienen la lucha por el acceso a la vivienda y a la tierra, marcando una evolución conceptual en sus “llamados internacionales” hacia el **“derecho al hábitat y al territorio”**, considerado de manera integral, tanto en sus áreas urbanas como rurales.

Un ejemplo de la disidencia de estos movimientos con los encuentros liderados por la ONU, es el “Foro Social Mundial” y “Asamblea Mundial de la/os Habitantes” (Túnez, 2015) como

¹¹ La HIC-AL (Oficina de Coordinación Regional para América Latina) funciona en México desde 2001 con 11 años de experiencia previos. Reúne a más de un centenar de organizaciones de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Posee tres objetivos estratégicos: 1) Construir una Coalición fuerte, con miembros activos con capacidad propositiva y voluntad de trabajar articuladamente; 2) Fortalecer los actores, las iniciativas y los procesos populares de promoción, defensa y realización del derecho a la tierra, la vivienda y la ciudad, especialmente aquellos de producción y gestión colectiva del hábitat; y 3) Incidir en las políticas públicas que regulan el acceso al suelo y a la construcción, distribución y disfrute de la vivienda, el mejoramiento barrial y el ordenamiento territorial, en la perspectiva plena realización de los derechos humanos vinculados al hábitat.

¹² La AIH fue creada en Madrid en 2003 y está formada por asociaciones y movimientos sociales de habitantes, comunidades, inquilinos, sin techo, de colonias, cooperativas, pueblos indígenas y de los barrios marginales de las diferentes regiones del mundo. En su carta de principios fundadores pone énfasis en la importancia de fortalecer la voz de los sin voz y el nivel local como instrumento estratégico para construir y consolidar los lazos de solidaridad indispensables para proteger el derecho de los habitantes a ser constructores y usuarios de su propio hábitat.

¹³ Foro Social Europeo (2008); Jornadas Mundiales Cero Desalojos (2008, 2009, 2010); Foro Social de las Américas (2008); Foro Social Africano (2008); Foro Social Mundial (2009); Foro de los habitantes China-Europa (2009); Jornadas Mundiales Cero desalojos – para el derecho al Hábitat (2011, 2012, 2013); Asamblea Mundial de los Habitantes (Túnez, 2013) y el Foro Social Urbano Alternativo y Popular (Medellín, 2014).

espacio de convergencia de casi treinta asambleas para la acción conjunta, participación abierta, democrática y militante de los habitantes de todos los países y continentes. Los puntos principales de la Declaración, fueron los siguientes:

Reivindicación de normas que ratifican los derechos humanos, colectivos e individuales, relacionados con el hábitat y las obligaciones correspondientes a las autoridades públicas estatales y actores del sector privado; rechazo a la especulación inmobiliaria y del suelo; reafirmación de la urgencia de reemplazar al sistema capitalista neoliberal por un sistema basado en la propiedad colectiva y las formas alternativas de gestión comunitaria que respete todas las formas de vida y reconozca los bienes comunes, la producción social de hábitat, así como otras alternativas que valoran la función social de la propiedad, de la tierra y de la ciudad; inclusión de las organizaciones de habitantes y de toda la sociedad civil en los procesos de planeación y creación de políticas públicas; compromiso con los derechos de los/as campesinos y los/as agricultores; soberanía alimentaria; participación, junto con los pueblos originarios, en las luchas rurales y urbanas contra el acaparamiento de tierras y agua, las privatizaciones, las expropiaciones, la explotación y la opresión; compromiso a luchar para que el derecho a la vivienda y a la tierra se hagan efectivos, así como para la aplicación de las herramientas internacionales que prohíben los desalojos forzosos.

La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) rumbo a Hábitat III conformó un grupo de trabajo abierto¹⁴ que levantó la voz exigiendo que se conserven íntegros los contenidos de Hábitat II (1996) y se incorporen nuevos desafíos¹⁵; partiendo de la base de una evaluación exhaustiva de los compromisos contraídos oportunamente, una revisión del derecho a la vivienda y de las prácticas de buena gobernanza y un desarrollo rural y urbano equilibrado.

Como conclusión a estos trabajos, adhieren al denominado “Manifiesto del Foro Hábitat 3 alternativo” el cual comienza con una pregunta: “¿Cómo no se va a reivindicar el derecho a la ciudad si hemos sido desposeídos?” y continúa exponiendo que “...los ciudadanos atomizados dejan de serlo pues solo se es ciudadano en relación con los otros; somos conciudadanos o no lo somos” otorgando en esta desposesión una responsabilidad

¹⁴ La HIC cuenta con el blog <https://habitat3hic.wordpress.com/category/working-group/> donde puede descargarse el “Manual básico de la Coalición Internacional del Hábitat sobre el proceso y contenido indispensables de la Conferencia Internacional de vivienda y Asentamientos Humanos-sustentables (2016)”

¹⁵ HIC identifica los siguientes elementos clave que vienen desde HII y espera sean incluidos entre los compromisos de la Nueva Agenda Hábitat: derecho a la ciudad; producción social del hábitat; función social de la tierra y la propiedad; plusvalía; planificación holística del hábitat; sistemas locales fiscales; responsabilidad/rendición de cuentas por violaciones de derechos relativos al hábitat; obligaciones extraterritoriales; nuevos desafíos referidos al cambio climático – desastres – resiliencia; responsabilidad en los procesos de desarrollo urbano y; la distribución de los valores económicos (redistribución de la riqueza).

compartida de los medios políticos y profesionales y resaltando la injusticia espacial existente, como expresión territorial de la injusticia económica, cultural, social y política. Aboga por una participación real de los ciudadanos superando la democracia formal representativa; desarrollando una democracia transformadora desde lo económico, social y cultural. Reivindica el reclamo de todos los derechos por ser interdependientes y acompañados de los instrumentos para superar los obstáculos político - jurídicos, económicos o culturales que se les interponen. Expone con claridad que los Organismos Internacionales (ONU – Hábitat, etc.) han fracasado y duramente explicita que la Nueva Agenda Urbana (NAU) “no se compromete a nada y no los representa”.

1.4. Visión del “hábitat” desde el paradigma del Buen Vivir (BV)

La visión del “buen vivir” (*sumak kawsay*) o “vivir bien” (*suma qamaña*) tiene sus orígenes en la cosmovisión de pueblos originarios ecuatorianos y bolivianos respectivamente. Según lo define Huanacuni (2010:6), tanto el término *suma qamaña* (aymará) como el término *sumak kawsay* (kichwa) en su traducción al castellano pierden la magnitud de su significado; ya que el Buen Vivir refiere a saber “vivir en plenitud” como un concepto integral, simbiótico y holístico:

Vivir bien, es la **vida en plenitud**. Saber vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia en permanente respeto. Y ese justamente es el camino y el horizonte de la comunidad, implica primero “saber vivir” y luego “saber convivir”. No se puede vivir bien si los demás viven mal, o si se daña la Madre Naturaleza. Vivir bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto. (Huanacuni, F. 2010:32)

Esta cosmovisión se funda en el “paradigma de la cultura de la vida que es naturalmente comunitario”, donde la comunidad no es sólo una relación social sino una profunda relación de vida (visión multidimensional que supera lo estrictamente material y valora preponderantemente los aspectos intangibles y espirituales) con todo lo que existe y donde lo individual no desaparece sino que emerge en su capacidad natural dentro de la comunidad manteniendo mecanismos de reciprocidad y solidaridad. Este paradigma surge de la visión de que todo está unido e integrado y que existe una interdependencia entre todo y todos.

El convivir en comunidad necesariamente implica el “respeto por la identidad cultural y por la natural”, lo que se manifiesta a través de una profunda relación y complementación del ser humano con la Madre Tierra, es decir, con el “lugar que habitamos”. (Huanacuni, F. 2010:15,19).

Algunos autores como Huanacuni, Acosta y Oviedo citados por García Álvarez (2013:42,43) instan a no confundir el concepto de “buen vivir” con el de “vivir mejor” o “bienestar occidental” equiparado a la “calidad de vida”; ya que estos conceptos responden a una sociedad desigual, individualista, antropocéntrica, consumista, anti natura; lo cual difiere diametralmente con un paradigma comunitario en armonía con la vida, con respeto por la identidad cultural y natural, por los saberes tradicionales y técnicas locales y por la diversidad en las formas organizativas de la producción.

El Canciller de Bolivia, David Choquehuanca citado por Huanacuni (2010:18), expresa que no debe equipararse el “Buen Vivir” con un “estilo de desarrollo”, ya que para la cosmovisión de los pueblos originarios no existe un estado anterior o posterior de subdesarrollo y desarrollo; “sino una vida armónica en permanente construcción, en equilibrio material y espiritual”.

Con relación a lo antedicho, Gudynas (2014, citado por Acosta, 2015: 312) expone que si bien es real que no puede equipararse el *Sumak Kawsay* o Buen Vivir con un nuevo paradigma de desarrollo, no por ello debe perderse la oportunidad histórica de debatir desde la pluralidad para librar una batalla conceptual y política orientada a superar la modernidad y a romper de raíz conceptos tales como “desarrollo” y “progreso”.

En la actualidad, tal como lo expresa García Álvarez (2014:39), el Buen Vivir se encuentra en un “proceso de construcción multicultural” con los aportes y confluencia de varios paradigmas como el eco-desarrollo, el etno-desarrollo y el biocentrismo entre otros. Así mismo se nutre con aportes de redes y movimientos de intelectuales y ciudadanos que coinciden en cuestionar el modelo de desarrollo contemporáneo y la mercantilización de la naturaleza. Lo destacable de estas propuestas alternativas es que surgen desde grupos tradicionalmente marginados e invitan a romper de raíz con varios conceptos asumidos como indiscutibles e implican un distanciamiento al desarrollismo (Acosta, 2015:310).

A partir de los años 70, las principales organizaciones indígenas del continente se fueron agrupando alrededor de un objetivo común: la necesidad de establecer un Estado

Plurinacional en sustitución del Estado Uninacional (occidental, acultural, excluyente) como estrategia para reconstituir su identidad basada en el buen vivir; concepto que toma fuerza en América Latina a partir de la década de 90 cuando se conforman las Asambleas Constituyentes Originarias (Huanacuni, 2010:8-10).

Esta lucha de pueblos originarios invisibilizados bajo la concepción del Estado-Nación occidental y moderno, y marginados por la aplicación de políticas de corte neoliberal; tiene su reconocimiento en las nuevas Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

En un avance de reconstrucción político social, el Buen Vivir queda plasmado como paradigma alternativo al del desarrollo; con una marcada “visión biocéntrica” en el caso de la constitución ecuatoriana y, con el reconocimiento de un “estado plurinacional” fuerte en el caso boliviano (Gudynas y Acosta, 2011:70-81). En ambas se formalizan, no sólo la existencia de diferentes pueblos, culturas y sistemas de vida, sino que se incluyen disposiciones que fortalecen el camino hacia la “interculturalidad”¹⁶.

En el caso de la Constitución de Bolivia (2009), si bien se menciona la interdependencia del ser humano con “otros seres vivos” (Cap. 5º, Art. 33¹⁷) es implícito y se hace dentro del contexto de los derechos a un ambiente saludable, protegido y equilibrado; lo que genera tensiones frente a un modelo de desarrollo que no rompe con sus bases antropocéntricas (CN Bolivia, Art. 9. 6¹⁸).

En el caso de la Constitución de Ecuador del año 2008, el “hábitat seguro y saludable” y la “vivienda adecuada y digna” se encuentran contemplados dentro de los Derechos del Buen Vivir; siendo el buen vivir o *sumak kawsay* un conjunto de derechos de las personas en

¹⁶ Mientras que el “multiculturalismo” sustenta la producción y administración de la diferencia dentro del orden nacional, volviéndola funcional a la expansión del neoliberalismo (Muyolema, 2001), la “interculturalidad” apunta a la necesidad de desarrollar interacciones que reconozcan y enfrenten las asimetrías sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales. Su proyecto no es simplemente reconocer, tolerar e incorporar lo diferente dentro de la matriz y estructuras establecidas. Por el contrario, es implosionar –desde la diferencia- las estructuras coloniales del poder (incluyendo a aquellas que intenta controlar el saber, el ser y las relaciones complejas en torno a la madre naturaleza); es re-conceptualizar y re-fundar estructuras sociales, epistémicas y de existencias, que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir. Por eso, la interculturalidad no es un hecho dado sino algo en permanente camino y construcción (Walsh, 2009: 43, 44, 233 citada por García Álvarez, 2013: 51, 52).

¹⁷ “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”.

¹⁸ “...promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

interdependencia directa con los derechos de la naturaleza¹⁹. Esta relación se ve plasmada en el Régimen del Buen Vivir con la conformación del “Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social” donde se vincula la inclusión y equidad de las personas con el respeto por la biodiversidad y los recursos naturales.

1.5. Concepción del Desarrollo, el Territorio y el Hábitat en vinculación con las Éticas

1.5.1 La Ética del Desarrollo

La **ética** es una rama de la filosofía que estudia y sistematiza los conceptos del bien y el mal, así como otros relacionados. Es una disciplina normativa de carácter teórico, abstracto y racional; mientras que la moral parte de las tradiciones y los valores del contexto social haciendo referencia a lo práctico a través de reglas y afirmaciones más o menos explícitas.

Se considera que la ética se originó en la época de la Antigua Grecia; la filosofía de Platón y la de Aristóteles, así como el estoicismo o el epicureísmo, son algunas de las primeras manifestaciones del uso de este término.

Durante la Edad Media la ética cristiana predominó en el mundo occidental, expandiéndose posteriormente a buena parte del mundo. Más adelante filósofos como Descartes, Hume o Kant recuperarían ideas de los maestros griegos y contribuirían de forma clave a la concepción de la ética de los siglos siguientes²⁰.

A mediados del Siglo XX surgen las **éticas aplicadas**, por imperativo de una realidad social que necesitaba respuestas multidisciplinares en sociedades moralmente pluralistas. Entre ellas se encuentra la Ética del Desarrollo. (Cortina, 2002:46)

Según Martínez Navarro E. (2017:37), los primeros autores que publicaron trabajos de Ética del Desarrollo fueron el francés Louis Joseph Lebret y el estadounidense Denis Goulet en 1961 y 1965 respectivamente; siendo su principal denuncia el hecho de que el desarrollo se medía sólo en función de parámetros económicos.

¹⁹ La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos... (CN Ecuador, Art. 71)

²⁰ <https://psicologiyamente.com/psicologia/diferencias-etica-moral>

El “fantasma del desarrollo” se institucionalizó cuando fue mencionado como punto de partida del discurso del presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, el 20 de enero de 1949 en el que denomina, a la mayor parte del mundo, como “áreas subdesarrolladas” y anuncia que todas las sociedades tendrían que recorrer la misma senda y aspirar a una sola meta: “el desarrollo.” Así, desde entonces se proyecta con fuerza esta suerte de mandato al resto del mundo. Sigue Acosta exponiendo, que los supuestos países “desarrollados” bajaron una suerte de preceptos e intervenciones económicas (FMI, Banco Mundial) que los países “subdesarrollados” siguieron sumisamente en pos del anhelado “desarrollo”; en un proceso de homologación de la sociedad dentro de una economía que generaba riqueza basada en la acumulación del capital. (Acosta, 2015:302)

En este sentido es que Marcuse (1954:8-10)²¹ expresa que el consumo fagocita las otras dimensiones del ser humano, quedando reducido en la medida que en el mercado consigue todos sus satisfactores. El modo de entender la moral de este modelo condice con la “ética utilitarista” cuyo lema es “la mayor felicidad para el mayor número.”

La confianza en el desarrollo, en tanto proceso planificado para superar el atraso, se resquebrajó en las décadas de los 80 y los 90, lo que abrió la puerta a las reformas de mercado de inspiración neoliberal, las que quedan plasmadas en las políticas económicas difundidas por el “Consenso de Washington” donde la globalización, el consumo y el libre mercado se postulan como una única verdad capaz de dar solución a todos los problemas sociales.

Esta concepción es propia del positivismo lógico (teoría tradicional del conocimiento científico), en donde por medio de la razón y de la objetivación a través de la experiencia empírica puede determinarse una “ley universal” bajo la cual se llega a dar respuesta a diferentes fenómenos; la cual además asume neutralidad ética - política y a historicidad.

Cuando los problemas basados en una creciente inequidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico se exacerbaban (fundado en prácticas mercantilistas y depredadoras de los recursos naturales) ya que el “mercado” nunca logró el mentado “derrame”, se comenzó a minar la fe en el desarrollo no sólo por crisis en los países “subdesarrollados” sino también la de los autodenominados “desarrollados”. Es así que, se

²¹ Título original: “*One-dimensional man*” (1.954)

asume cada vez con más certezas el hecho que el mundo vive un “mal desarrollo”. (Tortosa, J.M.: 2011:54 citado por Acosta, 2015:304)

Cabe aclarar lo que expone Huanacuni (2010:16-18), en cuanto a que Occidente propone dos paradigmas: uno individual extremo (individualismo) y otro colectivo extremo (comunismo). Para el primero, lo más importante es la acumulación del capital; para el segundo, el bienestar del ser humano sin tomar en cuenta las otras formas de existencia. Ambos con un pensamiento totalitarista y excluyente, de visión antropocéntrica; producto de los cuales estamos viviendo una crisis sin precedentes y un desencuentro en todos los niveles y aspectos de la vida.

1.5.2 Visión Antropocéntrica del Desarrollo Sostenible y el Hábitat

Un avance en la concepción del desarrollo es la propuesta de “Desarrollo a Escala Humana” de Max-Neef en 1986, resultando válida sobre todo, ante la imperiosa necesidad de superar la reducción de la satisfacción de las necesidades del ser humano en el consumo. Esta propuesta se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales considerando al crecimiento económico como un medio y no como un fin y la generación de niveles crecientes de auto dependencia y articulación entre los seres humanos, la naturaleza y la tecnología.

Immanuel Kant, ya en el SXVIII, dentro de su “ética formal” considera al ser humano como un fin y no como un medio. Es así que expone la Ley Universal del Obrar (imperativo categórico): “obra de tal modo que siempre consideres a la humanidad lo mismo en tu persona que en la de los demás, como un fin y nunca como un medio”. Siendo para él, el valor intrínseco universal del hombre, la dignidad.

Posteriormente, en 1987 con la publicación del informe elaborado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe *Brundtland*), se realiza el primer intento de eliminar la antinomia desarrollo – sostenibilidad a partir de la conceptualización del “desarrollo sostenible” como: “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”. (Cap. 2 inc.1:59)

Esta **visión antropocéntrica** del desarrollo sostenible fue incorporada en todos los programas de la ONU y ha servido de eje por 30 años como se desprende de, entre otras: la Declaración

de la “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Declaración de “Estambul” celebrada en marzo de 1996 y, la Declaración de “Rio+20” (2012). Esta última en su punto 31 expone: “Ponemos de relieve que el desarrollo sostenible debe ser un proceso inclusivo y centrado en las personas...”

En este proceso, lejos de replantear los fundamentos del desarrollo desde sus bases, se buscaron alternativas colocándole **apellidos** al desarrollo pero siempre siguiendo la misma senda capitalista: desarrollo local, desarrollo rural, desarrollo sustentable, desarrollo sostenible, desarrollo a escala humana... (Acosta, 2015:303).

El **desarrollo sostenible desde una visión antropocéntrica** del mundo tiene como eje temporal y fin en sí mismo al ser humano. Puede decirse que se sostiene en una ética que pone a la naturaleza al servicio del hombre y más que replantear la relación hombre-naturaleza, propone regular esta relación a través de preceptos morales que permitan tomar conciencia de la importancia de conservar el entorno natural. (Guerra, 2001 en Ibarra Rosales, 2009).

Importantes avances conceptuales se han llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010:16-18), en cuanto al “Desarrollo Humano Sostenible” y a la afirmación de que el desarrollo debe posibilitar de manera universal el “pleno desarrollo de todas las capacidades humanas”, tanto para las generaciones actuales como futuras; dándole al concepto de sostenibilidad el sentido de equidad (sentido de justicia social) generacional e intergeneracional; pero siempre dentro de una visión antropocéntrica.

El mismo proceso ha llevado la ONU a través de su Programa UN-Hábitat y las sucesivas cumbres internacionales sobre Hábitat.

1.5.3 Visión no - antropocéntrica del Desarrollo Sostenible y el Hábitat

Existen varias corrientes no – antropocéntricas con miradas más o menos radicales respecto a la visión del mundo y la relación de los seres que lo componen, sin embargo, todas ellas rechazan lo que se consideran una de las causas de la crisis ambiental: la superioridad del hombre por sobre la naturaleza surgida del mandato bíblico según Génesis 1:28. (Martínez, A.N. y Porcelli, A.M., 2017:403)

Paul W. Taylor considera que debe reconocerse el “valor o dignidad inherente” que posee todo organismo o elemento de la naturaleza (Taylor, P., 1986 citado en Ibarra Rosales, 2009:16), pensamiento que supera al Kantiano en el que la dignidad es el valor intrínseco del ser humano. Esta visión se fundamenta, asimismo, en el paradigma holista e integral de la ciencia (Ibarra Rosales, G., 2009: 14).

El valor intrínseco de la Naturaleza toma fuerzas bajo la corriente de la “ecología profunda o de amplio alcance” desde la década de 1970. Uno de sus precursores, Arne Naess, sostiene que “la vida en la Tierra tiene valores en sí misma (sinónimos: valor intrínseco, valor inherente)” y que esos valores son “independientes de la utilidad del mundo no humano para los propósitos humanos” (propuesta de Arne Naess y George Sessions presentada en Devall y Sessions 1985, 69-73 citados por Gudynas, 2009:38).

Los principios de la ecología profunda configuran un **enfoque ecocéntrico** centrado en la tierra que “valora los ecosistemas como totalidades y supone una afirmación del valor intrínseco tanto de cada ecosistema como totalidad, como de cada uno sus constituyentes”. Parte del “principio de igualdad, o nivelación —al que denomina igualitarismo biosférico— entre todos los seres vivos y su interdependencia” al que le incorpora los principios de “diversidad y simbiosis” y el sentido de “habilidad para coexistir y para cooperar en relaciones complejas: vive y deja vivir es un principio ecológico mucho más poderoso que el de o tú o yo”. (Arne Naess, citado por Martínez, A.N. y Porcelli, A.M., 2017:402, 403)

Existen importantes críticas a este movimiento, entre las que se mencionan las de Al Gore y Luc Ferry que rechazan posturas extremas tales como la necesidad de disminuir drásticamente la población humana en la tierra a partir de fórmulas que rozan el límite de lo absurdo, como por ejemplo, darle la bienvenida a la epidemia del SIDA o plantear una extinción voluntaria de la población para salvar la naturaleza. (Martínez, A.N. y Porcelli, A.M., 2017:406)

Sin embargo, también cosechó muchos adeptos como Fritjof Capra (doctor en Física, especialista en la teoría de los sistemas). Capra, basándose en los principios desarrollados por Naess, sostiene que la alternativa para afrontar los problemas de un mundo cada vez más complejo, es el desplazamiento del paradigma científico modernista y la definición de un “sistema ético radicalmente nuevo”.

El comportamiento de cada miembro viviente dentro de un ecosistema depende del comportamiento de muchos otros, por lo cual, el éxito de toda la comunidad depende del de sus individuos, mientras que el éxito de estos depende del de la comunidad como un todo. El hecho de que el patrón básico de la vida sea el de red significa que las relaciones entre los miembros de una comunidad ecológica son no-lineales, e incluyen múltiples bucles de retroalimentación... Uno de los principales conflictos entre economía y ecología es que, para que los patrones de producción y consumo sean sostenibles deberían ser cíclicos, a semejanza de los procesos naturales. (Capra, citado por Martínez y Porcelli, 2017:406, 407)

Otra sub clase del no – antropocentrismo es la denominada **ecología feminista** o **ética del cuidado**, cuyos orígenes teóricos surgen en los años 70 con la publicación del libro “Feminismo o la muerte” de *Françoise D’Eaubourne*, donde aparece por primera vez el término. “Para esta teoría la explotación del medio natural y la opresión de las mujeres tienen la misma raíz. Ambos fenómenos parten de la interpretación de la diferencia como jerarquía, implícita en los modelos patriarcal y capitalista.” (Martínez y Porcelli, 2017:423)

No hay un solo ecofeminismo sino varias tendencias, una de las cuales, alejada de la demonización del varón, es la que lidera la física nuclear y filósofa de la India, Vandana Shiva. Sin embargo, coincide en sostener que “la naturaleza fue reemplazada por el patriarcado y sus ansias de poder, y las mujeres, parte de la naturaleza, se encuentran subordinadas frente al hombre y a la producción”. El ecofeminismo no se restringe a las mujeres sino que reconoce el derecho de todas las especies y los de la naturaleza. (Vandana Shiva, 2010 citada por Martínez y Porcelli, 2017:424)

Una visión que se encuentra en pleno debate, es la del **Desarrollo Sostenible desde una visión Biocéntrica** cuya base es tomada de la concepción del mundo de las comunidades originarias andinas.

La **Ética Ambiental Biocéntrica** recupera el valor intrínseco que tiene la naturaleza y amplía e incluye en el ámbito de la ética a los ecosistemas y a los seres naturales que los conforman; parte de considerar al hombre como un miembro más de la comunidad biosfera y no como un ser superior a las otras especies; visión integral que permite desplazar al hombre del eje del universo y situarlo en una relación de interdependencia con el resto de las especies y elementos del hábitat.

Eduardo Gudynas, ecologista uruguayo, diferencia el derecho del ser humano de vivir en un ambiente sano del reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos; reivindica el valor de la vida en sí misma y hace foco en la necesidad de que las especies vivas puedan

seguir sus propios procesos vitales reconociendo que en ellos existen relaciones tróficas, de competencia y depredación.

La visión de Gudynas del biocentrismo se vincula directamente con la cosmovisión del “Buen Vivir” o “Vida en Plenitud” de los pueblos originarios andinos y afirma que volver a repensar estos conceptos no significa adoptar una postura oscurantista de sociedades de cazadores-recolectores viviendo en la selva, ni una postura anti-tecnológica. Significa que se ampliarán las fuentes de conocimiento para aprovechar los avances tecnológicos de otra manera, a partir de un principio precautorio con base en el reconocimiento de los derechos de todos los seres vivos y no vivos de habitar el planeta.

Por lo que resulta necesario un cambio en el rol del Estado, dejar de lado el extractivismo y avanzar hacia una economía social y comunitaria que garantice la soberanía alimentaria, entre otras acciones. Asegura que no existe una receta, ya que el Buen Vivir en tanto plural no es esencialista, estando presentes en él múltiples ontologías. “La defensa de la pluralidad cultural del Buen Vivir, hace que tenga una decidida vocación orientada al encuentro, diálogo y otras formas de interacciones entre distintos saberes”. (Gudynas, 2011:16-19)

El reconocimiento de la pluralidad de saberes lo desarrolla también Boaventura de Sousa Santos que ve en la teoría clásica de reciprocidad entre derechos y deberes una visión reduccionista de la realidad. Define la **ecología de saberes**, donde reconoce la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá del conocimiento científico por lo que se hace necesario “centrar la mirada en los tópicos de cada una de ellas y construir respuestas integrando la visión de la *dharma* —cultura hindú— u otras visiones culturales, como la cosmovisión andina”. Reconoce así los “derechos originales” creando una nueva concepción de derechos humanos, “siendo uno de ellos el derecho al reconocimiento de derechos a entidades incapaces de ser titulares de deberes, concretamente la naturaleza y las generaciones futuras”. (Sousa Santos, citado por Martínez y Porcelli, 2017:421, 422)

Leonardo Boff avanza en este sentido, en cuanto a reforzar la visión cosmogénica y relacional entre todos los seres vivos y no vivos del universo, lo que permite considerar al Planeta Tierra desde una visión integral como “Madre Tierra” reconociendo sus valores originarios lo que “conlleva a afirmar que es sujeto de dignidad y portadora de derechos”. (2012:1)

El universo, más que la suma de todos los seres existentes y por existir, es el conjunto de todas las relaciones y redes de relaciones con sus informaciones que todos mantienen con todos. Todo es relación y nada puede existir fuera de la relación. Esto funda el principio de cooperación, como la ley más fundamental del universo que relativiza el principio de la selección natural... La democracia ya no puede ser antropocéntrica y sociocéntrica, como si el ser humano y la sociedad lo fueran todo... Debe ser una democracia sociocósmica. (2012:3)

El incorporar a la Naturaleza y a la Madre Tierra desde una visión cosmogénica con derechos originarios y a nosotros con deberes fundamentales hacia ella, supone repensar el modo de construir el habitar humano, poniendo en consideración los derechos de habitar del conjunto de seres vivos y no vivos con los que conformamos una comunidad.

Estas tendencias de carácter plural y transcultural, dan lugar a una constante redefinición en la concepción del hábitat, es decir del modo de habitar el planeta Tierra por parte de los seres humanos.

1.6. Desarrollo Territorial Sostenible

1.6.1 Incorporación del Territorio en la visión del Desarrollo Sostenible

Dentro de los avances conceptuales llevados a cabo en el SXXI, se considera que en el debate hacia la concepción de un nuevo paradigma de desarrollo, en búsqueda de la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental, el Desarrollo Territorial Sostenible²² (DTS) es una propuesta viable.

Los fundamentos del DTS son descritos por Massiris (2011:12-23) en base a la conceptualización del Desarrollo, la Territorialidad y la Sostenibilidad. Expresa que las bases del mismo se encuentran en:

...los conceptos de Desarrollo Humano Sostenible (DHS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto de Buen Vivir planteado por la nueva Constitución Política ecuatoriana y el concepto de Vivir Bien de la nueva Constitución Política boliviana. (Massiris, 2011:13)

²² Para ampliar sobre las dimensiones (geográfica, ambiental, humana y política) del DTS ver Massiris, 2012a: 85-98.

Asimismo explicita que el DTS incorpora la “dimensión territorial” al desarrollo, la cual lleva implícitas las cualidades de integralidad (coordinación horizontal y vertical), escalaridad (inter-escalaridad), diversidad (natural y cultural) y temporalidad (historicidad).

En cuanto a la “sostenibilidad” del desarrollo territorial, Massiris la concibe a partir de Gudynas y la diferenciación que hace en cuanto a sustentabilidad débil, fuerte y superfuerte. (2009:16)

Massiris (2011:21) refiere a la sustentabilidad superfuerte como biopluralismo (pluralidad de valores dentro de los que se incluye la naturaleza) propia de la visión del Buen Vivir; sin embargo Gudynas (2011:85) expone que la sustentabilidad superfuerte corresponde a la visión biocéntrica (el foco se encuentra en la preservación de la naturaleza) propia del Buen Vivir.

Es oportuno aclarar que el DTS se encuentra en una construcción permanente y que una alternativa entre la visión antropocéntrica del desarrollo de las UN y la visión biocéntrica o sustentabilidad superfuerte puede resultar de la construcción de una **ética territorial bioplural**. De este modo se superaría la divergencia entre el Desarrollo Humano Sostenible (visión antropocéntrica) y el Buen Vivir (visión biocéntrica) como bases del DTS propuesta por Massiris.

Guimarães (2005) expresa que la sustentabilidad del desarrollo en AL, donde existen amplias desigualdades sociales, es posible solo si se logra la sustentabilidad social basada en la justicia social (productiva y distributiva²³); la democratización de la sociedad y del Estado²⁴; el desplazamiento del crecimiento como fin último del desarrollo; la adopción del biopluralismo; y la preservación de la diversidad socio-cultural.

Esta ética redefine la relación hombre-naturaleza, no como fuerzas dominante y dominada, sino como un todo inescindible. El hombre no se enfrenta al mundo como un objeto al que

²³ La **justicia productiva** busca garantizar las condiciones que permiten la existencia de igualdad de oportunidades para que las personas participen en el sistema económico, la posibilidad real por parte de éstas para satisfacer sus necesidades básicas, y la existencia de una percepción generalizada de justicia y de tratamiento acorde con su dignidad y con sus derechos como seres humanos. Se orienta a garantizar que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de los demás individuos. (Wilson, 1992 citado por Guimarães, 2005)

²⁴ La **democratización de la sociedad** supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de activos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones y la capacitación para la toma de decisiones; mientras que la **democratización del Estado** se logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y por la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública.

quiere conocer y dominar, sino que, desde la perspectiva de la complejidad intenta interpretar los territorios y el hábitat; donde la naturaleza no es un mero soporte de las actividades humanas sino que el ser humano es parte integral de la vida junto a todos los seres (vivos y no vivos).

1.6.2 El Desarrollo Territorial Sostenible y su relación con el Ordenamiento Territorial y el Hábitat Adecuado

El DTS demanda una visión ampliada que pueda interpretar la diversidad de los territorios²⁵ como un proceso histórico, político, social y cultural; así como considerar la planificación integral de todos los aspectos que componen el hábitat desde una postura ética que permita la salvaguarda de los derechos tanto del ser humano como de todos los seres vivos y no vivos. Por lo tanto, se considera que se pueden encontrar los caminos hacia su logro a partir de entender el sentido ampliado de sostenibilidad (económica, social y ambiental) desde una ética bioplural y siguiendo la línea de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt; bajo la cual el conocimiento científico se encuentra atravesado por lo histórico-social, la contingencia, la interpretación y la responsabilidad moral y política.

Se considera al Ordenamiento Territorial²⁶ como la herramienta apropiada para la Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible (PDTs), tal como lo define Farinós (2006:45) y Troitiño (2008:49) citados por Massiris:

...supera el conflicto terminológico entre ordenación y planificación territorial al integrar la planificación física con el desarrollo económico y los aspectos ambientales, sociales y culturales... desarrollo y ordenamiento dejan de ser excluyentes, se armonizan en torno a propósitos de desarrollo económicamente viable, social y territorialmente justo y ambientalmente sostenible. (Massiris, 2012a:106,107)

Se entiende que los principios del Ordenamiento Territorial no condicen con el modelo de desarrollo neoliberal; pudiendo resumirse que en el OT prevalece el interés general sobre el

²⁵ **Territorio** considerado "...tanto el espacio físico como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en este espacio, lo conforman y que son, a su vez, modificadas por él". (Raffestin, 1981)

²⁶ El **Ordenamiento territorial** según la Carta Europea de Ordenación del territorio (CEMAT, 1983) es a la vez "una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector." Esta Carta explicita sus características desde un enfoque centrado en el hombre y su bienestar en interacción con el medio ambiente. Según Zoido (1998, citado por Massiris, 2005:19) los planteamientos de esta Carta no son claros conceptualmente y si bien existen numerosas acepciones y el concepto ha ido evolucionando desde sus inicios en Europa en los años '50 y en AL desde fines de los '70 del siglo pasado; su surgimiento responde a la necesidad de contar con una nueva forma de planificación territorial que reconozca la urgencia de integrar políticas sectoriales y a los sectores público y privado en un objetivo común: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora en la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

particular, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la función social y ecológica de la propiedad; la conciliación/armonización del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.

Asimismo, el Ordenamiento Territorial en su definición como política pública no debe ser concebido como un apéndice o sumatoria de políticas sectoriales, sino considerado un instrumento de planificación y gestión territorial de carácter integrador, sistémico y diacrónico. La política de OT debe instaurarse en una sociedad como Política de Estado²⁷, de otra manera se corre el riesgo de no superar las etapas previas de implementación, quedando sus planes como enunciados de buenas ideas.

En cuanto a la fase de análisis diagnóstica de los territorios, el OT, como instrumento apropiado para la Planificación del DTS, debe abordar la comprensión de los mismos y del hábitat desde una visión holística, a partir de considerarlos sistemas complejos. Por lo tanto resulta necesario pasar de la fragmentación disciplinar a la **integración de saberes**; para lo cual la interdisciplina es una opción válida, como paso indispensable hacia la transdisciplina.

Según el Glosario Moriniano (n.d.:68), la “transdisciplinariedad” propone ir más allá de la mera integración o cooperación entre disciplinas, para replantear la cuestión de la interconexión de los campos del conocimiento a partir de una nueva actitud de comprensión del mundo: el reconocimiento de la complejidad y la incertidumbre.

Liotard, en los años 70, expone que cada ámbito del saber tiene su propio juego de lenguaje y que cada uno fija el límite del juego (leyes – enunciados proposicionales, prescriptivos y meta prescriptivos), expresando asimismo que los juegos del lenguaje entre sí son inconmensurables, por lo que, si se introduce un enunciado paralógico (que no responde a la lógica del juego) podría ser que no tenga la suficiente fuerza y desaparezca, o la tenga y modifique las reglas del juego²⁸.

En contraposición, Feyerabend (1924-1994) citado por Arpini (2012), no comparte la idea de que existan principios universales de racionalidad científica y expone que la crítica y

²⁷ Según Guardamagna y Cueto (2015:75) una **Política de Gobierno** es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta; a diferencia de una **Política de Estado** la cual construye cursos complejos que influirán en la vida del Estado y de toda la sociedad. Supone una determinada modalidad de intervención estatal en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de todas las organizaciones de la sociedad.

²⁸ Curso “Epistemología de la Ciencia, el territorio y la sostenibilidad”, DOTyDS, UNCuyo, Arpini, A. (2012)

tolerancia de las inconsistencias y anomalías contribuyen a la ciencia productiva y crítica. Sostiene así, el principio de inconmensurabilidad y pluralismo teórico, lo que hace posible la transdisciplina.

La metodología del OT utiliza métodos prospectivos para la definición de escenarios, lo que posteriormente permite determinar objetivos y acciones a través de la definición de planes y programas territoriales a corto, mediano y largo plazo; por lo que confluye nuevamente en la teoría crítica, toda vez que la deducción de enunciados particulares concretos que llevan a una predicción, forma parte de la lógica predictiva y plurivalente ampliamente usada en este ámbito.

En el OT, la participación proactiva de todos los actores sociales involucrados en el proceso de diagnóstico, planificación y gestión territorial, ocupa un lugar central. En este sentido, el paradigma de la “interacción comunicativa” expuesto por Habermas (1989) dentro de las éticas procedimentales, adquiere especial relevancia aun cuando es parte de una ética universalista. (G. Salazar, M. 2011:49)

Bajo este paradigma, el consenso es posible en una comunidad de diálogo donde “todos los sujetos son capaces de lenguaje y acción” (Citado por Leff, E., 2004:303). Sin embargo, la lucha de intereses presente en la configuración de los territorios y el hábitat y las fuerzas de poder asimétricas de los actores involucrados, hace difícil la relación bidireccional planteada.

Además de los mecanismos de las éticas procedimentales, resultan válidos algunos postulados del modelo Roussoniano – Kantiano de la Ética Neocontractualista, bajo la cual J. Rawls, partiendo de su concepción de la sociedad como un “sistema de cooperación entre ciudadanos libres e iguales”, defiende la noción de justicia como equidad y plantea la redistribución de los bienes socialmente producidos basada en lo justo. (Castro Blanco, E. 2007: 176-179)

Al hablar de justicia - injusticia, Axel Honneth introduce un concepto superador al de igualdad que es el del “reconocimiento” del otro a través de tres maneras: el amor, el derecho y la solidaridad. El “reconocimiento” configura el concepto de “igualdad social” y lo sitúa en el corazón de una ética política que permite a través de sus instituciones “dar a cada individuo la misma oportunidad de realizar plenamente su personalidad individual”. (Almarza Meñica, 2010: 5-24)

Sin embargo, Avishai Margalit afirma que el *topos* (lugar común) de las instituciones de nuestros tiempos es la humillación y el no-reconocimiento; por lo tanto resulta imperioso encontrar el camino para superar esta realidad, en tanto que el OT podrá concretar en acciones sus principios, siempre que se sostenga en instituciones que permitan la construcción de una sociedad más justa.

Si el “*u-topos* de nuestros tiempos es el reconocimiento de la dignidad del hombre o familia humana” (Margalit, A., 1996 citado por Sauerwald, G., 2010), cabe preguntarse: ¿Cómo esperar el reconocimiento a la dignidad de todos los seres vivos y no vivos, si todavía hoy el ser humano no logra reconocerse y dignificarse a sí mismo en el ámbito social? ¿Cómo construir territorios y hábitats incluyentes y respetuosos de la diversidad?

Un avance al paradigma de la “interacción comunicativa universalista” de Habermas y al “pluralismo racionalista” de Rawls propio del Estado Liberal, es el que ofrece Kuhn al abordar los problemas éticos sosteniendo que las diferentes culturas “pueden compartir una base común que permite la comparación y la comprensión de las diferencias”. (G. Salazar, M. 2011:52)

Los Planes de Ordenamiento Territorial son los instrumentos más importantes dentro del proceso de planificación del territorio ya que definen acciones en el corto, mediano y largo plazo, y contemplan en sí mismos un conjunto de instrumentos que permiten el diseño de políticas públicas integradas tal como lo requiere la concepción del hábitat. En su proceso de definición los POT deben incorporar la participación pro-activa de los actores claves en la configuración del territorio y de su propio hábitat, a fin de lograr su legitimidad como norma y su efectiva implementación.

Dado que las normas dependen de los valores y, por lo tanto, de contextos específicos (H. Putman, citada por G. Salazar, M. 2011:56); su validez depende de criterios de “deliberación intersubjetiva” o “interacción cooperativa entre sujetos” que las fundamenten con base en razones que no puedan ser revocadas por ninguna otra razón que sea pública y accesible a cualquier sujeto que se relacione con el marco conceptual respectivo. (Dewey, citado por G. Salazar, M. 2011:57)

Llevar adelante procesos de participación no es una tarea fácil y mucho menos, lograr consensos; por lo que se requiere de un nuevo Estado que propicie la gobernanza

territorial²⁹ y de especialistas capaces de hacer visible “la reja” a través de la cual se ven las cosas; logrando la implementación de procesos de participación con transparencia procedimental.

Como lo expresa Foucault M. (1968:5,6), entre la mirada codificada (códigos fundamentales de una cultura) y el conocimiento reflexivo (teorías científicas, interpretaciones filosóficas) existe una región media más verdadera que las antes mencionadas, y en la cual existen otros órdenes posibles.

1.7. Concepción del hábitat adoptada

“El hombre ‘es’ en la medida en que habita”.
(Heidegger, M., 1997:129 citado por Montes y Amador, 2015: 92)

Según el pensamiento de Ivan Illich “habitar un territorio es reconocerlo y recorrerlo (a pie), demorarse en él, recordarlo y soñarlo. Habitar un territorio es convivirlo, valorarlo comunitariamente. Habitar un territorio es construirlo a partir de entenderlo y comprenderlo. Habitar, en fin, un verbo de vida.” (Saravia Madrigal, M. 2004)

El concepto de “Hábitat Adecuado” adoptado en esta investigación se funda a partir de una **ética territorial bioplural** donde se reconoce la pluralidad de valores y saberes; y en donde la naturaleza junto con todos los seres vivos, son sujetos de derechos.

Esta concepción supone repensar el modo de construir el hábitat humano poniendo en consideración los derechos de *habitar* del conjunto de todos los seres vivos y no vivos con los que conformamos una comunidad.

Por lo tanto, el hábitat adecuado se define como:

“espacio³⁰ donde el ser humano encuentra las oportunidades que le permiten alcanzar su plenitud de vida en reciprocidad y solidaridad con la comunidad”.

²⁹ Según el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001:10-12), los 5 principios que garantizan una “gobernanza más democrática” son: el de apertura o transparencia, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Estos 5 principios deben ponerse en práctica de manera concurrente logrando la integración de políticas y reforzando los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

Entendiéndose por “comunidad”, a la profunda interacción y complementación del ser humano con su entorno (incluidos en él todos los seres, vivos y no vivos).

La multidimensionalidad de los aspectos involucrados en la concreción del hábitat - tanto políticos administrativos como económicos financieros, legales, sociales, ambientales y culturales - incorpora una amplia diversidad de actores que propugnan por la apropiación del espacio a partir de diferentes intereses. Es así como, el sistema territorial se construye a partir de distintas lógicas, muchas veces contrapuestas.

En el marco de esta visión es que debe repensarse el modo de construcción del hábitat y de los factores que lo componen, a partir de reconocer la pluralidad de saberes y significaciones según las diferentes culturas y colectivos sociales. Es imperioso pasar de la construcción de un espacio abstracto, homogéneo y hegemónico, a una re-significación del espacio público, social y cotidiano.

Tomando como base la definición de hábitat adecuado adoptada debe resignificarse el **modo** de acceder a los **factores** que lo componen. Estos factores se explicitan con claridad en la definición de “vivienda adecuada” del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³¹: seguridad jurídica en la tenencia de una vivienda en condiciones de habitabilidad, asequibilidad, gastos soportables, espacio suficiente para el desarrollo de las capacidades humanas; acceso a las infraestructuras básicas, equipamientos sociales (educación, salud, esparcimiento, otros), ambiente sano, adecuación cultural y a opciones de empleo. En resumen, el derecho a acceder a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra de manera no discriminatoria y participando en la adopción de decisiones de localización.

El acceso a estos factores implica la definición de políticas que no pueden ser abordadas de manera sectorial y a-cultural, ni pensadas desde una sola lógica espacial, ya que se encuentran interrelacionadas y atraviesan las distintas escalas territoriales, desde la local a la regional. Por lo tanto, el reto es pasar de una gestión desarticulada a una gestión integrada del hábitat y el territorio.

³⁰ Espacio concebido como **producto histórico-social** según Lefebvre (1974:156): “La forma del espacio social es el encuentro, la concentración y la simultaneidad... Pero ¿Qué reunión? ¿Qué es lo que se concentra? Todo lo que hay en el espacio, todo lo que está producido, bien por la naturaleza, bien por la sociedad — ya sea a través de su cooperación o mediante su conflicto — Todo: seres vivos, cosas, objetos, obras, signos y símbolos.”

³¹ Observación Gral. Nº 4, el derecho a la vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1.991/23 (1991).

La gestión del hábitat debe estar sustentada en una Política de OT como Política de Estado, que incorpore concurrentemente al hábitat en su diseño de política, no como una sumatoria de políticas sectoriales inconexas, sino a partir de un abordaje integral de la problemática de hábitat a resolver. Para ello se debe pasar de un diseño de políticas públicas por sectores a un abordaje integrado del territorio con una participación social pro-activa como resultado de reconocer la pluralidad de valores y saberes de cada comunidad en la construcción de su habitar.

No es suficiente territorializar las políticas sociales, sino también las económicas, y ambas de manera concurrente con las políticas ambientales; consideradas todas desde una **visión democrática, comunitaria, participativa y bioplural**. Esta visión, propia del **Desarrollo Territorial Sostenible**, permitirá lograr un diseño de políticas con coherencia multinivel y coordinación transversal, como requisitos necesarios para su efectiva implementación.

1.8. Reflexión sobre el Marco Teórico

En la búsqueda por comprender la dicotomía que se presenta entre la teorización de los conceptos de Hábitat Adecuado, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible por un lado; y la realidad presente en vastos territorios de América Latina donde la iniquidad socio territorial se ve reflejada en condiciones inadecuadas de hábitat, es que se plantea la necesidad de una coherencia conceptual entre el discurso y la definición de la política e instrumentos de política a partir de la adopción de una ética concurrente con los principios del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Territorial Sostenible.

La concepción del Ordenamiento Territorial y el hábitat se ve enriquecida a partir de la confluencia de distintas éticas, estableciendo una base para su abordaje en que se reconoce a cada ser humano en sus diferencias, con iguales derechos dentro de una sociedad justa, equitativa y solidaria; donde el derecho de la comunidad está por sobre los derechos individuales y la relación hombre – naturaleza se da a través de una interacción orgánica e integral.

Este enunciado no está exento de utopía, sin embargo, los fines del Desarrollo Territorial Sostenible y sus herramientas, aunque inacabadas, apuntan a un nuevo orden tendiente a ello.

No escapa a esta reflexión la paradoja que implica la búsqueda de respuestas a través de entender las “heterotopías”³², rompiendo con las clasificaciones u órdenes hasta ahora establecidos, para poder comprender los espacios donde habitamos y así trascender del pensamiento utópico a la acción hacia un nuevo orden territorial posible, con cohesión territorial (económica, social y ambiental) como reflejo de una sociedad justa, equitativa y solidaria entre sí y con la naturaleza.

Es necesario entonces que el Modelo de Desarrollo sea concurrente con los principios del Ordenamiento Territorial y que la Política de Ordenamiento Territorial se constituya en **Política de Estado** sustentada en un sistema normativo sólido para la gestión territorial, evitando inconsistencias y propiciando la coordinación de las políticas públicas. Esto deriva ciertamente en la concepción de las políticas que abordan el acceso al hábitat adecuado como un subsistema integrado dentro del sistema de OT.

La consolidación de este tipo de política “requiere de un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos; para ello los gobiernos deben alentar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público”. (Guardamagna, M. y Cueto, W., 2013:70)

Los instrumentos de política definidos para el acceso a un hábitat adecuado deben contemplar a la **naturaleza** como sujeto de derechos y a la **sociedad** como actor clave en la construcción de su habitar; fortaleciendo a las instituciones y determinando con claridad competencias y roles.

Resulta fundamental que las **instituciones** se encuentren internamente cohesionadas, horizontalmente coordinadas y ejerzan sus funciones con transparencia procedimental. De este modo, tanto las personas que trabajan en ellas como todos los ciudadanos, se sentirán reconocidos y representados en y por ellas, dándole mayor estabilidad y gobernanza al sistema.

³² Entendidas las **heterotopías** como el poder de yuxtaponer en un único lugar real distintos espacios, varias ubicaciones que se excluyen entre sí; y las utopías como lugares sin espacio real, utopía como un espejo en que me veo allí donde no estoy. Foucault M. (1966).

2. ENFOQUE METODOLÓGICO

A partir del marco teórico desarrollado y en base a un **enfoque metodológico de tipo deductivo** se define un modelo conceptual relacional entre Desarrollo – Ordenamiento Territorial y Hábitat, donde el hábitat es un subsistema dentro del Sistema de Ordenamiento Territorial.

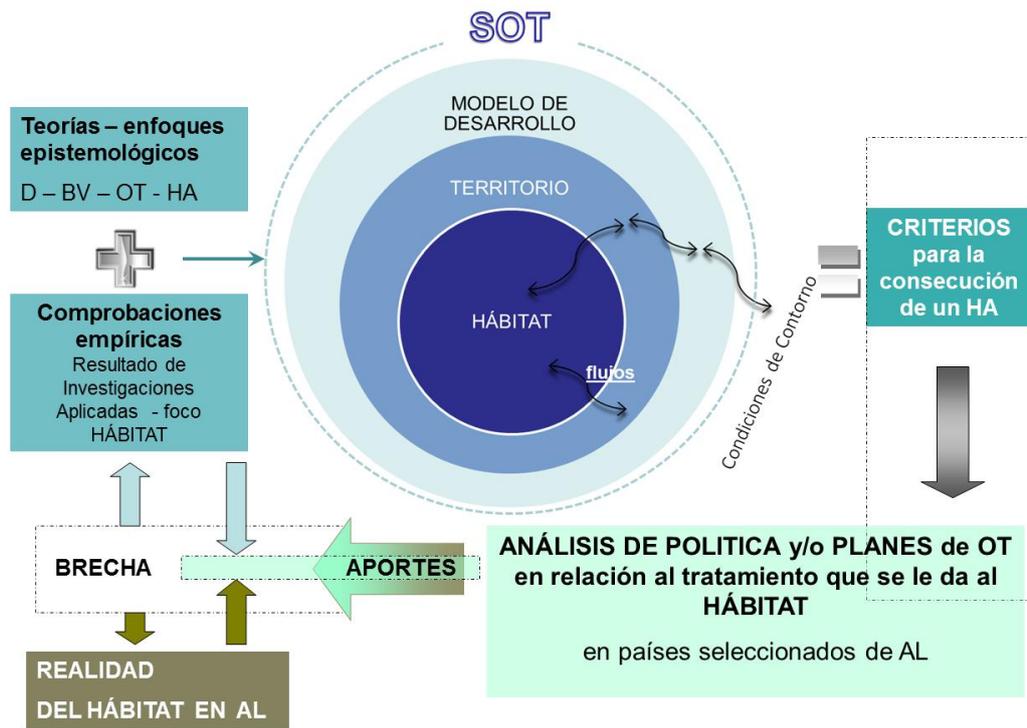
Este modelo permite definir los objetivos y criterios referidos al hábitat que se considera deben estar presentes en una Política de Ordenamiento Territorial para la consecución de un hábitat adecuado.

Con el fin de indagar si en la formulación de la Política de OT se contemplan los criterios identificados, se seleccionan tres países de América Latina que presentan modelos de desarrollo diferentes y se analizan sus principales instrumentos de política y/o Planes de OT según su existencia,³³ contemplando las diferentes escalas territoriales en función de la organización territorial del Estado de cada país. El motivo es poder identificar, no solo si en el contenido de las normas se incluyen los criterios definidos sino también el contexto en que se insertan, es decir, si existe coherencia multinivel y coordinación horizontal en la definición de los aspectos normativos e institucionales, lo que permitirá implementar las normas analizadas de manera exitosa.

Como resultado de este análisis se pretende **comprender integralmente los aspectos normativos e institucionales del Sistema de Ordenamiento Territorial de cada país**; entender sus similitudes y diferencias; y realizar aportes que de ser aplicados, permitan la planificación integrada de las políticas sectoriales que componen el hábitat entre sí y con la política de OT conformando un sistema coordinado de manera transversal y multinivel, achicando la brecha existente entre la realidad y el discurso.

³³ “El ordenamiento territorial se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende alcanzar y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo” (Massiris, 2012b: 20,21).

Gráfico Nº 4: Esquema Metodológico



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

2.1 Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT)

Edgar Morín, a partir de 1977 (El Método, 1. La naturaleza de la naturaleza) establece el "Paradigma de la complejidad" a partir de tres teorías que a su juicio se encuentran en las bases del pensamiento complejo: la teoría de la información, la teoría cibernética y la teoría de sistemas. Además de estas tres teorías, destaca la importancia crucial de la idea de la auto-organización (adaptación continua) a partir de 3 principios: el dialógico, el de recursión organizativa y el hologramático (Glosario Moriniano, n.d.:12). Concibe a la complejidad como tejido, paradoja de aquello que no está, ni completamente ordenado, ni completamente desordenado, sino que se está haciendo y como parte de esa dinámica de relaciones muestra una coexistencia espectacular del orden y el desorden. Afirma que no hay realidad que podamos comprender de manera unidimensional; si tenemos sentido de la complejidad, tenemos sentido del carácter multidimensional de toda realidad y tenemos por ello sentido de solidaridad. (Morín, E. 1998:32)

La aspiración de comprender la complejidad lleva en sí misma la aspiración a la completud, porque sabemos que todo es solidario y multidimensional. Pero, en otro sentido, la conciencia de la complejidad nos hace comprender que no podremos escapar jamás a la incertidumbre y que jamás podremos tener un saber total. (Morín, E. 1998:100,101)

En línea con los conceptos expuestos, puede afirmarse que, tanto el “territorio” como el “hábitat”, son realidades complejas que deben abordarse desde una visión holística³⁴ e integradora de los factores que influyen en su configuración, considerando las interrelaciones más determinantes entre sus componentes y las interacciones más influyentes en su dinámica en una relación dialógica entre orden – desorden y (auto) organización³⁵. En la perspectiva del pensamiento complejo, el orden no es ni universal ni absoluto, el universo comporta desorden y la dialógica entre el orden y el desorden produce la organización. (Morín E. 2001: 49-114, 337, 429).

El constante flujo de interrelaciones entre los componentes del sistema territorial y específicamente de los factores que configuran el hábitat, conforma un **sistema complejo adaptativo** donde el modo de apropiación del espacio por parte de la comunidad (modelos sociales y culturales) juega un rol relevante, sin embargo, es el modelo de desarrollo el que condiciona la definición de las políticas de OT y hábitat, lo que en muchos casos acrecienta las tensiones en la cotidiana construcción del espacio por parte de los diferentes actores presentes en el territorio.

El modelo de desarrollo es el que condiciona la estructura y dinámica del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) dentro del cual, el hábitat conforma un subsistema de políticas más o menos coordinadas. Por lo tanto el Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) se entiende como el sistema conformado por:

- ✓ la política e instrumentos de política de OT adoptados a diferentes escalas territoriales desde la nacional a la local pasando por la regional y provincial;
- ✓ los sistemas territoriales que intenta “ordenar”;

³⁴ **Holístico:** en general, designa la manera de considerar globalmente una totalidad en vez de considerarlo como un montaje de partes. Lo holístico se suele asociar con lo ambiguo y la vaguedad, debido a que con frecuencia la atención en la totalidad no se acompaña de la necesaria contextualización. Su validez radica en que la totalidad tiene propiedades irreducibles a la suma de las propiedades de sus partes. (Glosario Moriniano, n.d.:34)

³⁵ Puede ampliarse el concepto del tetragrama orden-desorden-interacciones-organización en Morín E. (2004).

- ✓ los modelos sociales y culturales que condicionan la construcción del hábitat y las políticas sectoriales que lo conforman.

En este SOT, la **política e instrumentos de Política de OT** es un subsistema que se encuentra conformado por “un conjunto de instrumentos técnicos, legales y de gestión integrado” (Ferrão, 2011). El **sistema territorial** se define como un subsistema espacio-temporal, entendiendo en él su “espacialidad como territorialidad y su temporalidad como historicidad significativa; contenedores y contenidos son construidos y producidos en procesos durables que actúan como marcos estructurantes”³⁶ (Bustos Cara, 2002:117). Asimismo, el **hábitat** se encuentra conformado por políticas sectoriales más o menos coordinadas entre sí y mediadas por modelos sociales y culturales de apropiación del espacio, siendo un subsistema del SOT.

Teniendo en cuenta las interrelaciones entre el modelo de desarrollo, el territorio y el hábitat como componentes de un sistema complejo adaptativo, se define un **modelo conceptual-relacional** o **Sistema de Ordenamiento Territorial** que se basa en lo expuesto por Gudynas (2004:240,241), en cuanto a que muchas veces se apela a la imagen del triángulo como equilibrio entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales desconociendo que la Naturaleza tiene una dinámica propia que no está regulada socialmente. Antes que un vértice en un triángulo, el ambiente es el cimiento sobre el cual descansa cualquier estrategia de desarrollo.

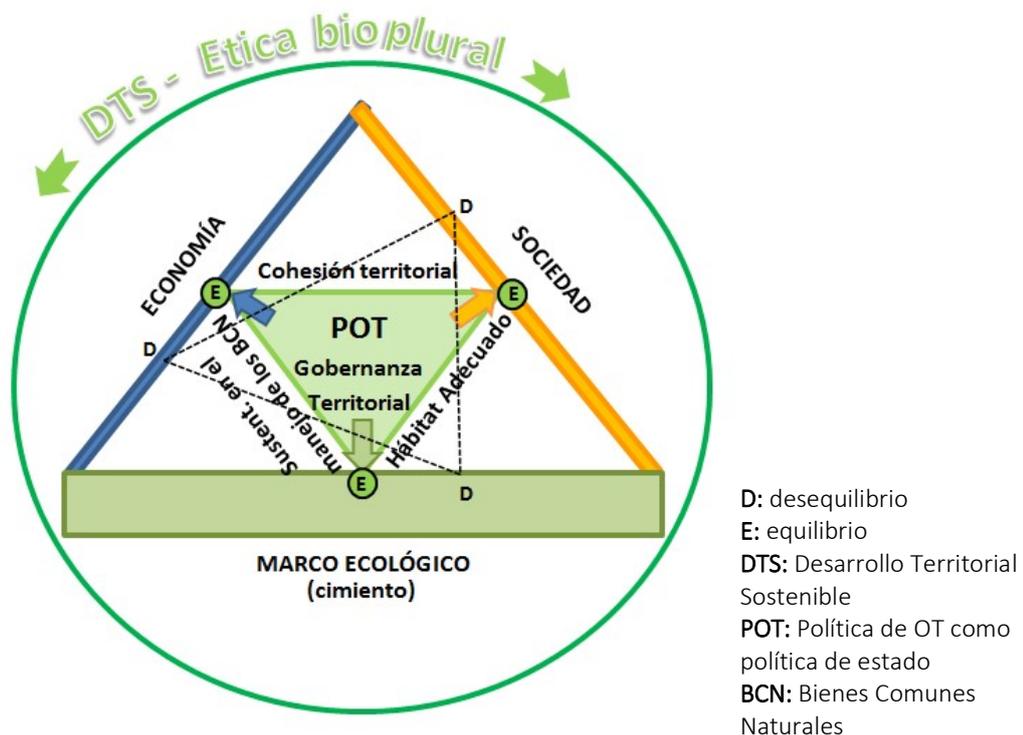
El centro o eje del sistema es la definición de una Política de OT basada en la **gobernanza territorial** con coherencia entre los objetivos del OT y los objetivos del Modelo de Desarrollo. El equilibrio entre la economía y la sociedad se traduce en **cohesión territorial**; el equilibrio entre la sociedad y el marco ecológico (como cimiento) se traduce en la concreción de un **hábitat adecuado**; y el equilibrio entre economía y marco ecológico se traduce en el **manejo sustentable de los bienes comunes naturales**³⁷.

³⁶ “Marcos estructurantes” como totalidades conceptuales que dan sentido a colectivos sociales en su inserción espacio-temporal específica y que permiten valorizar el conjunto del patrimonio social de una comunidad territorial. “Sociedad” como complejo socio-espacio-temporal (totalidad), donde pasado, presente y futuro, así como las diversas escalas, se determinan de manera dinámica. (Bustos Cara, 2002:117)

³⁷ Siguiendo a Lucrecia Soledad Wagner (2016:117-119) el concepto de “Bienes Comunes Naturales” es utilizado por movimientos socio-ambientales y autores como Leff (2004), Pengue (2009), Rodríguez Pardo (2009) en contraposición a la visión utilitarista de la Naturaleza como recurso y le incorpora sus otros atributos: servicios ambientales, valor simbólico, de existencia y legado.

Considerando al hábitat adecuado como expresión territorial del buen (con)vivir; al ordenamiento territorial como el instrumento apropiado para la planificación del hábitat y de los territorios; y a la economía enmarcada en un modelo de desarrollo territorialmente sostenible y éticamente bioplural; se puede lograr la coherencia (conceptual) del Sistema.

Gráfico Nº 5: Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT): Modelo Conceptual-Relacional del equilibrio entre el DTS – OT – HA

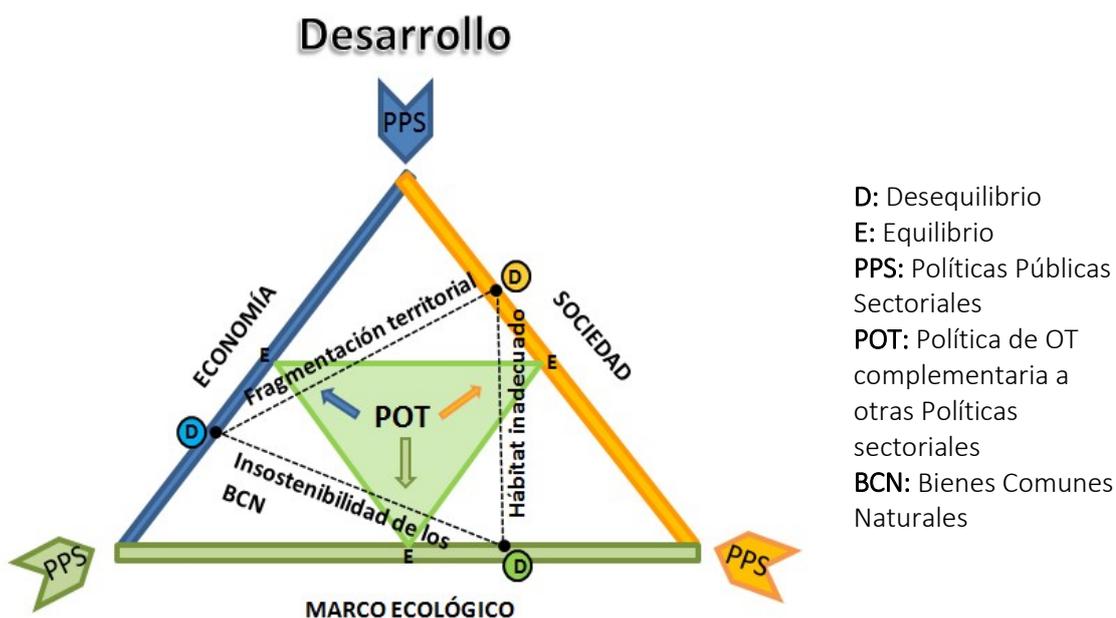


Elaboración propia en base a Gudynas, 2004 y el marco teórico de la presente investigación

Si no se logra la coherencia del sistema se producen desequilibrios que, traducidos en el territorio generan fragmentación territorial, hábitat inadecuado e insostenibilidad en el manejo de los bienes comunes naturales (BCN).

Este desequilibrio se funda en la incongruencia de los objetivos de OT propuestos con las acciones de política efectivamente implementadas; primando la descoordinación y desterritorialización de las políticas públicas, débil institucionalidad, falta de participación e información ciudadana, y un modelo económico que potencia la inequidad social y el manejo insostenible de los bienes comunes naturales (considerándolos como meros recursos).

Gráfico Nº 6: Sistema de Ordenamiento Territorial: desequilibrio entre el Desarrollo Económico, la Política de OT y las Políticas Públicas Sectoriales



Elaboración propia en base a Gudynas, 2004 y el marco teórico de la presente investigación

En este modelo quedan definidos de manera relacional los objetivos del OT como instrumento para la Planificación del DTS: gobernanza territorial, manejo sustentable de los bienes comunes naturales, cohesión territorial y hábitat adecuado.

A partir de ellos se definen los criterios de hábitat que deben estar presentes en la Política y/o Planes de OT para la consecución de un hábitat adecuado.

2.2 Escala Temporal y Selección de Países

El recorte temporal y selección de países de la presente investigación responde a tres criterios: **1)** ingreso de la mayoría de los países de AL a un periodo de democracia estable; **2)** inicio en la implementación de políticas de OT; y **3)** cierta estabilidad en sus modelos de desarrollo.

En AL los gobiernos militares fueron parte de fuertes procesos desestabilizadores en diferentes periodos que se extienden hasta fines de la década del 80 y principios de la

década del 90. A partir de entonces, surgen procesos democráticos estables aun cuando, según lo define Massiris, son democracias débiles o de baja densidad. (2012a:33, fig. 1)

El inicio en la implementación de políticas de OT en AL, ha sido ampliamente estudiado por Massiris, por lo que se toman de base sus estudios (2006-2012) al afirmar que si bien las políticas de OT se iniciaron en AL desde finales de 1970 ligadas a la regulación del uso del suelo urbano; recién hacia fines de la década del 2000 se establecen políticas de OT con diferentes énfasis y enfoques, y se formulan planes y leyes que incorporan instrumentos de gestión territorial en casi todos los países. Sin embargo, a 2012 considera que su implementación sigue siendo incipiente debido a que su fundamento legal presenta una importante debilidad variando según los países: existencia de leyes nacionales específicas (Uruguay, Colombia, El Salvador, Honduras y Cuba); leyes específicas pero no en el ámbito nacional sino en ámbitos subnacionales (Argentina y México); países cuyo soporte es la Constitución Nacional (Bolivia, Ecuador y Venezuela); y otros países que tienen proyectos de ley en trámite en sus Congresos (Perú, Nicaragua y Guatemala) (Massiris, 2012b: 25-27).

La importancia estructural del **modelo de desarrollo** radica en que condiciona de manera directa la implementación de los planes de ordenamiento territorial propuestos y limitan sus efectos.

Sabemos que los planes de ordenamiento no pueden resolver muchos problemas estructurales, que trascienden las formas de uso y ocupación, como el de la pobreza o el de las formas de producción irracional, destructora de la naturaleza. Estas son problemáticas que no las puede resolver un plan de ordenamiento, sino que son parte de las lógicas estructurales de los sistemas productivos que corresponden, a su vez, a unas políticas de desarrollo y al mismo **modelo de desarrollo** que tenemos. En ese sentido, hay unas limitaciones del ordenamiento; aunque territorialmente se abarca todo el territorio, estructuralmente no lo puede enfrentar todo, y es donde surgen entonces los llamados proyectos estratégicos. (Massiris, 2012b:2)

Enfatiza asimismo, que “las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial no pueden seguir concibiéndose de manera desarticulada al modelo de desarrollo” (Massiris, 2012b:30) y citando el Informe GEOLAC3 del PNUMA 2010 (2012a:57) explica la vinculación entre los modelos de desarrollo implementados en AL y la degradación ambiental actual.

Hacia el año 2000, Massiris identifica cuatro grupos de países: en un extremo los que mantienen el pensamiento neoliberal ortodoxo con gobiernos de derecha y en el otro, gobiernos de izquierda o de centro izquierda que buscan nuevos modelos de desarrollo (2012a:71). En el medio se determinan dos grupos que a los fines de seleccionar los países para la presente investigación se unifican: gobiernos de izquierda, centroizquierda o socialdemócratas que son críticos del neoliberalismo y si bien proponen una salida a la profunda crisis socioeconómica y ambiental que presentan a través de fuertes medidas sociales, no logran romper con el modelo.

Para la selección de países se toma como punto de partida lo investigado por Massiris respecto a los Modelos de Desarrollo, Sistema de Producción y Evolución Política del Ordenamiento Territorial en AL elaborando un Cuadro Síntesis (Cuadro N°2).

Posteriormente, en base a los tres grandes grupos definidos en función de sus modelos de desarrollo, se actualiza el análisis de los diferentes acuerdos de integración regional realizado por Massiris (2012a: 64-66) poniendo el foco en la visión que tienen respecto al Desarrollo Sostenible y el Hábitat. Teniendo como base que uno de los países a analizar es **Argentina**, se selecciona a **Chile y Ecuador** considerados como los más representativos de los tres grupos identificados. (Cuadro N° 3)

Es importante destacar que **Argentina** mantiene un modelo “neo-desarrollista” desde 2003 a 2015 (período Kirchner – Fernández) en que el OT es considerado Política de Estado, sin embargo debido a los cambios políticos que se producen desde fines de 2015 (con la asunción de Macri como presidente) se evidencian profundos procesos de redefinición tanto del modelo de desarrollo como de conformación de bloques de integración regional; luego en 2019 resulta electa una fórmula presidencial que viene a revalidar el modelo previo (Fernández – Fernández). **Chile** mantiene un gobierno de “concertación” desde 1999 hasta 2010 y una alternancia desde 2006 a 2020 de presidentes que siendo de diferentes partidos políticos mantienen un mismo modelo “liberal” aunque con variaciones (Bachelet – Piñera) y un marcado sesgo de planificación urbanística aun cuando a partir de 2003 se inicia un proceso subnacional de Planes de OT; y **Ecuador** a partir de la nueva Constitución de 2008 mantiene una misma senda de desarrollo iniciada en el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) conocido como el “Gobierno de la Revolución Ciudadana”, en que el concepto del “Buen Vivir” y el OT se incorporan en una serie de instrumentos de política que los

sustentan. A partir de 2017 continua el modelo, si bien con variaciones, ya que asume como presidente el anterior vicepresidente de la Nación (Lenin Moreno).

Seleccionados Argentina, Chile y Ecuador se profundiza el estudio de sus modelos de desarrollo, antecedentes de planificación y políticas de OT en los Capítulos III, IV y V; posteriormente se aplican los criterios de hábitat definidos a partir del modelo conceptual –relacional a fin de realizar el análisis específico de los aspectos normativos e institucionales del OT y el hábitat por país.

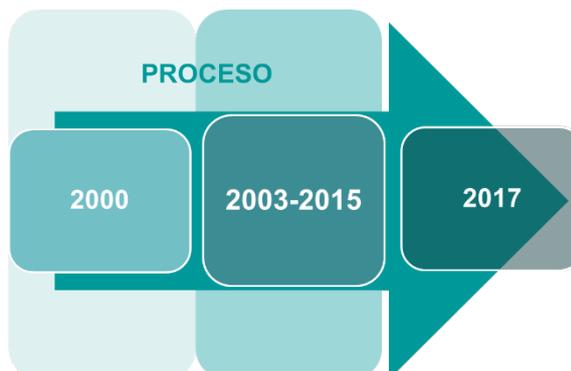
Como escala temporal de la presente investigación se hace foco en el período 2003 – 2015 pero se considera el análisis desde el 2000 y hasta el 2017 con el fin de comprender el proceso político en que los tres países se encuentran insertos; tanto en función de su modelo de desarrollo como de las políticas de OT. (Cuadro Nº 1 y Gráfico Nº 7)

Cuadro Nº 1: Criterios aplicados para la definición de la escala temporal de estudio

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE PAISES			
	DEMOCRACIA	MODELO DE DESARROLLO ESTABLE	PROCESO DE OT VINCULADO AL MODELO
ARGENTINA	1983 en adelante	Estadocéntrico NEO-DESARROLLISTA 2003 - 2015 /intento de ruptura del modelo 2015-2019/vuelta y redefinición del modelo previo a 2015	A partir de 2004 a través del Documento denominado: "Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT)".
CHILE	1990 en adelante	LIBERAL - Economía de mercado con énfasis social 1990 en adelante mantiene modelo aún con variaciones: 1990 a 2006 concertación bajo diferentes presidentes. 2006 -2020 alternancia	A partir del 2000 se encuentran documentos referidos al OT, a nivel subnacional se inician Planes de OT Regionales a partir del 2003. Se mantiene un marcado sesgo urbanístico.
ECUADOR	1980 en adelante	Alternativa del BUEN VIVIR 2007 - 2017 Gobierno de la Revolución Ciudadana. A partir del 2017 a 2021 continua el modelo.	A partir de la Constitución Nacional de 2008 se considera al OT como política de Estado y a los Planes de OT en todos los niveles territoriales de gobierno.

Elaboración propia en base a la bibliografía analizada

Gráfico Nº 7: Escala Temporal



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

Cuadro Nº 2: América Latina: modelos de desarrollo – sistemas de producción - evolución política de OT a 2015

	MOMENTOS POLÍTICOS	MODELO DE DESARROLLO	SISTEMA DE PRODUCCIÓN	TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL	EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA OT
DESDE LA CONQUISTA ESPAÑOLA HASTA 1930	Gobiernos militares autoritarios o bajo ocupación extranjera	Primario Exportador	Heterogeneidad Estructural: sector exportador más avanzado desarticulado del resto de la economía y sector de subsistencia (sist. productivo dual).	Organización del territorio en función de las infraestructuras potenciadoras del liberalismo económico proveedor de materias primas: sector agropecuario y producción minera. Desigualdades centro - periferia entre países e internamente.	_____
1940 - 1970	Mayor confrontación política: golpes de Estado, dictaduras, insurgencias combinadas con regímenes progresistas.	Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) Distintos Grados de Adopción: <i>Plena</i> : Argentina, Brasil, México; <i>Pasos Importantes</i> : Chile, Uruguay, Perú, Colombia; <i>Continúan con el modelo anterior</i> : Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela...	<u>Industrialización Sustitutiva de Importaciones:</u> papel activo del Estado (" <i>Estado de Bienestar</i> "); acumulación del capital a partir de la actividad industrial orientada al mercado interno. Desarrollo de la Industria Nacional que no resuelve la heterogeneidad estructural heredada, sumándose la economía informal ligada al subempleo urbano.	Fuertes desequilibrios socioespaciales y ambientales: industrialización y explotación intensiva de recursos naturales y acelerado crecimiento demográfico derivado del modelo. El <i>territorio</i> se incorpora en las políticas de desarrollo regional como espacio económico: fuente de recursos, soporte de inversiones y marco de actuación de sectores públicos y privados.	<u>Planificación Regional</u> (Desarrollo Integrado de cuencas hidrográficas, regionalización del territorio, polos de crecimiento y desarrollo rural integrado) de <i>carácter estratégico con visión económica</i> (sectorial)
1980 en adelante	A partir de la segunda mitad de los años 80 los regímenes militares pierden fuerza. Distintos grados de democracia .	Neoliberal: implementación guiada por el "Consenso de Washington" (1989).	<u>Globalización: Sistema Capitalista Mundial Economía de Mercado</u> En AL debilitó la economía de los países al someterla a la volatilidad del capital financiero especulativo, fuerte precarización del trabajo y crecimiento casi nulo, aumento del déficit fiscal y altas tasas de inflación.	Reglas de funcionamiento del mercado carecen de sentido territorial: aumento de brecha entre ricos y pobres. Fragmentación socio territorial. Degradación de las condiciones ambientales. Catástrofes que afectan a los grupos sociales más vulnerables. Vulnerabilidad ante el cambio climático.	<u>Fines del 70:</u> Inicio de políticas de OT ligadas a la <i>regulación del suelo urbano</i> <u>Década del 80:</u> Visión del OT ampliada a escalas regionales, nacionales y objetivos ambientales (poco viables bajo la lógica del modelo). Óptica sectorial. Política de descentralización territorial. <u>Década del 90:</u> Ordenamiento Territorial con enfoque ambiental asociado a la zonificación de usos del suelo y preservación del patrimonio histórico - cultural. Cumbre de Río (1992); Informe Bruthland. <i>Contradicciones</i> entre la concientización de los problemas ambientales y la reducción de los controles como parte de los ajustes estructurales del modelo.
Fines del 90 y ppios 2000:	Distintos grados de Democracia .	Crisis y cuestionamiento del modelo neoliberal	Crisis económicas: México, Argentina, Ecuador, Bolivia entre otros	Problema Estructural Sistémico. Inicuidad socio territorial.	Prevalece la concepción de la Política de OT complementaria a la Planificación Sectorial.

MOMENTOS POLÍTICOS	MODELO DE DESARROLLO	SISTEMA DE PRODUCCIÓN	TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL	EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA OT
Distintos grados de Democracia.	<p><u>Gob. de derecha que mantienen el neoliberalismo ortodoxo:</u> México, Honduras, Colombia, Perú, Chile, Panamá</p> <p><u>Gob. de izq. o centro izq. que sin romper las políticas neoliberales hacen énfasis en lo social:</u> Brasil, Argentina, Uruguay</p> <p><u>Gob. de izq. o socialdemócratas, críticos del neoliberalismo pero sin alternativa clara:</u> Paraguay, Costa Rica, Guatemala, El Salvador</p> <p><u>Gob. de Izq. o centro izq. que buscan romper con las políticas neoliberales buscando Modelos Alternativos de Desarrollo:</u> Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua</p>	<p>Nuevas líneas de pensamiento de desarrollo que plantean la necesidad de PP reguladoras de la economía que protejan los grupos sociales más vulnerables y produzcan bienes públicos. Sin embargo sigue viéndose la economía, población e infraestructuras sin su integración con las condiciones físico-ambientales, sociopolíticas, histórico-culturales y político-territoriales.</p>	<p>Casi todos los países establecen Políticas de Ordenamiento con diferentes enfoques:</p> <p>El desarrollo sigue pensándose sin considerar su base territorial. El OT subordinado a los objetivos y metas macroeconómicas y políticas de desarrollo económico. Resultados modestos en la aplicación de los instrumentos de OT establecidos por los diferentes países debido al predominio de los enfoques sectoriales y desarrollistas, corrupción y ausencia de voluntad política y administrativa para hacer cumplir dichos planes (Massiris 2006: 214-220)</p> <hr/> <p>Consolidación del enfoque integral de Bolivia y Ecuador. Se amplía el enfoque Ambiental con la Gestión de Riesgos. Revalorización del territorio rural. Enfoque de género y de derechos. Varios países discuten proyectos nacionales de OT.</p>	<p><u>Planificación socioeconómica con énfasis urbano - regional:</u> Chile, México.</p> <p><u>Planificación Física - espacial con énfasis urbanística:</u> Argentina, Colombia, Brasil, etc.</p> <p><u>Planificación Física con énfasis ambiental:</u> Perú, Paraguay, Uruguay, etc.</p> <p><u>En Proceso de Redefinición:</u> Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua</p>
				Elaboración Propia en base a Massiris, A. (2006, 2008, 2012a, 2012b, Conferencias UNCuyo, 2015)

2.2.1 Argentina

Modelo Neo desarrollista (2003-2015): estadocéntrico con un discurso opositor a las políticas neoliberales pero sin lograr romperlas. Estado promotor con fuerte énfasis social. A partir de 2015 el Gobierno elegido (Alianza representada mayoritariamente por los partidos Pro y Radicalismo) propone un cambio hacia un modelo liberal.

Se considera a **Argentina** como un miembro representativo del MERCOSUR. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración regional iniciado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En sus inicios presenta un carácter netamente comercial vinculado al neoliberalismo siendo su principal objetivo la creación de un mercado común con unión aduanera.

En procesos posteriores se incorpora lo político, difiriendo sustancialmente de lo propuesto en sus inicios e incorporando la dimensión social de manera relevante en el proceso de integración. Esto se debe a las transformaciones políticas de la región sudamericana a comienzos del siglo, como es la paulatina asunción de presidentes progresistas: Tabaré Vázquez (2005) y Mujica (2010) en Uruguay; Lula da Silva (2003) y Dilma Rousseff (2011) en Brasil; Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández (2007) en Argentina; lo que genera una revisión de los grandes objetivos centrales y la incorporación en 2006 de Venezuela y en 2015 de Bolivia.

En 2005 se crea el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el que a través de un aporte anual de sus socios financia proyectos que buscan promover la competitividad, la cohesión social y la reducción de asimetrías entre los integrantes del proceso. En 2007 se crea el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), según palabras del ex presidente de Brasil, Lula da Silva para darle “un rostro humano” exponiendo que:

“...solamente la libre circulación de bienes, servicios y capitales no es suficiente para sostener la integración económica y, al mismo tiempo, superar la fractura social que persiste en la región. La armonización y coordinación de las políticas públicas de protección y promoción social se han convertido en un requisito obligatorio para el desarrollo regional.” (Prólogo del libro: La Dimensión Social del Mercosur. Marco Conceptual, 2012)

El abordaje social se pretende desde una visión de recuperación de la historia y particularidades de cada país, y por ende de las posibilidades reales de desarrollo; aprobándose en 2011 el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que cuenta con indicadores

y objetivos específicos referidos a la erradicación de la pobreza, desigualdades, educación, salud, diversidad cultural, sustentabilidad ambiental entre otros. El enfoque territorial se basa en reconocer las disparidades dentro y fuera de cada país que compone el bloque siguiendo el “principio de igualdad de oportunidades que los Estados deben garantizar a sus pueblos” diseñando políticas públicas sociales desde las características propias del territorio y en la visión del desarrollo como desarrollo humano integral.³⁸

Proponen una reelaboración del concepto de desarrollo:

No supone echar por tierra la relevancia del crecimiento económico, sino someterlo a los intereses y necesidades de la población, con un especial cuidado en la preservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente. (La Dimensión Social del Mercosur, 2012:67)

En 2014 se produce un acercamiento entre el ALBA y el MERCOSUR en cuanto a la creación de una Zona Económica Complementaria (Declaración XXVIII Cumbre Presidencial de MERCOSUR).

Sin embargo en el año 2016 en función de los cambios acaecidos en la Región (nuevos presidentes en Argentina, Brasil y Paraguay de corte más liberal) se marca un nuevo giro en las relaciones de los miembros del Mercosur; produciéndose importantes conflictos de carácter político entre algunos de ellos, especialmente con Venezuela.

2.2.2 Chile

Modelo Neo estructural o liberal (1990 – 2018): híbrido estado – mercado, mantiene modelo neoliberal heredado y apunta a disminuir el carácter focalizado y residual que se le dio a los servicios sociales del Estado. Es importante mencionar que Michelle Bachelet y Sebastián Piñera han mantenido una alternancia como presidentes, desde 2006 a 2020 en que termina el mandato actual de Piñera.

Chile es un referente del espacio de acuerdo regional denominado “**Alianza del Pacífico**”. Esta Alianza que se crea en 2011 por Perú, Colombia, México y Chile es una iniciativa de integración regional profunda que busca beneficiar a su población a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

³⁸ La Dimensión Social del Mercosur. Marco Conceptual (2012:36-57): incorpora conceptos de Max Neef (1986), Terra (1990), Sen (1992), Gough (2003) entre otros.

Propone conformar un mercado común pero sin alcanzar una unión aduanera tal como lo promueve el Mercosur. Enfoque comercial y no político; sin embargo muestran políticas comunes especialmente las de corte neoliberal en el manejo de su política exterior, fomentando el regionalismo abierto y focalizando su estrategia en las relaciones con Asia - Pacífico. Son representantes de un mercado modelo de apertura, liberalización y desregulación económica y comercial (Bernal-Meza, 2013 citado por Bartesaghi, 2014:6). Los países miembros, además firmaron un conjunto de tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, Japón, Australia, Malasia, entre muchos otros.

En el Acuerdo Marco constitutivo de la Alianza firmado en 2012 se afirma que “...la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los Estados de América Latina avancen en su desarrollo económico y social sostenible”. De este modo queda plasmado que se concibe el desarrollo sostenible desde una óptica sectorial que privilegia lo económico por sobre lo social.

Cabe aclarar, que Argentina en 2016 de la mano de la nueva gestión del Presidente Macri, ingresa a la Alianza como Estado Observador³⁹ marcando un evidente acercamiento al bloque. En el mismo año, Macri y su par mexicano, Enrique Peña Nieto, firman 17 acuerdos bilaterales de integración y cooperación fundamentalmente económica⁴⁰.

2.2.3 Ecuador

Modelo del “Buen Vivir” como alternativa al desarrollo (CN: 2008 en adelante): presenta una alternativa al desarrollo en oposición al neoliberalismo y la economía “verde”. Visión biocéntrica y comunitaria que incorpora una redefinición del Estado y los Derechos de la Naturaleza, entre otras conceptualizaciones.

Ecuador se considera un país representativo del espacio regional denominado: “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA-TCP), el cual es creado en el año 2004 mediante un acuerdo bilateral entre Venezuela y Cuba, siendo sus miembros a 2015 Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas.

³⁹ Argentina en 2016 pasa a ser el 49 país que ingresa como “Observador” a la Alianza del Pacífico.

⁴⁰ https://infocielo.com/nota/71738/macri_y_pena_nieto_avanzan_en_un_acuerdo_de_libre_comercio_para_la_region/

Es un bloque de países ideológicamente afines en oposición al modelo económico neoliberal, al ALCA, a los tratados de libre comercio y a la Alianza del Pacífico. Busca ser una alternativa a dicho modelo de desarrollo. Propone un Desarrollo Sostenible concebido en términos de Desarrollo Sustentable con justicia social, de soberanía de las Naciones y derecho a la autodeterminación; creación de ventajas cooperativas en oposición al concepto de ventajas competitivas; prioriza lo social y cultural sobre lo comercial. Funda en 2008 el Banco del Alba y en 2010 empieza a ser utilizada la moneda digital común del SUCRE (siglas de Sistema Unitario de Compensación Regional). La unidad fue proyectada como una moneda virtual de cuenta y de valor y no como una divisa con organismo emisor de piezas y billetes. Su objetivo fue reemplazar al dólar en el comercio interregional.

En 2013 Uruguay suscribe su adhesión al sucre, a pesar de no formar parte del ALBA y en 2014 se produce un acercamiento de este bloque con el MERCOSUR donde en la Declaración de la XXVIII Cumbre se promueve la constitución de una “Zona Económica Complementaria” con ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE.

En cuanto a la vigencia del ALBA, según Hernández y Chaudary (2015) se perfilan 3 posibles escenarios: 1) el ALBA se articula al modelo de integración del regionalismo tradicional y regionalismo abierto (acercándose al neoliberalismo, pareciendo ésta la más improbable); 2) el ALBA se convierte en un proyecto revisionista acercándose al neo-desarrollismo y convergiendo ALBA-MERCOSUR; y 3) se consolida como un nuevo modelo de integración regional, ALBA TCP Revolucionario.

Estos escenarios, a partir de 2016 sufren modificaciones toda vez que el MERCOSUR transita una fuerte crisis interna alejándose de los principios del ALBA.

Cuadro N° 3: Acuerdos de Integración Regional representativos a 2015 de los países seleccionados - visión del desarrollo sostenible

		Tipo de Acuerdo	Enfoque	Modelo de Integración Regional	Desarrollo Sostenible	Visión
ALIANZA DEL PACIFICO Chile	2011 en adelante...	Libre Comercio	comercial	Regionalismo Abierto - Modelo de Apertura, liberalización, desregulación económica y comercial	Desarrollo Económico y Social Sostenible	Sectorial (económica) Antropocéntrica
MERCOSUR Argentina	1991 ...	Mercado Común con unión aduanera	comercial	Modelo vinculado al neoliberalismo		
	2003 - 2014	Instituto Social del Mercosur (ISM)	político - social	Neodesarrollismo (transformación en la forma del desarrollo capitalista)	Desarrollo Humano Integral (DHI)	Antropocéntrica - integral
	2015...	en redefinición más cerca de la AP				
ALBA Ecuador	2004 en adelante...	en abierta oposición al ALCA, tratados de Libre Comercio y AP	político - social y cultural por sobre el económico	Propone un Regionalismo Autónomo - Alternativo Latinoamericano	Desarrollo Sustentable con justicia social, soberanía de las naciones y autodeterminación	Biocéntrica - integral

Elaboración propia en base a Gudynas, Buonomo (2007:22-25); Hernández, Chaudary (2015) y SELA (2014)

2.3 Análisis de la Política de OT y sus principales instrumentos de política

El análisis de la **Política de OT** por país, dentro del período temporal definido (2000 – 2017), se basa en considerar dos dimensiones: la **dimensión normativa** como base jurídica que sustenta los objetivos de la política; y la **dimensión institucional o administrativa** que viabiliza (o no) la implementación de la política.

El proceso de análisis parte de comprender, en primera instancia, el Modelo de Desarrollo, el Sistema de Gobierno de cada país y la Organización Territorial del Estado definida en sus normas constitutivas (esto es necesario debido a que dicha organización define las instituciones, sus competencias y condiciona la implementación de las políticas). Comprendido este **contexto estructural de la Política de OT**, se analiza la normativa y documentos de política a nivel nacional y subnacional a fin de comprender si existe coherencia multinivel en la construcción de la política.

Se hace foco en identificar si existe una política específica de Hábitat que considere a los factores que lo componen desde una concepción integral y sistémica y si, en el texto de la normativa de OT se encuentran contemplados los criterios generales y específicos referidos al hábitat que surgen del “modelo conceptual-relacional”.

Se considera indispensable verificar si existen mecanismos de coordinación y concurrencia en la planificación de las Políticas Públicas Sectoriales (PPS) involucradas en la construcción del hábitat, entre sí y en relación a la Política de Ordenamiento Territorial debido a las interrelaciones existentes entre ellas; las que se plasman en el territorio.

La incipiente implementación de las Políticas de OT no sólo en América Latina sino también en otros países como Portugal⁴¹ posiciona a éstas de manera asimétrica con relación a las Políticas Públicas Sectoriales, conjuntamente con otros factores como: la fragmentación de la comunidad técnico – científica en materia de OT; la posición marginal en el contexto de las prioridades gubernamentales; y la imagen intrusiva que tienen ciudadanos y gobernantes de la misma así como la escasa actuación de movimientos sociales a su favor, no siendo el mismo caso para las políticas ambientales. (Ferrão, 2017)

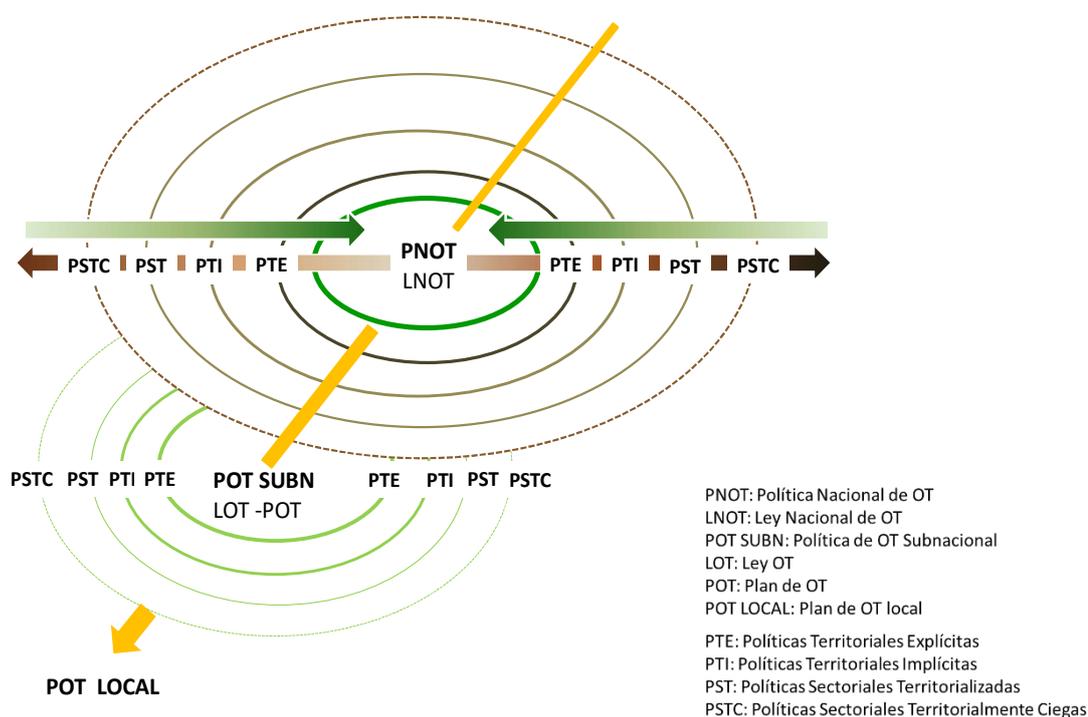
Joao Ferrão en oportunidad del VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina (04 de Octubre de 2017), expone lo que él denomina: “tipología de políticas en función de su relación con el territorio”. Esta tipología contempla cuatro (4) grupos de políticas que deben verse desde un punto de vista dinámico: **políticas territoriales explícitas** (por ejemplo políticas urbanas, políticas rurales); **políticas territoriales implícitas** (por ejemplo políticas que estructuran el territorio como puede ser la política de transporte o políticas que ocupan el territorio como puede ser la política agraria); **políticas sectoriales territorializadas** (como por ejemplo la política habitacional, política de empleo o de innovación) y el grupo de **políticas sectoriales territorialmente ciegas** (como por ejemplo la política de defensa). La inclusión de una u otra política en cada grupo dependerá del manejo de las mismas en cada país. Lo cierto es que toda política, ya sea económica, social, cultural o ambiental se expresa territorialmente de manera explícita o implícita.

Esta descripción ayuda a comprender la importancia de concebir a la Política de OT de tal modo que a través de un proceso sociopolítico se convierta en una verdadera **Política de**

⁴¹ En Portugal el OT como política pública autónoma se considera recién a partir del año 1998.

Estado⁴². También es fundamental la dimensión instrumental de la política, a fin de implementar acciones que permitan la concurrencia de las políticas públicas sectoriales en el territorio, en concordancia con el modelo territorial definido debiendo conformar un sistema integrado de normas nacionales y sub-nacionales que constituyan una base sólida para la gestión territorial, evitando inconsistencias dentro del marco jurídico y propiciando la complementariedad con otros instrumentos de política.

Gráfico N° 8: Tipología de políticas en función de su relación con el OT



Elaboración propia en base a Ferrão, J., 2017

Para poder comprender el **subsistema político – institucional** dentro del Sistema de Ordenamiento Territorial de cada país en función del modelo conceptual relacional se cotejan los resultados obtenidos del análisis directo del cuerpo normativo y documentos oficiales en materia de OT de cada país con otras fuentes, a fin de profundizar a partir de distintos enfoques identificando inconsistencias.

⁴² Según Cueto y Guardamagna (2013:75-78) una **Política de Estado** es el resultado de un proceso socio político no exento de la “conflictividad de base que se produce y reproduce en el ámbito de las políticas”, a partir de la cual se llega al consenso en una co-construcción Estado/Sociedad permanente; donde el Estado debe conducir el proceso más allá del componente ideológico de un gobierno, encarnando valores de la sociedad que perduran en el tiempo. Las Políticas de Estado tratan de definir criterios para resolver problemas de carácter estructural para el desarrollo de una Sociedad.

Las **fuentes** utilizadas son: *a)* normativa referida al OT y hábitat a escala nacional y subnacional ofertadas en páginas de instituciones gubernamentales y repositorios legales; resultando necesario vincular con las de urbanismo, vivienda y ambiente por su relación directa en la configuración del hábitat y el territorio; *b)* análisis críticos obtenidos en páginas oficiales *on line* de organizaciones internacionales y nacionales; *c)* publicaciones académicas de diferentes autores disponible en forma *on line* y/o impresa (libros, parte de libros, artículos de revistas con referato); *d)* tesis doctorales sobre temáticas de ordenamiento, hábitat y ambiente publicadas en sitios *web* de universidades; *e)* artículos periodísticos sobre la temática publicados en los principales periódicos de los países analizados; *f)* publicaciones de autores que forman o formaron parte de diferentes gestiones de gobierno y de organismos de control.

Identificadas las fuentes y organizados los documentos de análisis por país se inicia una investigación exhaustiva que considera las dos dimensiones: la **dimensión normativa** y la **dimensión político institucional o administrativa**. El análisis se enfoca en identificar la existencia o no de los criterios generales y específicos definidos a partir del modelo conceptual – relacional. Además se identifica la etapa del ciclo de la política en que se encuentra cada país.

Posteriormente se realiza un análisis crítico por país siguiendo un **esquema analítico común** a partir de tres acercamientos de análisis: los dos primeros tienen que ver con el **contexto** en que se insertan las incipientes políticas de OT y de Hábitat; y el tercero es el **análisis del contenido** de los instrumentos de política a escala nacional.

El PRIMER acercamiento de análisis se realiza a partir de comprender el modelo de desarrollo adoptado, la noción de ordenamiento territorial, hábitat y ambiente que se encuentra en la Ley de Leyes de cada país (Constitución) y su relación con la **sustentabilidad en el manejo de los Bienes Comunes Naturales (BCN)** a partir de las medidas efectivamente dispuestas.

El SEGUNDO acercamiento de análisis se basa en conocer si es viable la implementación de una gestión del territorio y del hábitat con integración operativa (coordinación multinivel) e integración orgánica (coordinación transversal de las políticas públicas sectoriales con injerencia) a partir de la coherencia entre la estructuración del sistema de gobierno, la

organización territorial del estado y las competencias territoriales otorgadas por el marco normativo para el OT y el Hábitat.

Para lo cual se hace necesario conocer la existencia y contenido de las leyes en la materia y comprender los antecedentes de planificación urbanística, habitacional y ambiental que poseen estructuras organizacionales históricas que condicionan fuertemente las incipientes políticas e instituciones para el OT y el Hábitat.

Estos acercamientos están relacionados con la **legalidad** otorgada a través de las normas vigentes y con la **legitimidad** en función de los procesos de participación llevados a cabo; así como en relación a la existencia de **un sistema administrativo congruente** que sustente la política.

A partir de esta comprensión sistémica del **contexto** en que se insertan las incipientes políticas de OT y políticas de Hábitat es que se realiza un TERCER acercamiento, analizando el **contenido de las leyes y/o planes de OT a nivel nacional** existentes por cada país. El objetivo es identificar si en su contenido se contemplan los criterios generales y específicos identificados a partir del modelo conceptual relacional para la consecución de un hábitat adecuado, en el que se considera al hábitat como un subsistema parte del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT).

CAPÍTULO III: ARGENTINA

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y/O PLANES DE OT

El análisis de la Política y/o Planes de OT de Argentina, durante el período determinado (2003-2017), se realiza a partir de una exhaustiva revisión documental de legislación y documentos de organismos públicos; además se contrasta dicha documentación con estudios de teóricos e investigadores, artículos periodísticos y publicaciones de referentes del ámbito de estudio.

Tabla Nº 1: Argentina: Instrumentos analizados y fuentes consultadas

DOCUMENTOS OFICIALES
Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo (1972)
La Dimensión Social del MERCOSUR. (2012)
Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional: poderes, características, funciones, competencias, recursos. (2014) Congreso de la Nación.
Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros. (2010). Experiencia de Ordenamiento Territorial en la Argentina.
Políticas Sociales del Bicentenario, Un Modelo Nacional y Popular. (2010).
Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT).
1816 – 2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial (PET). Avances I, II y III
Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina - Informe Final. (2012). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
Los territorios del futuro: escenarios prospectivos del territorio argentino y sus regiones hacia el año 2026. Documento Final. (2013) Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
Una década al cuidado de los fondos públicos. Gestión ambiental. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. Despouy (2015)
Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan (AM-SJ) 2012
Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la Provincia de Mendoza” (2007) CONICET - UNCUYO

LEGISLACIÓN

Tratado para la Constitución del Mercosur (1991)

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2012)

Constitución de la Nación Argentina (1994)

Decr. Nac. Nº 1.715 PEN

Ley Nac. Nº 24.464, Sistema Federal de la Vivienda. Argentina

Ley Nac. Nº 25.675 General del Ambiente. Argentina

Ley Nac. Nº 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

Ley Nac. Nº 27.453. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana de Barrios Populares

Decreto Nac. Nº 358/2017: Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)

Res. Nº 122-E-2017: Plan Nacional de Vivienda y Hábitat

Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2012)

Proyecto de Ley Nac. de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Expte. 1.764-D-2009

Proyecto de ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional. Expte. Nº 2.563-D-2009

Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable (COFEPLAN, 2010)

Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN). Expte. Nº S-2.826/2011

Ley Nº 2.930. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de BA

Decreto-Ley Prov. Nº 8.912 (1977)

Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (1977)

Ley Nº 14.449. Ley de Acceso Justo al Hábitat. Buenos Aires, Argentina

Ley Prov. Nº 4.886. Uso, fraccionamiento y ocupación del suelo de la Zona Oeste del Gran Mendoza.

Ley Prov. Nº 5.804. Zona de interés y utilidad pública sujeta a expropiación Oeste del Gran Mendoza

Ley Prov. Nº 5.961. Ley General de Preservación del Ambiente. Mendoza, Argentina

La Ley Nº 6.086. DR Nº 594 (1996). Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la Provincia de Mendoza.

Ley Prov. Nº 8.051. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS). Mendoza.

Ley Prov. Nº 8.999. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT)

Ley Prov. Nº 7.543. Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta.

Ley Prov. Nº 9.814. Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Prov. de Cba.

Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan (AM-SJ) 2012

INVESTIGACIONES / PUBLICACIONES ACADÉMICAS

Corti, M. (2009, 2010)

Facultad de Agronomía de la UBA. (2013)

Féliz, M. (2011)

Gudiño, M.E. (2008, 2010, 2015)

Gudiño y otros (2017)

Lentini, Palero y otros (2009, 2011)

Liceda, S. (2008, 2011, 2012, 2016, 2017, 2018, 2019)

Melaj, A. (2014)

Paz, J. (2016) UNICEF

Petrelli, H. (2009)

Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007)

Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2014)

PÁGINAS WEB

<https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan>

<https://www.argentina.gob.ar/interior/institucional>

<http://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx>

<http://cofema.ambiente.gob.ar/>

www.cafedelasciudades.com.ar/

<https://www.idera.gob.ar/>

<https://ppo.mininterior.gob.ar/>

PERIÓDICOS

Infobae

Diario Los Andes

Pregón Agropecuario

La Izquierda Diario

Conocer la Política y/o Planes de OT en Argentina implica partir de la concepción del modelo de desarrollo en el cuál se sitúa, el sistema de gobierno imperante y la forma de organización del territorio, unidades administrativas a las que se delegan determinadas competencias; como también conocer los antecedentes de planificación, el inicio de la política de Ordenamiento Territorial y cómo se concibe dentro de ésta al hábitat.

1. MODELO DE DESARROLLO

La convocatoria anticipada a elecciones en el año 2002 y consecuente elección de Kirchner como presidente deja claro, según Félix, M. (2011:80), que la crisis de los noventa había dejado lugar a un nuevo ciclo de expansión capitalista. Este ciclo, de cuño **neo desarrollista**, se caracteriza por “una renovada acción del Estado con el objetivo de promover la valorización del capital en el nuevo marco estructural construido en los años del neoliberalismo y, sobre todo, teniendo en cuenta la recomposición del poder de clase de los/as trabajadores/as”. Asimismo expresa que “esta nueva forma de desarrollo es la continuidad - en la ruptura- del neoliberalismo” (pág. 81) manteniéndose el saqueo de las riquezas naturales, representando las exportaciones vinculadas a ellas, el 70% del total.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner cuestionan el modelo neoliberal y adoptan desde el año 2003 al 2015 un **modelo “nacional y popular”** tal como lo autodefinen⁴³. Se presenta de este modo un gobierno **estadocéntrico** con un discurso opositor a las políticas neoliberales pero sin lograr romperlas. **Estado promotor con fuerte énfasis social.**

Los conceptos expuestos en el Glosario que compone el Tomo II de Políticas Sociales del Bicentenario, un “Modelo Nacional y Popular”; dan cuenta de una permanente y fuerte crítica al neoliberalismo y al ajuste estructural implementado desde el ideario del Consenso de Washington y define, como auténtico eje y horizonte del modelo, lograr un país con

⁴³... “Por eso, aquí se exponen decisiones asumidas y defendidas, marcos teóricos de referencia desde donde elegimos pararnos para pensar y actuar, para definir, junto a la gente, las políticas públicas de nuestro país. Decisiones y elecciones que se enmarcan en el modelo de país iniciado por Néstor Kirchner en el año 2003 y que se profundiza desde el 2007 con el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, con fuerte contenido nacional y popular.” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 2010:28.

mayor justicia social a través de la recuperación de la política como herramienta de transformación social. (Pág. 54)

Asimismo, explicita que el crecimiento económico se concibe no como un fin en sí mismo, sino como un medio para garantizar el **desarrollo humano integral**⁴⁴ y defiende la democracia participativa como bandera en oposición a la democracia representativa:

...la democracia como un sistema de gobierno en el cual la participación del pueblo es imprescindible. Por eso, en el marco de este paradigma, la organización y la capacitación popular ocupan un lugar fundamental, ya que no hay auténtica democracia sin la participación activa y consciente del pueblo y sus organizaciones sociales. (p. 29)

El **desarrollo** se centra en el ser humano con énfasis puesto en las estrategias locales - Desarrollo Local Sustentable⁴⁵ -, sin perder de vista la estrategia regional y nacional (p.31), con un **Estado promotor**, activo con fuerte inversión social:

... un Desarrollo que tenga como protagonistas a los sujetos, fortaleciendo sus capacidades (capital humano), las redes sociales o tejido social, a través de las distintas formas de organización (capital social), y promoviendo la solidaridad como eje central de estas nuevas costumbres, valores, tradiciones (ética). (p.42)

En la definición conceptual de la **economía social** se acerca a la concepción ecuatoriana sin embargo, queda a futuro la concreción de un posible sistema económico integrado, no superando la visión segmentada de la economía, tal cual lo expone: “El potencial de la economía solidaria consiste en que, poco a poco, esta estrategia defensiva de supervivencia puede transformarse en una opción social, económica y política” (p.43). La noción de **integralidad y equidad territorial** se menciona en este Documento siempre relacionada a la justicia social. (p. 91, 92)

En cuanto a la **Política de Ordenamiento Territorial**, queda definida como Política de Estado a partir de 2004 a través del Documento denominado: “**Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**” (PENDOT). Afirma que el Estado debe tener un rol activo, promotor y estratégico en la construcción de dicha Política y define el **Modelo Territorial Argentina 2016** de la siguiente manera:

⁴⁴...”concebimos que el desarrollo humano integral implica: igualdad, participación, seguridad, gobernabilidad y sustentabilidad, en el marco de una sociedad participativa y un Estado activo, promotor y presente.” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 2010:104.

⁴⁵ Desarrollo Local Sustentable: sus aspectos más significativos son alcanzar los objetivos tradicionales del desarrollo, esto es la satisfacción de las necesidades básicas e incremento de la productividad económica, pero a partir del uso sustentable de los recursos naturales en el largo plazo con el énfasis puesto en las estrategias locales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 2010:72.

...un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en donde cada habitante de este suelo y su comunidad haya logrado: 1. Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino. 2. Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen. 3. Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo. 4. Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas. 5. Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país. (p. 21, 22)

Como instrumento operativo principal para la implementación de la Política se crea el **Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT)** cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel Nacional, Provincial y Local. El SINDOT propone la generación de tres componentes básicos para poner en marcha los objetivos: 1) El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET); 2) El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) y 3) la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. (Pág. 25,26)

Durante 2015 el clima social se ve conmocionado y enrarecido por ser año electoral, sin perjuicio de ello, datos referidos a **pobreza** entran a jugar un papel importante. Un ejemplo de ello queda plasmado en diversos periódicos del país como es el caso del Diario Los Andes, 7 de abril de 2015⁴⁶ que expone que la falta de información oficial respecto a pobreza por parte del INDEC evidencia el propósito de ocultar que se está ante una realidad similar a la de los años 90. Economistas como Jorge Todesca, de Finsoport y dirigentes de la oposición como el diputado nacional por Camino Popular, Claudio Lozano, estiman que si se utiliza la medición tradicional del INDEC que es la que se usó hasta 2007, antes de la intervención de dicho organismo, y se hace una actualización de los precios **el nivel de pobreza se ubica en todo el país "entre 28 y 36 por ciento."**

El mismo matutino, el 29 de septiembre de 2016⁴⁷ difunde que el INDEC después de 3 años ha vuelto a dar datos oficiales sobre pobreza que revelan que **uno de cada tres argentinos es pobre y que el 6% de la población es indigente**. UNICEF en abril de 2016 publica el libro: "Bien – estar y Pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina"⁴⁸ que refleja una

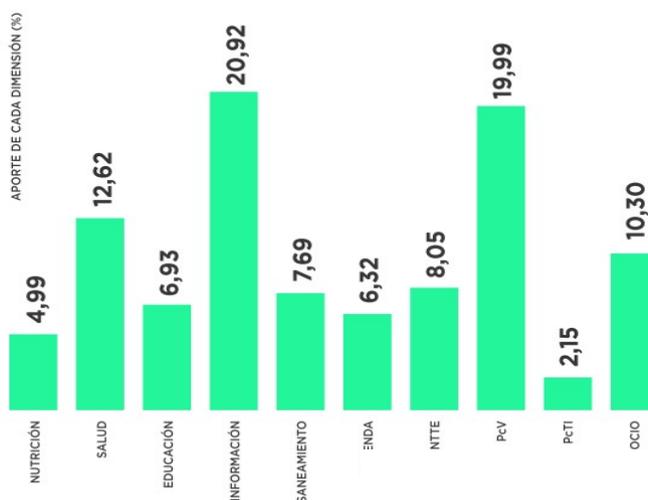
⁴⁶ <https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=especialistas-igualan-la-pobreza-actual-con-la-de-los-anos-90>

⁴⁷ <http://www.losandes.com.ar/article/oficial-la-pobreza-en-todo-cuyo-es-de-35-6>

⁴⁸ <https://www.unicef.org/argentina/informes/bienestar-y-pobreza-en-niñas-niños-y-adolescentes-en-argentina>. El objetivo de este trabajo es estimar y analizar el nivel y la estructura de la pobreza en la niñez y la adolescencia en la Argentina, para fechas recientes. Para ello se usan la Encuesta de Indicadores por Conglomerados Múltiples (MICS, por sus siglas en inglés) realizada en el país en los años 2011 – 2012 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del segundo trimestre de 2015. La información

investigación realizada a partir de datos de 2011 a 2015 y expone que el **30 %** (unos 4.000.000) **de niños y adolescentes en Argentina es pobre** y el **8,4 por ciento, extremadamente pobre**. Este estudio de investigación en vez de medir el nivel de ingresos de los hogares, hace foco en las carencias materiales y emocionales que impiden el desarrollo integral de los chicos de 0 a 17 años contemplando 28 indicadores de privación entre los que se encuentran las condiciones de saneamiento (disponibilidad de agua y saneamiento dentro del hogar), vivienda (hacinamiento y tipo de materiales) y ambiente (considerado este como las condiciones inadecuadas del lugar en que se encuentra la vivienda específicamente en cuanto a focos de contaminación cercanos y situación de inundabilidad). Ver Gráfico N° 9

Gráfico N° 9: Dimensiones de la Privación en Niños y Adolescentes en Argentina 2012 - 2015



Fuente: UNICEF, 2016:32

De acuerdo a estos datos, queda claro que el **desarrollo humano integral** propuesto como modelo país para 2016 no fue logrado.

Mauricio Macri asume en diciembre de 2015 la presidencia de Argentina representando a una Alianza de centro derecha, siendo su principal socio el Partido Radical. Su Gobierno marca un cambio en el modelo de desarrollo interno (hacia un neoliberalismo clásico) y un

es ordenada y sistematizada siguiendo dos métodos que tienen como base el análisis multidimensional: Bristol (UNICEF/CEPAL para América Latina) y OPHI/MODA (*Oxford Poverty and Human Development Initiative/Multiple Overlapping Deprivation Analysis*).

giro en la política externa en un marcado acercamiento con la Alianza del Pacífico - libre comercio - y la ruptura con Venezuela y UNASUR⁴⁹.

2. SISTEMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

El Sistema de Gobierno de la República Argentina es **representativo, republicano y federal**, coexistiendo dos clases: el nacional o federal – soberano – cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación y los gobiernos provinciales autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus propios territorios.

Los Gobiernos de provincia - actualmente 23 - son determinados por Ley del Congreso Nacional, quien fija sus límites. El régimen municipal es facultad propia de las provincias, dispuesto a través de la respectiva Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades sancionada por cada legislatura provincial. Ver Gráfico N° 13

Las provincias, según el Art. 124 CN, podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

La CN en su Segunda Parte “Autoridades de la Nación”, Título Primero, ordena la estructura estatal en base a la doctrina de separación de poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El Ministerio Público, fue incorporado al texto constitucional en su Art. 120º a partir de la reforma constitucional de 1994, como un órgano independiente del Gobierno federal que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de los intereses generales de la sociedad. Ver Gráfico N° 10 y N° 11

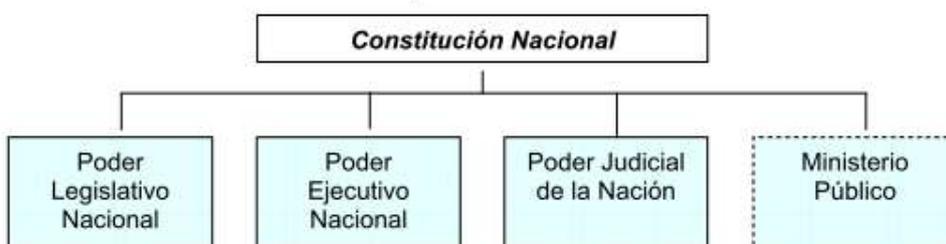
⁴⁹ El 12 de Abril de 2019 Argentina confirma que se retira de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) a través de una comunicación dirigida a la República del Ecuador en su calidad de Depositario y una nota detallada al Presidente Pro Tempore de este organismo regional, el Canciller del Estado Plurinacional de Bolivia. Expresa que "esta decisión fue tomada en el marco de la crisis que aqueja a ese Organismo, manifestada en la acefalia de la Secretaría General por más de dos años, así como una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos".

Gráfico N° 10: Organización Territorial del Estado Argentino – esquematización



Fuente: Congreso de la Nación Argentina, 2014:3

Gráfico N° 11: Organización del Gobierno Federal – esquematización



Fuente: Congreso de la Nación, 2014:4

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 en su Art. 123º consagra la autonomía municipal otorgándole nuevas competencias y funciones. Las provincias que a 2017 todavía no han reconocido y asegurado la autonomía municipal en sus constituciones son: Buenos Aires, Formosa, Mendoza, Salta y Santa Fe. Es así que los Municipios en Argentina cuentan con distintos grados de autonomía tanto institucional - administrativa como financiera y política.

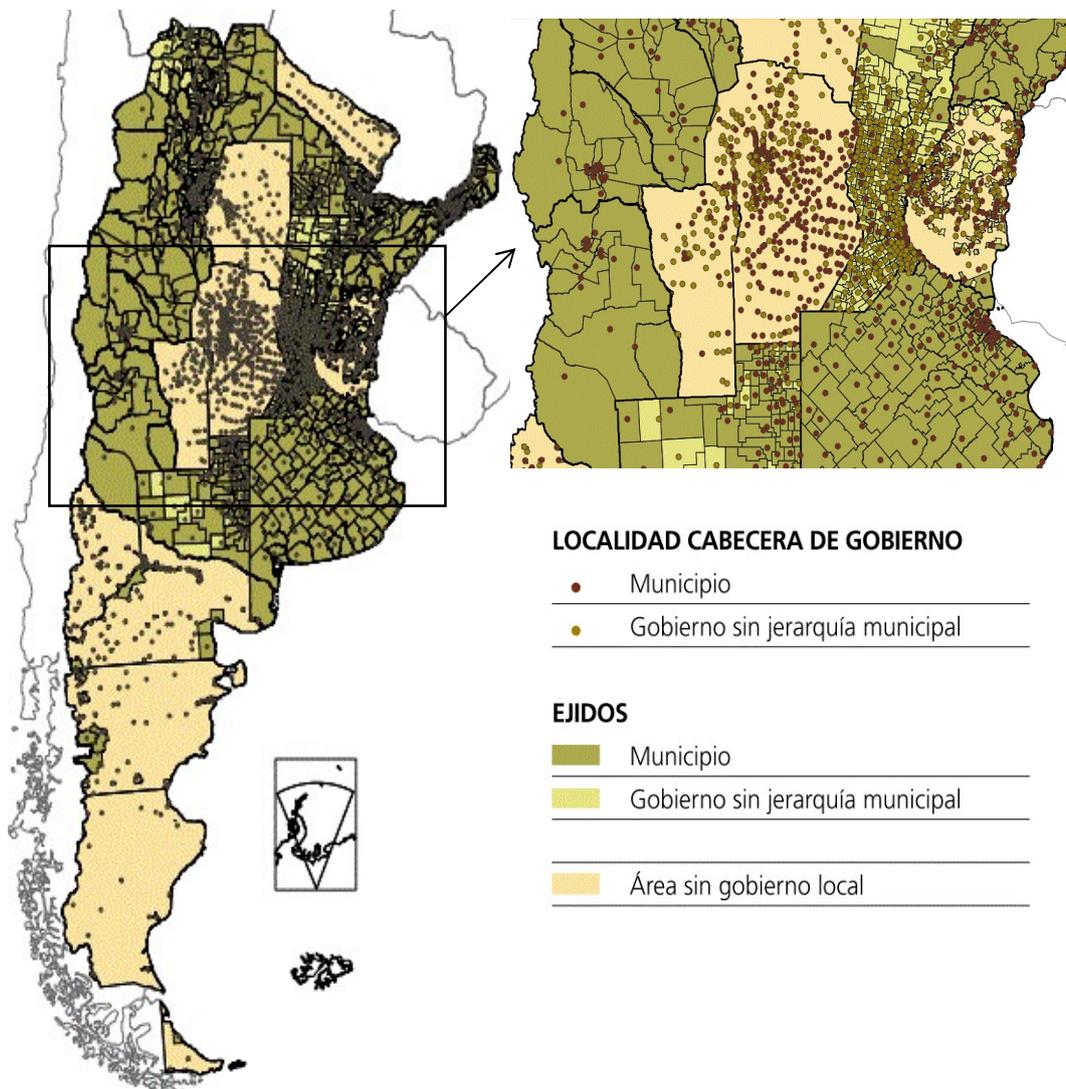
Los gobiernos provinciales tienen diferentes criterios para la creación de sus municipios y son establecidos en las propias Constituciones Provinciales y Leyes Orgánicas Municipales.

Desde la perspectiva jurídica existen diferentes denominaciones para los municipios: **1) Municipio – ciudad** (municipios ejidales): la jurisdicción y la competencia es dentro de la ciudad y no avanza sobre el área circundante. Las zonas rurales quedan fuera de la influencia municipal, son ejemplo de provincias que aplican este modelo Córdoba y Río Negro. **2)**

Municipio – partido: abarca la ciudad y la zona rural, limitando con otro municipio de igual tipo. En la ciudad cabecera se instala el municipalidad, el resto son delegaciones. Algunos ejemplos son: Buenos Aires, Mendoza, San Juan, La Rioja. **3) Municipio - distrito:** la ciudad de mayor importancia conforma el municipio y el resto de los centros urbanos constituyen la comisión vecinal; ejemplo Santa Fe. (Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina - Informe Final, 2012:112)

Lo más relevante de esta situación a nivel territorial son las diferentes competencias en relación a campo – ciudad, dando como resultado una trama compleja de administración del territorio que impacta a la hora de planificarlo. Ver Mapa Nº 1

Mapa Nº 1: Tipos de Gobiernos Locales de la República Argentina



Fuente: PET II/ Argentina Urbana, 2011:56

3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

3.1 Antecedentes de Planificación Territorial

El Documento denominado “Experiencias de Ordenamiento Territorial en Argentina” (2010) del Observatorio de Políticas Públicas, Cuerpo de Administradores Gubernamentales; hace un recorrido histórico de la ocupación del territorio nacional desde 1880.

En principio esta ocupación se basó en estrategias militares dirigidas a la confirmación de la soberanía nacional en vastos territorios que en ese momento estaban fuera de la administración central. Este proyecto de país puso fin a décadas de enfrentamientos civiles y su territorialidad expresa el triunfo de las fuerzas porteñas y su consolidación como garantes de la paz interior. (Pág. 12)

Este documento expone que los denominados Planes Quinquenales definidos por el Presidente J.D. Perón fueron decisivos para la conformación territorial. El primer Plan Quinquenal abarca el período 1947–1951 y fundamentalmente genera acciones para el desarrollo económico. El resultado de estos Planes fue la transformación de Argentina de un país esencialmente ganadero en un país agrícola–industrial. En lo que respecta a la territorialidad nacional, se aumenta el macrocefalismo de Buenos Aires. (Pág. 19)

El Desarrollismo como política propuesta por el Gobierno, a partir del año 1958 (Presidente: Frondizi) concibe fundamentalmente emprender obras de infraestructuras que a largo plazo darían sus frutos: industrialización, autoabastecimiento de petróleo y energía. (Pág. 20)

En 1963 el entonces Presidente Illia anuncia que el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) tendría a su cargo la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo el cual fue publicado en septiembre de 1964 y estaba concebido para fijar objetivos de desarrollo económico y social. Es el primer Plan que se basa en una metodología sustentada en datos científicos, expone la necesidad de contar con una base de datos seria sobre las necesidades del país, los recursos disponibles y sobre la manera de ordenarlos para satisfacer dichas necesidades. Propone que dicho Plan sea flexible con revisiones periódicas y ajustes y

defiende la necesidad de poner en marcha un planeamiento democrático “tomado por el pueblo”. (Pág. 21)

Como antecedente normativo a escala nacional se puede citar la Ley Nº.16.964 de “Institución del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” del año 1966 cuyos objetivos responden a determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo y la seguridad nacional. La misma divide el territorio nacional en ocho (8) regiones de desarrollo: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. Esquema que signó históricamente el desarrollo del país, a través de la designación de fondos según lo disponía el Consejo Federal de Inversiones (Arts. 36 a 39) creado por Decreto – Ley Nº 825 en el año 1963.

En el “Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina - Informe Final” (2012:13) se menciona que a partir de la vuelta de la democracia (1983), se recupera el debate institucionalizado acerca de la planificación urbana, regional y nacional, cuyo eje gira en torno al rol de la arquitectura en la ciudad en abierta polémica con los métodos y resultados de la planificación modernista, centralizada y tecnocrática.

Sin embargo, el nuevo contexto democrático resulta un momento más de debate que de acción concreta en el territorio. La mirada de la academia crece hacia lo social, lo ambiental y lo local pero, el contexto de crisis fiscal a nivel latinoamericano lleva a la aplicación de medidas estructurales como son la Reforma del Estado (1989) y la Ley de Convertibilidad (1991) consolidándose en todos los ámbitos, la ideología del neoliberalismo y la globalización.

La consolidación del neoliberalismo se produjo en la década del `90 durante el gobierno de Carlos Menem en donde el Estado nacional retrocede y toma un rol facilitador y promotor de la iniciativa privada; y es en este sentido que se puede decir que planifica por “omisión” reconfigurándose la relación territorial a partir de una fuerte crisis entre la explotación económica y el entramado social.

En este contexto, el discurso de la competitividad y la atracción de las inversiones se tornan hegemónicos y las ciudades son vistas como nodos estratégicos de un territorio-red, lo que genera la exclusión de un gran número de ciudades (Ciccolella, 2006 citado por Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2014:15). En este período se

producen grandes disparidades entre ciudades y hacia dentro de cada una de ellas, facilitando la fragmentación territorial y la segregación social. Estos territorios presentan profundas y constantes modificaciones libradas a las fuerzas del mercado y a la especulación inmobiliaria, situación a la que un Estado debilitado y carente de herramientas eficaces no logra hacer frente.

Lo social y habitacional es abordado desde diversos programas “llave en mano” en donde la localización está signada por la posibilidad de adquisición del terreno “más barato” produciendo una extensión de las ciudades con vacíos urbanos y avance hacia zonas rurales; o a través del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), programa “enlatado” de financiamiento internacional (BID), que se enfoca en dar soluciones a los asentamientos y villas que proliferan en torno de las ciudades emergentes: la prioridad es, manteniendo el sitio de localización, otorgar seguridad en la tenencia y dar soluciones de saneamiento ambiental y acceso a servicios básicos de electricidad, agua potable y evacuación de efluentes cloacales.

Según Fernández Wagner (2010), este tipo de programas han sido en general, intervenciones urbanas puntuales y sectoriales que no han logrado de manera efectiva la reducción de la pobreza, pues operan sobre los efectos de la misma actuando de manera remedial sin alcanzar la sustentabilidad deseada y sin sostenibilidad en el tiempo; trabajan de manera aislada con el entorno, favoreciendo los mercados informales de bienes y servicios del hábitat y potenciando el mercado de suelos.

El nuevo milenio llega signado por una fuerte crisis a nivel mundial debido a la aplicación de un capitalismo exacerbado a través de políticas neoliberales ambientalmente agresivas y excluyentes desde lo social.

Argentina, no escapa a ello y en 2001 se produce una de las crisis más grandes de la historia del país, generando la partida intempestiva (en helicóptero desde la Casa Rosada) del Presidente de la Nación, Fernando de la Rúa. Entre 2001 y 2003 hubo 4 presidentes interinos hasta que en el año 2003 fue elegido Presidente, Néstor Kirchner; comienza así un ciclo de **cuño neo desarrollista estadocéntrico**.

El proceso de Ordenamiento Territorial en América Latina comienza a partir del año 2000, tal como se sintetiza en el Cuadro N° 2 de la presente investigación. Argentina según la

tipología definida por Massiris (2012b:24) es un país que aborda el OT desde un enfoque físico – espacial con énfasis urbanístico.

El Ordenamiento Territorial en Argentina, según Petrelli (2009) tiene sus antecedentes en las cláusulas constitucionales que hacen referencia al desarrollo equilibrado interjurisdiccional:

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. CN. Cap. Cuarto Art 75, inc. 19, 2º Párrafo.

3.2 Ordenamiento Ambiental del Territorio

El presente apartado toma de base el desarrollo histórico y marco jurídico que se presenta en el Informe Sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación, Dr. Leandro Despouy denominado "Gestión Ambiental: Una década al cuidado de los fondos públicos" en el que cubre los aspectos destacados de la labor de la Auditoría General de la Nación (AGN) desde 2003 a 2015 a través de las observaciones y recomendaciones de casi 3.000 auditorías ambientales realizadas. Cabe mencionar que las funciones de la AGN le son dadas a través del Art. 85º la Constitución Nacional.

A nivel Internacional la temática ambiental adquiere relevancia en el año 1972 a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano desarrollada en Estocolmo. Argentina no fue ajena a ello y en 1973 crea la "Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano" en el ámbito del Ministerio de Economía. Queda demostrado con ello, el carácter económico y sectorial con que se aborda el cuidado del ambiente.

Si bien ya había antecedentes normativos para el manejo de recursos naturales, como es el Código de Minería de la Nación de 1886 y la Ley 2.797 de 1891 que prohíbe se arrojen residuos cloacales e industriales a los ríos; la Argentina incorpora en su derecho interno una serie de Convenciones y Protocolos de protección y conservación ambiental a partir de 1992 en consonancia con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la que toman fuerza los conceptos de desarrollo sustentable y cambio climático.

Un hito en la política ambiental argentina es la incorporación del Art. 41º denominado por la doctrina “cláusula ambiental” en la **Reforma Constitucional de 1994**. El mismo sigue los lineamientos prefijados en las antedichas Conferencias y reconoce explícitamente el **“derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano y equilibrado y la obligación de protegerlo y preservarlo para las generaciones actuales y las futuras”**. Es posible ver en esta concepción el carácter netamente antropocéntrico del tratamiento que se le da al ambiente, tal como se desarrolla en el apartado teórico de la presente investigación.

Algunas interpretaciones del párrafo tercero de este artículo no han sido coincidentes, en cuanto establece un nuevo esquema de distribución de competencias, otorgándole a la Nación la potestad de dictar normas de “presupuestos mínimos de protección ambiental”, en todo lo demás, las provincias mantienen las atribuciones otorgadas por el **sistema de gobierno representativo, republicano y federal**⁵⁰ (CN de 1853 Art.1º y Reforma Constitucional de 1994 Art. 1º) siendo su responsabilidad ampliar la protección ambiental según las especificidades de cada región. (Melaj, 2014:18)

A su vez, la Constitución Nacional dispone según su Art. 121º que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación" y en su Art. 124º explicita que "...corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

Los temas ambientales que cuentan con protección a través de leyes de presupuestos mínimos específicas son: residuos industriales, residuos domiciliarios, gestión y eliminación de PCB, gestión ambiental de aguas, información pública ambiental, gestión integral de residuos domiciliarios, bosques nativos, actividades de quema, preservación de glaciares y ambiente peri-glaciar y protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales. Hay, además, una extensa lista de otras leyes nacionales que no revisten estatus de presupuestos mínimos pero aun así tienen como objetivos la protección y cuidado del medio ambiente y el aliento al desarrollo sustentable. A su vez, la Nación se configura como autoridad de aplicación de convenios internacionales y de programas de financiamiento nacional.⁵¹

Tal como lo expresa Despouy (2015:9), desde la perspectiva de los derechos humanos, la garantía constitucional de un ambiente sano es trascendental, no solo en sí misma sino

⁵⁰ El carácter **federal** “otorga una relación entre el poder y el territorio, en cuanto el poder se descentraliza políticamente con base física, geográfica o territorial” (Bidart Campos, 1996:437 citado por Melaj, 2014:16). Por lo tanto el federalismo argentino “supone la existencia de relaciones de poder entre los distintos órdenes de gobierno – nacional, provincial y municipal – que se manifiestan en autoridades, competencias, dominios y jurisdicciones”. (Castorina de Tarquini, 2003 citada por Melaj, 2014:16).

⁵¹ El listado detallado de las leyes nacionales ambientales de presupuestos mínimos se encuentra en Despouy, 2015:136-142.

también como mecanismo de realización de otros derechos tales como la vida, la salud, la vivienda digna, el agua, etc. El ambiente sano pertenece a la categoría de los nuevos derechos humanos y está revestido de una doble dimensión, individual y colectiva; siendo el mejor ejemplo de indivisibilidad e interdependencia de los mismos en la medida en que el avance de uno facilita el de los otros y, por el contrario, su privación afecta negativamente a los otros.

Otro hito en la temática ambiental es la **Ley Nac. Nº 25.675 General del Ambiente**, promulgada en el año 2002 y reglamentada por Decreto Nº 2.413 del mismo año. Tiene por objeto según su Art. 1º: “establecer los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” así como definir los objetivos (Art. 2º) y principios (Art. 4º) de la Política Ambiental Nacional.

Los principios definidos son los de congruencia, prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiaridad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

Como instrumentos de la Política y Gestión Ambiental (Art. 8º) se consagran: **el ordenamiento ambiental del territorio**, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

A los fines de concretar el ordenamiento ambiental del territorio, en el Art. 9º se explicita la necesidad de lograr la coordinación interjurisdiccional entre municipios, provincias y nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el que deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

El COFEMA fue creado en el año 1990 con personería jurídica de derecho público, como organismo de coordinación para la elaboración de la política ambiental entre los Estados Miembros. No es un dato menor que la iniciativa la hayan tomado los estados provinciales, que tenían por entonces, la clara visión de posicionar a los asuntos ambientales en la agenda

política del país. La Ley Nacional General del Ambiente Nº 25.675 posiciona al COFEMA en el eje del ordenamiento ambiental del país reconociendo su federalismo. (Arts. 23 y 24)

El Art. 10º define que el **proceso de ordenamiento ambiental** deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Para ello deberá tener en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional.

Esta definición se acerca a la de ordenación del territorio ya que contempla tanto los aspectos ambientales como los socio-territoriales para la definición de una política de desarrollo sustentable. Asimismo considera las diferentes escalas territoriales desde lo local, regional y nacional.

...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. Ley 25.675. Art. 10º

Cabe preguntarse, ¿Por qué los instrumentos y estructura organizacional de esta Ley no son suficientes para desencadenar una planificación integrada del territorio en pos de los objetivos de desarrollo sustentable propuestos?

Las respuestas posibles, ensayadas por algunos autores, refieren a que el ordenamiento del territorio es considerado un instrumento más de la política ambiental por lo tanto pierde su carácter integrador y sistémico; lo que se conjuga con el modelo neoliberal imperante bajo el cual se produce una desterritorialización de las políticas relegando las funciones del Estado en función del mercado. En ese contexto el ambiente es considerado desde una visión sectorial y antropocéntrica.

En el ejercicio de su función, la AGN (Despouy, 2015:10), ha entrado en contacto con los grandes problemas ambientales que enfrenta Argentina: pérdida de biodiversidad, contaminación de reservas de agua dulce, disminución de la capacidad productiva de suelos y aguas, creciente cantidad de basurales a cielo abierto, uso indiscriminado de agroquímicos, efectos del cambio climático y del deterioro de la capa de ozono y, en general, un uso desordenado del territorio y de los recursos, por fuera de pautas internacionales de protección y sustentabilidad.

Las conclusiones plasmadas en el antedicho documento (págs.12, 13) dan cuenta de la profunda debilidad del engranaje de control en material ambiental: falta de reglamentación de las leyes, bajo presupuesto, inexistencia de planes y programas orientados a su cumplimiento, falta de controles por parte del Estado en materia de minería, pesca y agricultura y falta de articulación efectiva entre la Nación y las Provincias. Por otro lado, la ejecución de los programas se ve comprometida por fallas de planificación y gestión: los objetivos no resultan claros, las metas son demasiado amplias o demasiado acotadas, no se cuenta con mecanismos efectivos de seguimiento o no se detallan cursos de acción.

En la Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) realizada en Santa Fe a fines de noviembre de 2017 se trataron temas relacionados a bosques nativos y de educación ambiental entre otros; asimismo se aprobó la Declaración de Santa Fe para fortalecer y jerarquizar los organismos ambientales provinciales y municipales; no abordando de manera sistémica la problemática ambiental de los territorios.

La Política de Ordenamiento Territorial en Argentina como proceso iniciado en 2004, al año 2017 ha avanzado por una vía propia, sin embargo, cabe esperar que ambas sean concurrentes y complementarias entre sí para que su implementación y gestión resulten efectivas.

En este sentido, se expresa Hernán Petrelli (2009) asegurando que el desdoblamiento de la política ambiental con la política de ordenamiento territorial produce riesgos de regulaciones contradictorias; como por ejemplo en temas como la minería, desmontes, etc. Este autor, propone la unificación reguladora del suelo, tanto en sus aspectos económicos y sociales como ambientales. Pone de ejemplo a la Ley de Suelo española, en tanto considera que ha logrado sintetizar la unificación del ordenamiento territorial y ambiental:

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable. Art. 2º Inc. 1º

Reconociendo de este modo al **suelo** como recurso natural regulado conforme al interés general y el desarrollo sustentable.

4. POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: 2004 – 2016

En cuanto a la Política de Ordenamiento Territorial, la misma queda definida como Política de Estado a partir del año 2004 a través del Documento denominado: “Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT)”.

Como instrumento operativo principal para la implementación de la Política se crea el **Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT)** cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel Nacional, Provincial y Local. El SINDOT cuenta de tres componentes básicos para poner en marcha los objetivos:

- 1) el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET),
- 2) el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), y
- 3) la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio.

La Política de OT a Nivel Nacional se ejecuta a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública creada en 2004 y por el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN).

El COFEPLAN es un espacio institucional permanente creado en el año 2008 para velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación. Está compuesto por un Presidente y una Asamblea. La Asamblea es el órgano superior del mismo y es la responsable de fijar sus políticas y acciones generales. Está

integrada por un representante titular y uno alterno de cada Provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por el Estado Nacional a través del Ministerio y la Subsecretaría antes mencionada.

Las reuniones de la Asamblea son “ordinarias”, al menos dos anuales, o “extraordinarias” las que podrán convocarse a iniciativa de la Secretaría Permanente o por al menos un tercio de los miembros de la Asamblea. Es presidida por la Secretaría Permanente del Consejo y asistida por tres vicepresidencias de igual jerarquía, que recaerán en las jurisdicciones que resulten elegidas por consenso de los asambleístas, procurando mantener el equilibrio territorial en las representaciones. La última asamblea ordinaria realizada en el periodo que se extiende el presente estudio, fue en abril de 2017; habiéndose realizado tres más a abril de 2019⁵².

Dentro de la Organización Administrativa del Poder Ejecutivo Nacional, la “**Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública**” desde donde se lleva adelante el proceso de OT se encuentra dentro del “Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios” de la Nación; siendo éste uno de los 16 ministerios del Organigrama del PEN al año 2014. La “**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable**” depende de la Jefatura de Gabinete de Ministerios, resultando ser de mayor jerarquía; además existe un Consejo Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Mujica” que depende directamente de la Jefatura de Gabinete y una Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de igual jerarquía que la de Planificación Territorial. Ver Gráfico N° 12.

El hábitat se encuentra desglosado en diferentes ministerios y subsecretarías. En octubre de 2014 por Decr. N° 1.715 PEN se crea la “**Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat**” dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros cuya principal función es “urbanizar los asentamientos informales”. Luego, por Resolución 1.050 de agosto de 2015 de aprueba la estructura organizativa de su segundo nivel operativo (coordinaciones). Ver Gráfico N° 13.

Según el último Organigrama de la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, esta secretaría se encuentra al mismo nivel jerárquico que Ambiente; en tanto el **Ordenamiento Territorial** se concibe con menor jerarquía.

⁵² <https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan>

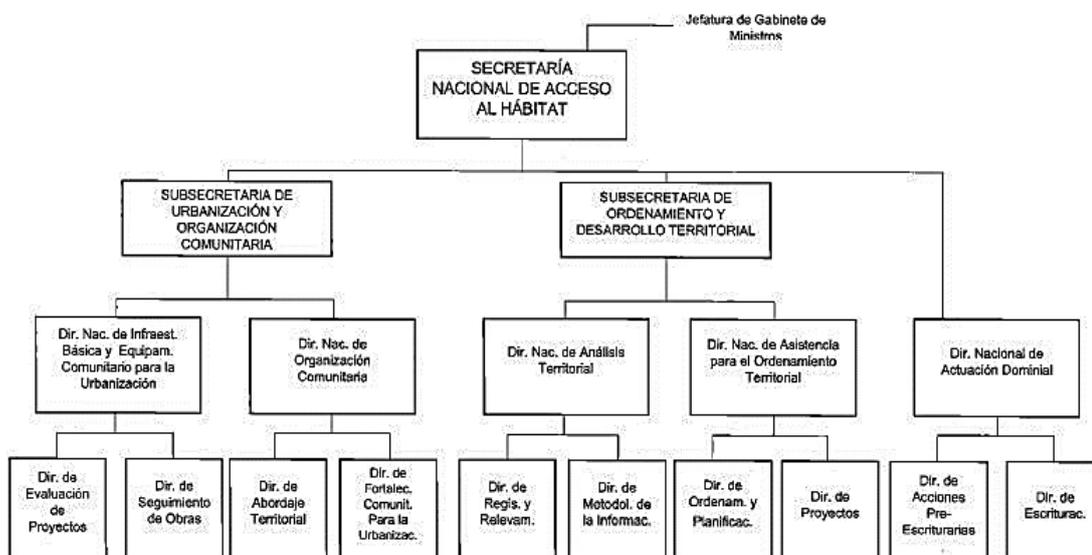
Esta situación evidencia la dispersión conceptual, metodológica y de gestión que presenta la política de Ordenamiento Territorial en Argentina; resultando muy difícil su implementación a partir de la coordinación y concurrencia de las políticas públicas con injerencia territorial involucradas. El Sistema de decisión Político – Administrativo para la implementación del OT resulta ser de una estructura interna profusa y con evidentes solapamientos en la distribución de competencias.

Gráfico N° 12: Esquema del Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional (2014)



Elaboración Propia en base a Congreso de la Nación. (2014)

Gráfico Nº 13: Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat – 2015



Fuente: <https://www.saij.gov.ar/>

4.1 Plan Estratégico Territorial Nacional (PET)

El PET es un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido. El objetivo es que se constituya en un proceso de ordenamiento territorial flexible y abierto que permita construir el desarrollo territorial bajo un escenario de cambio permanente. (PENDOT, 2004:26).

En ocasión de definirse la Política de Ordenamiento Territorial en el año 2004 se consideran como antecedentes documentos elaborados por niveles gubernamentales y del sector científico técnico⁵³. La meta es avanzar rápidamente en un diagnóstico de la situación actual que permita la construcción de objetivos de corto, mediano y largo plazo ya que el desafío es poner en marcha acciones concretas.

⁵³ Se consideraron los siguientes documentos: Subsecretaría de Acción de Gobierno-Secretaría General de la Presidencia de la Nación: Reflexiones y orientaciones para la formulación de una Política de Ordenación Territorial (1994); Bases para la formulación de una estrategia de Ordenación Territorial (1995); Comité Federal de Ordenación Territorial, del Programa de Ordenación Territorial (1999); PNUD: Argentina: la oportunidad para su reencuentro. Metas de Desarrollo de la Cumbre del Milenio. Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina (2002)

Modelo de país definido por la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial:

...un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en donde cada habitante de este suelo y su comunidad haya logrado: 1. Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino. 2. Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen. 3. Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo. 4. Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas. 5. Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país. (p.21, 22)

En base a los logros esperados se explicitan los objetivos y las políticas sobre los cuales se va a centrar el Plan Estratégico territorial en un plazo de cuatro años, es decir de 2004 a 2008. (PENDOT, 2004: 27-31)

El **Documento de Avance del PET a 2008** se define a sí mismo como un “proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública”.

En el Capítulo 2 desarrolla el **Modelo Territorial Actual** de Argentina a partir del análisis de la evolución histórica del desarrollo territorial y de la aplicación de una metodología que considera la evolución de las actividades socio-económicas y las instalaciones físicas que permiten su funcionamiento en relación con los recursos del territorio (relación sociedad-naturaleza).

Adopta una visión intersectorial del rol de la infraestructura y el equipamiento en la configuración del territorio y define cuatro componentes: el medio construido, el medio natural, el medio social y el medio económico. Se realiza el diagnóstico por cada uno de ellos y luego se integra dando como resultado el Modelo Territorial Actual. (PET, 2008:37-39) Ver Gráfico Nº 14

La construcción del PET se concibió a través de foros y talleres con la participación principalmente de actores gubernamentales nacionales, provinciales y municipales; así como de organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos de ciencia y técnica, etc.;

convocados y coordinados por la Nación desde la órbita del Ministerio de “Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”. Los mismos se realizaron en diferentes provincias.

En el Capítulo 3, se define el **Modelo Territorial Deseado** de Argentina a través de un proceso de evaluación de escenarios prospectivos, explicitando que está basado en el conocimiento producido durante la etapa de diagnóstico y orientado por objetivos políticos predeterminados. Ver Gráfico N° 15.

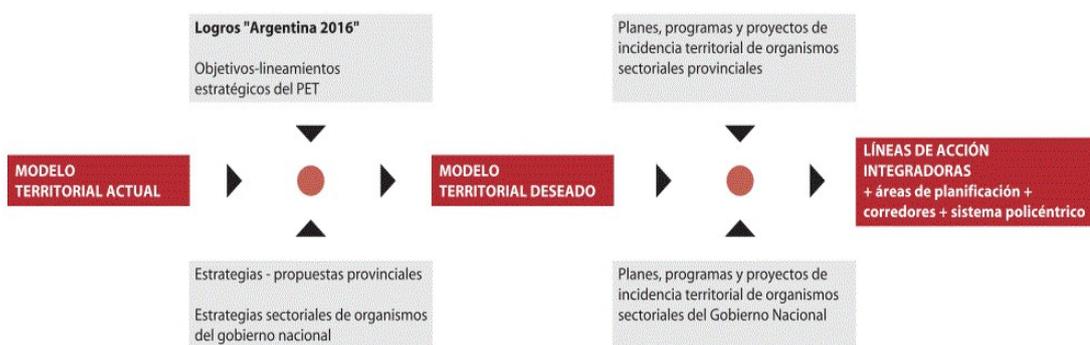
Se identifican líneas de acción integradoras, las que espacializan tres objetivos fundamentales: 1) Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; 2) Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; 3) Contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable. (PET, 2008:85,86)

Gráfico N° 14: Desarrollo Metodológico PET – Modelo Territorial Actual (2008)



Fuente: PET/AVANCE 2008: 37

Gráfico N° 15: Desarrollo Metodológico PET – Modelo Territorial Deseado



Fuente: PET/AVANCE 2008: 86

Las **ideas rectoras** definidas son: un esquema integrado nacional e internacional con fuerte apoyo al MERCOSUR; un esquema de fortalecimiento y/o reconversión productiva; un esquema de conectividad interna; y un esquema policéntrico de ciudades. A partir de este modelo se identificó una cartera preliminar de proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para la transformación del territorio hacia el modelo deseado.

En el Capítulo 4, se incorporan los modelos actual y deseado por cada una de las provincias detallando proyectos de alcance regional.

El **Documento de Avance del PET a 2011** está compuesto por cuatro documentos, los que sintetizan las acciones llevadas a cabo por las dos Direcciones que conforman la estructura de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP).

- ✓ Proceso de la Planificación Estratégica Territorial
- ✓ Territorio e Infraestructuras: actualización del modelo territorial deseado, identificación de estrategias y ponderación de proyectos
- ✓ Argentina Urbana: lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización (puesto en marcha en 2008)
- ✓ Integración Territorial Internacional: planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración regional

El **Primer libro "Planificación Estratégica Territorial"** es una síntesis del proceso llevado a cabo desde 2004 a 2011 y en su Capítulo III presenta un resumen del contenido de los libros, 2, 3, y 4.

El Capítulo III presenta los resultados obtenidos en la primera etapa en relación a los proyectos de infraestructura y equipamiento identificados y realiza un proceso de actualización de los mismos a partir de una metodología que constó de cuatro momentos: 1. la actualización de los modelos y la construcción de árboles de problemas y objetivos territoriales; 2. la ponderación del impacto territorial individual de cada proyecto identificado, que implicó un análisis multicriterio; 3. el análisis del impacto cruzado entre esos proyectos a través de una matriz de sinergias; y 4. un proceso de agregación de carácter técnico-político que dio como resultado un listado único de iniciativas estratégicas de inversión en infraestructura y equipamiento. Posteriormente se trabajó en la profundización del proceso de planificación estratégica y el ajuste de la cartera preliminar de proyectos estratégicos a nivel nacional.

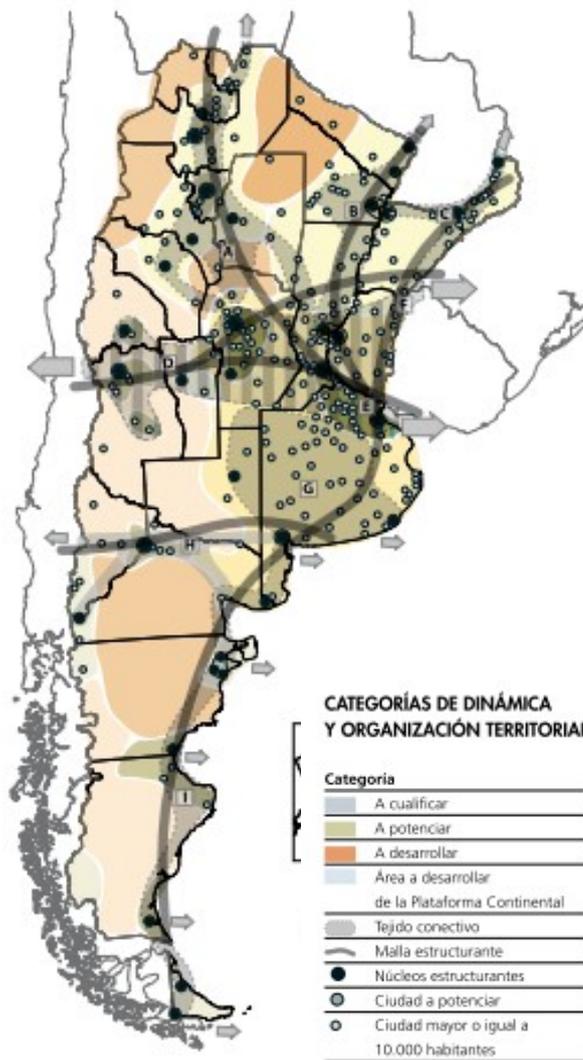
Ver Mapa Nº 2 “Modelo Heredado” y Mapa Nº 3 “Modelo Territorial Deseado”. (PET, Avance 2011/Doc. 2:18,22)

Con respecto al Programa “**Argentina Urbana**” se desarrollan estudios del sistema urbano argentino, sus características y tendencias; la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas; el estado y mercado en la producción de ciudad; el derecho a la ciudad; desafíos, estrategias de la urbanización; y claves de una agenda nacional. Entre las problemáticas de la urbanización más relevantes se consignan:

...las brechas sociales; la exclusión y la segregación; el acceso a la tierra, a la vivienda y al conjunto de servicios y equipamientos urbanos; los problemas de movilidad; el consumo de recursos clave, como el agua y el suelo; la sostenibilidad ambiental de los modelos de urbanización y de movilidad; las situaciones de riesgo ambiental urbano; la planificación urbana y la participación democrática; el financiamiento de los gobiernos locales, los problemas de gobernanza y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno”. (PET, Avance 2011/Doc. 3:27)

El modelo de crecimiento urbano predominante está caracterizado por bajas densidades, alta dispersión y discontinuidades en relación con la trama urbana más consolidada. La estrategia se centra en promover un esquema policéntrico de núcleos urbanos a fin de equilibrar el territorio e impedir el éxodo poblacional desde los centros menores; además de densificar y ocupar los vacíos urbanos.

Mapa Nº 2: Modelo Heredado, PET 2011



Mapa Nº 3: Modelo Territorial Deseado, PET 2011



Fuente: PET/AVANCE 2011/doc.2: 18, 22

En cuanto **al suelo** lo define en tanto bien negociable, como “una mercancía no asimilable al resto de los productos que se transan en el mercado: se trata de un bien irreproducible por medio del cual se comercia la demanda derivada de la mejor localización, y constituye un bien escaso por naturaleza... la localización ocupa un lugar central en la conformación de los mercados de suelo...” (PET, Avance 2011/Doc. 3:114,115).

La conceptualización del suelo como bien escaso reconoce tres fundamentos: **1.** El primero refiere a la escasez física de suelo en términos absolutos, es decir, en términos de las condiciones geográficas (topográficas, geológicas, ambientales, etc.) que imponen

restricciones a su crecimiento en el mediano o largo plazo. Y en su escasez relativa en cuanto a que la oferta de terrenos bien localizados y adecuadamente servidos es insuficiente; **2.** El segundo refiere a la escasez jurídica del suelo y se asocia a los efectos de la normativa urbana sobre la oferta de tierra; **3.** El tercero es el alto grado de opacidad que caracteriza a la formación del precio del suelo.

Expone el documento que la dinámica de urbanización argentina forma parte de un proceso mundial con el que comparte pautas comunes de producción y consumo. Por lo tanto, replantearse el modelo de desarrollo que lo sostiene es condición indispensable para tender a un modelo de urbanización sustentable. En el marco de un nuevo escenario regional, el fortalecimiento de la identidad latinoamericana es una de las ideas clave. (Doc. 3:127)

En cuanto al **derecho a la ciudad** se expone que el mismo comienza por el derecho a habitarla lo que está supeditado al acceso al suelo urbano y a los bienes comunes. Las problemáticas del acceso a la tierra abarcan el medio urbano como el rural e interpela al poder público y a la sociedad en su conjunto para lograr legitimar y legalizar la función social de la propiedad. (Doc. 3:130)

Como desafíos y estrategias de la urbanización se mencionan: la necesidad de concurrencia y articulación de las políticas públicas; la inversión pública en infraestructura y equipamiento social; la recuperación de la planificación regional basada en el PET. Las pautas de crecimiento urbano se agrupan según respondan a: áreas centrales y barrios consolidados; áreas sin consolidar; áreas de expansión; y a pequeñas ciudades y centros de servicios rurales. (Doc. 3:134)

En cuanto a la sostenibilidad económica de la urbanización se enfatiza la necesidad de llevar a cabo reformas tributarias y normativas. Se definen pautas y conceptualizan instrumentos referidos a la administración del catastro, la tributación inmobiliaria, la recuperación pública de plusvalías del proceso de urbanización y la formación de bancos de suelo. (Doc. 3:135)

Todos los ejes temáticos mencionados confluyen en la necesidad de **fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales**, en tanto son los representantes más próximos del Estado ante la ciudadanía. En el documento se definen líneas de acción en este sentido. (Doc. 3:139)

Dentro de la “**agenda nacional**” desarrollada en el documento se presentan tres posibles ejes de acción: 1) Fortalecimiento Institucional de los gobiernos locales a través del Programa de “Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial” creado en el año 2011. 2) La consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento urbano y territorial en todas sus escalas jurisdiccionales. 3) La consolidación de herramientas que homogenicen y sistematicen la información en torno a la cuestión urbana.

El Capítulo III también presenta un resumen del Documento 4: “Integración Territorial Internacional: planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración regional”. Este documento desarrolla el alcance y contenido de las líneas de acción desplegadas por la “Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional” en el marco de la SSPTIP. Las acciones impulsadas se organizan en torno a dos ejes: la integración territorial bilateral (estructurada en torno a países limítrofes) y la integración territorial multilateral (en el marco de UNASUR).

En el Capítulo III se encuentran desarrollados tres títulos más: “Riesgo de desastres y cambio climático en la planificación” (Doc. 1:61); “El territorio marítimo argentino” (Doc. 1:71); y el “Programa Argentina Rural” (Doc. 1:79).

En relación a la planificación de las **zonas rurales**, el documento propone 8 lineamientos estratégicos y expone que a nivel local son escasos los municipios argentinos que han emprendido procesos de ordenamiento territorial incluyendo a las áreas rurales, por lo que existe un verdadero vacío normativo en este sentido.

A nivel nacional, destaca la Ley Nº 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y programas nacionales tales como el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), entre otros.

Esto genera una complejidad y multiplicidad de instituciones intervinientes por lo que las provincias deben proponer instancias superadoras que permitan construir una red de instituciones y definir puntos de consenso.

El **Documento de Avance del PET a 2015** propone 10 Lineamientos para la Planificación Territorial en la República Argentina:

Lineamiento I: Consolidar el proceso de integración regional suramericana.
Lineamiento II: Continuar con la planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo con equidad territorial.
Lineamiento III: Fortalecer la incorporación de la prevención y la reducción del riesgo de desastres en la planificación territorial.
Lineamiento IV: Propender al equilibrio de los procesos de desarrollo mediante la gestión adecuada de los recursos naturales y sociales del territorio.
Lineamiento V: Garantizar a la población el derecho tanto al arraigo como a la emigración en busca de nuevas oportunidades de progreso.
Lineamiento VI: Intervenir en los procesos de urbanización que atentan contra la eficiencia y sostenibilidad de las ciudades.
Lineamiento VII: Garantizar a todos los habitantes el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada.
Lineamiento VIII: Articular políticas interjurisdiccionales para el gobierno de las áreas metropolitanas.
Lineamiento IX: Consolidar la planificación territorial en todos los niveles del Estado.
Lineamiento X: Evaluar y monitorear las políticas de planificación y ordenamiento territorial.

Todos los lineamientos son transversales y concurrentes para el logro de un hábitat adecuado aun cuando a continuación se sintetiza específicamente el **lineamiento VII**.

El objetivo del mismo es fortalecer las políticas de acceso a la tierra y la vivienda de todos los sectores socioeconómicos mediante la regulación de los mercados de suelo con un enfoque de promoción social, así como la construcción de barrios integrados, con acceso a los servicios, equipamientos y espacios públicos de calidad, en los que se fomente la diversidad y se generen posibilidades para que toda la población logre acceder a los bienes públicos, de modo que la oferta habitacional de calidad sea un derecho para todos los habitantes. Propone 3 grupos de acciones (PET, Avance 2015:46-49):

Programar la producción de hábitat popular inclusivo en los Planes de Ordenamiento Territorial: evaluando adecuadamente la demanda de vivienda, equipamiento y servicios; introduciendo en los planes estratégicos y sus respectivos códigos de ordenamiento urbano una visión integradora del desarrollo habitacional; interviniendo en el comportamiento de los mercados de suelo con un enfoque de sostenibilidad social; desplegando simultáneamente distintas alternativas de producción de hábitat social adecuadas a cada realidad socio-territorial; e institucionalizando iniciativas que habiliten la disponibilidad de tierra para la producción de hábitat popular.

Incentivar el desarrollo socialmente sustentable de los tejidos urbanos: promoviendo el desarrollo residencial de las tierras vacantes insertas en el tejido urbano; fomentando los loteos residenciales de mediana y alta densidad; e incentivando la mixtura entre barrios con poblaciones de distintos niveles de ingresos.

Generar alternativas integrales de mejoramiento y provisión de hábitat popular al interior de la ciudad consolidada: desarrollando programas de rehabilitación edilicia e integración social en las áreas urbanas consolidadas; e incentivando la creación de un mercado formal de alquileres accesible y regulado.

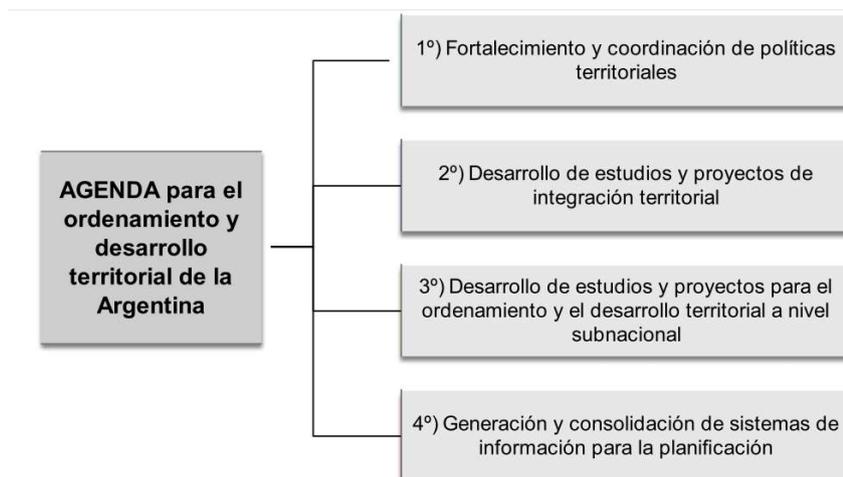
Posteriormente el documento expone que la **Gestión de Riesgos** es una temática incipiente en América Latina y presenta algunos ejemplos de incorporación de lineamientos específicos /manuales, cuyo fin es prevenir determinados tipos de riesgos asociados a terremotos y deslaves en los países andinos (documento preparado por PNUD y ONU-Hábitat para el Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos en Perú; y la estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático de Esmeraldas en Ecuador). En Argentina, en algunas jurisdicciones se han desarrollado programas provinciales de reducción del riesgo integrados al desarrollo territorial a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Es el caso de la Provincia de San Juan a través del Plan de Ordenamiento Territorial de su Área Metropolitana sustentado en un enfoque de Reducción de Riesgo de Desastre (año 2013)⁵⁴

En el Informe Final 2015 (2º Etapa) denominado: “Agenda Territorial de Argentina” se mencionan seis desafíos territoriales para Argentina y los objetivos que responden a ellos: integrar y equilibrar el territorio nacional; **mejorar la calidad de vida en base a mejorar las condiciones de hábitat**; garantizar el acceso al empleo y al crecimiento económico; proteger el ambiente y la diversidad de paisajes y generar una eficaz gobernanza territorial.

Concluye el documento planteando 4 Ejes de Intervención de la Agenda Nacional de Desarrollo Territorial con objetivos concretos. Ver Gráfico N° 16

⁵⁴ El **Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan** (AM-SJ) surge de un convenio firmado en el año 2012 entre: la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), el Gobierno de la provincia de San Juan y los departamentos del Área Metropolitana de San Juan. Si bien se presenta un importante avance en relación a la planificación del AM-SJ con este Plan; se evidencia que no han sido consideradas aspectos claves para poder afirmar que se ha considerado el territorio en su integralidad. La atención al hábitat, por ejemplo, no se contempla en dicho Plan; tampoco criterios técnicos científicos, responsables, plazos, etc.

Gráfico Nº 16: Ejes de intervención de la Agenda Nacional de Desarrollo Territorial 2015



Fuente: Agenda Territorial de Argentina, 2015: 45

El primer Eje de Fortalecimiento y Coordinación de Políticas Territoriales plantea como objetivos concretos:

El Fortalecimiento de Políticas Territoriales a través de la puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial a escala local y provincial; del desarrollo de marcos institucionales de planificación; del desarrollo de nuevos instrumentos, metodologías y sistemas de monitoreo y evaluación; y de la consolidación del andamiaje jurídico.

El Monitoreo y actualización del Plan Estratégico Territorial considerando que una de las acciones fundamentales para consolidarlo es la aprobación de una Ley de OT a Nivel Nacional; difundir el Atlas de indicadores territoriales; y generar una Agenda Federal de participación de Organismos del Estado y del sector privado.

La consolidación de las Agendas de Desarrollo Regional basadas en la generación de nodos regionales atractivos para la desconcentración espacial; desarrollar cadenas de valor regionales; impulsar acciones que permitan consolidar el capital social en cada una de las regiones; incrementar la infraestructura regional para el desarrollo productivo y la mejora de la calidad de vida; establecer mecanismos de financiamiento de largo plazo para apoyar a sectores económicos estratégicos; desconcentrar y orientar el crédito hacia las actividades productivas; implementar nuevas herramientas de investigación y desarrollo tecnológico; mejorar la empleabilidad de los sectores más postergados; fomentar y apoyar mediante políticas específicas las cooperativas agropecuarias y agroindustriales y el asociativismo.

El segundo **Eje de Desarrollo de Estudios y Proyectos de Integración Territorial** plantea como objetivos basados en integrar a Argentina con la Región; mejorar la conectividad interna; optimizar la logística de transporte; y cambiar la matriz de transporte.

El tercer Eje de Desarrollo de Estudios y Proyectos para el Ordenamiento y el Desarrollo Territorial a Nivel Subnacional está integrado por tres líneas de trabajo:

Promover el desarrollo de los territorios rurales para lo cual se propone consolidar las líneas de intervención sectoriales en materia de promoción y desarrollo agropecuario y rural; diseñar e implementar un Programa Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Rural; promover la creación de una Política Nacional de Tierras.

Desarrollar Áreas Urbanas integradas dentro de un sistema equilibrado formando un conjunto de unidades de diferentes roles y jerarquías; y al interior de ellas lograr un hábitat adecuado. p. 65, 66.

Promover el desarrollo de microrregiones o áreas específicas de articulación.⁵⁵

El cuarto **Eje de Generación y Consolidación de Sistemas de Información para la Planificación y el Desarrollo Territorial** se desarrolla a través de tres líneas de trabajo: la consolidación de la cartera de proyectos de inversión en infraestructuras surgidos como resultado del PET incorporando herramientas técnicas metodológicas que permitan su actualización y articulación permanente en función de los avances de los planes de OT; generación de información clave; y consolidación de los sistemas de información de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Atlas ID, SIPPE y GIS).

Las distintas actualizaciones del PET revisadas evidencian un avance conceptual de integración del OT con el Hábitat pero mantiene un marcado déficit en cuanto a los mecanismos e instrumentos operativos que permitan viabilizar los lineamientos desarrollados.

4.2 Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)

Como segundo componente de la “Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Argentina 2016” presentada en el año 2004 se encuentra el SIVAT.

Según el documento antes mencionado (págs. 32-34) “este Sistema generará la información necesaria para planificar, articular y gestionar las relaciones entre los actores y asistir en términos técnicos, metodológicos y económicos”, para ello debe construirse una red de

⁵⁵ La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en el marco del Programa de Fortalecimiento ha llevado a cabo algunas experiencias de desarrollo de planes de OT a nivel micro regional: Plan Estratégico Territorial Río Colorado, Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región de Vaca Muerta – Provincia de Neuquén, Plan Estratégico Territorial Reserva Yabot y, Plan de OT del Municipio de San Pedro –Provincia de Misiones, Plan Estratégico Territorial de la Puna - Provincia de Jujuy; y el Programa Pehuenche en Mendoza.

actores e instituciones (Gobierno Nacional y Provinciales, Municipios, Universidades, ONGs, Empresas, etc.) vinculados entre sí. Los principales objetivos son: la generación, el intercambio y la difusión de información territorial; la creación y transferencia de recursos económicos; el desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos, ideas y metodologías innovadoras en términos de desarrollo territorial; la prestación y obtención de asistencia técnica específica; la adquisición de nuevas capacidades vinculadas al desarrollo territorial; la articulación de actores; y la gestión de procesos.

A diciembre del año 2006 (según un Informe del Observatorio de Políticas Públicas de la Coordinación General de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación), el SIVAT estaba en construcción dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Este Informe define como principal objetivo del SIVAT el de apoyar y coordinar las acciones vinculadas con el PET y lo estructura a partir de tres programas: 1) de Información y Difusión; 2) de Asistencia; y 3) de Vinculación.

Dentro del **Programa 1) de Información y Difusión**; se inicia el desarrollo de un sistema de información geográfico; un sistema de información de obras públicas; un sistema de información de proyectos y estudios territoriales; directorios de organizaciones y actores a nivel nacional, provincial y local vinculados al desarrollo territorial; un digesto de leyes y normas asociadas al OT.

Dentro del **Programa 2) de Asistencia**; expresa el informe que “se va a asistir en forma directa a los planes, programas o proyectos de desarrollo territorial en todo el país”. La asistencia técnica será realizada por los técnicos del Ministerio o por especialistas de otras organizaciones públicas o privadas vinculados al SIVAT. El financiamiento de la asistencia técnica será múltiple, en algunos casos será cubierto por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en otros casos será cubierto por otros organismos nacionales, provinciales, municipales, agencias federales u organismos multilaterales.

Dentro del **Programa 3) de Vinculación**; el objetivo es vincular las acciones, programas y proyectos de las Provincias entre sí y con la Nación. El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través del SIVAT “actuará como un articulador estratégico entre los diversos actores, planes, programas y proyectos de desarrollo territorial.”

En el año 2007, a Nivel Nacional se crea la Plataforma de **Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA)**, produciéndose una reformulación de la política en cuanto al sistema de información territorial, ya que no se vuelve a dar cuenta de actuaciones dentro del SIVAT.

IDERA es una **red de datos geoespaciales** cuyo objetivo es propiciar la creación de Nodos IDE (a nivel provincial) a fin de conformar una red de datos, productos y servicios, de manera eficiente y oportuna como un aporte fundamental a la democratización del acceso a la información producida por el Estado y por los ámbitos privado, académico, no gubernamental y sociedad civil.

Se estructura a través de un Equipo Coordinador y una Asamblea. El Equipo Coordinador cuenta con un Coordinador Ejecutivo representante del Instituto Geográfico Nacional (organismo descentralizado de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción del Ministerio de Defensa) y representantes del Consejo Federal de Catastro, Consejo Federal de Planificación, cinco (5) representantes de las jurisdicciones provinciales (uno por región), cinco (5) representantes de los gobiernos locales y cuatro (4) representantes de organismos nacionales, un (1) representante de universidades públicas, todos ellos integrantes de la Asamblea. La Asamblea se integra por un representante de la iniciativa IDE de cada provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de cada gobierno local, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, de cada ministerio nacional, de cada secretaría nacional con dependencia directa de la Presidencia de la Nación, de cada consejo federal y de cada universidad pública.

A diciembre de 2017 en la página oficial de IDERA⁵⁶ se visualiza un avance en la definición de la estructura de datos y en la definición de un Catálogo de Objetos Geográficos. La normativa con la que cuenta a Nivel Nacional es un Anteproyecto de Ley de 2015. Las IDEs a Nivel Provincial que cuentan con normativa de creación son: Catamarca, Chaco, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Rio Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe.

En materia de datos e información vinculada a temáticas ambientales y territoriales se agrega en el año 2015 un instrumento nuevo denominado: **“Sistema de Indicadores Territoriales ATLAS – ID”**, creado por la “Subsecretaría de Planificación Territorial de la

⁵⁶ www.idera.gob.ar

Inversión Pública” que responde al Lineamiento Nº X de la Política de Planificación Territorial de Argentina descripta en el Documento de Avance del PET del año 2015 (pág. 47 en adelante).

Según la página oficial del ATLAS – IDE⁵⁷, el mismo es “una herramienta que permite visibilizar los fenómenos y procesos de desarrollo que caracterizan al territorio argentino, mediante indicadores adecuados a cada temática objeto de observación.” Los indicadores de desarrollo territorial que contiene el ATLAS ID se organizan en torno a siete dimensiones, de las cuales derivan sucesivas áreas temáticas: sociodemográficos, ambientales, económicos, de conectividad y movilidad, asentamientos y urbanización, institucionales y de inversión pública. La información subida a esta página es en base a datos Indec 2010 y SSDUV 2003/2013, en formato pdf.

En la tercera etapa del PET (2015) es incorporada una nueva herramienta: el **Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos (SIPPE)**. Es una plataforma informática que consta con mecanismos dinámicos de seguimiento y evaluación de proyectos estratégicos de equipamiento, infraestructuras y vivienda. Se puede vincular al ATLAS-ID y a “Tutoriales y Manuales” con los requisitos para poder acceder a diferentes programas de financiamiento nacional⁵⁸. Estos Manuales son de muy compleja interpretación ya que presentan solapamientos no sólo en cuanto a su temática y requerimientos, sino también en cuanto a la unidad administrativa de la que depende su implementación.

Entre las opciones de acceso de la Plataforma SIPPE figuran: la cartera de proyectos, banco de proyectos, sistema de obras, gestión de redeterminaciones, y monitoreo. Desde la solapa de Monitoreo se accede al **Observatorio Federal Urbano (OFU)**.

Tal como lo expresa la página, el OFU funciona en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y tiene por objeto brindar apoyo técnico para el diseño e implementación de políticas públicas en materia habitacional y urbana. El programa se ejecuta con la asistencia y cooperación de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios de Proyectos (UNOPS).

⁵⁷ <https://atlasid.planificacion.gob.ar/>

⁵⁸ <https://ppo.mininterior.gob.ar/>

Este Observatorio cuenta con una solapa de Publicaciones desde la que se puede acceder a diferentes planes internacionales, nacionales (entre los que se encuentra el PET completo y la Agenda Territorial de la Argentina avance a 2015), regionales y provinciales (en su mayoría informes de avance de planes estratégicos de carácter sectorial a 2015), y locales (donde sólo se consignan de Mendoza).

Del análisis de la información cargada a nivel local de Mendoza, se desprende que sólo se cargan los planes que han sido financiados por programas nacionales, resultando una base incompleta y que no permite entender de manera integral los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Un ejemplo de ello es que no se encuentra cargada la Ley Nº 8.051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza ni su Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado por Ley Nº 8.999/17.

Con relación a las demás Provincias, se infieren conclusiones similares, toda vez que los planes consignados a nivel provincial y a nivel local son de carácter estratégico y con relación a un área específica, no encontrándose un documento integrador.

No se verifica la relación entre los datos consignados en este Observatorio con la Cartera de Proyectos consignados en el SIPPE. Tampoco, si los proyectos priorizados derivan de la actualización del Plan Estratégico Territorial (PET) o responden a una planificación territorial integral a escala provincial.

No se pudo comprobar si se está utilizando la Metodología de Ponderación de Proyectos Estratégicos definida en 2017, o alguna otra, para la priorización de los mismos.

Como conclusión respecto al Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) u otro instrumento denominado de manera similar pero que cumpla con las funciones de Plataforma de soporte para la Planificación Territorial, se puede decir que no se ha logrado el objetivo. Desde 2004 se encuentra en una re-construcción permanente, sufriendo modificaciones pero sin lograr una estructura clara de vinculación de datos, información y sistematización de los procesos de planificación y ordenamiento territorial tanto a nivel nacional, como provincial y local.

4.3 Anteproyecto de Ley Nacional de “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable”

A abril de 2019 si bien se encuentran presentados distintos anteproyectos y proyectos de ley, **no existe a Nivel Nacional una Ley de Ordenamiento Territorial.**

Se encuentran presentados en la Legislatura el Proyecto de Ley de “Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial” (1.764-D-2009) de la Diputada Augsburguer; el Proyecto de ley de “Desarrollo Urbano Territorial Nacional” (2.563-D-2009) de la Diputada Belous; y el Anteproyecto de Ley de “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable” presentado en septiembre de 2010 por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Asimismo el grupo “Habitar Argentina” (iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat) presenta en el año 2011 (S-2.826/2011) un Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN).

La Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT) prevé crear una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que “constituirá el acto normativo de base para la planificación del desarrollo territorial; será ordenador del proceso y le dará carácter de permanencia y estabilidad a la Política”. (p.34) Esta Ley deberá ser concordante con lo dispuesto por la CN de 1994 en sus Arts. 75º inc. 19, 124º y 41º⁵⁹.

A los fines de la presente investigación, se analiza el contenido del “Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable”, presentado en septiembre de 2010 por el COFEPLAN aun cuando se conoce el contenido de una versión preliminar actualizada, en proceso de revisión por parte de las provincias en el marco del COFEPLAN a septiembre de 2019. Esto responde a que se encontraría fuera del período de estudio de la presente investigación y sigue siendo un proyecto en proceso de análisis y ajustes.

⁵⁹ CN 1994: El Art. 75º inc.19 otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer al crecimiento armónico de la Nación al poblamiento de su territorio, y a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. El Art. 124º facilita la posibilidad que las provincias participen y creen regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social. En ellas se podrán crear además instituciones orgánicas para el cumplimiento de estos fines. No obstante, sus atribuciones son limitadas como lo establece el Art. 26º, al prohibir la celebración de tratados parciales de carácter político entre ellas. El Art. 41º 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.

El Objeto de la Ley (Art. 1º) es establecer **presupuestos mínimos de OT** para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas.

El Art. 2º expresa que esta Ley regulará en materia de OT: a) Las competencias de las entidades públicas; b) Los principios rectores; c) El marco orgánico rector, operativo y de control definiendo su conformación y funciones.

En su Art. 3º expresa que es una norma marco con el fin de “garantizar condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas y el manejo sustentable del uso del suelo, sea éste urbano o rural.”

El Título I (Arts. 4º a 9º) define al OT como:

Una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. Art.4º

Establece asimismo que el OT es una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general, función que se ejerce conforme lo establezca cada jurisdicción en base a las autonomías provinciales y municipales, en forma armónica con los regímenes especiales.

Se consideran **instrumentos integrales** a los Planes de Ordenamiento Territorial, en todas sus escalas, y **específicos** a aquellos que puede utilizar la autoridad de aplicación de planeamiento de cada jurisdicción a efectos de viabilizar el cumplimiento de los principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial, los que enumera de modo enunciativo.

Menciona **Principios Rectores** que se dividen en generales, institucionales y operativos y los define de manera muy genérica:

Generales: equidad del desarrollo territorial; sustentabilidad; conciliación del desarrollo social, ambiental y económico; integración territorial; desarrollo humano sustentable, productividad y seguridad alimentaria; suelo como recurso natural; respeto por la identidad y

las culturas; competitividad sistémica sustentable; la ciudad como construcción colectiva; promoción del arraigo.

Institucionales: respeto por las autonomías; articulación institucional; interjurisdiccionalidad; garantizar la participación ciudadana.

Operativos: planificación estratégica; coherencia de los procesos de planificación; cooperación técnica y financiera; actualización y revisión del planeamiento; recuperación pública de mayores valores inmobiliarios; accesibilidad y movilidad universal.

Explicita que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación, transformación y uso del suelo deberán tener como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable, constituyendo su función social (Art 7º). Define, además, derechos y obligaciones de los titulares de dominio, poseedores y tenedores en relación al uso del suelo.

El Título II (Arts. 10º a 15º) define la estructura general de los Planes OT:

...están configurados por el conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones, normas e instrumentos específicos adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Constituyen el instrumento integral para ejercer la función pública indelegable del Ordenamiento Territorial. (Art. 10)

Deja claro que su “ejecución, programación y determinaciones son competencia de las jurisdicciones provinciales y locales, en orden a lo establecido en su respectiva organización de gobierno”.

Define en el Art. 12º los contenidos mínimos que deben tener los Planes de OT:

- El diagnóstico de las dinámicas territoriales incluyendo el análisis de riesgo, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo, definiendo áreas críticas.
- La clasificación del uso del suelo mínimamente en urbano y/o rural, con zonificaciones y normativas específicas.
- Articulación con las políticas ambientales, fiscales, de vivienda y catastrales.
- Los instrumentos de control, seguimiento y evaluación.
- Estrategias integrales de comunicación y participación ciudadana.
- Estrategias de movilidad sustentable.
- Documentación gráfica con sistemas de información y monitoreo, georreferenciados, compatibles con la tecnología local.
- Instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural.
- Instrumentos correctivos y prospectivos de gestión integral del riesgo.
- Mecanismos de implementación de la ley nacional de comunidades indígenas, nº 26.160.
- Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del ordenamiento territorial.

- Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de actualización de los contenidos.
- Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares.
- Régimen de sanciones y penalidades por incumplimientos, y determinación de la autoridad de aplicación.

El Art. 13º refiere a la **Participación** de una manera general expresando que: “cada jurisdicción deberá determinar la forma y procedimientos para que los distintos sectores involucrados participen en la formulación, modificación, evaluación y control de los planes y programas de ordenamiento territorial.”

El Art. 14º habla sobre el **Plan Estratégico Nacional** (PET) como el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante la formación de consensos, que define los lineamientos generales del modelo territorial nacional y es el instrumento de articulación y concurrencia de los planes y proyectos de impacto territorial promovidos por los organismos del gobierno nacional, provincial o municipal. La actualización del PET se define cada cuatro (4) años.

El Título III (Arts. 16º a 18º) discurre sobre la **institucionalidad del OT** definiendo las Autoridades de Aplicación: en el ámbito nacional la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el organismo que en el futuro lo reemplace y en el ámbito provincial el organismo determinado por cada provincia.

Reconoce al Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN)⁶⁰ como ámbito de articulación y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales; promoción de legislación y aplicación de instrumentos en materia de OT; y apoyo técnico de carácter consultivo ha pedido de las partes o de autoridades judiciales y/o internacionales.

El Título IV (Arts. 19º a 21º) ratifica las Actas Acuerdo y la constitución del COFEPLAN y deroga la Ley Nº LEY 16.964 de “Institución del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” del 30 de Septiembre de 1966 – B.O. 4 de Octubre de 1966.

⁶⁰ El COFEPLAN es creado en diciembre de 2008, a partir de la firma de su Acta Fundacional.

5. NIVEL PROVINCIAL

En la mayoría de las provincias argentinas, el Ordenamiento Territorial es considerado uno de los instrumentos de la Política Ambiental, tal es el caso de Leyes de Ambiente provinciales como las de la Provincia de Salta (Ley Nº 7.070); Provincia de San Juan (Ley Nº 6.634); Provincia de Córdoba (Ley Nº 9.814); o Provincia de Neuquén (Ley Nº 1.875). En otros casos, el OT refiere a reglamentaciones parciales como es la preservación de los bosques nativos, careciendo del carácter integral y sistémico que requiere el Ordenamiento Territorial.

A continuación se presentan tres casos: el primero, muestra un tratamiento del OT desde un aspecto territorial específico como es el caso de la **adhesión de las provincias a la Ley Nacional de “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”** Nº 26.331 del año 2007. El segundo presenta a la Provincia de Buenos Aires como el primer antecedente en Argentina de normativa relacionada al Ordenamiento Territorial que data del año 1977 y la sanción en el año 2012 en dicha provincia de la **Ley de “Acceso Justo al Hábitat”** Nº 14.449 como ejemplo de una Política Específica de Hábitat. El tercero, refiere al **proceso de Ordenamiento Territorial llevado a cabo en la Provincia de Mendoza** resultando único en el país hasta el momento, por presentar un tratamiento del OT basado en una concepción sistémica e integral del territorio; el mismo comienza en el año 2006 y cuenta con dos hitos normativos importantes: la sanción de la Ley Marco Nº 8.051/2009 de “Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo” y la Ley Nº 8.999/2017 de aprobación del “Plan Provincial de Ordenamiento Territorial”.

5.1 Aplicación en las Provincias de la Ley Nacional Nº 26.331 de “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”

El caso de las Leyes Provinciales de adhesión a la Ley Nac. Nº 26.331 de “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos” es un claro ejemplo de reglamentación específica de OT. Algunas de estas leyes son, por ejemplo, la Ley Nº 7.543/2008 de Salta, Ley Nº 8.195/2010 de Mendoza, Ley Nº 9.814/2010 de Córdoba, Ley Nº 869/2012 de Tierra del Fuego, Ley Nº 7.238/2013 modificatoria de la 6.409/2010 de la Provincia de Chaco.

Un Informe del año 2013, realizado por la Facultad de Agronomía de la UBA (FAUBA), advierte que transcurridos seis años de la sanción de la Ley Nacional existe disparidad de criterios entre las provincias para su implementación. Detalla el Informe que... "hay zonas donde las categorías para zonificar el bosque cambian abruptamente entre provincias, incluso en aquellas que comparten ecorregiones, y pocas son las provincias que han explicitado la metodología empleada para arribar a la zonificación..." Además observa que: "...pese a que la mayoría de las provincias sancionaron una ley provincial de OTBN, la falta de un protocolo de trabajo estandarizado y consensuado, junto con el bajo nivel de acuerdo en las zonificaciones provinciales, ha conducido a una desarticulación a nivel regional, agudizada por la interpretación dispar de los criterios de sustentabilidad ambiental y las diversas modalidades de aplicación de la ley".

A 2017, en algunas provincias, se sigue careciendo de fortaleza institucional para una correcta aplicación de dichas leyes; tal es el caso de la Provincia de Córdoba (diciembre de 2017) donde un proyecto de reforma de su Ley de OT de Bosques Nativos suscitó el rechazo por parte de diversos sectores sociales⁶¹; o el caso de provincias del Norte Argentino (Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Salta) que lideran procesos de deforestación con denuncias permanentes de ONGs, como por ejemplo Greenpeace.

Sin dudas la "protección de bosques nativos" versus la "deforestación para el desarrollo productivo" es una discusión no acabada. Un artículo de Opinión escrito por el presidente de la Fundación "ProYungas"⁶² advierte sobre las contradicciones de esta problemática y expone la realidad en cuanto a que las provincias con mayores procesos actuales de deforestación, también cuentan con el más alto porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo cual parecería ser la prueba acabada de la frase: "desmontar no es desarrollar". Sin embargo, estas provincias también son las que más porcentaje de territorio conservan en su estado natural y con áreas protegidas; y las provincias que se encuentran mejor económicamente son las que presentan una gran parte de sus territorios transformados (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe), siendo las que menos han invertido en protección efectiva de la biodiversidad a través de áreas protegidas.

Por lo tanto, queda demostrado que el problema es mucho más profundo que dirimir entre lo que por un lado denuncian los ambientalistas, y por otro, el reclamo de muchos

⁶¹ <http://www.laizquierdadiario.com/A-un-ano-del-fallido-intento-de-reforma-de-la-ley-de-bosques>

⁶² "La deforestación argentina no es el problema y los ambientalistas tampoco" por Alejandro Brown. Infobae: Marzo de 2018.

productores, políticos y periodistas que manifiestan, exageradamente, que la aplicación de la ley de bosques nativos genera inmovilidad productiva.

5.2 Provincia de Buenos Aires: Antecedentes y Ley de Acceso Justo al Hábitat

5.2.1 Antecedentes

El primer antecedente de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo a nivel provincial es el de la Provincia de Buenos Aires, Decreto-Ley Nº 8.912 del año 1977, a la cual se le introducen modificaciones por Decreto-Ley Nº 10.128/83 y Decreto 3.398/87. Fue sancionada durante la dictadura militar casi de manera simultánea con el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (1977).

Resulta oportuno mencionar algunas partes del Decreto Ley Nº 8.912/1977 en función de ejemplificar cómo la visión de Planificación Territorial adoptada difiere a la nueva visión del Ordenamiento Territorial:

En su Título II Cap. II “Clasificación del Territorio” Arts. 5 al 6 menciona la división del territorio en Áreas Urbanas, semiurbanas, complementarias y rurales definiendo cada una en función de las actividades, cantidad de servicios, infraestructuras y población. A partir del Art. 7 define la denominación de Zonas (residencial, residencial extra urbana, comercial y administrativa, de esparcimiento, industrial, de reserva, de reserva para ensanche urbano, de recuperación y de usos específicos).

En el Título III “del Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo” a partir del Art. 25 se define para cada zona la edificación en función de coeficientes que representen la relación población-suelo-edificio y surjan de vincular entre sí: población, densidad neta, área neta de espacios edificables, superficie edificada por habitante, factores de ocupación del suelo total.

En su Título IV Cap. III “Instrumentos de Aplicación” Arts. 74, 75 se precisa el proceso de planeamiento a través de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos se establecen las siguientes etapas: 1) Delimitación

preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal; 4) Planes particularizados.

En ninguna parte del decreto ley se mencionan estudios diagnósticos que consideren variables relacionadas a las condiciones físico – naturales y/o riesgos que permitan determinar aptitudes y/o limitaciones para cada tipo de actividad en función de un desarrollo sustentable del territorio. Se le da preponderancia a la zonificación y parámetros urbanísticos sobre toda otra consideración.

Tal como lo expone el “Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina” (2012:105) este decreto – ley está asociado a las ideas tecnocráticas del urbanismo de la época en la cual fue formulado, proponiendo el “debe ser” de la ciudad.

Además, como expresa Corti (2010), el cuerpo normativo del urbanismo bonaerense no se agota en esta ley, existiendo otras normas legales en vigencia que “eventualmente pueden contradecir o al menos ofrecer un subterfugio jurídico para la omisión o trasgresión” del texto de la Ley 8.912.

Otro antecedente es el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que surge como requerimiento de la Constitución local sancionada en 1996, luego de la obtención de la Autonomía Política de la Ciudad. El mismo es sancionado por la Legislatura en el año 2008 y promulgado como Ley Nº 2.930 durante la gestión de Mauricio Macri como Gobernador de la Ciudad de BA (Corti, 2009).

En el artículo 1º establece que el Plan Urbano Ambiental constituye la ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas en la Ciudad.

Objetivo: constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes. Art. 3º

Como elemento superador puede mencionarse la incorporación del Diagnóstico (en Anexo) en el que se basa el Plan e instrumentos de planificación, gestión, promoción, económicos, participación y monitoreo.

También propone que los instrumentos normativos existentes (Art. 24) sean reformulados mediante la confección de un Código Urbanístico que reemplazará al Código de Planeamiento Urbano y de un Código Ambiental, y la adecuación del Código de Edificación y del Código de Habilitaciones y Verificaciones; sin embargo esto resulta muy débil ya que sólo propone, **no** exige la adecuación y concurrencia de la normativa propia de la Ciudad; resultando además difícil la integración con la normativa de la Provincia de BA. Actualmente ambos antecedentes se encuentran desactualizados y/o cuestionados.

5.2.2 Ley de “Acceso Justo al Hábitat” Nº 14.449/2012

El proceso que lleva a la sanción de esta Ley fue liderado por un espacio multisectorial conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que trabaja con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat. Este espacio se denomina “HABITAR ARGENTINA” y viene realizando acciones desde 2009 en diferentes partes del país con el objetivo de presentar propuestas superadoras en temáticas referidas al suelo, hábitat, vivienda y ordenamiento territorial y urbano. En octubre de 2011 presentan 4 proyectos de Ley⁶³ en ambas cámaras con el acompañamiento de los legisladores que participan del espacio, con el objetivo de generar debate en torno a estas problemáticas en el ámbito parlamentario.

Uno de estos proyectos es el que da las bases de la Ley Nº 14.449 sancionada el 29 de noviembre de 2012 y que tiene por objeto promover el **derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable**.

Entre sus objetivos particulares se encuentran, por un lado la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales; y por otro, el diseño de instrumentos que permitan generar recursos y reducir la especulación sobre el valor de la tierra. Su carácter urbano queda demostrado en varios de sus artículos, entre ellos el que define el Derecho a la Vivienda y a un Hábitat Digno como:

...la satisfacción de las **necesidades urbanas y habitacionales** de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Art. 3º

⁶³ Proyecto de Ley de “Ordenamiento Territorial Nacional” (en Senadores: S 2826/11, en Diputados: 5649 D 2011); Proyecto de Ley de “Vivienda y Producción Social del Hábitat” (en Senadores: S 2821/11, en Diputados: 5686 D 2011); Proyecto de Ley / “Programa Nacional de Regularización Dominial” (en Senadores: S 2820/11, en Diputados: 2752 D 2010); y Proyecto de Ley de “Regulación del Procedimiento de Desalojos” (en Senadores: S 2847/11, en Diputados: 5648 D 2011).

Si bien en su Art. 8 habla de provisión de suelo urbanizable en **centros urbanos y zonas rurales** en el discurrir de la ley no se logra visualizar una apertura conceptual hacia formas de apropiación del espacio propias de áreas rurales.

Los **Principios Rectores** de las Políticas de Vivienda y Hábitat quedan explicitados en los Arts. 10 al 14 como el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

El énfasis está puesto en el desarrollo de áreas residenciales con infraestructuras, servicios, equipamientos y espacios verdes, la recuperación de inmuebles fiscales aptos para los antedichos fines y la ejecución de proyectos de intervención socio urbanística en villas y asentamientos precarios, así como en garantizar el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia.

Las **Directrices Generales** de las Políticas de Hábitat se desarrollan en los Arts. 15 y 16. En el Art. 15 se define lo “**digno**” de la vivienda y el hábitat en base a parámetros de “**calidad**”: a) Localización de proyectos habitacionales con criterios de densificación, consolidación y completamiento de áreas urbanas favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana; b) Niveles de habitabilidad de la vivienda; c) Calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes; d) Niveles básicos de cobertura en infraestructuras, servicios, equipamiento y acceso a transporte público; e) Diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético; y f) Respeto a normas de diseño sobre accesibilidad para personas con “necesidades especiales”.

En el Art. 16 expresa que las Políticas de Vivienda y Hábitat deben “garantizar la defensa de los derechos colectivos por principio de la función social de la propiedad” y define directrices generales que refuerzan los principios rectores.

Del Art. 17 al 19 define diferentes conceptos, tales como: la producción social del hábitat; lotes con servicios; vivienda de construcción y mejoramiento progresivo; urbanización progresiva; y propone la creación de programas específicos que atiendan a estas conceptualizaciones.

Del Art. 20 al 25 define parámetros de admisión de proyectos que responden a áreas urbanas, por ejemplo el inciso b) del Art. 20 refiere a que el emplazamiento del proyecto debe ser apto para uso residencial (¿? no define aptitud), ubicado en área urbana con preferencia en zonas de completamiento y consolidación del tejido o adyacente a áreas urbanas (deja de lado el hábitat rural); y en los Arts. 21 y 22 se definen medidas de calles y de parcelas referenciando a las establecidas en el Decreto Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus modificatorias (no contemplando diferentes tipologías de loteo que respondan a características topográficas y climatológicas).

Del Art. 26 al 36 crea el Régimen de Integración Socio – Urbana de villas y asentamientos precarios existentes a la fecha, siendo el mismo de interés prioritario para la Provincia de B.A. Del Art. 37 al 43 crea el Fondo Fiduciario Público, “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, con el objeto de financiar bajo cualquier modalidad las necesidades de familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional. Los Arts. 44 y 45 determinan la obligatoriedad por parte de los planes y normas urbanísticas municipales de definir “Zonas Especiales y Reservas de Tierras” y “Zonas de Promoción del Hábitat Social”.

La Sección V (arts. 46 al 54), “Acceso al Suelo para la Promoción del Hábitat y participación en las Valorizaciones Inmobiliarias generadas por la Acción Urbanística”, establece la captación de plusvalías urbanas. En la Sección VI define los Consorcios Urbanísticos; y en la Sección VII promueve el Derecho a la Participación e Información Pública, mencionando los instrumentos de participación (órganos o instancias multiactorales formalizadas; debates, audiencias y consultas públicas; iniciativas populares) sin desarrollarlos ni determinar el momento de aplicación de los mismos en el proceso de planificación.

En la Sección VIII crea el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat como órgano consultor y asesor de las políticas y programas en el marco de la presente Ley. Sus integrantes participan ad-honorem por un plazo máximo de dos años. Se conforma por un Presidente designado por la Autoridad de Aplicación⁶⁴ la que, asimismo, define normas y requisitos para su integración, organización y funcionamiento, debiendo garantizar la participación de: representantes de la Autoridad de Aplicación, de Organizaciones No Gubernamentales con incumbencia, de Colegios Profesionales afines, de Municipios, de Universidades Públicas con

⁶⁴ La Autoridad de Aplicación Provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación (Art. 7). Posteriormente es nombrado como Autoridad de Aplicación el Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires por D.R. Nº 1062/13.

sede en la Provincia y carreras vinculadas y representantes del Poder Legislativo (3 por la mayoría y 2 por las minorías de ambas Cámaras).

El Cap. V refiere a la Norma Modificatoria y el Cap. VI a Disposiciones Complementarias y Transitorias.

El **Decreto Reglamentario Nº 1.062** de Diciembre de 2013 define la Autoridad de Aplicación; la creación del Programa de Lotes y Servicios; la creación del Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales; establece mecanismos de administración financiera de los recursos para garantizar la intangibilidad de los mismos; implementa el Certificado de Pre – Factibilidad Urbanística a ser expedido por la Autoridad de Aplicación a través de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda o el Organismo que lo reemplazare; define que el Régimen de Integración socio – urbana estará a cargo de la antedicha Subsecretaría; define la elaboración de un Protocolo en materia de relocalización de villas; entre otros temas.

Conceptos y criterios de esta ley, en el año 2017 van a ser considerados para la definición del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat (Res. Nº 122-E-2017), para la definición de un Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) - Decreto Nº 358/2017; y para la definición de la Ley Nacional Nº 27.453/2018 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana de Barrios Populares.⁶⁵

Esta extrapolación a todo el país de instrumentos y criterios con un marcado sesgo hacia las problemáticas de una gran urbe (Buenos Aires), lleva a incurrir en importantes falencias ya que desconoce la diversidad territorial y de problemáticas de hábitat de las provincias y la normativa vigente a nivel provincial; esto genera conflictos interjurisdiccionales y de implementación. Con relación a la vinculación de esta Ley con las Leyes de OT de Mendoza existen Documentos de Gestión⁶⁶ que las analizan comparativamente.

Se concluye que la Provincia de Buenos Aires carece de una Ley de Ordenamiento Territorial actualizada con una visión integrada del territorio, por lo que los avances específicos en materia de hábitat no responden a una metodología sistémica y relacional. Esto genera

⁶⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

⁶⁶ Liceda, S. (2018, octubre). Implicancias de la aprobación de la Ley Nacional de Régimen de Regularización Dominial de Bº Populares en los procesos de Ordenamiento Territorial de Mendoza. EXPTE-2018-01838305-GDEMZA-APOT#SAYOT; NO-2018-03328961-GDEMZA-APOT#SAYOT; NO-2018-01838940-GDEMZA-APOT#SAYOT; NO-2018-01838940-GDEMZA-APOT#SAYOT

déficit en la normativa la cual mantiene un marcado sesgo urbanístico, hace foco en la definición de instrumentos económicos con base suelo y no incorpora criterios técnico – científicos.

5.3 Proceso de OT en la Provincia de Mendoza: Ley Nº 8.051 y Ley Nº 8.999

5.3.1 Antecedentes

La provincia de Mendoza es la primer provincia de Argentina en formular en el año 1992 su Ley General de Preservación del Ambiente Nº 5.961 – en el mismo año, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro es cuando a nivel internacional las cuestiones de cambio climático y desarrollo sustentable pasan a ocupar un lugar central.

No es casual ni coyuntural esta correlación histórica, ya que Mendoza cuenta con un largo proceso cultural en el manejo y preservación de los recursos naturales para poder ocupar el desierto de su geografía primera, tal es el caso de la existencia desde 1884 de la Ley de Aguas que administra el recurso hídrico provincial, la cual se encuentra todavía vigente y si bien cuenta con modificaciones, sus principios son la base que le da sustentabilidad al recurso hídrico provincial.

La escasez de recursos como son el agua y suelo determinada por la aridez de su clima, han signado la ocupación del territorio concentrándose la población y las actividades productivas en las zonas de oasis irrigados (aproximadamente el 4% de su territorio) y relegando al resto del territorio a ocupaciones aisladas con actividades principalmente extractivas o de pastoreo en tierras denominadas comúnmente “de secano”.

Esto ha llevado a un desequilibrio territorial que el Estado Provincial ha tratado de superar desde la protección del ambiente con su pionera Ley de 1992 hasta la consolidación de una visión holística e integral para la planificación del territorio plasmada en la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo del año 2009, la cual respeta y vincula los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, el plan ambiental y los mecanismos de participación ciudadana estipulados en la Ley Nº 5.961 con los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial.

La Ley Prov. Nº 5.961 en su Art. 3º declara en su inciso a) que la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, a los efectos de esta ley, comprende el **ordenamiento territorial** y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y agrícola ganadera y expansión de fronteras productivas, **en función de los valores del ambiente**.

Dicha norma genera procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental para identificar, interpretar y prevenir efectos que acciones o proyectos públicos o privados puedan causar en el equilibrio ecológico (Art. 26). Si bien determina un procedimiento de control ambiental ex antes a cualquier proyecto u obra, no genera un marco integrado para la planificación de los usos en el territorio.

Además solicita la elaboración de un **Plan Ambiental** por parte del Poder Ejecutivo Provincial y los Municipios, determinando en el Art. 6º su contenido mínimo⁶⁷ basado en un **ordenamiento ecológico del territorio provincial**.

Recién en agosto del año 2009 con la sanción de la Ley Prov. Nº 8.051 de “Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo” se logra contar con un **instrumento legal autónomo en materia de OT**. Esta ley es la primera a nivel provincial en el país y su valor responde a que surge a partir de un proceso liderado por el sector académico – científico con amplia participación social.

Los primeros antecedentes⁶⁸ en materia ambiental son del año 1980 con la creación de la reserva faunística laguna de Llanquanelo y los primeros antecedentes de carácter netamente territorial son del año 1983, 1987 con la definición de usos de los perilagos del Dique El Carrizal y Presa Potrerillos, respectivamente.

⁶⁷ **Plan Ambiental** según Ley Prov. Nº 5.961: “...contendrá como mínimo: a) aplicación de los principios de política ambiental fijados por esta ley; b) **ordenamiento ecológico del territorio provincial**, de acuerdo a: 1) características ambientales de cada ecosistema; 2) grado de degradación y desequilibrio ecológico por efecto de las actividades humanas y naturales; 3) vocación en razón de los recursos naturales existentes, asentamientos humanos y actividades económicas desarrolladas; 4) potencial impacto ambiental por el desarrollo de nuevas actividades productivas. c) programas de estudio e investigación científica y educativa a desarrollarse en el ámbito de la administración pública o mediante convenios con entidades nacionales o extranjeras, públicas o privadas, estatales o no; d) diseño de pautas dirigidas al aprovechamiento de los recursos naturales, conforme a un uso integral, armónico y coordinado de los mismos; e) implementación de un banco de datos y de un sistema de información y vigilancia permanente de los ecosistemas, los elementos que lo integran y su equilibrio, actualizado en forma permanente; f) elaboración de programas de censo, recuperación y preservación de especies animales y vegetales en peligro de extinción; g) elaboración de programas de lucha contra la contaminación y degradación del ambiente y de los distintos recursos naturales;...”

⁶⁸ Un compendio completo de normativas a nivel nacional y provincial referidas al ambiente y al territorio puede encontrarse en el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, 2010 específicamente en el denominado Producto 6: “Digesto de Legislación y Normativa Vigente. Vacíos legales existentes”.

Otros dos ejemplos de zonas en el territorio provincial que han sido consideradas históricamente importantes de ser reguladas son: las tierras de secano mayormente fiscales y ocupadas por puesteros; y el piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza por su fragilidad y valor ambiental.

La Ley Nº 6.086 del año 1994 y su Decreto Reglamentario Nº 594 del año 1996 crean el “Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la Provincia de Mendoza”. Entre sus objetivos se encuentra “mejorar el nivel de vida de los puesteros y su grupo familiar, rescatando, promoviendo y difundiendo sus valores culturales” y “propender al acceso del puestero a la propiedad de la tierra...” También incluye objetivos relacionados con el reordenamiento parcelario de la tierra en unidades económicas de explotación agropecuaria y la preservación del ambiente y detención del proceso de desertización.

Con relación al piedemonte correspondiente al Área Metropolitana de Mendoza –hasta la sanción de la ley 8.051- era el único sector que contaba con legislación de Ordenamiento Territorial específica, a través del Decreto - Ley Nº 4.886 del año 1983 y la Ley Nº 5.804 del año 1991, con su decreto reglamentario Nº 1.077 del año 1995; sin embargo estas normas han sido aplicadas parcialmente y exceptuadas otro tanto. Por ejemplo el Decreto Prov. Nº 1.939 del año 1996 en su Art. 11º prohíbe todo asentamiento, ocupación, fraccionamiento, loteo, urbanización en el área regulada por la ley 5.804 hasta tanto se apruebe un “Código Urbano” o Código de Ocupación del Piedemonte.

El tema específico del manejo del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza se retoma en la Ley Prov. 8.051/2009 y; por la Ley Prov. Nº 8.999/2017 de aprobación del Plan Provincial de OT, se precisa como una Unidad de Integración Territorial sujeta a regímenes especiales con una superficie mayor a la definida en la normativa anterior. Posteriormente se inician estudios técnicos y acciones con el fin de definir pautas específicas de ocupación del área y de unificar la normativa vigente.

5.3.2 Ley Prov. Nº 8.051 (LOTUS)

En Mendoza, el proceso que concluye en la sanción de la Ley Nº 8.051: “Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo” (LOTUS) se inicia en el año 1990. Hasta el año 2006 se presentaron en la Legislatura Provincial más de 12 proyectos de ley.

En el año 1996, el Decreto Prov. Nº 1.939, reconoce “la necesidad de adoptar diversas medidas relacionadas con la política ambiental hasta tanto se cuente con una Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y de Usos del Suelo” para lo cual encomienda en su Art. 3º al entonces Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, a poner a disposición de la Honorable Legislatura Provincial todos los antecedentes y recursos necesarios para avanzar hacia la sanción de la misma.

En el año 2002, con origen en la Honorable Cámara de Diputados (H.C.D.) bajo Expte. Nº 31.599 y bajo Expte. Nº 42.634 de la Honorable Cámara de Senadores (H.C.S.), se inicia el tratamiento de dos Proyectos que fueron ampliamente cuestionados debido a que representaban intereses sobre el suelo y el agua de grupos económicos poderosos en desmedro del “bien común”. El proyecto de Ley de “Planificación y Ordenamiento Ambiental, Territorial y Usos del Suelo” (Expte. Nº 42.634) obtiene media sanción de la Honorable Cámara de Senadores en este año; y el Proyecto de Ley de “Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Expte. Nº 31.599) obtiene media sanción en abril de 2006 por la Honorable Cámara de Diputados.

Es entonces cuando el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Cricyt) y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) convocan a todo el sector con el fin de realizar un análisis de los mismos, presentando en Junio de 2006 el **Informe Multidisciplinario e Interinstitucional: “Bases Científicas para una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”** conjuntamente con el análisis de los proyectos mencionados. Como consecuencia de este Informe y de la repercusión social y difusión a través de medios periodísticos de los cuestionamientos realizados, el 7 de noviembre de 2006 la H.C.S. archiva ambos proyectos.

A partir de allí comienza el proceso de participación y de construcción colectiva de la que hoy es la Ley Prov. Nº 8.051 de “Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia” (LOTUS).

Los hitos más importantes en este proceso son descriptos en los Anexos del **“Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”** elaborado por el sector académico – científico y avalado por la sociedad en su conjunto, el que fue presentado por el Ejecutivo Provincial a la Legislatura de Mendoza en Octubre del año 2007 como aporte de carácter técnico para colaborar con los legisladores y funcionarios en la definición de una Ley Marco de OT.

Este Anteproyecto fue elaborado por 5 Equipos Técnicos integrados por más de 100 especialistas ad – honorem y por responsables del OT del Gobierno Provincial coordinados por la Universidad Nacional de Cuyo en el marco del Acta Acuerdo Interinstitucional suscripta con el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y las Comisiones de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la H.C.D. y H.C.S. (diciembre de 2006).

En su primer etapa (enero a mayo de 2007) se realizan encuestas, entrevistas, 4 talleres con funcionarios, políticos y personal técnico de planta de 19 Organismos Provinciales y Municipales; y 5 talleres regionales con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en distintos puntos de la provincia; además se llevaron a cabo 3 Seminarios –Taller a fin de presentar Informes de Avance. Todos estos aportes son recopilados, procesados y publicados en forma pública y gratuita. En su segunda etapa (junio a septiembre de 2007) un Comité Redactor Letrado tomando como base el Documento Técnico, elaboró el primer borrador del proyecto de ley que fue sometido a 5 rondas de correcciones hasta alcanzar su estado final (Anteproyecto de LOTUS, 2007:2,3).

Esta construcción sistémica y participativa genera sólidas bases de gobernanza que permiten posteriormente la continuidad del proceso. Desde la presentación de este Anteproyecto a la Legislatura en octubre de 2007, hasta la sanción de la Ley en mayo de 2009, pasaron casi 2 años de debates, consultas y correcciones siendo luego aprobada por unanimidad en ambas cámaras.

La Ley aprobada es casi igual al Anteproyecto elaborado por el ámbito técnico – académico, sin embargo, presenta una diferencia que se hace sustancial a la hora de su implementación: la definición de la **Autoridad de Aplicación** de la misma.

El Anteproyecto, en su Art. 38º propone la creación de un **Ente Provincial de Ordenamiento Territorial** como Autoridad de aplicación de la Ley con **carácter descentralizado y autárquico**, vinculado funcionalmente al Poder Ejecutivo Provincial, con personería jurídica, capacidad de decisión y recursos financieros propios. Este organismo estaría integrado por un Consejo y la Unidad de Ejecución. El desarrollo de este sistema organizativo se define en el Libro Tercero: Sujetos del OT, desde el Art. 35 al 52.

En la Ley Prov. Nº 8.051 se define en su Art. 39º como Autoridad de Aplicación a la **Secretaría de Medio Ambiente** o el organismo que en el futuro la reemplace y los **Municipios** en sus

respectivas jurisdicciones. Establece además la siguiente organización: un Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) como organismo consultor y asesor (similar en su conformación al propuesto en el anteproyecto) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) como **organismo desconcentrado**⁶⁹ del Poder Ejecutivo Provincial, es de carácter técnico y sus funciones son descritas en el Art. 41, resultando básicamente de coordinación y gestión territorial. Si bien las mismas son similares a las pensadas para el Ente Provincial de OT, a diferencia de lo propuesto, la APOT depende orgánicamente al Gobierno Central con reducida autonomía y capacidad operativa.

La Ley aprobada cuenta con 12 Capítulos y 3 Anexos y tiene por **objeto**:

...establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial. Art. 1º

Presenta objetivos generales y específicos; como principios rectores al bien común y al federalismo y concibe al **desarrollo sostenible** como:

...un modo de desarrollo con justicia social, que responde a las necesidades de todos, que garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, (Art. 41 de la Constitución Nacional y Principio 4º de la Declaración de Río).

En el Capítulo 2, Arts. 7º al 19º define los instrumentos y procedimientos del OT, a saber: **a)** El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, **b)** El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, **c)** Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, **d)** El Plan Ambiental Provincial, **e)** El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial, **f)** El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza, **g)** Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, piedemonte, distritos industriales,

⁶⁹ Ley Prov. Nº 8.051 Anexo III, inc. 20) **Organismo Desconcentrado**: Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos. Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central. Los organismos desconcentrados dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte. La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito. El organismo administrativo no tiene personalidad jurídica y además carece de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que éste le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende. Respecto a las facultades administrativas que son otorgadas al organismo administrativo, éstas pueden ser, en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cual depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.

parques tecnológicos, sub-regiones, otros), **h)** Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros, **i)** El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial, **j)** La Evaluación del Impacto Ambiental, **k)** La Evaluación del Impacto Territorial, **l)** La Auditoría Externa de Impacto Territorial y, **m)** La Evaluación Ambiental estratégica.

Cabe destacar de este capítulo:

La creación del Consejo de Estado para la formulación del Plan Estratégico de Mendoza además de definir sus funciones y competencias (Arts. 8 y 9)⁷⁰.

La definición de jerarquía y criterios para la elaboración de planes de ordenamiento territorial,

La definición de la metodología para la realización del diagnóstico territorial; la clasificación del territorio a escala provincial; y los criterios de zonificación a escala municipal.

En el Capítulo 3, Arts. 20º y 21º define contenidos básicos y autoridad responsable de la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. En el Capítulo 4, Arts. 22º al 24º define los criterios para la elaboración de los Planes Municipales de OT y los Programas Interjurisdiccionales. En el Capítulo 5, Arts. 25º al 30º define consideraciones comunes para la ejecución de los planes de OT. En el Capítulo 6, Arts. 31º a 35º define el Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIAT)⁷¹. Además solicita la actualización del Decreto Reglamentario Nº 2.109 de la Ley Nº 5.961 a fin de incorporar a la Evaluación de Impacto Ambiental aspectos propiamente Territoriales como son los geográficos, sociales y económico-financieros; y define la Auditoría Externa de Impacto Territorial. (Arts. 33, 34)

En el Capítulo 7, Arts. 36º al 41º define los sujetos del OT a nivel provincial y municipal: determina competencias. Define la Autoridad de Aplicación de la Ley siendo a nivel provincial la Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace y a nivel local los Municipios. Para el cumplimiento de las funciones designadas define la creación del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de

⁷⁰ El **Consejo de Estado** para la formulación del Plan Estratégico de Mendoza es convocado por Decreto Nº 1.535/2010; posteriormente se crea la Oficina del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza la que funcionó en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente. El proceso realizado por este Consejo y el Equipo Técnico conformado para su asistencia da como resultado el denominado: "Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza, documento preliminar" presentado el 23 de Diciembre de 2010.

⁷¹ **SIAT**: objetivo principal: "...constituirse en una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo al Sector Público, al Sector Científico y a organizaciones de la Sociedad Civil" y es función de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) diseñarlo y ponerlo en marcha. (Art. 41, inc. l). Su función trasciende la integración en una red gratuita y de libre acceso de datos geoespaciales, ya que debe "...procesar y organizar la información sobre el territorio y su dinámica; y hacer el seguimiento de la Evaluación de Impacto Territorial y de los Planes, Programas y Proyectos en el corto, mediano y largo plazo, mediante indicadores desarrollados a tal efecto". (Art. 32, inc. b).

Ordenamiento Territorial (APOT) explicitando su conformación, funciones esenciales y mecanismos de coordinación.

En el Capítulo 8, Arts. 42º a 50º define los mecanismos de información y participación social en articulación con los ya dispuestos por la Ley Prov. de Preservación del Ambiente Nº 5.061. En el Capítulo 9, Arts. 51º al 53º define que el Poder Ejecutivo debe incorporar en el Proyecto de Presupuesto Provincial anual las partidas necesarias para financiar el funcionamiento y aplicación de la ley y, además, determina un fondo de afectación específica compuesto por el 1% del impuesto inmobiliario y de ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, para financiar la elaboración y/o ejecución de Programas y Proyectos municipales comprendidos dentro de las políticas y estrategias establecidas por el Ordenamiento Territorial Provincial; financiar los procedimientos de auditorías de impacto ambiental y audiencias públicas; y financiar actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio, especificadas en los planes de ordenamiento territorial.

En el Capítulo 10, Arts. 54º a 59º define medidas económicas y tributarias para el OT, entre las que se encuentra la captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión; programas de promoción de actividades económicas; prioridades de inversión de obra pública y valuación fiscal de los bienes inmuebles. En el Capítulo 11, Arts. 60º a 68º presenta un régimen de penalidades; y en el Capítulo 12, Arts. 69º a 73º define las disposiciones transitorias referidas específicamente a dos Leyes vigentes: la Ley Nº 4.341 de Loteos y Fraccionamientos y la Ley Nº 5.804 de Regulación del Piedemonte. Además define el plazo para la promulgación y reglamentación de la Ley.

Un análisis crítico a esta ley realizado por Corti, M. (2009, agosto), apenas sancionada, da cuentas de puntos a favor tales como la visión sistémica e integrada de planificación que propone en todo el territorio provincial, la precisión sobre los aspectos administrativos, las respectivas competencias jurisdiccionales, los instrumentos de evaluación y auditoría ambiental y los relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones. También ve de manera positiva la obligatoriedad legal de establecer un plan metropolitano interjurisdiccional y el freno puesto, según el Art. 13º, a la discrecionalidad que históricamente suelen tener las intervenciones del estado nacional en el territorio en cuanto a la decisión unilateral de ubicación de zonas francas, puertos secos, aeropuertos, infraestructuras de gran envergadura, entre otras.

Otro punto positivo observado por Corti es que se establece como contenido del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Art. 21º) el de “proponer medidas para promover la integración socio-territorial y desalentar el establecimiento o ampliación de enclaves que fragmenten el territorio”. Considera destacable la obligación de que la planificación de Servicios Públicos, Vivienda, Salud, Educación, Transporte Público y Administración de Justicia y los correspondientes a otras áreas, deban respetar las previsiones de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Rescata el Art. 23º en cuanto fija los objetivos que deben orientar la elaboración de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial entre los que se promueve la densificación y consolidación de las zonas urbanas. En cambio, menciona como deficientes, la consideración de mecanismos de recuperación del valor generado por la acción pública y social sobre el territorio, y muy desdibujada la consideración del acceso universal al suelo, la vivienda y los servicios urbanos que constituyen la esencia del Derecho a la Ciudad. No se hace referencia a facilitar suelo urbanizado a precio accesible para los sectores populares y para la clase media y no fija estándares a los Municipios en cuanto a espacios verdes públicos y demás parámetros urbanísticos. En este último punto realiza una franca comparación con el Decreto Ley Nº 8.912 de la Prov. de Buenos Aires.

En cuanto a los órganos creados por la Ley, expresa que son contradictorias las competencias otorgadas al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT, Art. 40º) en relación con la obligatoriedad de contratar Auditorías Externa de Impacto Territorial (Art. 35º) y sus finalidades. Asimismo pone en dudas la eficacia del Consejo toda vez que ninguno de los integrantes percibirá retribución alguna por el desempeño de sus funciones.

Insiste con el tema de plusvalías en cuanto a que el Art. 55º, si bien plantea la recuperación de las mismas a través del impuesto inmobiliario, en ciertos casos, donde el incremento del precio es exponencial (por ejemplo, el cambio de suelo rural a urbano), es necesario un impuesto específico. Para concluir expone que varios aspectos de la Ley deberán ser reglamentados.

5.3.3 Ley Prov. Nº 8.999 (PPOT)

La aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) es el resultado de la continuidad del proceso iniciado en el año 2006 y del consenso logrado en materia de Ordenamiento Territorial por actores de la sociedad civil, académicos y políticos.

A continuación, tomando como base el propio Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (punto 1.2. finalidad, contenidos y metodología del plan y punto 2.1. actividad preliminar) y el libro: “Ordenar el territorio, un desafío para Mendoza” dirigido por M. E. Gudiño; se sintetiza el proceso haciendo foco en los hechos que demuestran el grado de consenso social y de gobernanza logrados. Todo ello enriquecido por la propia experiencia debido a la activa participación personal en el proceso de OT provincial desde el año 2006⁷².

Una vez aprobada la Ley Nº 8.051/2009, se inicia la elaboración del **Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza** (PED) por parte del Consejo de Estado creado en el año 2010 a tal efecto (Ley Nº 8.051. Cap. II, art. Nº 9). Se debatieron los temas que preocupaban a la sociedad, permitiendo establecer una visión estratégica para la Provincia de Mendoza y sentar las bases y lineamientos para la realización del Diagnóstico Territorial de la Provincia que sustenta el PPOT. En el marco de desarrollo del PED se sistematizaron y analizaron antecedentes en materia ambiental y territorial y se desarrolló un proceso participativo a través de talleres, foros y encuestas dando como resultado un Diagnóstico Situacional Preliminar de la Provincia y una jerarquización de problemas.

En el año 2011 se conforma el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) (Ley Nº 8.051. Cap. VII, art. Nº 40) y en el año 2013 se concreta la creación de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) (Ley Nº 8.051. Cap. VII, art. Nº 41).

El primero es un organismo consultor y asesor compuesto por el ejecutivo provincial, municipios, universidades, organismos de ciencia y técnica y organizaciones de la sociedad civil. El segundo, un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial encargado de velar por el cumplimiento de Ley Nº 8.051 y de los Planes de Ordenamiento Territorial dispuestos por la antedicha Ley.

⁷² Participación activa e ininterrumpida en el proceso de OT provincial desde el año 2006 al 2015 como parte del equipo de la Universidad Nacional de Cuyo – Maestría en Ordenamiento del Territorio; años 2008, 2009 como especialista en representación del Instituto Provincial de la Vivienda; y a partir del año 2016 como Asesora Técnica de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y Consejera por el IPV en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial.

La Ley Nº 8.051 en su Art. 16 solicita a la Autoridad de Aplicación la elaboración de un Reglamento que defina el procedimiento para la elaboración y aprobación del PPOT. Con el fin de iniciar el proceso de elaboración del mismo, el Gobierno de Mendoza suscribe con la Universidad Nacional de Cuyo y el CCT-CONICET Mendoza, un proyecto de investigación y desarrollo (PID 08/09 financiado por el Gobierno de la Provincia y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT); el objetivo es sentar las bases técnicas de su formulación de acuerdo a las etapas básicas establecidas en la Ley antes mencionada.

La APOT con el apoyo del equipo integrante del antedicho proyecto define la **metodología** para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, la que fue aprobada en la VII Sesión Ordinaria Plenaria del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial.

En este marco de trabajo conjunto se propuso el modelo de **reglamento** para la elaboración y aprobación del PPOT, el que fue validado por unanimidad en sesión Plenaria del CPOT en marzo de 2014 y aprobado por Resolución Nº 75/14 del entonces Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales, en los términos del Decreto Nº 713/14.

Los aportes realizados por la UNCuyo – CONICET se basan en una metodología sistémica, situacional y participativa lo que le ha dado al proceso de OT provincial fortaleza desde sus propias bases, logrando finalmente el objetivo de fortalecer al Estado y al propio proceso para que en un lapso ininterrumpido de 10 años se logaran 2 leyes trascendentales para la gestión del territorio.

La UNCuyo - CONICET desarrollan la **estrategia** y el **marco teórico – metodológico** que sustenta todo el proceso; definen a partir de los resultados obtenidos del PED el **diagnóstico territorial** y los **modelos territoriales** actual, tendencial y deseado de la provincia, siendo la base del modelo territorial actual o Plan Provincial de Ordenamiento Territorial propiamente dicho.

En el año 2014 se produce un punto de inflexión en el proceso, a partir de dos hitos importantes: la **Audiencia Pública** del 15 de Abril y la **presentación del Documento del Plan a la Legislatura** por parte del Ejecutivo (24 de abril) con amplia repercusión en el ámbito académico y en la población en general.

Los principales cuestionamientos al documento presentado surgen por parte de algunas ONGs (como la Asamblea del Agua) y por parte del sector técnico – científico en su conjunto, liderado fuertemente por la Universidad Nacional de Cuyo. Entre las objeciones más importantes figura: **la omisión del diagnóstico; la omisión del programa de gestión del hábitat manteniéndose el tratamiento sectorial de la vivienda, los equipamientos y los servicios públicos; la indeterminación de responsables y plazos para la elaboración y puesta en marcha de los programas; y la reducción de contenidos en los mecanismos de gestión y control.**

A partir de entonces el Proyecto de Ley queda para su tratamiento en manos de la Comisión de Ambiente del Senado.

En el año 2015 las elecciones nacionales y provinciales definen escenarios políticos con un cambio de rumbo importante a nivel nacional y provincial que involucran un nuevo Modelo de Desarrollo. No obstante, en Mendoza continúa el proceso de Ordenamiento Territorial. A través de la APOT se avanza en mayores definiciones técnicas, por ejemplo en la Clasificación del Territorio Provincial instancia necesaria como base para la posterior definición de la Zonificación a escala Municipal (Cap. II, arts. 14 y 15 de la Ley Nº 8.051); y en la Clasificación de Nodos (núcleos poblacionales existentes) Provinciales.

En el año 2016 la Legislatura Provincial, en vistas al tiempo transcurrido desde la presentación del Documento del Plan (2014) y la diversidad de objeciones incorporadas al expediente, solicita al Poder Ejecutivo opinión fundada para poder continuar la discusión parlamentaria y así proceder a la aprobación por Ley del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

La APOT como órgano técnico en materia de OT hace una revisión de los documentos obrantes en el expediente, los sistematiza y analiza en función de lo dispuesto por Ley Nº 8.051, por el Reglamento para la elaboración del PPOT y por las Actas de Sesión del CPOT. Se logra una mayor congruencia metodológica y procedimental así como la incorporación de mayor soporte técnico y jurídico para la planificación municipal; especificación de criterios para la aplicación de instrumentos; y el fortalecimiento de vínculos entre objetivos, programas e instrumentos. Posteriormente se define una redacción preliminar del mismo.

Este Documento Preliminar del PPOT es presentado al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), en cuyo marco más de 20 instituciones realizan valiosos aportes

(diciembre de 2016). Muchos de estos aportes son considerados en la redacción definitiva del Plan por parte de la Agencia y en todos los casos los Organismos y Entidades que los realizaron reciben por parte de la APOT una devolución formal que sustenta las decisiones tomadas. Sin perjuicio de ello, la totalidad de los mismos son incorporados al expediente como documentos complementarios para la discusión legislativa.

Durante el proceso de revisión, la Comisión de Ambiente del Senado y posteriormente la Cámara de Diputados, convocan formalmente a la APOT para salvar dudas. La elaboración del PPOT ha sido integral y responde al Reglamento siendo la APOT el organismo responsable de su elaboración y coordinación desde el año 2013 al año 2017, en que es aprobado.

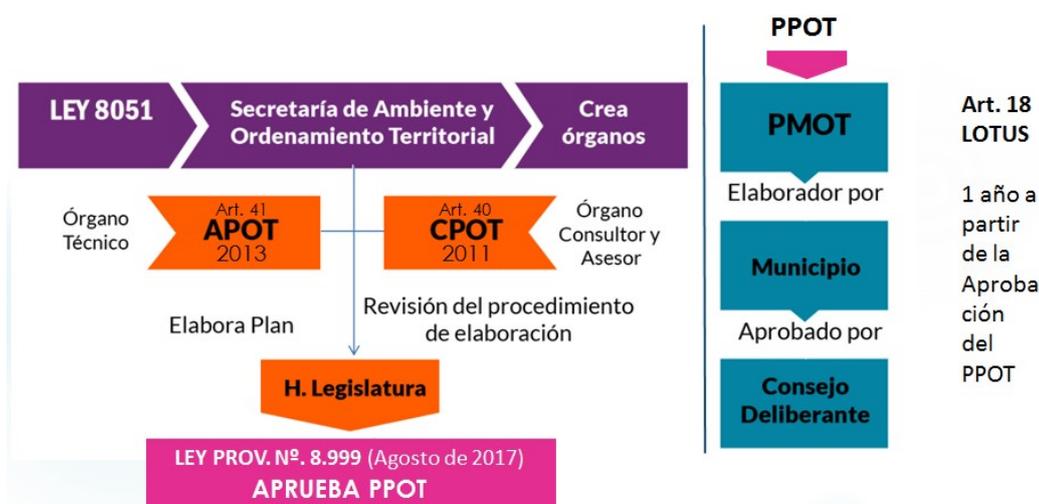
La Universidad Nacional de Cuyo, asimismo ha cumplido un rol clave liderando los aportes realizados por el ámbito académico-científico; algunas veces trabajando en conjunto con el Gobierno y otras como contralor de las omisiones del mismo. El documento cuenta con aportes de instituciones públicas y privadas y con amplia participación social la que se canalizó a través de foros y talleres en toda la Provincia de Mendoza, así como en reuniones sectoriales y sesiones del Consejo Provincial de OT.

La Legislatura Provincial finalmente, el 28 de Agosto de 2017 aprueba casi por unanimidad el “Plan Provincial de Ordenamiento Territorial” por Ley N° 8.999. A partir de su sanción se da inicio formal al proceso de OT a nivel municipal, es decir de elaboración de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs) los que deben seguir la metodología y lineamientos explicitados en el PPOT, y ser realizados en un plazo de 12 meses.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es el primer Plan de Ordenamiento Territorial en la historia de la provincia y del resto de las provincias argentinas. A partir de este marco normativo provincial deben elaborarse una serie de planes conforme al art.7 de la ley N° 8.051 y a las disposiciones de éste, (planes municipales, sectoriales, de áreas especiales, entre otros).

El PPOT pone en relieve al Ordenamiento Territorial como Política de Estado y constituye el marco en el cual se orientará la política pública provincial y municipal con un horizonte temporal de 30 años y mecanismos de revisión y control cada 6 años.

Gráfico N° 17: Proceso de OT en Mendoza a partir de la Ley N° 8.051



Fuente: APOT, SAyOT, Gobierno de Mendoza, 2017

La metodología adoptada para su elaboración es sistémica porque a través de este enfoque se puede analizar e interpretar la estructura y dinámica del sistema territorial; es además estratégica situacional porque responde a las demandas estructurales y permite trabajar a nivel operativo con programas y proyectos direccionales y es participativa porque intervienen diferentes actores sociales.

El diagnóstico elaborado por la UNCuyo – CONICET permite comprobar e identificar 7 (siete) problemas estructurantes: inercia en la gestión del territorio; concentración de población, actividades y recursos; inequidades sociales; deterioro de las condiciones ambientales y mayor exposición al riesgo; problemas de conectividad y accesibilidad; existencia de dualismo productivo; deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico.

Los problemas detectados tienden a profundizarse en el tiempo, lo que se refleja en el Modelo Territorial Tendencial. El Modelo Territorial Deseado se define como la imagen provincial futura que surge del consenso social, entendiéndose que sus acciones están formuladas bajo el supuesto de que no existen restricciones de medios, recursos y voluntades en la provincia.

El modelo Territorial Realizable parte de los **objetivos** que pretenden superar los problemas detectados en el diagnóstico. Contiene un conjunto de **directrices** y **lineamientos**, **criterios**

técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e intermunicipales, **instrumentos** de planificación, económicos, gestión, ejecución, control y coordinación a fin de orientar y administrar el desarrollo del territorio. Además define acciones prioritarias para las políticas públicas a través de **programas, subprogramas y proyectos estructurantes**, que las autoridades provinciales, municipales, o ambas de modo concurrente deberán cumplir y hacer cumplir en el corto, mediano y largo plazo, promoviendo la interacción entre las distintas instituciones y **mecanismos de participación** social. Ver Gráfico N° 18

Apuesta por un modelo de ciudad compacta, que evite los procesos de expansión urbana indiscriminada, el consumo innecesario de recursos naturales y de suelo, la fragmentación del territorio y la segregación social. Se identifican y valoran las áreas que requieren una atención especial por los servicios ambientales que prestan y por presencia de población en áreas de riesgos y/o deterioro ambiental. Conjuntamente con esta visión se definen directrices, lineamientos y programas para equilibrar el territorio provincial a través de la jerarquización de nuevos nodos y polos⁷³ según la vocación del territorio.

Promueve la gestión transversal de la política pública entendiendo al territorio provincial en su integralidad, para lo cual incorpora entre otros instrumentos el “Plan de Acción Anual por Resultados en materia de OT”. En esta misma línea el **hábitat** es concebido como un sistema a partir del “Programa de Gestión Integrada del Hábitat” que propone instrumentos y acciones para la articulación de las políticas sectoriales con injerencia y establece criterios de racionalidad científica para la localización de conjuntos habitacionales, así como mecanismos de participación ciudadana para la construcción de su propio hábitat.

Este Programa es un disparador que debe ser co-construido entre Provincia y Nivel Local, donde el rol de los Municipios es clave, debiendo definir, en base a los criterios explicitados en el Plan Provincial las **áreas prioritarias de intervención socio-territorial y aptos técnicos de localización integrados**.

Una vez desarrollada la estructura del Plan en 5 capítulos, en el Capítulo Sexto se determina la necesidad de constituir en el ámbito de la APOT una Comisión de “Análisis normativo” con

⁷³ Según Glosario del PPOT se considera **nodo** a todo núcleo poblacional existente y **nodos estructurantes** a los núcleos de población ya existentes que, por su importancia relativa en cuanto a sus localizaciones estratégicas y a la función como prestadores de bienes y servicios a su área de influencia, articulan las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a nivel departamental. Como **polo** se entiende a aquellas áreas a desarrollar a partir de la inducción de una actividad económica estratégica, a los fines de integrar al territorio provincial áreas que se encuentran relegadas e incidir en la economía local y regional.

el fin de analizar la normativa vigente en materia territorial para detectar incompatibilidades y lograr su articulación y adecuación al PPOT y a la Ley N° 8.051. La Comisión de “Análisis Normativo” se crea por Decreto N° 2.208 el 7 de noviembre de 2017.

Gráfico N° 18: Estructura del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza



Fuente: APOT, SAyOT, Gobierno de Mendoza, 2017

5.3.4 Avances en los instrumentos de OT definidos por la LOTUS

La ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS), en su Art. 7 define instrumentos y procedimientos para el OT. Los avances logrados a 2017 de dichos instrumentos son los siguientes:

- ✓ El Plan Estratégico de Desarrollo –PED 2030 se presenta en el año 2010 y sirve de base para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- ✓ El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es aprobado por Ley Nº 8.999 en agosto de 2017. Dentro del mismo se avanza en la definición de los Instrumentos de evaluación y control enunciados en el Art. 7 incisos: j), k), l), m), aun así se requiere su reglamentación.
- ✓ El Plan Ambiental Provincial: su formulación se dispone por Ley Prov. de Preservación del Ambiente Nº 5.961 del año 1992. El mismo debe ser elaborado por el Ministerio correspondiente y los Municipios en el marco del Decreto Nº 266/95 y su revisión y actualización debe ser anual. La última actualización es a marzo de 2019.
- ✓ El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (SIAT). Esta plataforma comenzó a funcionar en el año 2012 en el ámbito de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.

En proceso de elaboración:

- ✓ Planes de Ordenamiento Territorial Municipales: a fines de 2017 los 18 municipios se encuentran en diversas etapas dentro del proceso de elaboración.
- ✓ Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial: en el PPOT (Ley 8.999) se contempla un Programa Estructurante y criterios para su elaboración, habiendo avanzado en estudios específicos.
- ✓ Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza o Plan Interjurisdiccional de OT para el Área Metropolitana de Mendoza, como se denomina en el PPOT (Programa 1, SubP1 B): se están realizando estudios de base en el marco de UNICIPIO (Consejo de Coordinación de Políticas Públicas socio ambientales municipales para el Gran Mendoza - creado por Decreto Nº 177 del año 2016). El UNICIPIO no es un gobierno metropolitano sino una mesa de concertación

de acciones priorizadas por los intendentes de los Municipios que conforman el Área Metropolitana de Mendoza.

- ✓ Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, piedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros): se encuentra en revisión el Plan de OT Especial para el “Perilago del Dique Potrerillos” y está previsto el que responde al “Piedemonte del AMM” como Área sujeta a regímenes especiales.
- ✓ Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros: se cuenta con el Plan de “Movilidad Integral para el Gran Mendoza” y se desconoce si alguna repartición tal como puede ser el Departamento General de Irrigación u otra, cuenta con Planes sectoriales y/o intersectoriales.

Los financiamientos e Instrumentos Económicos para el OT según Capítulo 9: Art. 51º al 53º de la LOTUS se encuentran vigentes. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley Nº 8.999 PPOT) contempla Instrumentos Económicos para favorecer los criterios de zonificación establecidos en el PPOT y la zonificación propiamente dicha que establezcan los PMOTs. Estos instrumentos a la fecha no se han reglamentado por lo que no existe una efectiva implementación de los mismos.

En cuanto a la Coordinación Interministerial, se ha avanzado en instancias de capacitación y trabajos en talleres interministeriales para la realización del Plan de Acción Anual por resultados en materia de OT a fin de coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios en función de las directrices, lineamientos, programas, subprogramas y proyectos estructurantes previstos en el PPOT.

5.4 El Hábitat dentro del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

Dentro de las directrices, lineamientos y programas estructurantes definidos en el PPOT, se encuentran los que responden a la **Gestión Integrada del Hábitat**, específicamente en el **Programa Estructurante Nº 3**.

Se establece el rol que le cabe al Estado en la concreción de un hábitat adecuado, siendo su principal reto lograr la necesaria coordinación y complementación de todos los Organismos

del Estado con injerencia conformando un “sistema de hábitat”⁷⁴. Se avanza desde una concepción netamente habitacional hacia una concepción integrada del hábitat, donde si bien el Instituto Provincial de la Vivienda es un actor fundamental, no es el único. Cada Organismo tiene un rol en la configuración del hábitat, como sujetos de OT (tal como lo define la Ley 8051 Art. 36) y deben complementarse y coordinarse tanto técnica como presupuestariamente para lograr la sostenibilidad de las acciones.

Se pretende que, a través de un Plan de Acción (pluri) Anual concertado entre los Organismos pertinentes según cada caso, se coordinen acciones para el logro de un hábitat adecuado. Para ello debe cambiar la concepción de las políticas sectoriales involucradas, desde una visión sectorial a un abordaje integrado de cada problemática de hábitat territorializada. Ver Gráfico N° 19

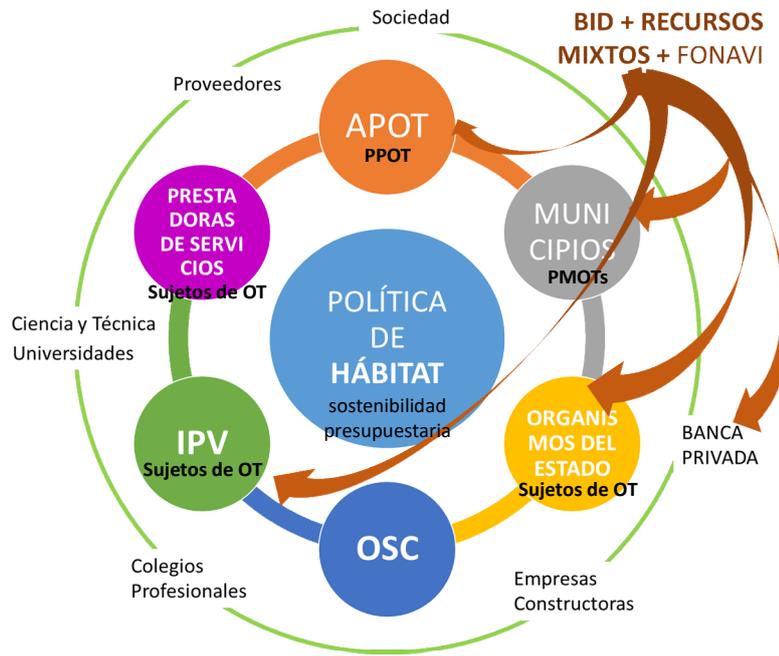
Este Programa, propone la definición de **Instrumentos de Gestión**, cuyas bases se encuentran descritas en el **Subprograma 3A** que cuenta con cinco **Proyectos Estructurantes** a trabajar conjuntamente con otros organismos del estado provincial y municipios: PY1: Sistema de indicadores para la calificación y clasificación de carencias de hábitat. PY2: Banco de tierras fiscales ociosas. PY3: Tipologías de Loteo y Cálculo y disposición del Espacio Verde obligatorio. PY4: Tipologías de Viviendas Sociales adaptadas a las condiciones naturales, climatológicas e identidad cultural. PY5: Educando para el cuidado del hábitat.

Otro objetivo clave del Programa es la definición de **Áreas Prioritarias de Intervención Socio-territorial**, cuyas bases se encuentran descritas en el **Subprograma 3B**; entendiéndose por áreas prioritarias de intervención socio-territorial aquellas con asentamientos humanos localizados en zonas de deterioro ambiental y/o alto riesgo comprobado; áreas urbanas deprimidas con indicadores deficitarios en cuanto a adecuación del hábitat y centros de servicios y parajes rurales con necesidad de consolidación. Cada uno de estos grupos cuenta con sus respectivos proyectos estructurantes asociados.

Por último, el Programa prevé a través del Subprograma 3C: **Participación Organizada en la construcción del Hábitat** diagramar mecanismos que aseguren la participación activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la definición de su propio hábitat y la integración de la economía social y solidaria (ESS) en programas que incluyan la construcción del hábitat.

⁷⁴ La definición de este programa tiene su base en estudios e investigaciones anteriores propias: Liceda, S. 2011; UNCuyo, 2014; Liceda, S. 2016.

Gráfico N° 19: Sistema Provincial de Hábitat según PPOT de Mendoza



Elaboración propia

Los **recursos económicos** para desarrollar este programa provendrán de fondos de los diferentes niveles gubernamentales involucrados; propone además no depender sólo de financiamientos nacionales e internacionales sino, lograr financiamiento provincial que permita la independencia y sostenibilidad de las acciones previstas (por ejemplo, parte de la alícuota de un impuesto provincial ya sea automotor, inmobiliario, sellados o ingresos brutos).

Otra propuesta explicitada en el Programa es la de lograr financiamiento Nacional a partir de la creación de un Fondo Nacional para proyectos de Hábitat (FoNHabitat) enmarcados en los Planes de Ordenamiento Territorial Provinciales; a fin de incentivar la generación del proceso de incorporación de las provincias a la Estrategia de Planificación Territorial Nacional. Se propone además, generar un fondo con afectación específica que contemple los sucesivos periodos de la inversión planificada.

El Plan Provincial de OT incorpora, además del programa descrito, instrumentos operativos para la planificación del hábitat. En su Punto 5.2.4. se definen “Lineamientos para la

localización y habilitación de proyectos habitacionales” a través de los cuales se establecen criterios técnicos que orientan la localización de proyectos habitacionales según el área de intervención, ya sea en núcleos urbanos de diversa jerarquía o en zonas rurales.

También se avanza en el objetivo de lograr unicidad procedimental a la hora de emitir aptos de localización por parte de los Organismos del Estado Provincial. Para ello el PPOT propone fortalecer el rol municipal de modo que toda nueva actividad residencial se tramite a partir de un primer Apto iniciado en el Municipio correspondiente, denominado **Apto Técnico de Localización Municipal Integrado**, el que debe viabilizar o no la actividad en función de un análisis integrado de localización.

A partir de este Informe de localización integrado, el proponente del proyecto habitacional debe cumplir con la “Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial de Proyectos” en un todo de acuerdo con lo establecido según Ley Provincial del Ambiente N° 5.961, DR N° 2.109/94 y Art. 33 y 34 de la Ley Provincial N° 8.051 (LOTUS). De este modo se unifican los procedimientos cumpliendo con la normativa ambiental y territorial vigente. Otro concepto incorporado, es el de **impacto territorial acumulativo** en el apartado sobre “Criterios referidos a sucesivas etapas dentro de un mismo terreno o terrenos colindantes”.

El Punto 5.2.3. aborda específicamente la problemática territorial de los **conjuntos inmobiliarios**, restringe las áreas en que pueden ser habilitados e incorpora criterios de accesibilidad mínima para no generar fragmentación territorial.

Todos estos instrumentos se vinculan con los **Instrumentos Económicos** (PPOT, Punto 5.3.) los que deben reglamentarse para lograr su efectiva implementación.

5.5 Enfoques de la Política de Vivienda y Hábitat (1972-2017)⁷⁵

Según la caracterización efectuada por Lo Vuolo y Barbeito (1998) la política de vivienda en Argentina fue siempre una mezcla confusa entre política económica anti-cíclica y de asistencia social. La vivienda, como sector productivo, constituye un importante motor de crecimiento por los efectos multiplicadores en el resto de la economía y, por ello, diversos

⁷⁵ Base extraída de la Tesis de Maestría: Criterios de selección de terrenos para viviendas de interés social”, Liceda, S. 2011 y de Lentini, M. y otros (2009 – 2011) siendo parte del equipo de investigación.

gobiernos apuestan a la inversión en el sector a fin de contrarrestar los efectos de sucesivas crisis en el país.

En Argentina, en materia de política habitacional es posible señalar dos periodos considerados a partir de la creación de los Fondos Nacionales de Vivienda (FONAVI):

El período del FONAVI Centralizado desde el año 1972 al año 1992 y el período del FONAVI descentralizado desde el año 1992 a la fecha. Este último período puede subdividirse en función de cambios relacionados a la inyección de otros fondos y la preeminencia de nuevos actores en la conformación de la política.

Si bien el periodo de esta investigación va desde el año 2003 al año 2017, a continuación se resumen las principales características de la política habitacional desde el año 1992 para una mayor comprensión del proceso de política y su implicancia territorial:

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) centralizado

Transcurre desde su creación en el año 1972 hasta el año 1992 y refleja, en términos generales, el predominio del enfoque central – sectorial en la resolución del problema habitacional. Responde a la lógica del Estado de Bienestar, según la cual el Estado aparece como proveedor de viviendas.

En este período es el gobierno provincial el que define la ejecución de las obras, ejecutándose de manera **centralizada** mediante el sistema de contratación de Empresas Constructoras. La planificación de los conjuntos y el diseño de las viviendas están a cargo de las oficinas técnicas de los Institutos Provinciales de Vivienda.

La localización de los conjuntos habitacionales se decide en el IPV requiriendo como paso previo a la construcción, contar con la respectiva aprobación municipal. Este sistema fue paulatinamente modificándose en cuanto a la obtención de los fondos utilizados y a sus Programas de Vivienda.

En este enfoque se privilegia la construcción de vivienda masiva llave en mano, sin considerar la integración de las mismas en el medio en que se insertan ni las distintas necesidades de acuerdo a la diversidad de la demanda, lo que produce entre otras

consecuencias, una expansión desordenada de la trama urbana en terrenos de bajo costo y diseños extendidos (crecimiento horizontal) que en la mayor parte de los casos generan procesos de sub-urbanización.

Primer periodo del FONAVI descentralizado - 1992 / 2003

Se desarrolla bajo el predominio del enfoque facilitador y responde a la instalación del modelo económico neoliberal. Algunas provincias - tal es el caso de Mendoza - inician procesos basados en la descentralización a nivel local, la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la gestión del hábitat, la diversificación de la oferta y la desestatización de la producción.

Esto ocurre a partir del año 1992 cuando se firma el Pacto Fiscal que tiene como consecuencia inmediata la efectiva descentralización hacia las provincias del principal fondo de financiamiento del sector (FONAVI). Se crea por Ley Nacional Nº 24.464 el “Sistema Federal de la Vivienda” abriendo la posibilidad de que cada provincia fije sus propios rumbos en materia de política.

Se afianza el concepto de “solución habitacional” y la participación de nuevos actores involucrados en la construcción de viviendas con financiamiento estatal: Gobierno Provincial, IPV, Municipios y la Sociedad Civil (Entidades Intermedias, Empresas, Consejo Técnico Provincial, etc.).

Estos actores cuentan con fuerzas diferentes en la conformación del territorio que se encuentran en constante cambio, resultando claves los procesos de globalización e integración regional siendo los verdaderos “modeladores” del territorio; conjuntamente con los desarrolladores inmobiliarios que comienzan a tener un papel más fuerte dentro de los procesos de ocupación del suelo.

Dentro de este proceso de descentralización, las responsabilidades e incumbencias de los diferentes actores partícipes en la definición de la Política Habitacional siguen los vaivenes de la democracia, del modelo económico, de los gobiernos de turno y de una legislación poco clara, desactualizada, heterogénea y con falta de integración y complementariedad. La situación más frecuente es la de terrenos elegidos por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) adquiridos mediante crédito estatal y con un grado variable de asesoramiento

municipal. En este modelo, el mayor peso de la responsabilidad recae en los Municipios debido a su rol de “priorizar” los proyectos y de asesoramiento a las OSC.

Las decisiones adoptadas por las OSC - Municipios respecto a la localización de los conjuntos habitacionales se ven afectadas por diversos factores: el precio de la tierra y la escasa disponibilidad de recursos tanto privados como estatales, la presión de la demanda y la permisividad en el cumplimiento de la normativa vigente. Además los Municipios carecen de la estructura organizacional y recursos necesarios para afrontar el modelo descentralizador adoptado, la mayoría de las Direcciones de Vivienda Municipales recién fueron creadas a partir del año 1998.

Los conjuntos habitacionales que se realizan son de menor envergadura que los anteriores, de un promedio aproximado de 50 viviendas y se distribuyen en todo el territorio provincial. Sin embargo en su mayoría se localizan contiguos a los barrios ya existentes aumentando las áreas socio - residenciales homogéneas.

Segundo periodo de FONAVI descentralizado - 2003 / 2015

Este período se inicia en el año 2003 con el Gobierno de N. Kirchner. Su principal cambio radica en que, con el fin de reactivar la economía⁷⁶ y salir de la crisis, sin efectuar modificaciones en el marco legal vigente (Ley Nº 24.464/95) **se suman a los recursos FONAVI ahora de libre disponibilidad, recursos provenientes del superávit fiscal.** (Lentini, M., Palero, D., 2011:41).

Se fortalece el rol del Estado Nacional como productor de viviendas y se ponen en marcha los denominados “Planes Federales de Vivienda”. Estos intervienen en el territorio fuertemente, triplicando el promedio histórico de viviendas anuales ejecutadas por el FONAVI (Rodolfo y Boselli, 2014:223). Los fondos se distribuyen a través de cupos definidos mediante convenios con las Provincias y los Programas si bien se ejecutan descentralizadamente, concentran en la órbita del gobierno nacional importantes mecanismos de decisión sobre los proyectos. (Lentini, M., Palero, D. 2011:42).

⁷⁶ Revista CONAVI Nº 11, 2003b

Es un período de **Re-Centralización** de la política habitacional a nivel nacional tal como lo definen Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007:56). Las provincias deben adaptarse a los lineamientos bajados desde la Nación en una relación vertical y jerárquica que acentuó la discrecionalidad nacional vinculada a prioridades políticas y coyunturales, la dependencia subordinada y también el debilitamiento del Sistema Federal de Vivienda (FONAVI). (Rodulfo y Boselli, 2014:230-232)

Específicamente, para la Provincia de Mendoza, significa un retroceso en los avances logrados en su sistema de descentralización. Un ejemplo de ello es que se deja de trabajar directamente con Organizaciones de la Sociedad Civil, imponiéndose el requisito de Nación de trabajar por licitación pública con Empresas Constructoras; además se deja de aplicar la cartera de programas provinciales por la reducción de disponibilidad del FONAVI.

La política de OT y la política habitacional impulsadas por el gobierno nacional llevan objetivos disociados y tiempos diferentes.

La política habitacional basada en un enfoque sectorial cuantitativista tiene fuertes implicancias territoriales, ya que las Provincias no cuentan con una planificación territorial consolidada. Los cupos asignados a las provincias dependen de la presentación de proyectos con tiempos perentorios, el monto del crédito es sólo para construcción de viviendas, no incluye compra de terreno, infraestructuras, etc. Esto hace que se priorice a aquellas Entidades Intermedias que ya cuentan con terreno (en general también urbanizado, como remanente de un anterior crédito IPV) y, por otro lado se aumenta significativamente la cantidad de terrenos adquiridos por los IPV mediante licitación pública, lo que conlleva a que las Empresas Constructoras que han ofertado estos terrenos han vuelto a intervenir en la “localización” de los conjuntos de viviendas.

Los requisitos de cumplimiento obligatorios definidos por Nación priorizan localizaciones netamente urbanas que favorecen la definición de localizaciones en áreas metropolitanas, aumentando los desequilibrios hacia el interior del territorio ya que los requisitos de acceso al financiamiento no contemplan indicadores propios de ciudades menores o centro de servicios rurales.

A fines de 2007 se evidencia una fuerte crisis y una marcada disminución en el ritmo de la construcción junto con la imposibilidad del Gobierno Nacional de sostener los Planes

Federales. Con la Reconversión de los Planes Federales, los fondos antes no reembolsables pasan a ser reembolsables y de origen mixto; no existe un cupo por provincia, lo que significa que los gobiernos más ejecutivos se llevan la mejor parte en una carrera contra reloj entre las provincias argentinas y se reducen los m² financiados (de aprox. 60 m² a 44 m²) lo que obliga, en el caso de Mendoza, a destinar fondos propios para ampliar las casas a 54m².

Pese a la reducción del déficit habitacional en el país de un 0,83% entre 2001-2010, persiste un déficit estructural y un gran desequilibrio por regiones según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010:

Su persistencia ofrece múltiples brechas: cerca de 50% de las viviendas del país no tienen todavía cloacas y gas; 16% de la población no puede acceder al agua de red; 444.000 personas viven en ranchos, casillas o inquilinatos; más de 4,5 millones de personas dependen de una garrafa para cocinar o calentarse (ADN argentino, 2011 citado por Rodulfo y Boselli, 2014:226).

A partir del análisis realizado al “Plan Estratégico Provincial de Vivienda (PEPV) de Mendoza 2012–2016” (Liceda, 2012)⁷⁷ queda demostrado que “si bien la problemática de acceso a una vivienda se incorpora tanto en la agenda pública como política, no se ha avanzado en la definición de una política integral del hábitat residencial con sostenibilidad en el tiempo”.

Esto se debe por un lado, a la incapacidad de lograr un sistema de financiamiento estable con fondos genuinos, lo que queda demostrado en el análisis realizado en el antedicho trabajo y también en numerosas publicaciones de autores como Lentini, M. y Palero, D. (2009, 2011)⁷⁸; y por otro, a la falta de concreción de instrumentos que permitan lograr una planificación integral del territorio y el acceso al suelo servido por parte de las personas de más bajos recursos.

La provincia de Mendoza, si bien concreta su proceso de OT con la sanción de dos Leyes (una en 2009 y otra en 2017), es un ejemplo claro del impacto negativo que la política habitacional puede ejercer sobre un territorio en tanto que su dinámica es mucho mayor que la de una política de OT.

⁷⁷ Trabajo Práctico: Análisis de Políticas Públicas en el marco del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DOTyDS), UNCuyo, Mendoza: 2012.

⁷⁸ Siendo quien suscribe parte del equipo de trabajo y del Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH) de la FCPyS de la UNCuyo.

La localización de los nuevos conjuntos habitacionales responde en su gran mayoría a terrenos suburbanos o periféricos que presionan el crecimiento residencial sobre áreas productivas o de fragilidad ambiental (piedemonte), con falta de accesibilidad a equipamiento social y necesidad de importantes obras complementarias y/o nexos para poder acceder a infraestructuras de redes.

En el Área Metropolitana de Mendoza se acentúa una configuración territorial signada por tres lógicas distintas en la apropiación del espacio (Abramo, 2001): **1) la lógica de la necesidad** a partir del asentamiento precario de población de bajos recursos en terrenos en su mayoría propiedad del Estado (bordes de cauces aluvionales, canales de riego o ríos, líneas y estaciones abandonadas del FFCC); **2) la lógica del Estado** priorizando la localización de conjuntos habitacionales contiguos a los ya existentes propiciando la generación de áreas socialmente homogéneas o localizaciones en terrenos de bajo costo pero sin integración socio-urbana; y **3) la lógica del mercado** extendiendo los límites en función de la adquisición de terrenos suburbanos a bajo costo, sin restricciones claras por parte de la normativa vigente.

Tercer período del FONAVI Descentralizado – 2015 en adelante

Este período se inicia con la asunción en 2015 de Mauricio Macri como presidente, se caracteriza por un nuevo enfoque. Se dan de baja a los Planes Federales y a partir de 2017 a través del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y se implementa el “Plan Nacional de Vivienda y Hábitat” (Res. Nº 122-E-2017) con **enfoque mixto público-privada**. El rol de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) en este nuevo marco es de ejecutor de parte de la política habitacional nacional.

El “Plan Nacional de Hábitat” es para áreas precarias urbanas con más de 10.000 hab. y tanto el Instituto Provincial de la Vivienda como los municipios y universidades públicas reciben financiamiento de manera directa. En el marco del “Plan Nacional de Vivienda” el financiamiento se dirige a organismos provinciales, entes financieros, municipios, ONGs, fiduciarios; siendo los IPV uno más de los entes ejecutores/solicitantes.

En cuanto a los requisitos para la obtención de financiamiento, se incorporan instrumentos tomados de la Ley Prov. de Buenos Aires Nº 14.449/2012 (de Acceso Justo al Hábitat). Esta extrapolación a todo el país de criterios de base con un marcado sesgo hacia las

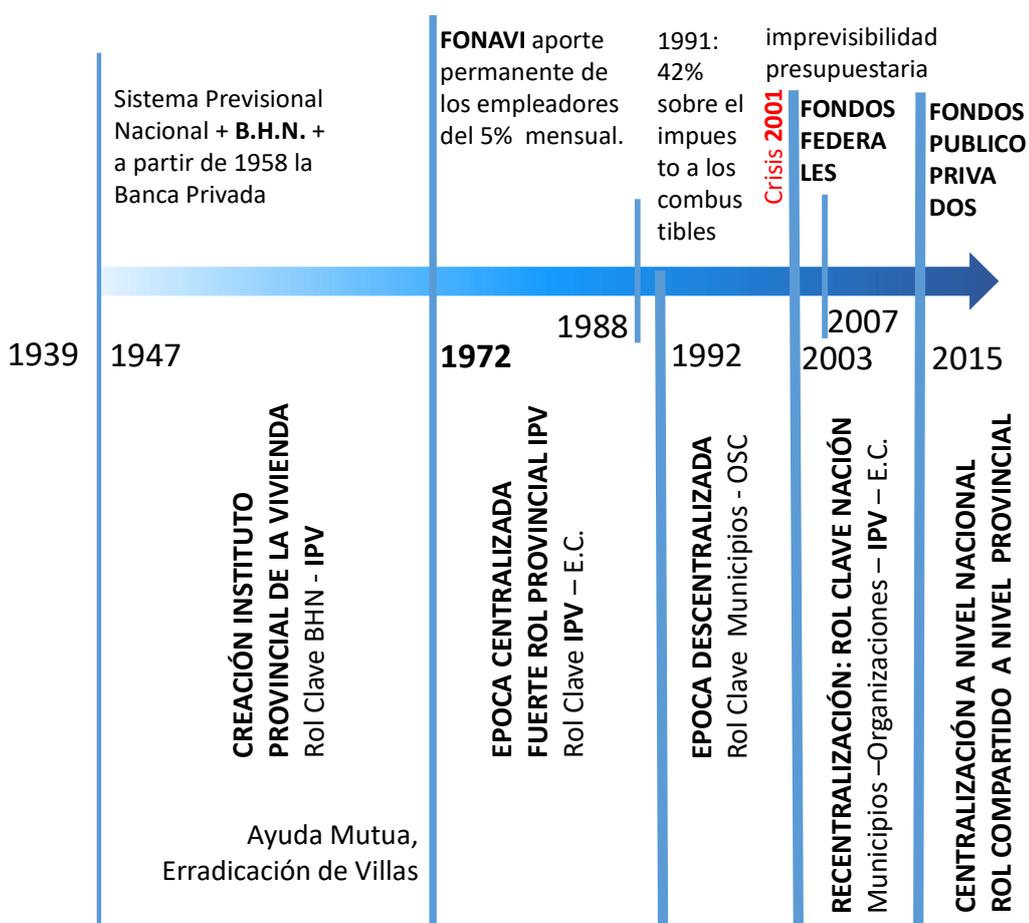
problemáticas de una gran urbe (Buenos Aires), cuenta con importantes falencias ya que se desconoce la diversidad de las realidades y déficits de hábitat a escala provincial y local.

Los requerimientos para acceder al financiamiento nacional se definen en una serie de manuales, guías y planillas que no mantienen relación con la normativa ambiental y territorial vigente en Mendoza. Un ejemplo de ello es la **Planilla de Aptitud Urbanística** que se solicita desde Nación. La misma presenta una semaforización en función de analizar: características del terreno, marco urbanístico, condiciones ambientales del entorno, infraestructuras y servicios, equipamiento y conectividad y características del proyecto de urbanización.

En un principio se aprecia como un avance conceptual al vincular una herramienta que permite priorizar conjuntos habitacionales en función de contemplar variables de localización; sin embargo estas variables se contemplan de manera diferencial a partir de una categorización de ciudades en relación a su cantidad de habitantes que no responde a las realidades del interior del país. Y además no se proporcionan mecanismos para el acceso a los bienes sociales básicos que conforman la adecuación del hábitat de manera coordinada con la política habitacional.

El nuevo enfoque de política habitacional incorpora la diversificación de fuentes de financiamiento y órganos ejecutores de la política, lo que consolida un nuevo paradigma que ya se había iniciado en años anteriores (2010 en adelante) pero que no se había formalizado. No obstante, se mantiene el nudo crítico de la localización marcada por el mercado del suelo y la debilidad del Estado para generar suelo servido bien localizado.

Gráfico N° 20: Períodos de la Política de Vivienda y Hábitat en Argentina – Mendoza



Elaboración propia

6. CONCLUSIONES REFERIDAS AL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA INCLUSIÓN DEL HÁBITAT EN ARGENTINA – PERÍODO 2000-2017

El análisis realizado sobre el caso de Argentina, permite extraer una serie de conclusiones referidas a la dimensión político institucional o administrativa y a la dimensión normativa, las que posteriormente serán cotejadas con relación a la situación de los otros países seleccionados para el análisis, en función de los criterios definidos como necesarios de incluir en las políticas de OT para la consecución de un hábitat adecuado.

6.1 Dimensión Político Institucional o Administrativa

En la **Estructura Administrativa del Poder Ejecutivo Nacional** (PEN) a agosto de 2015 (último Organigrama durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner), el **Hábitat** se encuentra al mismo nivel jerárquico que el Ambiente y; el **Ordenamiento Territorial** se aborda desde diferentes ópticas: desde una óptica ambiental dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros; desde una óptica local dentro de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros; y desde una óptica de planificación territorial de las infraestructuras dentro de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Esta situación evidencia la dispersión conceptual, metodológica y de gestión que presenta la concepción del Ordenamiento Territorial y el hábitat en este período; resultando muy difícil una implementación coordinada e integrada de las políticas públicas con injerencia.

Al año 2017, luego del cambio de Gobierno a nivel Nacional producido en el año 2015, se mantiene el proceso en materia de Planificación y Ordenamiento Territorial, sin embargo los instrumentos se encuentran en constante redefinición priorizándose el enfoque de la planificación estratégica. Las competencias territoriales se desdoblan en diferentes ministerios, secretarías y subsecretarías sin un sistema de coordinación evidente.

Entre las herramientas y organismos definidos en 2014 como parte de la Política de OT, continúan vigentes: el SIPPE, el Atlas ID, la IDE– SIG, IDERA; no obstante estos instrumentos presentan solapamientos y carecen de organicidad. También se encuentran disponibles en la web oficial del Ministerio del Interior los documentos de Avance del PET y al Anteproyecto de Ley de OT Nacional⁷⁹.

Las competencias otorgadas en materia de OT a los diferentes organismos públicos presentan una marcada dispersión y/o superposición y, la dificultad en integrar acciones con la planificación hídrica y el hábitat se agrava en tanto no existe una Ley de OT a nivel nacional.

⁷⁹ <https://www.argentina.gob.ar/interior/elministerio>

En el caso de **Mendoza**, la configuración administrativa en materia de Ordenamiento Territorial continúa el proceso de implementación de lo dispuesto por Ley Prov. Nº 8.051 del año 2009 en su Capítulo 7, Art. 36 a 41.

6.2 Dimensión Normativa

En **materia ambiental**, en cumplimiento al artículo 41° de la Constitución Nacional, existen regulaciones específicas, como es el caso de la Ley General de Ambiente Nº 25.675; Ley Nacional de Protección Ambiental de Bosques Nativos Nº 26.331; Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial Ley Nº 26.639; Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales Nº 26.737; las cuales presentan diferentes grados de adhesión por parte de las provincias y diferentes modalidades de implementación.

En materia de **Ordenamiento Territorial** el andamiaje normativo es incipiente e inconexo. La normativa de OT existente a diferentes escalas jurisdiccionales no se encuentra coordinada e integrada en una Ley Marco de OT a nivel Nacional lo que debilita la definición e implementación de una Política de OT con coordinación multinivel.

El Plan Estratégico Nacional (PEN) no se consolida a través de una norma y se actualiza sólo hasta 2015; y el “Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial” (SIVAT) se encuentra en permanente redefinición y creación de nuevos sistemas de información sin coordinación formal.

No se vinculan las políticas sectoriales con injerencia territorial propuestas desde Nación, careciendo de un horizonte de planificación integrado a largo plazo. Es así que se definen Planes y financiamientos para las Provincias que desconocen la escasa planificación provincial y local existente. Tal el caso de los Planes Federales de Vivienda (2003 – 2015) y del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat implementados a partir de 2017.

A nivel provincial existen a 2017 solo tres jurisdicciones que cuentan con legislación en materia de OT: Provincia de Buenos Aires, Provincia de Mendoza y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; sin embargo Mendoza es la única Provincia que tiene una normativa específica y actualizada.

En la Provincia de Mendoza existen dos Leyes que le dan marco normativo e institucional a la política de Ordenamiento Territorial: la LOTUS (Ley N° 8.051 del año 2009) que sienta las bases para la definición de los instrumentos del OT; y la Ley N° 8.999 del año 2017 que aprueba el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT).

El PPOT define directrices, lineamientos, programas, subprogramas y proyectos estructurantes para todo el territorio provincial; así como instrumentos de coordinación, de planificación, económicos y de gestión y control. Estos instrumentos se encuentran en diferentes grados de **implementación**, algunos requieren **reglamentación** y otros se encuentran en etapa de **formulación**.

A nivel municipal, en general existen códigos de planificación y/o de edificación enfocados principalmente en las áreas urbanas desconociendo grandes porciones de territorio rural y su interdependencia. En el caso de Mendoza, los municipios se encuentran en el proceso de elaboración de sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial.

En materia de **Hábitat** no existe a nivel nacional una normativa específica que contemple la gestión integrada del hábitat. A nivel provincial Mendoza y Buenos Aires contemplan al hábitat en su normativa; Mendoza en su Plan Provincial de OT (Ley N° 8.999/2017) y Buenos Aires cuenta con la Ley de "Acceso Justo al Hábitat" N° 14.449/2012.

Al no existir un cuerpo normativo concurrente en materia de hábitat en los diferentes niveles territoriales del Estado, se genera una fuerte presión desde la Nación hacia los sistemas político institucionales y normativos provinciales. La estructura administrativa de Nación varía constantemente en la definición de competencias referidas al hábitat, en general desagregadas en diferentes ministerios y subsecretarías de carácter sectorial; las que derivan financiamientos a las provincias con requerimientos que condicionan la planificación subnacional. Específicamente, la Política Habitacional tiene tiempos diferentes a los procesos que se están llevando en materia de OT, por lo que, la presión que ejerce en el territorio la construcción de viviendas tanto de financiamiento estatal como privado es muy fuerte, no lográndose implementar de manera integrada con las demás políticas sectoriales que conforman el hábitat.

Gráfico Nº 21: Ciclo de la Política de OT en Argentina a 2017: Nivel Nacional y Provincial



Elaboración propia en base a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:44 y Normativa Argentina analizada

Gráfico Nº 22: Ciclo de la Política de OT en Mendoza a 2017: Nivel Provincial y Municipal

POLÍTICA DE OT MENDOZA – DICIEMBRE 2.017			
MOMENTOS DEL OT	CICLO DE LA POLÍTICA	NIVEL PROVINCIAL	NIVEL MUNICIPAL
DIAGNÓSTICO	DEF. PROBLEMA – AGENDA POLÍTICA		
PLANIFICACIÓN	FORMULACIÓN		PMOTs
GESTIÓN	IMPLEMENTACIÓN	PPOT	PMOTs: Planes Municipales de OT
REVISIÓN	EVALUACIÓN	PPOT: Plan Provincial de OT- LEY 8999	

Elaboración propia en base a Massiris, 2005: 66; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:44

CAPÍTULO IV: CHILE

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y/O PLANES DE OT

El análisis de la Política y/o Planes de OT de Chile durante el período determinado (2003-2017) se realiza a partir de una exhaustiva revisión documental de legislación y documentos de organismos públicos; además se contrasta dicha documentación con estudios de teóricos e investigadores, artículos periodísticos y publicaciones de referentes del ámbito de estudio.

Tabla Nº 2: Chile: Instrumentos analizados y fuentes consultadas

LEGISLACIÓN
<p>Constitución Política de la República de Chile. Constitución de 1980.</p> <p>Ley Nº 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.</p> <p>Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.</p> <p>Decreto Nº 47. Nuevo Texto de la ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. (2016)</p> <p>Decreto con Fuerza de Ley Nº 458. Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. (2016)</p> <p>Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Última versión: 15-07-2019 Ley 21.162.</p> <p>Decreto Nº 32. Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica.</p>
DOCUMENTOS OFICIALES
<p>Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. (SUBDERE, 2011 abril).</p> <p>Guía Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2011 junio).</p> <p>Guía de Zonificación Costera para el Ordenamiento Territorial. (SUBDERE, 2011 agosto).</p> <p>Guía Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2013).</p> <p>Guía Análisis y Zonificación de cuencas hidrográficas para el Ordenamiento Territorial (SUBDERE, 2013 junio)</p> <p>Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable. Ministerio del Medio Ambiente. (2015, septiembre).</p> <p>Estándares de construcción sustentable para viviendas de Chile. Tomo VI: entorno inmediato. (MINVU, 2016)</p> <p>Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. (2017).</p> <p>Manual Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. SUBDERE (2011).</p> <p>Estrategia Regional de Desarrollo Región de Los Ríos 2009 – 2019. Gobierno de Los Ríos (2009).</p> <p>Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región de Atacama. Gobierno de Atacama (2014).</p>

INVESTIGACIONES / PUBLICACIONES ACADÉMICAS	PÁGINAS WEB
<p>Iturriaga Meneses, J. (2003)</p> <p>Amilkar González, B. (2010)</p> <p>Muñoz Parra, Dziekoski Rüchardt, Soto Villalón y Lamilla (2010)</p> <p>Montenegro, I. y Farías, A. (2012)</p> <p>Rojas Basualto, A. (2013)</p> <p>Heinrich Von Baer, Tolosa y Torralbo (2013)</p> <p>Saavedra, E. (2014)</p> <p>Martinic Valencia, R. (2014)</p> <p>Morales Soto, M. (2015)</p> <p>Fuentes Jara, M. (2015)</p>	<p>https://repositorio.cepal.org/</p> <p>https://www.bcn.cl</p> <p>https://www.ceacgr.cl/CEA/</p> <p>http://www.subturismo.gob.cl/zoit/que-es-una-zoit/</p> <p>https://www.asprocer.cl/politica-nacional-ordenamiento-territorial-tres-reflexiones-considerar/</p> <p>pág. Web oficiales de cada Región</p> <p>http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf</p>

Conocer la Política y/o Planes de OT en Chile implica partir de la concepción del modelo de desarrollo en el cuál se sitúa, el sistema de gobierno imperante y la forma de organización del territorio, unidades administrativas a las que se delegan determinadas competencias, como también conocer los antecedentes de planificación, el inicio de la política de Ordenamiento Territorial y cómo se concibe dentro de ésta el hábitat.

1. MODELO DE DESARROLLO

Chile, desde el SXIX hasta la década del 30 del SXX adoptó un Modelo Primario – Exportador y, entre 1938-1970 establece el Modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones).

Para comprender el significado del modelo político – económico chileno a 2014, Saavedra, E. (2014:117-148) pone el énfasis en la mezcla de los **dos extremos** que le precedieron: la **experiencia socialista** de la Unidad Popular con Allende (1970-1973) y el **modelo capitalista neoliberal** del gobierno militar de Pinochet con el apoyo de los sectores neoliberales (1973-1990).

El **Modelo Capitalista Neoliberal** tuvo su mayor manifestación en la dictadura (Pinochet) en estricta consonancia con los dictados del Consenso de Washington, posteriormente, los 4

gobiernos democráticos denominados de la **Concertación** 1990 – 2010 (Aylwin - Frei – Lagos – Bachelet) si bien contrarios a la dictadura, se mantienen proclives a mantener el modelo neoliberal heredado y solo apuntan a disminuir el carácter focalizado y residual que se le dio a los servicios sociales del Estado. Del mismo modo lo expresa el Prof. R. Martinic Valencia⁸⁰, denominando este período como **Modelo Neo estructural**: mercado, instituciones, inserción internacional y políticas sociales. Modelo híbrido de Estado – Mercado donde el Estado propone maximizar las oportunidades para que los individuos accedan a un mayor bienestar sin pretender garantizarlo. **Modelo Liberal** lo denomina Saavedra.

El gobierno de la **Alianza** (centro derecha) de Piñera (2010-2014) con pocos matices mantiene el modelo sin mostrarse “más liberal ni menos social” (Saavedra, 2014:118) continuando con las políticas de sus predecesores enfatizando el concepto de “oportunidades” y restringiendo el de “derechos”.

El Modelo político – económico chileno a 2014 es descrito por estos autores como un **modelo de economía de mercado con fuerte énfasis social**. Modelo que ha mostrado un importante desarrollo de sus instituciones más básicas, lo que le ha permitido obtener un fuerte crecimiento económico con progreso social y estabilidad política. Sin embargo, sus consecuencias adversas son la imposibilidad de resolver los problemas de desigualdad en el acceso a educación, salud, vivienda y protección social. Esta alta y persistente desigualdad, junto a las pocas oportunidades para la movilidad social, en particular para acceder a los deciles de mayor ingreso, genera una baja cohesión social. (Saavedra, 2014:131).

Ciertamente, el que los sucesivos gobiernos de la Concertación (1990-2010) y el de la Alianza (2010-2014) poco hicieran respecto de la cohesión social, llevó a muchos sectores a desconfiar del ‘modelo económico’ al elegir a Michelle Bachelet para un nuevo gobierno entre 2014 y 2018, con promesas concretas hacia una mayor equidad. (Saavedra, 2014:143)

Los modelos descriptos, en mayor o menor medida han mantenido como motor de la actividad económica la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales⁸¹ que se exportan casi sin procesamiento posterior, así lo expresa entre otros investigadores, Breiner

⁸⁰ Universidad Austral de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades: Instituto de Ciencias Sociales (2011), Modelos Económicos y Desarrollo Regional en Chile (Unidad 2).

⁸¹ Indicadores Macroeconómicos tomados del Observatorio de Género, Desarrollo y Políticas Comerciales con fuente en CEPAL STAT dan cuenta de que en el período 1992-2007 el 53% de las exportaciones chilenas eran en bienes industrializados basados en recursos naturales y un 37% de productos primarios.

Amílkar González⁸² (octubre 2010) cuando asegura que en Chile el 80% de las exportaciones son de recursos naturales con la consecuente depredación de los mismos y alta contaminación ambiental y gran desigualdad; siendo urgente lograr el punto de inflexión hacia un crecimiento económico sustentable.

En cuanto a las Políticas de Planificación y/o de Ordenamiento Territorial, tal como la expresa Massiris (2012a:78,79) las estrategias son de planificación socio – económica con énfasis urbano – regional.

2. SISTEMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

La Constitución Nacional aún vigente de Chile es la denominada “Constitución de 1980” que entra parcialmente en vigencia en 1981 durante el gobierno del General Augusto Pinochet. Determina que Chile es una **República Democrática** (Art. 4) y define un **Estado Unitario**.

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República (Art. 24), quien es el Jefe del Estado elegido por votación directa; siendo los Ministros sus colaboradores directos para el gobierno y administración del Estado (Art. 33). El Estado Nacional se estructura en base a la división de poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Determina una participación del Estado en la economía mediante un rol subsidiario, con una fuerte protección a las garantías individuales en el ámbito de la actividad económica y del derecho de propiedad.

En su Capítulo III “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, Art. 19, enumera los derechos que la Constitución asegura a las personas, entre los que se encuentran: el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el derecho a la protección de la salud, a la educación y fuertes derechos a la propiedad. No menciona derechos referidos a la vivienda o al hábitat adecuado.

⁸² <https://hubslide.com/amilakr/modelo-desarrollo-chile-s56d848378d070ead0eb8d349.html>

Según lo expresa la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2013:19) el carácter unitario del Estado de Chile, implica que en todo su territorio se mantiene la unidad del ordenamiento jurídico lo que no impide que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada.

La división político-administrativa se compone de 3 unidades territoriales: Región, Provincia y Comuna (Capítulo XIV de la Constitución Política). Al año 2014 existían 15 Regiones, 54 Provincias y 346 comunas; en 2017 se crea una nueva Región conformándose actualmente el País en 16 regiones, 56 provincias y 346 comunas.

El Gobierno y la Administración Regional (Art. 111) residen en el **gobernador regional** y en el **consejo regional** que preside. Tiene por objeto el “desarrollo social, cultural y económico de la región”. El Gobernador y los consejeros son elegidos por sufragio universal en votación directa; y les corresponde la “coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional”, además de ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine. El consejo regional es un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado, entre otras funciones, de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional.

El principio básico para el gobierno y administración interior del Estado es la “búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo...incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos” (Art. 115). De este modo es como se hace referencia en la Constitución a la **ordenación del territorio nacional**, a partir de una organización por regiones y bajo el principio de un desarrollo armónico y equitativo basado en una distribución solidaria de los recursos públicos.

En cada región existirá una delegación presidencial regional, a cargo de un delegado presidencial regional, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. El **delegado presidencial regional** será el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por él. El delegado presidencial regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República. Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación,

supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio. (CP, 1980: Art. 115bis)

El Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175 (última versión del 01-03-2018) fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. En su Art. 1º deja claro que el **gobierno interior de cada región reside en el delegado presidencial regional**, el cual es nombrado por el Presidente de la Nación y se mantiene en funciones mientras cuente con su confianza.

Es llamativo como las competencias de este delegado presidencial regional se superponen con las del gobernador regional. En la implementación de la política se define sólo al **intendente** como delegado presidencial regional dejando el título de gobernador para el nivel provincial. La autonomía regional no se ha conseguido.

De acuerdo a documentos obrantes en la página web oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile⁸³, se denomina “intendente” a quien está a cargo del gobierno y administración de cada región, el cual es designado por el Presidente de la República. Del mismo modo, los menciona Morales Soto (2015:58) en su artículo sobre “Instrumentos y procesos para el desarrollo del ordenamiento territorial en Chile”.

Morales Soto expone que tanto las Regiones como las Provincias son administradas de forma **desconcentrada** del Gobierno Nacional y sólo a las comunas les corresponde una forma **descentralizada** (el presidente de la República no tiene incidencia directa o indirecta en su designación, ni en la administración de una comuna).

Volviendo al texto Constitucional, en su Art. 116 expresa que “en cada **provincia** existirá una delegación presidencial provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional, y estará a cargo de un delegado presidencial provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República”. Estas disposiciones se detallan en el decreto con fuerza de Ley N° 1-19.175 Arts. 3-5.

⁸³ <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/division.htm>.

En cuanto a la administración **comunal**, el Art. 118 de la CP define que “la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo” los que son elegidos por sufragio universal directo.

Iturriaga (2003:26), expresa que la estructura general de la Administración del Estado se basa en un enfoque de carácter funcional o vertical y en un enfoque territorial que pone el énfasis en el ámbito espacial en el cual ejerce competencias el organismo administrativo correspondiente (ministerio).

Con relación al **Gobierno Regional (GORE)**, la Guía de “Contenidos y Procedimientos del Plan Regional de OT” (2011) elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) explica, que la Ley Nº 19.175 establece la existencia de un Gobierno Regional (GORE) basado en una **estructura mixta**, esto es, constituido por un Intendente (representante del Presidente de la República – órgano centralizado) que preside un Consejo Regional (órgano descentralizado).

Heinrich Von Baer, Tolosa y Torralbo expresan que “Chile es el país más centralizado de América Latina, en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio” (2013:13). Asimismo establecen como problema central a la concentración del poder para el logro de un verdadero desarrollo en Chile, siendo necesario un proceso efectivo de descentralización y de gobernanza que permita un nuevo regionalismo capaz de integrar a cada persona en su territorio superando las desigualdades socioeconómicas y las inequidades territoriales.

El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder. (Prats Catalá, 2009 citado por Heinrich Von Baer et al, 2013:10)

Estos autores hacen un recuento de las promesas de campaña y de gobierno, y también las luchas por efectivizarlas, desde 2000 a 2012 en materia de descentralización efectiva de las Regiones.

El período incluye desde Lagos a Piñera pasando por Bachelet. Entre las propuestas se encuentra la elección directa de los Consejeros Regionales y el fortalecimiento y traspaso de todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio a los Gobiernos Regionales y Municipales. Las mismas han resultado infructuosas. (Heinrich Von Baer et al, 2013:33)

A 2018, el Centro de Estudios de la Administración del Estado de Chile, publica el **Organigrama de la Administración del Estado de Chile** en que quedan definidos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados; aclarando que se mantiene la estructura que a la fecha opera, toda vez que la nueva institucionalidad sobre gobierno y administración regional introducida por leyes N° 20.990, 21.073 y 21.074 como modificación al texto Constitucional, no tiene plena aplicación*. Ver Gráfico N° 23

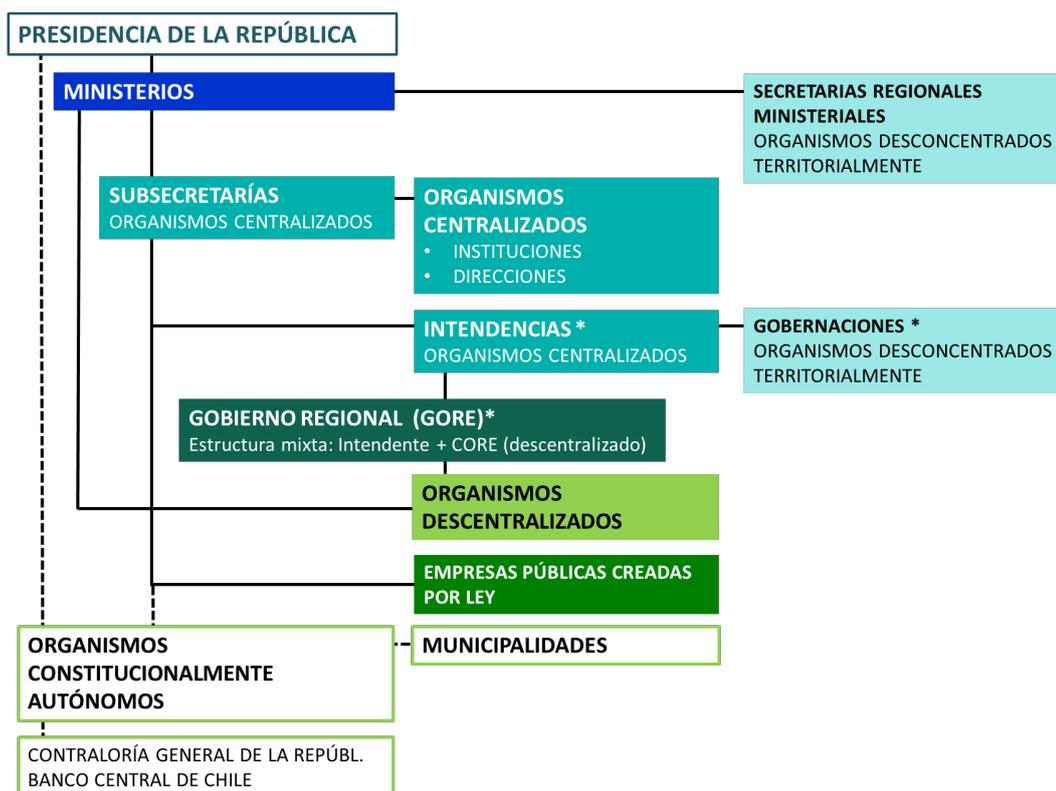
El Gobierno se caracteriza por tener un solo órgano legislativo a nivel nacional, con competencia en todo el territorio. El regionalismo es administrativo: la región es solo una circunscripción administrativa, una división territorial. (Villanueva A. (2009) en Heinrich Von Baer et al, 2013:45)

En síntesis y siguiendo lo que la SUBDERE explicita en sus Guías para la implementación del Ordenamiento Territorial (2013-2015); es importante resaltar que la implementación del OT se relaciona directamente con la manera en que el Estado estructura la administración y el gobierno del territorio.

Chile consta de una estructura general de carácter unitario y vertical. La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración establece que es en primer lugar el Presidente de la República quien ejerce el gobierno del Estado, en apoyo con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos. Estos organismos se orientan en dos sentidos; por un lado el carácter específico del sector o campo de actividades sobre el que ejercen funciones y por otro el nivel territorial de administración o el carácter espacial de su competencia.

El carácter unitario del Estado hace que sea el mismo cuerpo legal el que rige para todo el territorio, estableciendo tres niveles administrativos fuera del nivel central: el regional, el provincial, y el local o municipal.

Gráfico N° 23: Organigrama de la Administración del Estado de Chile – Esquema



*La nueva institucionalidad sobre gobierno y administración regional introducida por leyes N° 20.990, 21.073 y 21.074 como modificación al texto Constitucional, no tiene plena aplicación.

Elaboración propia en base a Centro de Estudios de la Administración del Estado de Chile, 2018.

A **nivel regional**, la Ley 19.175 (modificada por la Ley N°20.035) sobre Gobierno y Administración Regional especifica atribuciones especiales al GORE en materia de OT; entre ellas las de elaborar e implementar la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT); los que a la fecha son indicativos no regulatorios. Además debe articular con los instrumentos y las políticas llevadas adelante por las Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios Públicos.

Por otro lado, las **Municipalidades** (normadas por Ley N° 18.695) son los organismos responsables de la administración del territorio comunal. Funcionan como corporaciones autónomas y con patrimonio propio. Se encargan del desarrollo social, cultural y económico de la comunidad. Elaboran principalmente dos instrumentos de planificación: el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal (PRC). Además, tienen por función establecer las normas técnicas y acciones relacionadas con la planificación urbana y de construcción.

3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE

3.1 Introducción

De la lectura de diversos autores, se puede afirmar que en Chile el Ordenamiento Territorial no ha sido definido por el ordenamiento jurídico y que, su conceptualización es imprecisa tendiendo hacia una asociación directa con los Instrumentos de Planificación Territorial Sectorial enfocados en lo urbanístico.

Fuentes Jara citando a Correa (2015) expone que Chile ha adoptado un modelo...”erguido predominantemente sobre normativa urbano-regional, que además se ve complementada por un gran número de normas de carácter sectorial”... y si se le compara con sistemas de otros países latinoamericanos:

Encontramos una ausencia de políticas nacionales que orienten las acciones del Ordenamiento Territorial en los distintos ámbitos territoriales de actuación, así como una cobertura territorial limitada de los planes, debilidad y desorden normativo y ausencia de una organización institucional adecuada y coordinada para la gestión del ordenamiento...(Fuentes J., 2015:15)

Morales Soto (2015:57) expresa que la particularidad de los instrumentos de planificación territorial existentes en Chile es que surgen como resultado de sucesos naturales o catástrofes, como por ejemplo el terremoto de 1928 a partir del cual se dicta la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) DFL N°458/1975; y no como una acción deliberada del Estado por ordenar su territorio.

El Informe Nacional de Asentamientos Humanos en Chile del Comité Nacional de Hábitat (2000), que forma parte de Estambul + 5 (cinco años después del Primer Encuentro en Estambul), establece la necesidad de compatibilizar el desarrollo y crecimiento económico con la protección del medio ambiente y de sus recursos naturales mediante la formulación de una Política de Manejo del Territorio o de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, esta política no se ha concretado, la Planificación Territorial en Chile se desarrolla a partir de lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)

y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) de 1975 (Iturriaga Meneses, J., 2003:4). A partir de esta normativa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene amplias competencias en materia de planificación del territorio, en tanto, entre las funciones que le otorga se encuentra la de planificar el desarrollo urbano a nivel nacional y establecer normas específicas a través de las cuales se aplique la planificación urbana en los niveles nacional, regional, intercomunal y comunal.

El primer antecedente sobre Ordenamiento Territorial es el documento “Ordenamiento Territorial en Chile (1993)” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Rojas Basualto (2013:2) expone que este documento resume los instrumentos de planificación urbana existentes pero no define al OT ni los principios orientadores del mismo a partir de una visión sistémica e integral del territorio; carece asimismo de enfoque interdisciplinar e interinstitucional.

La planificación territorial en esa época, tal como la definen González y Márquez (1995, citados por Rojas Basualto, 2013:4), se encuentra sobrepasada por la dinámica del mercado, en especial en las áreas urbanas que reciben grandes corrientes migratorias. Frente a ello, la gestión territorial pública aparece comprometida con metas cuantitativas, dada la gran urgencia de resolver problemas básicos como la vivienda, la infraestructura sanitaria y vial, descuidando el resto. Continúa explicitando que:

Chile ha contado desde sus orígenes con un estilo de planificación urbana basado principalmente en la zonificación, con un sesgo marcadamente físico, de carácter más bien prohibitivo y desarrollado con un gran nivel de detalle... y en el caso de la planificación de los espacios rurales esta es casi inexistente... lo que ha producido un creciente proceso de pérdida de suelo agrícola de alta calidad debido al cambio hacia usos urbanos. (p. 4,5)

Los autores Muñoz Parra, Dziekoski Rüdhardt, Soto Villalón y Lamilla (2010:125) exponen que el Ordenamiento Territorial en Chile no se contempla como un instrumento para armonizar los diferentes usos sino que desde la visión sectorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) “se llevan adelante instrumentos donde se reconocen únicamente a los asentamientos urbanos como segmentos planificables de un sistema regional”.

Sin embargo, y complejizando la gestión del territorio, las competencias en materia de planificación territorial no recaen sólo en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sino también en muchos otros, como por ejemplo: el Ministerio del Interior, del cual dependen

de manera centralizada las Intendencias Regionales y de manera desconcentrada las Gobernaciones Provinciales; el Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Salud; Ministerio de Vivienda, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, etc. Ver Cuadro N° 4

Cuadro N° 4: Chile - Actores Públicos involucrados de forma directa e indirecta en OT a 2003

ACTORES PÚBLICOS	INSTRUMENTOS Y/O MATERIAS DE OT
Gobiernos Regionales	Estrategia Regional de Desarrollo Aprobación de instrumentos de P.R. comunales e Intercomunales
M. de Bienes Nacionales	Concesiones de tierras fiscales
M. de Agricultura	Legislación sobre comunidades Agrícolas, DFL 5 de 1968 Decreto Ley 3.557, de 1981, de Protección Agrícola División de Predios Rústicos: Decreto Ley 3.516, de 1980 Ley N° 3.516 de Predios Rústicos Ley de Bosques, art. 14 del Decreto 4363. Distritos de conservación de suelos, bosque y agua. Ley 18.378 Sistema nacional de Áreas Silvestres protegidas del Estado (SNASPE) Planes de manejo
M. de Minería	Código de Minería Geología Aplicada Estudio de Riesgos
M. de Vivienda y Urbanismo	Política Nacional de Desarrollo Urbano Ley General de Urbanismo y Construcciones Plan Regional de Desarrollo Urbano Planes Reguladores Intercomunales Política Nacional de Uso del Borde Costero División de Predios Rústicos: Decreto Ley 3.516 de 1980
M. de Economía SERNATUR	Planes de Ordenamiento Turístico Zonas y Centros de Interés Turístico
M. Secretaria Gral. de la Presidencia CONAMA	Ley de Bases del Medio Ambiente Declaración de zonas saturadas Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
M. de Obras Públicas	Planificación de las principales obras en infraestructuras Política de Concesiones Viales Coordinación y articulación de los Planes y necesidades del MOP con la Planificación del Desarrollo Urbano

	Código de Aguas
M. de Planificación y Cooperación CONADI	Apoyo Metodológico a la formulación de Estrategias Regionales de Desarrollo Áreas de Desarrollo Indígena
M. de Defensa, Subsecretaría de Marina	Política Nacional de Uso del Borde Costero Zonificación Borde Costero
M. de Relaciones Exteriores	Definición de Zonas Fronterizas
Comisión Nacional de Uso del Borde Costero	Política Nacional de Uso de Borde Costero
Comisión Mixta de Agricultura, Urbanismo, Turismo, y Bienes Nacionales	Modificaciones de límites urbanos y cambio de uso del suelo agrícola, y/o con fines no agrícolas. Incorporación en los instrumentos legales de planificación existentes, los planes de ordenamiento físico propuestos y elaborados por el SERNATUR
Municipalidades	Limite Urbano Planes Seccionales Planes Reguladores Comunales Planes Reguladores Intercomunales División de Predios Rústicos: Decreto Ley 3.516, de 1980. Planes de Ordenamiento turístico (comunal)

Fuente: Iturriaga, 2003:56,57

3.2 Instrumentos de Planificación Urbana a 2016

A partir del análisis de la última versión (27-04-2016) de la **Ley General de Urbanismo y Construcciones** (DFL 458/75) se resumen las cuestiones que ejercen mayor implicancia en la planificación territorial.

En su Art. 4º designa al Ministerio de Vivienda y Urbanismo como autoridad de aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General. El Ministerio, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. En su Art. 5º explicita que a las

Municipalidades le corresponde aplicar la Ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos.

Define a la **Planificación Urbana** (Art. 27) como el “proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico”. La **Planificación Urbana Nacional**⁸⁴ (Art. 29º) le corresponde al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo además de establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles regional, intercomunal y comunal.

La Planificación Urbana Regional se regula desde el Art. 30º al Art. 33º definiendo que “se entenderá por Planificación Urbana Regional aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones”. Se realiza por medio de un **Plan Regional de Desarrollo Urbano**, que “fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.” y es confeccionado por las “Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico.” Ambos instrumentos son aprobados por el Consejo Regional y promulgados por el Intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse a los planes reguladores de nivel inferior.

La Planificación Urbana Intercomunal y Metropolitana (+500.000hab.) se realiza por medio del **Plan Regulador Intercomunal o Plan Regulador Metropolitano**, en su caso, “instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.”

Por Planificación Urbana Intercomunal se entiende a “aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana” (Art. 34). De este modo y por única vez en toda la norma se menciona el área rural, pero siempre desde una visión urbana. Asimismo es claro que la división administrativa del territorio en provincias no tiene ningún correlato con la gestión del territorio.

⁸⁴ La Política Nacional de Desarrollo Urbano se promulga en 2014 y se encuentra vigente a 2017 al momento de elaborarse el primer proyecto de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (no promulgada)

El Plan Regulador Intercomunal (Art. 36º) es confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, la cual una vez elaborado debe consultar a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que estime necesario, las que tienen un plazo de 60 días para pronunciarse. Finalmente el Plan es aprobado según Art. 37º por “decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente y sus disposiciones serán obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales.”

Por Planificación Urbana Comunal se entiende a “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social” (Art. 41º). La misma se realiza a través de un **Plan Regulador Comunal**.

La comuna es la encargada de realizar el proyecto con consulta, audiencia pública y presentación al consejo comunal para la aprobación del proyecto (Art. 43). Este no deja de ser proyecto, en tanto como tal pasa a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, la que emite su informe técnico y vuelve al gobierno comunal; sin embargo en última instancia el poder de aprobación final lo tiene el Gobierno Regional y la Resolución de aprobación es dada por el Intendente.

Por **límites urbanos** (Art. 52º) se entiende a “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.” Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores (Art. 55º), no se permite urbanizar excepto en el caso de necesidad de realizar viviendas para el propietario del inmueble agrícola y sus trabajadores; o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales.

Corresponde a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva, cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana-regional.

También se contempla la definición de Planos Seccionales en los casos en que, para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados y la definición de **Planes Seccionales** para sectores en comunas que carezcan de plan regulador (Art. 46) con un procedimiento similar a los Planos Comunales.

En cuanto a los contenidos que se explicitan deben tener los planes reguladores, los mismos se observan en la **Ley General de Urbanismo y Construcciones** en sus Arts. 35º, 41º y 42º. La **Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones** (DS N° 47/1992) en su Título 2, Capítulo I define los instrumentos de planificación territorial (Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Límite Urbano) y sus contenidos; los que se resumen en el Cuadro N° 5.

Se concluye que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus correspondientes Secretarías Ministeriales Regionales tienen un amplio poder en la **planificación territorial** en todas sus escalas, la cual debe responder a las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. El espacio rural no es considerado sino a partir de una visión subsidiaria a la planificación urbana.

Chile no cuenta con legislación concreta sobre Ordenamiento Territorial, y si bien esta función está alojada en los Gobiernos Regionales (Ley N° 19.175), es sólo una declaración de principios sin resultados concretos pues en la realidad el ordenamiento se traduce más bien en una planificación de carácter urbano. (Mallea, 2008 citado por Montenegro, I. y Farías A., 2012:10)

Los problemas territoriales se han enfrentado conformando comisiones intersectoriales para resolver problemáticas sectoriales (borde costero, desarrollo urbano, gestión metropolitana, infraestructura, áreas rurales, fronteras interiores, desarrollo turístico, etc.) sin alcanzar una visión integral y de largo plazo en la planificación del territorio.

Cuadro N° 5: Instrumentos de Planificación Urbana según Ley General de Urbanismo y Construcciones y Código General de Urbanismo y Construcciones actualizados a 2016

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	CONTENIDOS	DESCRIPCIÓN
POLÍTICA NACIONAL DE URBANISMO Y VIVIENDA		Planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles regional, intercomunal y comunal.

PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO OGUC Art. 2.1.5.	Memoria explicativa	<p>a) Aspectos conceptuales y técnicos que justifican el Plan: objetivos, fundamentos y metodología empleada.</p> <p>b) Estudios y antecedentes técnicos de base a la formulación del diagnóstico.</p> <p>c) Diagnóstico que, identificación de tendencias, fortalezas y debilidades, alternativas de estructuración territorial considerando grados de habitabilidad del territorio, jerarquía de los sistemas de centros poblados, áreas de influencia recíproca y relaciones gravitacionales.</p> <p>d) Alternativas de estructuración analizadas.</p> <p>e) Agenda operativa para la planificación y requerimientos de inversión.</p> <p>f) Principales anteproyectos o proyectos de inversión previstos por el sector público.</p> <p>g) Principales proyectos de inversión del área privada que hayan aprobado un estudio de impacto ambiental.</p>
	Lineamientos	<p>a) Estructuración de sistemas de centros poblados, conectividad y relaciones espaciales y funcionales.</p> <p>b) Definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario.</p> <p>c) Dotación de vías de comunicación terrestre: caminos nacionales y las vías expresas, vías ferroviarias, puertos aéreos, marítimos, terrestres y pasos fronterizos.</p> <p>d) Dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas.</p> <p>e) Definición de prioridades de formulación de Instrumentos para la implementación del Plan Regional de Desarrollo Urbano.</p> <p>f) Metas estimadas de crecimiento de los centros poblados.</p>
	Planos	Sin escala definida
PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL o METROPOLITANO OGUC Art. 2.1.7.	Memoria explicativa	<p>Área urbana:</p> <p>a) Definición de los límites de extensión urbana, el resto del territorio se denominará área rural.</p> <p>b) Clasificación de la red vial pública.</p> <p>c) Terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal, incluidos sus ensanches, afectos a declaratoria de utilidad pública.</p> <p>d) Normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal.</p> <p>e) Normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal.</p> <p>f) Densidades promedio y/o densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales para su elaboración o modificación.</p> <p>g) Definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal.</p> <p>h) Definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal.</p> <p>i) Reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural.</p> <p>Área rural:</p> <p>a) Definición de áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal.</p> <p>b) Reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural.</p> <p>c) Definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y</p>

		Concepción. d) Establecer usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
	Ordenanza	Disposiciones reglamentarias pertinentes a este nivel de planificación
	Planos	Sin escala definida. Planos de zonificación, áreas de desarrollo prioritario, límites de expansión urbana, densidades, etc.
PLAN REGULADOR COMUNAL OGUC Art. 2.1.10.	Memoria explicativa	Diagnóstico que identifique: los centros urbanos de la comuna (tamaño poblacional y sus tendencias estimadas de crecimiento); vías estructurantes y estudio de capacidad vial, equipamientos; principales actividades urbanas con una apreciación de sus potencialidades; estudio de Riesgos y de protección ambiental; el fundamento de las proposiciones del Plan, etc.
	Estudio de factibilidad	Para la ampliación o dotación de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas de lluvias, en relación con el crecimiento urbano proyectado.
	Ordenanza local	Normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial.
	Planos	Escalas: 1:20.000; 1:10.000; 1:5.000; 1:2.500
PLANES SECCIONALES OGUC Art. 2.1.15.	Memoria descriptiva	Descripción básica.
	Ordenanza local	Fija las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial.
	Planos	Sin definición de escalas.
LÍMITE URBANO OGUC Art. 2.1.16.	Memoria Explicativa	Debe contener los elementos técnicos que fundamenten su definición, descripción de los puntos y tramos de la poligonal que corresponda al nuevo límite urbano.
	Plano	

Elaboración propia en base a LGUC (DFL 458/75) y OGUC (DS N° 47/92)

Iturriaga (2003:97-100) identifica en la aplicación de estos instrumentos, problemas de **coordinación horizontal** a pesar de la creación del Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio, el que no ha podido abordar temas estratégicos sino que se ha centrado en problemas coyunturales. Asimismo expone que la diversidad de marcos jurídicos sectoriales relacionados con OT genera ambigüedades e incongruencias. Otro problema detectado es la descoordinación entre Planes Sectoriales, un ejemplo de ello se puede apreciar en los Planes Habitacionales que no siempre han sido acompañados con la generación de bienes y servicios públicos, tales como educación y salud.

Según Bustos A. (1998) y Romero y Vázquez (2005) citados por Fuentes Jara (2015:13) “la falta de una conceptualización y regulación del Ordenamiento Territorial en Chile se ha provocado a causa de los intereses del mercado”.

Rojas Basualto (2013:1,2) expone que en Chile existen tres dificultades principales para lograr superar esta visión sectorial: *a)* carece de un cuerpo disciplinario integrado que permita lograr decisiones técnico – políticas desde un enfoque interdisciplinario y sistémico-integral; *b)* cuenta con una estructura de organismos administrativos compleja, con competencias territoriales que presentan duplicidades e insuficiencias jurídicas y reglamentarias; *c)* posee dificultades de tipo ideológico que ven cualquier intervención pública como una medida anticuada propia de economías centralistas que generan distorsiones a la libre iniciativa.

En cuanto a la **coordinación vertical o relación jerárquica** entre los diferentes Instrumentos de Planificación Territorial, cabe decir que la relación existente entre el nivel regional y el comunal está regulada por el Gobierno Central toda vez que los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales deben ser aprobados por el Gobierno Regional, previo informe de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. En el caso del Plan Intercomunal, éste es confeccionado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo con consulta (no dictamen obligatorio) a las municipalidades involucradas, por lo que su opinión no es impedimento para que el Plan Intercomunal sea finalmente aprobado por Decreto Supremo del MINVU, previa autorización del intendente respectivo. (Iturriaga, 2003:104)

De igual modo sucede en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que los proyectos son evaluados por la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), procedimiento en que las municipalidades tienen escasa participación.

En cuanto a la política de vivienda social, el mayor problema se da por la localización de las mismas generada por MINVU-SERVIU en las márgenes de la ciudad, inmediatamente al otro lado del límite urbano, con el fin de conseguir terrenos de bajo costo; generando un proceso de expansión hacia la periferia y mayor segregación socioeconómica. Continúa Iturriaga (2003) detallando que:

...en el caso de las construcciones privadas de viviendas, éstas se desarrollan en base al aprovechamiento máximo del suelo como bien de cambio, es decir, se expulsan el antiguo modo de residencia de los centros y se cambia por usos intensivos del suelo con desarrollo urbanístico vertical, así también se aprovecha los sectores periféricos rurales para parcelaciones y se mantienen esos espacios trabajando a base de la especulación y aprovechando al máximo la plusvalía del ente urbano. (p.132)

Tal como lo expresa Iturriaga (2003:107) resulta contradictorio ver, como la propia autoridad en la materia, vulnera los instrumentos de planificación, produciendo externalidades económicas que deben ser asumidas por los municipios.

En ninguna normativa se encuentra contemplado el **hábitat** como concepto integrador. Lo que se acerca a ello es el contenido desarrollado en el “Tomo VI: entorno inmediato” de la Serie: “Estándares de construcción sustentable para viviendas de Chile” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016); la que viene a ser una nueva versión del “Código de Construcción Sustentable para Viviendas” (CCSV) publicado en 2014, sin embargo a la fecha no tiene carácter regulatorio.

Este Documento consigna que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha entendido que es indispensable integrar al concepto de desarrollo sustentable en la planificación de las ciudades y ha incorporado este criterio tanto en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, como en otras iniciativas de menor escala, tales como el Programa Barrios y los estándares existentes en materia de vivienda. (p. 16)

Por **entorno inmediato** refiere a la relación del objeto construido con los sitios colindantes, como el barrio, el equipamiento y el acceso a transporte. Es una visión simplificada en relación al concepto que se está manejando en la presente investigación, no obstante se presentan objetivos y estándares para la localización de viviendas en un *checklist* de carácter indicativo.

Se prioriza la localización de conjuntos habitacionales en terrenos previamente construidos y/o urbanizados; con ecosistemas naturales reducidos o deteriorados; o en tierras no cultivables. Para proyectos que se ubiquen a menos de 3 km de un sitio con potencial presencia de contaminantes se debe llevar a cabo una Evaluación de Riesgos y en los casos que se requiera, se debe desarrollar un Plan de Acción para Gestión de Sitios Contaminados, ambos según los procedimientos indicados en la “Guía Metodológica para Gestión de Suelos con Potencial Presencia de Contaminantes”. (p.56)

A través de la presentación del caso del Valle de Colchagua, los autores Muñoz Parra, C. et al. (2010:126,127) exponen que no se considera al hábitat como un concepto integrador que permita la valorización de los actores sociales a través de contemplar sus características socioculturales y demográficas en las ciudades; y en el ámbito rural no se consideran las

actividades productivas predominantes del entorno y la compatibilidad de actividades. Esto es propio de que en Chile la multifuncionalidad está ausente y no se contempla el principio de uso múltiple sostenido de los territorios⁸⁵. Se mantiene así la funcionalidad simple sectorialista y las municipalidades no intervienen en la planificación de su territorio más allá de los límites urbanos.

Esto demuestra la escasa participación que tienen las Municipalidades en la Planificación Territorial y si se considera la nula participación de las Provincias y que el Gobierno Regional se encuentra condicionado por el Intendente como representante Regional del Presidente de la República y por los respectivos Ministerios y Secretarías Ministeriales Regionales, se aprecia que no existe una real descentralización en la organización territorial del Estado, lo que impide lograr una planificación territorial descentralizada y participativa.

4. POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

No existe una norma jurídica que defina la Política de OT a Nivel Nacional ni un sistema que integre las normativas vigentes referidas al territorio.

El Art. 17 del texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado a marzo de 2018 de la **Ley 19.175** “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” de 1993 (Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175), explicita que la **Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio**⁸⁶ es la que debe proponer “las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural”. Las mismas deben ser aprobadas por decreto supremo expedido a través del “Ministerio del Interior y Seguridad Pública” y suscrito por los Ministros integrantes de la Comisión Interministerial.

⁸⁵ El concepto de **Uso Múltiple Sostenido** tomo relevancia a partir 1960 cuando en EEUU se promulgó la “Ley de Uso Múltiple Sostenido”, a partir de la cual se incorporaron avances conceptuales y la incorporación de técnicas y metodologías científicas lo que ha implicado considerar la eficiencia y la equidad en lo económico; incorporar los aspectos medioambientales; establecer las necesidades sociales básicas y ajustar los aspectos culturales implícitos en las sociedades. (Gastó, 2002 citado por Muñoz Parra C., 2010:126,127)

⁸⁶ La **Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio** integrada por los Ministerios de: Vivienda y Urbanismo; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente.

Continúa expresando que la política nacional de ordenamiento territorial:

...contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional... debe proponer la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar, la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para esta Comisión y los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial... Art. 17

De lo analizado se entiende que la definición de competencias en materia de OT resulta compleja, toda vez que:

Se crea la Comisión Interministerial de “Ciudad, Vivienda y Territorio” que es presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sin embargo de acuerdo a la norma en estudio, las mayores competencias en materia de OT las tiene el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus Secretarías Regionales Ministeriales (órganos desconcentrados).

Los Gobiernos Regionales (GORE) funcionan como órganos mixtos ya que están conformados por: **a)** los Intendentes como autoridad máxima que dependen de manera centralizada del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y, **b)** por un Consejo Regional descentralizado.

No se define la integración y concurrencia de la política e instrumentos de OT con los de planificación urbana existentes, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus Secretarías Regionales Ministeriales (órganos desconcentrados).

No se integran en una visión sistémica las diferentes políticas nacionales con impacto territorial directo. Un ejemplo es el de los Planes de Desarrollo Turístico Regional y las denominadas “Zonas de Interés Turístico” (ZOIT)⁸⁷ que, si bien en su definición intervienen los actores públicos y privados relevantes del territorio, la máxima autoridad es la Secretaría Nacional de Turismo Regional (SERNATUR).

⁸⁷ Las Zonas de Interés Turístico, o ZOIT, de acuerdo al artículo 13 de la Ley N° 20.423 del año 2010, son “los territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas dentro de éstos, que tengan condiciones especiales para la atracción turística y que requieran medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado”. Extraído de: <http://www.subturismo.gob.cl/zoit/que-es-una-zoit/>

4.1 Propuesta de Política Nacional de OT – 2017

El primer Proyecto de Política Nacional de Ordenamiento Territorial en Chile, con un horizonte temporal de 30 años, fue aprobado por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio el 12 de diciembre de 2017 luego de responder al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica según normativa vigente.

Para la promulgación de esta política falta que, la/el Presidente de la República firme el decreto de aprobación, que sea enviado a la Contraloría General de la República y, finalmente sea presentado en el Boletín Oficial. A 2019 esto no ha ocurrido.

Durante el año 2017 el sector público, a través de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (la cual es presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y conformada por 12 ministerios) define la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) con la participación de actores relevantes del ámbito no público, representativos de la sociedad civil organizada, académicos y expertos, y del sector privado-productivo; a través de la creación de un Consejo Consultivo que acompañó todo el proceso.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 24 del Reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica⁸⁸ (D.S. N°32 04.11.2015), entre septiembre y noviembre de 2017, se realizó la Consulta Pública para recoger aportes y opiniones de la ciudadanía respecto del Anteproyecto de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y de su Informe Ambiental.

La versión final define a la Política Nacional de OT como un conjunto de directrices que orienta la acción del Estado en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo del país con visión de largo plazo, propiciando la articulación interinstitucional, de políticas públicas con incidencia territorial y de instrumentos en sus distintos niveles. Otro objetivo fundamental es evitar el traslape y resolver vacíos en materia de regulación sobre usos y desarrollo de actividades en el territorio, ajustándose a la perspectiva de descentralización del país. (p.5)

Cuenta con 4 propósitos a largo plazo (30 años), referidos básicamente a lograr una efectiva descentralización y desarrollar una agenda progresiva y gradual de ajustes a la estructura

⁸⁸ La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se aplica a políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial, a partir del 2010 cuando entra en vigencia la Ley 20.417 modificatoria de la Ley 19.300.

normativa, legal e institucional para fortalecer el carácter sistémico e integral del OT en Chile.

Define 7 principios rectores: gradualidad, sustentabilidad, diversidad territorial, descentralización, participación, equidad territorial, integralidad, dinamización productiva y competitividad territorial. (p. 11,12)

Explicita 8 objetivos estratégicos cada uno con sus respectivas directrices (p.12 a 21):

Objetivo Estratégico 1: impulsar el desarrollo sustentable del territorio y sus recursos naturales reduciendo los efectos adversos en el medio ambiente, los asentamientos humanos y las personas.

Objetivo Estratégico 2: contribuir a un sistema integrado de asentamientos humanos inclusivos y sustentables que fomente la articulación funcional entre el territorio urbano y rural.

Objetivo Estratégico 3: impulsar la ocupación y el desarrollo del territorio seguro y resiliente que contribuya a la reducción de riesgos de desastres, así como a la adaptación al cambio climático.

Objetivo Estratégico 4: facilitar los procesos de integración territorial, a través de sistemas interconectados en sus distintos ámbitos, a escala internacional, nacional y subnacional.

Objetivo Estratégico 5: poner en valor el patrimonio natural y cultural de los territorios armonizándolo con las distintas dinámicas de ocupación y uso sustentable.

Objetivo Estratégico 6: contribuir al desarrollo económico sustentable de los territorios, a partir de sus usos y potencialidades productivas actual y emergente.

Objetivo Estratégico 7: contribuir a una mayor cohesión social y territorial fortaleciendo la conectividad, las comunicaciones y las redes de interconexión en los diversos sistemas territoriales que mejoren y faciliten la accesibilidad y movilidad de personas, bienes y servicios.

Objetivo Estratégico 8: priorizar el uso o asignación de la propiedad fiscal hacia iniciativas de desarrollo que agreguen valor integral al territorio, con un sentido económico social, cultural y ambiental.

Posteriormente el Documento define el contexto y alcance de la Gobernanza para el OT a partir de la necesidad de generar un **sistema integrado de decisiones** que organice los instrumentos de base con incidencia en el territorio ya sean sectoriales o intersectoriales amparados en el marco legal e institucional vigente. Este sistema integrado tiene como eje la **Política de OT Nacional y los Planes Regionales de OT** a partir de los cuales se estructuran los demás instrumentos (p.23). Ver Gráfico N° 24

Los Instrumentos de Planificación que contempla además de los antes mencionados son: **a nivel nacional** los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural y otros Planes Sectoriales;

Instrumentos de escala macro zonal a desarrollarse a futuro; **a nivel regional** la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), Plan Regional de Infraestructura Urbana y Territorial (PRIUT), Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC), entre otros; **a escala subregional** los Planes Reguladores Metropolitanos o Intercomunales (PRI), Planes Reguladores Comunes (PRC), Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS), entre otros; y los **sistemas de información existentes** en la institucionalidad pública vinculadas al territorio, tales como SNIT, IDE Chile, entre otros. (p.27)

Esta política distingue cinco escalas territoriales sin que necesariamente coincidan con los límites político-administrativos: nacional, macro-zonal, regional, metropolitana y comunal. (p.25)

A escala nacional o macro-zonal las instancias de coordinación de actores tanto públicos como privados la asume la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, integrada por 7 organismos y presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A escala regional se destaca el rol de los Gobiernos Regionales (GORE) que incluye la participación del Consejo Regional (CORE). A nivel subregional también están involucrados en los procesos de decisiones sobre el territorio los Municipios y en un futuro los Gobiernos Metropolitanos. En todas las escalas existen actores de carácter consultivo.

Se definen de manera general las incumbencias en materia de OT a escala nacional y regional y posteriormente se enuncia la necesidad de desarrollar de manera progresiva y gradual ajustes a la estructura normativa, legal e institucional; y la necesidad de definir indicadores de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política en sus diferentes escalas territoriales. (p. 28-30)

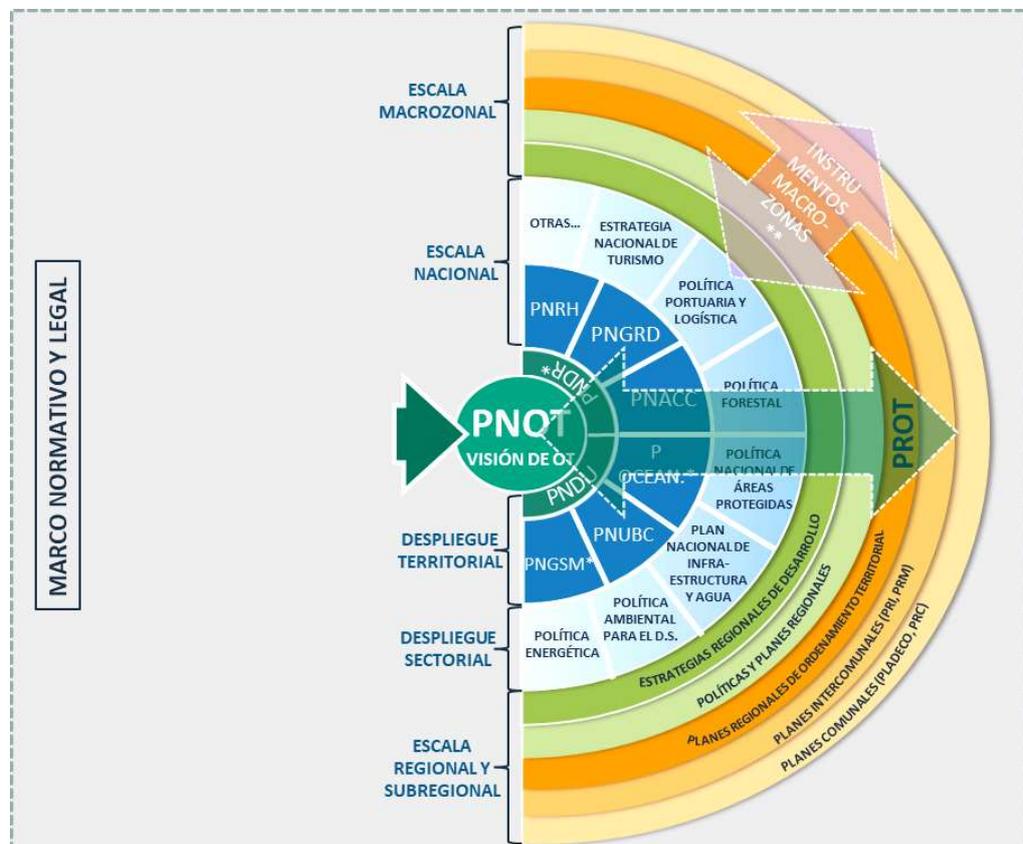
La Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, mientras se aprueba la Política propone seguir trabajando en la concordancia de la metodología con la cual se van a construir los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial; y en avanzar en la elaboración del Reglamento para la elaboración de los PROT.

En abril de 2018, un artículo publicado en la página oficial de la Asociación de Exportadores de Carnes de Chile (ExpoCarnes)⁸⁹ realizado por su Presidente, Juan Carlos Domínguez,

⁸⁹ <https://www.asprocer.cl/politica-nacional-ordenamiento-territorial-tres-reflexiones-considerar/>

expone que dicha asociación ha participado como representante del sector agrícola en el Consejo Consultivo de la PNOT, y que si bien dicha propuesta resulta un gran avance en materia de planificación, para su efectiva implementación existen tres puntos clave a ser subsanados: 1) persiste el sesgo urbano; 2) no existe claridad en la definición de competencias y mecanismos de resolución de conflictos y; 3) no hay claridad respecto de la forma en que se llevará a cabo el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de la PNOT, lo que deja esta política a la deriva desde el punto de vista regulatorio y del control de su cumplimiento.

Gráfico Nº 24: Esquema de Integración de Políticas Públicas con incidencia territorial propuesto en el Anteproyecto de PNOT de Chile 2017



Fuente: Anteproyecto Política Nacional de OT de Chile, 2017:24

4.2 Sistema Nacional de Información Territorial

En cuanto a los Instrumentos de Información para la planificación territorial, Chile cuenta con un Sistema Nacional de Información Territorial dependiente del Ministerio de Bienes Nacionales. Los datos territoriales y ambientales de base se encuentran publicados en el geo portal www.ide.cly se pueden descargar en formato shape. También se encuentran publicadas zonificaciones que derivan de los Planes Reguladores Urbanísticos en sus diferentes escalas, pero no así datos referidos a Planes de OT.

El Sistema se conforma administrativamente por un Consejo de Ministros de Información Territorial con su Secretaría Ejecutiva de la que dependen las IDE Regionales y un Comité Técnico Interministerial; en los Grupos de Trabajo por áreas temáticas participan ministerios, gobiernos regionales, municipios, academia, organismos internacionales, privados y ONGs.

5. NIVEL REGIONAL

5.1 Sistema Regional de Planificación

La Subsecretaría de Desarrollo Regional en su “Manual Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial” (2011) refiere a un **Sistema Regional de Planificación** basado en el principio de unidad:

...a fin de definir un conjunto coherente de instrumentos de planificación, ordenamiento territorial y de programación presupuestaria -de largo, mediano y corto plazo- elaborados por el Gobierno Regional mediante procesos técnico-políticos en base a metodologías participativas con el objeto de promover el desarrollo de la región. p.9.

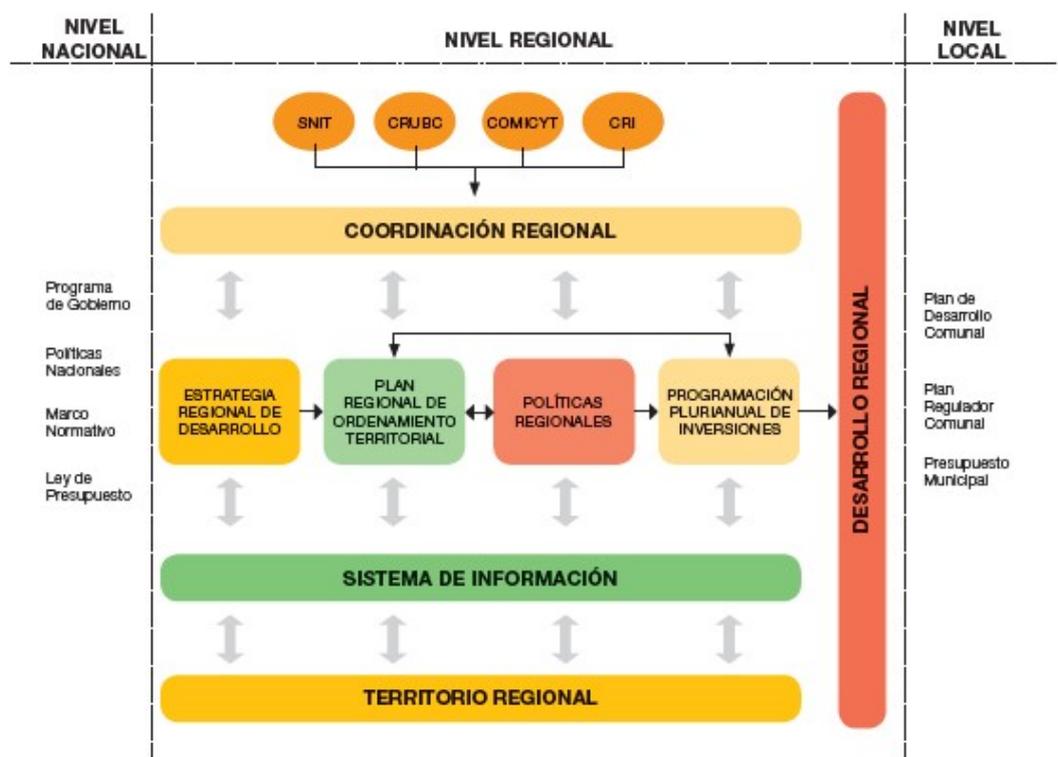
Los instrumentos de planificación que componen el sistema regional son: 1) la Estrategia Regional de Desarrollo, 2) el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, 3) las Políticas Regionales de Desarrollo y; 4) la Programación Plurianual Multinivel de Inversiones.

La responsabilidad técnica de gestión del Sistema Regional de Planificación se encuentra en las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) que asesoran al ejecutivo del Gobierno Regional (Intendente); así mismo evalúan el cumplimiento de las políticas, planes,

programas, proyectos y presupuestos de carácter regional y prestan asistencia técnica a las municipalidades y los demás organismos de la administración que lo requieran.

La relación vertical con la Nación y los Gobiernos locales, así como la estructura interna del sistema regional de planificación es explicada y esquematizada por la SUBDERE (2011:10) según Gráfico N° 25.

Gráfico N° 25: Sistema Regional de Planificación de Chile



Siglas:

- SNIT: Sistema Nacional de Información Territorial
- CRUBC: Comisión Regional de uso de Borde Costero
- COMICYT: Comisión Interministerial Ciudad y Territorio
- CRI: Coordinación Regional de Inversiones.]

Fuente: SUBDERE, 2011:10

La **Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)** es definida como “un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos”. (Ministerio de Planificación, 2007 citado por el Gobierno Regional de los Ríos 2009:114)

Según el Art. 14 de la “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” Nº 1-19.175 (2005, últ. versión 01-03-2018): “En la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural...”

La vinculación de la ERD y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) según la SUBDERE (2011) está dada en la definición del objetivo general del Plan Regional de OT: definir, proponer y fijar un modelo territorial regional futuro consensuado basado en un desarrollo territorial sustentable, en concordancia con los lineamientos estratégicos de la Estrategia Regional de Desarrollo y las políticas públicas regionales.

Las funciones específicas en materia de Ordenamiento Territorial del **Gobierno Regional** se definen en el Art. 17, entre las que se encuentra la de elaborar y aprobar el Plan Regional de OT:

Elaborar y aprobar el **Plan Regional de Ordenamiento Territorial** en coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, previo informe favorable de los Ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio...(inc. a)

El Art. 17 en sus incisos b-i) refiere, básicamente, a establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos en la región; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente; por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materia de transporte; propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región; y participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento de la región.

Y el Art. 20 plantea que, para el cumplimiento de sus funciones, el Gobierno Regional tendrá entre otras atribuciones las de: inc. f) aprobar los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, los planes reguladores comunales y seccionales, y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público; inc. g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica; inc. k) Diseñar, elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos dentro de su territorio.

Este artículo viene a fortalecer el rol regional en materia de ordenamiento territorial toda vez que, por ejemplo, en el Art 37 de la Ley de Urbanismo y Vivienda los planes reguladores metropolitanos e intercomunales son aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo previa autorización del Intendente respectivo; de manera similar ocurre con los planes reguladores comunales.

Sin embargo, en el Art. 20 bis, explicita que “las funciones generales y de ordenamiento territorial... serán ejercidas en forma coherente con las políticas públicas nacionales vigentes, correspondiendo al ministro respectivo velar por aquello.” Y el Art. 21 bis define que “el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República... transferirá, a uno o más gobiernos regionales en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos...”

Los Gobiernos Regionales (SUBDERE, 2011:23) cuentan con atribuciones generales en materias de OT, encargándose de “coordinar a los órganos desconcentrados del territorio – Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y servicios públicos especializados–, que, por su parte, manejan los instrumentos concretos para ejecutar la función de OT”.

En relación al ejercicio de las competencias de los Gobiernos Regionales en materia de OT, Iturriaga (2003) expone que:

... la práctica de los Gobiernos Regionales muestra que los problemas se producen a partir del hecho de que los instrumentos concretos para asumir funciones en este tema se encuentran vinculados a las Secretarías Regionales Ministeriales y Servicios especializados del Estado, dejando sin instrumental propio al Gobierno Regional. El desafío radicará entonces en relacionarse lo más eficiente posible con las SEREMIS y servicios públicos, que por lo general siguen las pautas del nivel central. (p.29)

Con respecto al **Plan Regional de Ordenamiento Territorial** (PROT) como instrumento, la Ley 1- 19.175 en su Art.17 lo define como aquel “que **orienta** la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio.”

Las etapas básicas para su elaboración son: **a)** realización de un diagnóstico que permita identificar tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional; **b)** procedimiento de consulta pública que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere

el gobierno regional; **c)** definición final del Plan y; **d)** evaluación y actualización en ciclos que no superen los 10 años.

El mismo artículo enfatiza que, el PROT es de cumplimiento obligatorio para ministerios y servicios públicos de la región, no pudiendo regular materias que excedan el territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística.

De este modo los instrumentos de Planificación Territorial Urbana vigentes en todas sus escalas, al no encontrarse vinculados al Sistema de Planificación Regional, se solapan con los de Ordenamiento Territorial impidiendo una correcta definición de la política de OT y su correspondiente implementación. Se mantiene el sesgo urbano y sectorial a pesar de los intentos por lograr una integración conceptual y por implementar una planificación territorial a partir de la regionalización del país.

Otro ejemplo de complejidad en la coordinación de políticas es la definición de la zonificación del Borde Costero (Art. 17), la que debe ser propuesta por el Gobierno Regional y aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional. Con posterioridad debe ser reconocida dentro del Plan Regional de OT. Estas zonas costeras también se superpondrían en su definición con las Zonas de Interés Turístico.

Las Zonas de Interés Turístico (ZOIT)⁹⁰ las define la SERNATUR como máxima autoridad, conjuntamente con actores públicos y privados relevantes del territorio; los que priorizan programas y proyectos públicos y asignación de recursos en estas áreas (Art. 18). Los Planes de Acción deben estar en concordancia con los lineamientos, directrices y pautas establecidos en la Plan Regional de Desarrollo Turístico el que es aprobado por el Gobierno Regional y deben proponer iniciativas específicas a implementar en la Zona de Interés Turístico. El estado de avance de los Planes de Acción ZOIT es verificado por el Comité de Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS) del Turismo.

⁹⁰ Las Zonas de Interés Turístico, o ZOIT, Art.13 de la Ley N° 20.423/2010, son “los territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas dentro de éstos, que tengan condiciones especiales para la atracción turística y que requieran medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado”. Según su Art. 17 “...tendrán carácter prioritario para la ejecución de programas y proyectos públicos de fomento al desarrollo de esta actividad, como asimismo para la asignación de recursos destinados a obras de infraestructura y equipamiento necesarios”.

Estos ejemplos demuestran el fuerte poder que ejerce el Gobierno Nacional a través de sus Ministerios, Secretarías Regionales Ministeriales y, de los Intendentes Regionales que son elegidos y removidos por el Presidente de la Nación.

Se evidencia que no se ha resuelto, sino más bien complejizado la coordinación de políticas con impacto territorial, ya que dependen de diferentes ministerios y/o comisiones interministeriales que cuentan cada una de ellas con su propio marco normativo; no se ha definido una política de OT a nivel nacional y; a nivel regional, el PROT solo tiene carácter indicativo por lo que su relevancia aumenta sólo en función de la participación de actores públicos y privados durante el proceso.

Fuentes Jara (2015:21) expresa que con los Planes Regionales de OT se han logrado grandes avances estableciendo directrices y lineamientos a incorporarse en los futuros instrumentos de OT; sin embargo no ha sido reflejado en una normativa o traducido en una política de carácter de vinculante.

Desde el año 2010 la SUBDERE impulsó la elaboración de los PROT de las ahora 16 regiones de Chile. El primer PROT aprobado (2013) con su correspondiente EAE es el de la Región de Tarapacá con vigencia a 2020.

De las 16 Regiones en que se encuentra administrativamente dividido Chile y según sitios web oficiales, sólo 3 han publicado la existencia de Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT): Tarapacá, Atacama y Aysen. En su mayoría publican la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y el Plan de Gobierno.

En el caso de la Región de Los Ríos, si bien no cuenta con un PROT; su ERD 2009-2019 presenta siete objetivos estratégicos territorializados y menciona la existencia de Planes de Ordenamiento Territorial en la Región como el “Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Lago Ranco” y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) ligado a la “Zona de Interés Turístico” (ZOIT) (p.34)

La falta de lineamientos desde el nivel nacional impacta en una heterogénea interpretación por parte de cada Región en su esfuerzo por incorporar el Ordenamiento Territorial dentro de un contexto histórico marcado por una visión fragmentada del territorio con un fuerte sesgo físico y urbano.

5.2 Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial

Según la Guía de contenidos y procedimientos para la elaboración del Plan Regional de OT elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2011:28-35), su estructura debe ser flexible de acuerdo con las particularidades de cada región. Por lo que el documento presenta orientaciones, a modo de guía referencial. La estructura del PROT está compuesta por:

Memoria explicativa: a. Introducción. b. Objetivos. c. Metodología. d. Diagnóstico analítico territorial. e. Análisis prospectivo.

Modelo de ordenamiento territorial: a. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta. b. Estructuras y sistemas territoriales. c. Zonificación territorial.

Normativa de gestión y seguimiento: a. Plan de acción. b. Normativa vinculante. c. Instrumento de seguimiento.

Cartografía: a. Carta Base. b. Mapas temáticos. c. Mapa que refleja áreas de conflictos de intereses por el uso del territorio. d. Zonificación de prioridades respecto a la funcionalidad preferente de unidades territoriales. e. Mapa orientador a los actores sectoriales.

El objetivo general debe definir, proponer y fijar un modelo territorial regional futuro consensuado basado en un desarrollo territorial sustentable, en concordancia con los lineamientos estratégicos de la Estrategia Regional de Desarrollo y las políticas públicas regionales.

Dentro de los objetivos específicos se debe proponer o fijar zonificaciones; definir zonas prioritarias y preferentes en función de su aptitud principal, fomentando la compatibilidad entre diversos usos del territorio; sistematizar el conocimiento detallado de los problemas y procesos territoriales propios; definir objetivos territoriales ambientales en función de las áreas que contienen recursos naturales relevantes y/o que cumplen funciones ambientales de relevancia regional; determinar las áreas de riesgo de origen natural.

En la metodología se sugiere contemplar: La realización de un diagnóstico analítico selectivo consensuado y enfocado a poder definir las áreas prioritarias de gestión. La sistematización y uso del conocimiento existente. El involucrar a los actores relevantes en el proceso de diseño del instrumento de planificación (PROT). Participación y solución de conflictos.

El diagnóstico analítico selectivo consensuado debe identificar los actuales conflictos, desequilibrios y tendencias del uso del territorio; y debe sintetizar un conjunto mínimo de variables propias de cada subsistema territorial:

Componente físico-ambiental: recursos naturales, clima, hidrología, geología, geomorfología, suelo, uso y cobertura, evaluación de amenazas y riesgos de origen natural.

Componente económico: accesibilidad, usos del suelo y sistemas de producción, subdivisión predial.

Componente social: población, vivienda y equipamiento social.

Se recomienda identificar y resumir por medio de la realización de matrices “...el estado actual y tendencias de procesos territoriales relevantes, las zonas de conflicto actual y potencial, las zonas con potencialidades y oportunidades de desarrollo, y las zonas con usos restringidos, grados de equilibrio y desproporciones territoriales”. (SUBDERE, 2011:31)

En relación a los Componentes de Análisis, se le da preponderancia al análisis del sistema urbano-regional (SUBDERE, 2013:104) ya que conforma la estructura básica de la propuesta del instrumento PROT, la cual debe ser complementada con los análisis del sistema rural y del sistema de cuencas hidrográficas a través de lo cual se podrán identificar las condicionantes del territorio y su capacidad de acogida.

Como sistema urbano regional se entiende al “conjunto de áreas urbanas centradas en los pueblos y ciudades más sus zonas de influencia que juntas se articulan en un sistema de trabajo a través de redes y flujos de bienes, servicios, ideas, capital y flujo de trabajo” (Berry, 1964 citado por SUBDERE, 2013:102)

Continúa explicitando la Guía que, la definición de la propuesta de modelo de ordenamiento territorial regional parte con la identificación conceptual del modelo actual de ocupación del territorio regional y sus tendencias más evidentes respecto de su crecimiento futuro y sus posibilidades de desarrollo socioeconómico y ambiental. Dicho análisis debe considerar como mínimo:

Una síntesis físico- geográfica del territorio donde se localiza el sistema de centros poblados de la región, tanto urbanos como rurales (caracterización físico geográfica, síntesis multi-amenazas y Áreas Protegidas por instrumentos legales);

Estructura territorial (sistemas estratégicos, red centros poblados, red de transporte y comunicaciones y red energética);

Funcionalidad territorial (de cada centro poblado y su área de influencia).

A partir del modelo territorial actual se definen prospectivamente los escenarios: **deseado** coincidente con la Estrategia Regional de Desarrollo, **tendencial** y **posible** que es el que se convertirá en el Modelo de OT propuesto y posibilita espacializar en el territorio los objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales de desarrollo según la ERD.

El Modelo de Ordenamiento Territorial posible a alcanzar debe identificar:

Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta: surgen de la aplicación territorial de los objetivos de desarrollo de la respectiva Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

Estructuras y componentes de análisis: componentes urbano, rural, costero y de cuencas hidrográficas; así como el análisis de los riesgos de origen natural relevantes en el ordenamiento del territorio regional. Criterios de uso, vocación y potencialidades que emanan de los instrumentos normativos vigentes (principalmente de los Planes Reguladores).

Zonificación Territorial: la zonificación de los usos preferentes deberá abarcar todas las partes del territorio regional del ámbito urbano y rural, con la inclusión de escalas de detalle en áreas de interés especial.

En cuanto a la Cartografía se debe desarrollar al menos las siguientes: carta base; mapas temáticos; mapa que refleja áreas de conflictos de intereses por el uso del territorio; zonificación regional de los sistemas urbano, rural, costero y de cuencas; zonificación regional de estructuración territorial (conectividad, obras de infraestructura, equipamiento económico y social, transporte y vialidad); zonificación regional del sistema socioeconómico; zonificación regional de sustentabilidad ambiental y riesgos; y mapa orientador a los actores sectoriales en donde se debe indicar la ubicación de programas, proyectos y acciones con mayor trascendencia en el territorio.

Se considera una escala de 1:250.000 para la elaboración operativa de los contenidos por tema tratado; y una escala de 1:100.000 para áreas conurbadas o áreas de interés especial. La escala de salida para territorios de gran extensión y poca habitabilidad, puede llegar a 1:750.000.

La Participación se contempla en las distintas fases de elaboración del PROT según el Manual Guía para la Participación Ciudadana en la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (SUBDERE 2011:20,21):

Encuentros tipo Taller por unidad territorial en las fases de Diagnóstico y Prospectiva; estos talleres se consideran tanto para la ciudadanía como para el sector político.

Encuentros por territorio a zonificar con exposición itinerante, debates y reuniones bilaterales durante la etapa de propuesta preliminar de zonificación.

Reuniones de negociación ciudadana y política individualizada para llegar a acuerdos de zonificación.

Difusión masiva y focalizada, acto de lanzamiento una vez aprobado el PROT y posteriormente reuniones de retroalimentación.

Esta Guía no sugiere la incorporación de instrumentos de coordinación, económicos y de implementación, ejecución y control; salvo la zonificación propiamente dicha, que a escala regional resulta ser una macro-zonificación como se verá en el ejemplo que se analiza en el siguiente punto.

El Plan Regional de OT se encuentra sometido a Evaluación Ambiental Estratégica según la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada a través de la Ley 20.417. Este proceso de evaluación se aplica a: i) políticas y planes de carácter normativo general y a sus modificaciones sustanciales que tengan consecuencias sobre el medio ambiente; y ii) un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial (IOT). Se hace operativo mediante el reglamento para la EAE que se publicó el 4 de noviembre de 2015. (Gobierno de Chile, Ministerio del Medio Ambiente, 2015:9,10).

Los instrumentos de planificación sometidos a EAE son: planes regionales de desarrollo urbano, manejo integrado de cuencas, zonificaciones del borde costero y territorio marítimo, planes reguladores intercomunales, planes seccionales, planes reguladores comunales, planes regionales de ordenamiento territorial, y políticas y planes de carácter normativo general.

5.3 Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región de Atacama 2014

El Documento Final del PROT de la Región de Atacama lo define como “un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, estando gran parte de ellos contenidos en la Estrategia de Desarrollo Regional (ERD).” Su horizonte temporal es de 10 años y resalta que para su implementación requiere de decisiones políticas más que de un análisis científico-técnico.

El PROT, basándose en los objetivos o lineamientos estratégicos de la Estrategia Regional de Desarrollo 2007–2017, tiene como objetivo general identificar las limitantes y potencialidades del territorio a fin de proponer “recomendaciones para orientar la planificación y decisiones que impacten en los territorios urbanos, rurales, costeros y el sistema de cuencas hidrográficas, considerando los riesgos asociados a amenazas naturales así como los principios de sustentabilidad, integración social, participación y descentralización.” Es un instrumento indicativo e integrador, entendiendo que las políticas

sectoriales no han demostrado ser suficientes para abordar los complejos problemas del ordenamiento de los usos del territorio. (p.8)

La definición del Plan se basa en las fases definidas en la Guía de “Plan Regional de Ordenamiento Territorial – Contenidos y Procedimientos” (SUBDERE, 2011/2013) y deberá ser sometido al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) según artículo 7º bis de la Ley Nº 20.417.

Como definición de OT considera la de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) y respecto a las definiciones necesarias para entender los modelos de Ordenamiento Territorial, se utiliza como base referencial el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, España⁹¹.

La estructura del Documento Final del PROT cuenta de tres capítulos:

El **Capítulo Primero** se integra por los objetivos, descripción de la metodología utilizada, antecedentes supra regionales, diagnóstico analítico territorial (síntesis físico-ambiental, síntesis de la estructura territorial, síntesis de la funcionalidad territorial y conclusiones o síntesis integrada) y análisis prospectivo de escenarios (modelo de ocupación actual, imagen objetivo, escenario tendencial, escenario deseado, escenario posible).

El **Capítulo Segundo** define el Modelo de Ordenamiento Territorial para la Región a través de lineamientos estratégicos, estructuras y sistemas territoriales, y la propuesta de zonificación regional.

El **Capítulo Tercero** refiere a la Normativa de Gestión y Seguimiento: el plan de acción, normativa vinculante (asociada a la planificación del territorio, a la protección de recursos naturales, a las actividades económicas) y la matriz de seguimiento e indicadores.

Resulta relevante a los fines de esta investigación consignar las **variables territoriales** definidas en el PROT, cuyo objetivo, tal como se explicita en la página 66 del Documento, es generar constantes territoriales que respondan de forma sistémica y diferenciada a cada uno

⁹¹ http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf

de los escenarios (modelo actual, tendencial y deseado) y que, además, permitan definir una manera de cuantificar de forma ordenada las acciones y presiones sobre el territorio.

Cuadro Nº 6: Variables Territoriales del PROT de Atacama en base a la ERD 2007-2017

Sistema	Variables
Sistema Físico Ambiental	Manejo y Gestión Eficiente del Recurso Hídrico
	Desarrollo sustentable y Medioambiente
	Energía
Sistema Estructural	Ordenamiento e Infraestructura Territorial
	Desarrollo humano y Servicios Sociales
Sistema de Funciones Territoriales	Identidad, Cultura y Patrimonio
	Soporte para la investigación e innovación
	Desarrollo Económico Regional
	Ruralidad

Fuente: GORE Atacama, 2014:66

Las **Variables Físico Ambientales** están definidas en función de considerar los elementos bióticos y sus potencialidades como una matriz biofísica que acoge al total de los elementos estructurales y funcionales del territorio regional. Se aprecia que esta variable, dentro de los análisis establecidos, corresponde al sistema con mayor vulnerabilidad a escala regional, principalmente por la alta actividad industrial, portuaria y minera, así como también por lo extremo de las condiciones de habitabilidad y de desarrollo humano que requieren de mayores esfuerzos para consolidarse. (p. 67)

Las **variables del Sistema Estructural o variables de la Estructura Territorial** ponen su foco en el soporte necesario para el desarrollo de las actividades territoriales. Esto refiere a que las distintas actividades requieren elementos que las faciliten. Cabe mencionar que un factor fundamental en este sistema es el carácter de enclave que está presente en el territorio, y que la baja densidad poblacional y aislamiento de sus centros poblados, son importantes a destacar en estas variables.

Las **variables del Sistema de Funciones Territoriales o variables de Función Territorial** se basan en la territorialización de las actividades antrópicas presentes en la región y definen el carácter de éstas, dado que están condicionadas al uso del suelo y las actividades económicas.

En el **Sistema Estructural** dentro de las variables de **Ordenamiento e Infraestructura Territorial** y de **Desarrollo Humano y Servicios Sociales** es donde se contempla la vivienda, el acceso al suelo y el concepto de calidad de vida vinculada a la oferta de servicios y espacios públicos. Además, dentro de las **variables de Ruralidad** del “Sistema de Funciones Territoriales”, se contempla el desarrollo de programas y proyectos de mejoramiento y dotación de servicios e infraestructura en zona rural.

Se define un Escenario Posible que, para las variables de **Ordenamiento e Infraestructura Territorial**, establece el objetivo de un crecimiento armónico de las ciudades, con una densificación basada en el concepto de sustentabilidad territorial como un eje multiescalar, asumiendo el modelo de ciudad compacta con el fin de optimizar las infraestructuras y preservar el suelo agrícola evitando conurbaciones. (p.84)

Para las variables de **Desarrollo Humano y Servicios Sociales** se establece el objetivo de fomentar el desarrollo comunitario generando mejoras en los espacios públicos y servicios sociales a través de una red integral regional. (p.85)

En cuanto a la **Ruralidad** propone mejorar la conectividad inter-valles, estableciendo sinergias y complementariedades productivas entre territorios a través de una cartera de proyectos de inversión, desarrollo de infraestructura vial y de servicios básicos. (p.86)

Una vez jerarquizados los objetivos regionales estratégicos del Modelo Territorial Realizable se verifica su compatibilidad y sinergia a través de la aplicación de una matriz cruzada. Posteriormente se presenta la propuesta de Zonificación a escala regional a partir de las cuencas hidrográficas, junto a la recomendación de Usos Preferentes para cada una de las zonas propuestas; lo cual si bien es indicativo se sugiere que sea el marco de los sucesivos instrumentos, políticas, planes y programas de la región para los próximos 10 años (p. 107,110).Ver Mapa N° 4.

Dentro de estas bio-regiones, se definen **áreas del territorio por usos**: áreas para desarrollo turístico regional, áreas prioritarias para el desarrollo de la biodiversidad, áreas de corredores biológicos, áreas de recuperación de pasivos ambientales, áreas de desarrollo indígena, áreas de fomento de energías renovables no contaminantes, áreas de recirculación de aguas, áreas de fortalecimiento rural, áreas de conservación de altas cumbres, áreas de conservación salares, áreas con aptitud ganadera y pastoril, áreas con aptitud agrícola, áreas

de preservación hídrica, áreas de extracción minera, unidad acumuladora de aguas, núcleos de equilibrio rural, núcleos de articulación territorial, ruta patrimonial, rutas de conectividad intra-regional, rutas estratégicas regionales (p.108,109,111-119). Ver ejemplo Mapa N° 5

Posteriormente en su **Capítulo Tercero** refiere a la Normativa de Gestión y Seguimiento siendo el **Plan de Acción** su instrumento principal, de carácter flexible y no vinculante. Se define el Plan de Acción Atacama 2020 para lo cual se utiliza la metodología de matriz de marco lógico (MML) (impulsada por el BID) a fin de jerarquizar los objetivos específicos y acciones correspondientes a su consecución. Ver Cuadro N° 7

Puede observarse que el PROT de Atacama, si bien avanza en un diagnóstico y una clasificación de áreas y sub-áreas, no alcanza a definir programas estructurantes e instrumentos de planificación, coordinación, económicos y de gestión que ayuden a concretizar los objetivos y lineamientos desarrollados.

Mapa N° 4: Propuesta de Zonificación en Bio-Regiones para la Región de Atacama según PROT 2014



Fuente: GORE Atacama, 2014:110

En el caso del Eje 4 de Ordenamiento e Infraestructura Territorial puede apreciarse el sesgo urbano que presenta; y el Eje 5 de Desarrollo Humano y Servicios Sociales no propone lineamientos referidos al hábitat de manera concreta. El Eje 8 no propone objetivos específicos referidos al hábitat rural.

El PROT de Atacama explicita que “no hay una definición para lograr la obligatoriedad correspondiente al PROT pero se aconseja seguir sus lineamientos.”

Los **instrumentos** más importantes con que cuenta la Región son: la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan de Gobierno (Plan Atacama), las Políticas Regionales, el Plan de Zonificación del Borde Costero y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS).

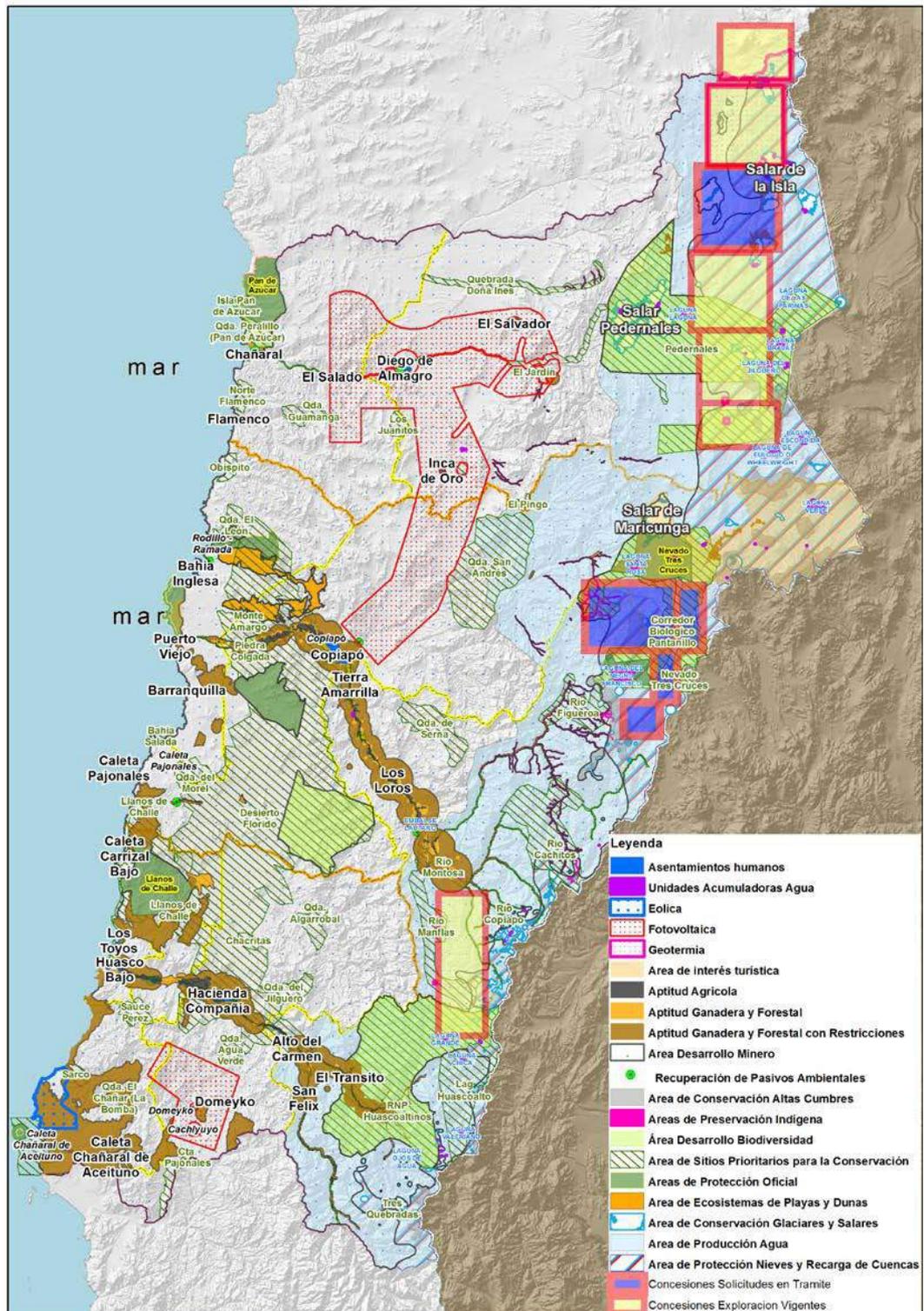
El documento en análisis expone que un aspecto evidente es que en estos instrumentos prima la descoordinación y la escasa sincronización temporal. Y especifica que a nivel local, es donde se visualizan mayores deficiencias, en relación a los Planes de Desarrollo Comunales (PLADECOS) y los Planes Reguladores Comunales (de carácter urbanístico).

Los instrumentos urbanísticos de carácter regulatorio a nivel subnacional se encuentran fuertemente limitados por las directrices y parámetros definidos en la normativa nacional según Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza General y los instructivos que sobre la materia emite regularmente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Posteriormente el Documento del PROT realiza un recuento de la normativa existente vinculada al OT, tal como la referida a zonificación de borde costero, planificación urbanística, protección de recursos naturales, etc. Y por último, explica que la Matriz de Seguimiento e Indicadores del PROT Atacama se encuentra en proceso de formulación.

En relación al proceso administrativo seguido para la aprobación del PROT de Atacama se constató que aprobado el Informe Técnico (Memoria Explicativa) y su cartografía asociada por el Consejo Regional de Atacama a través de Res. Nº 24/2014, se da inicio a la gestión de estudios específicos y al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Los resultados de la EAE deben presentarse al Consejo Regional para su aprobación. No se encontraron datos que permitan saber si el proceso fue concluido.

Mapa N° 5: Propuesta de Zonificación de usos preferentes según PROT 2014.



Fuente: GORE Atacama, 2014:119

Cuadro N°7: Matriz de Marco Lógico para el Plan de Acción del PROT Atacama 2014

MATRIZ DE MARCO LÓGICO PARA EL PLAN DE ACCIÓN			
VARIABLE TERRITORIAL	OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVO TERRITORIAL	RESULTADO ESPERADO
1. MANEJO Y GESTIÓN EFICIENTE DEL RECURSO HIDRICO	Mejorar el manejo y la gestión del recurso hídrico a través del Desarrollo de una estrategia regional integral de cuencas	Definir un modelo de administración regional para la gestión del recurso hídrico, además de coordinar a los actores locales involucrados.	Un modelo implementado de gestión y manejo del recurso hídrico
		Zonificar las cuencas regionales en función de los acuíferos presentes y desarrollar un modelo de flujo de utilización del agua	Mapa de zonificación regional Modelo de circulación y utilización del agua
		Desarrollar una estrategia regional de manejo integrado de cuencas	Documento Estrategia Regional de manejo integrado de cuencas.
2. DESARROLLO SUSTENTABLE Y MEDIOAMBIENTE	Establecer un sistema productivo que interiorice las externalidades negativas producidas por la actividad industrial, tendiente al equilibrio entre el medio ambiente y los impactos.	Definir las zonas con alta vulnerabilidad medioambiental.	Mapa regional de vulnerabilidad ambiental
		Establecer un sistema de gestión integral de residuos.	Documento sistema integral de residuos.
		Priorizar inversiones en industria que permitan equilibrar impactos y compensaciones.	Cartera de proyectos aprobados bajo criterios de sustentabilidad ambiental
3. ENERGÍA	Ser un productor de ERNC que haga un aporte sustancial a los SIC y SING, con ello lograr determinar grados de independencia energética respecto a la oferta nacional.	Generación de un acuerdo productivo en el cual se dé prioridad a la generación de energías renovables como complemento a la actividad minera en zonas de alto potencial energético no convencional	Microzonificación territorial que dé cuenta de alianzas productivas entre minería y generación energética.
		Establecer una red regional de transmisión eléctrica con el fin de reducir costos a los usuarios locales.	Mapa de localidades insertas en la red de transmisión
		Desarrollar la autogeneración eléctrica (ERNC) como nuevo nicho industrial de la región.	Estudio de mercado que incluya las modificaciones legales, para verificar el nicho de negocios
4. ORDENAMIENTO E INFRAESTRUCTURA TERRITORIAL	Establecer un modelo de desarrollo urbano sustentable, donde la optimización de usos de recursos principalmente energéticos e hídricos sea la prioridad para definir una mejora en la calidad de vida de sus habitantes.	Definir estrategias normativas e indicativas que permitan el desarrollo de modelos de ciudades compactas.	Documento modelos de desarrollo de ciudades compactas región de Atacama.
		Gestionar superficie para el desarrollo de espacio público y sistemas de infraestructura urbana de mejor calidad	Seminario bi-anual de espacio público e infraestructura urbana, que dé cuenta de las acciones regionales tomadas
		Propuesta de Desarrollo Urbano Sustentable, basado en el crecimiento de ciudades compactas, de densidad media, con superficies de Áreas verdes por habitante que permitan organizar desde sistemas de Infraestructura verde (asociada a cauces preferentemente).	Política de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales y Comunales.
5. DESARROLLO HUMANO Y SERVICIOS SOCIALES	Fomentar el desarrollo comunitario territorial integral, asumiendo los servicios sociales como herramienta de integración.	Definir redes territoriales estratégicas de prestación de servicios.	Mapeo permanente de coberturas básicas en las comunas de la región
		Fomentar el desarrollo comunitario, a través de vínculos entre actores público-privados.	Plan de acción de desarrollo comunitario.
		Fomentar el desarrollo de asentamientos interculturales	Dos asentamientos interculturales en la región
6. IDENTIDAD, CULTURA Y PATRIMONIO	Establecer el patrimonio como eje de explotación turística, posicionando la marca "Chile se funda en Atacama".	Establecer redes turísticas como elementos de integración en comunidades aisladas.	Mapa de rutas turísticas.
		Determinar las áreas patrimoniales con potencial turístico y planificar el desarrollo de la actividad.	PLADETUR ATACAMA
		Realizar encadenamientos productivos entre el turismo y otras actividades locales, tales como agricultura, artesanía, etc.	Realización de 9 ejemplos de encadenamiento en las comunas de la región
7. SOPORTE PARA LA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN	Ser una región pionera a escala nacional en investigación e innovación en áreas de desarrollo sustentable, eficiencia energética y desarrollo de ERNC.	Potenciar los centros de investigación regionales y crear nuevos centros según sean las funciones regionales que requieran un desarrollo científico técnico asociado	Documento de análisis, funciones regionales con necesidad de investigación
		Vínculo entre agentes públicos y centros de estudio para desarrollo de líneas de I+D+i.	Nueve líneas de I+D+i regionales.
8. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	Lograr una diversificación económica regional estable.	Desarrollo de sistemas de encadenamiento productivo para mejorar el desarrollo de productos locales.	Realización de ferias rurales con énfasis en el encadenamiento productivo
		Identificar productos locales con valor agregado y desarrollar estrategias de marketing	Estrategia de marketing de productos locales
		Determinar nuevas formas de distribuir la inversión pública de manera tal de fomentar la diversidad productiva.	Documento indicativo de fomento a la inversión regional no tradicional.
		Distribución de inversión pública social acorde a parámetros de equidad y no sólo de densidad poblacional	Estrategia de financiamiento de proyectos con alta rentabilidad social

Fuente: GORE Atacama, 2014:123,124

6. NIVEL LOCAL

Las municipalidades están normadas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Nº 18.695, la misma explicita que:

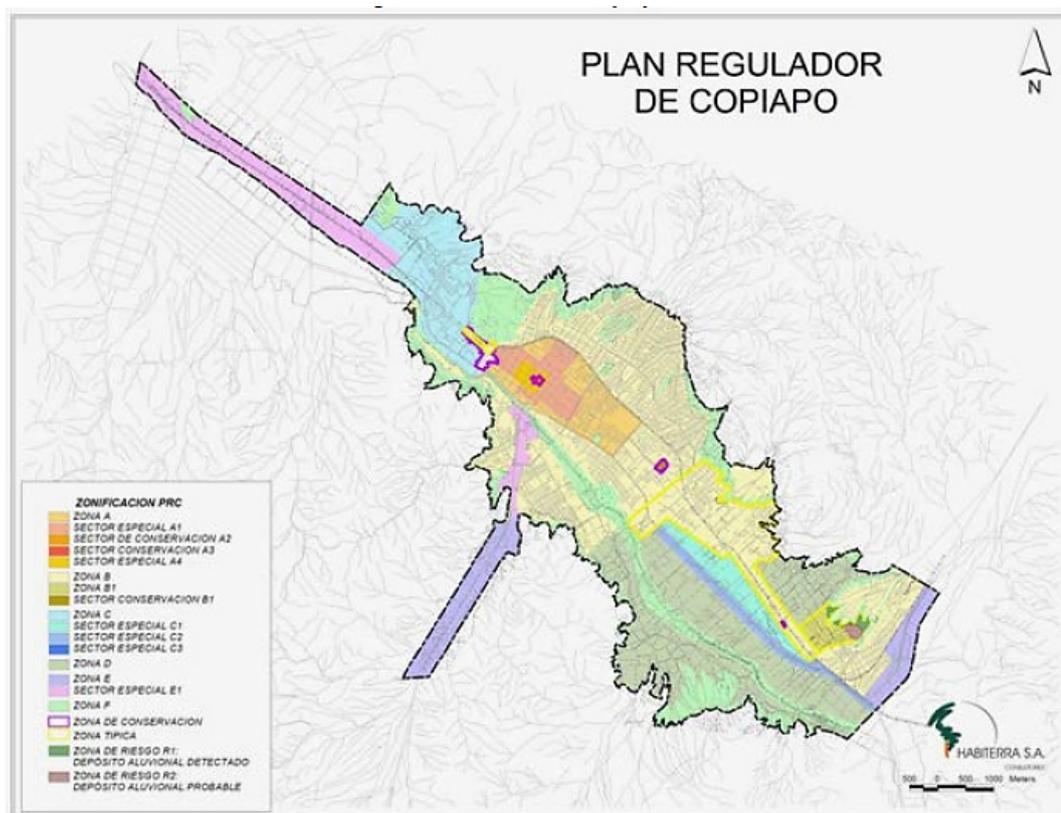
La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. (Art. 1)

En su Art. 2º define que estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo. Además constará con un concejo económico y social comunal de carácter consultivo. Sus funciones privativas se definen en el Art 3º entre las que se resalta según inc. f) la de “elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales”; y según inc. c) “La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes”.

El Art. 7º de la Ley Nº 18.695 refuerza la subordinación de las municipalidades con el gobierno regional y nacional en tanto explicita que le corresponde al Intendente velar por el cumplimiento de lo dispuesto en cuanto a que “las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad.”

Esto evidencia que la descentralización de las Municipalidades, en la práctica resulta muy acotada y que es necesaria una mayor descentralización en todos los niveles territoriales de Gobierno a fin de poder lograr una planificación y gestión territorial participativa, aun cuando es indispensable la coordinación multinivel de políticas públicas.

Mapa N° 6: Plan Regulador Comunal de Copiapó año 2002



Fuente: PROT Atacama. Análisis de Jerarquía y Especialización Urbana, 2014:109 en base a SEREMI Atacama, 2002

7. CONCLUSIONES REFERIDAS AL PROCESO DE OT Y LA INCLUSIÓN DEL HÁBITAT EN CHILE PERÍODO 2000-2017

El análisis realizado sobre el caso de Chile permite extraer una serie de conclusiones referidas a la dimensión política-institucional o administrativa y a la dimensión normativa, las que posteriormente serán cotejadas con relación a la situación de los otros países seleccionados para el análisis, en función de los criterios definidos como necesarios de incluir en las políticas de OT para la consecución de un hábitat adecuado.

7.1 Dimensión Político Institucional o Administrativa

Chile es una **República** con un **Estado Unitario**. La división político institucional o administrativa, según su Constitución Política, se compone de 3 unidades territoriales: Región, Provincia y Comuna. Al año 2019 existen 16 Regiones, 56 Provincias y 346 comunas.

Desde la entrada parcial en vigencia en el año 1981 de su Constitución Nacional a la fecha, se han propuesto diversas normativas para fortalecer el proceso de descentralización del país, sobre todo a fin de lograr la descentralización efectiva de las Regiones, principalmente a través de la Ley 19.175 “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”; sin embargo a 2019 continúa un modelo centralista con amplios poderes reales otorgados al Gobierno Nacional y sus Ministerios.

En cuanto a la Política de Ordenamiento Territorial, si bien se ha avanzado en la conformación de Comisiones Interministeriales para la definición de los instrumentos que le son propios, tales como la POT Nacional o los Planes Regionales de OT, a la fecha estos instrumentos, o se mantienen como anteproyectos, o los aprobados son de carácter indicativo. Los avances logrados, por lo tanto, no alcanzan a contrarrestar la visión centralista-urbanista arraigada en el país desde sus inicios en el año 1975 con la sanción de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

A 2018, el Centro de Estudios de la Administración del Estado de Chile, publica el **Organigrama de la Administración del Estado de Chile** en que quedan definidos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados; aclarando que se mantiene la estructura que a la fecha opera, toda vez que la nueva institucionalidad sobre gobierno y administración regional introducida por leyes N° 20.990, 21.073 y 21.074 como modificación al texto Constitucional, no tiene plena aplicación.

De este modo queda definido un Organigrama Institucional con 24 Ministerios, la mayoría de los cuales cuenta con Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) como órganos desconcentrados territorialmente del poder central. De estos Ministerios, dos son centrales por sus competencias en materia de planificación territorial:

Uno es el **Ministerio del Interior y Seguridad Pública** del que depende de manera centralizada el Intendente como cabeza del Gobierno Regional y de manera desconcentrada el Gobernador Provincial. De este Ministerio también depende, aún de manera descentralizada y autónoma, el Gobierno Municipal.

El otro es el **Ministerio de Vivienda y Urbanismo** que cuenta con un poder real en la definición de la política de ordenamiento territorial a escala nacional y regional al ser el presidente de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio; y con la competencia de definir instrumentos regulatorios de planificación urbanística en todas las escalas.

Por otro lado, el **Ministerio de Obras Públicas** cuenta con competencia para la definición de obras hidráulicas, portuarias, vialidad, servicios públicos, etc.; a partir de contar en su estructura organizacional con la Dirección General de Aguas y Dirección General de Obras Públicas, ambas de carácter centralizado.

El Ministerio de **Medio Ambiente** es la autoridad de aplicación de la Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada a través de la Ley 20.417, la cual establece el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para los planes regionales de desarrollo urbano, manejo integrado de cuencas, zonificaciones del borde costero y territorio marítimo, planes reguladores intercomunales, planes seccionales, planes reguladores comunales, planes regionales de ordenamiento territorial, y políticas y planes de carácter normativo general. De este modo, este Ministerio cumple un rol contralor y de vinculación en materia de planificación territorial y ambiental.

Los Ministerios antes mencionados cuentan con incumbencias explícitas en la planificación y definición de políticas territoriales, no encontrándose definida su complementariedad con claridad procedimental. Además, existen otros ministerios que definen políticas con fuerte impacto territorial como son los de: Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Minería; Bienes Nacionales; Energía; Transporte y Comunicaciones; Defensa Nacional. Al considerar aquellos que manejan políticas sectoriales que forman parte de los factores que componen el hábitat, se deben incluir además, los Ministerios de: Desarrollo Social; Educación; Trabajo y Provisión Social; Deporte; y Salud.

De este modo puede decirse que no se ha logrado la pertinencia político-administrativa del Sistema de Planificación Territorial; el que puede definirse como complejo y centrípeto, manteniéndose en tensión su centralidad entre las competencias de al menos 2 Ministerios: el de “Vivienda y Urbanismo” y el del “Interior y Seguridad Pública”.

No existe **integración Orgánica** para el OT y Hábitat ni clara definición de roles. Los procesos de **participación** propuestos por la normativa ambiental y de planificación sectorial (borde costero, otras) carecen de efectiva relevancia en función a las amplias competencias otorgadas por normativa vigente al poder central. Los aportes municipales al proceso de planificación son escasos y no abarcan el sistema rural.

La **descentralización** propuesta por Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional no se ha efectivizado y la creación de poder se mantiene con marcadas competencias del gobierno central y sus ministerios. Ver Gráfico N° 26.

7.2 Dimensión Normativa

La normativa más importante que se ha analizado y que resulta determinante para la configuración territorial es la “Constitución de 1980”, la Ley N° 19.175 “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” (última versión del 01-03-2018) en donde se especifican atribuciones especiales en materia de OT para la Región; y la Ley N°458/1975 “Ley General de Urbanismo y Construcciones” (LGUC) con su respectiva Ordenanza (OGUC) DS N° 47/92.

Estas leyes definen tanto, la administración del Estado y sus competencias en materia de planificación territorial, como los instrumentos a aplicar. Sin embargo, existen otras leyes sectoriales con fuerte implicancia tales como las referidas al borde costero, los recursos naturales, el medio ambiente, etc.

Se mantiene una constante tensión entre dos visiones de país y de planificación: **1)** la visión de centralismo político-administrativo y sectorial en el manejo del territorio con una fuerte tradición urbanística que data de 1975 (antes de la Constitución en vigencia) que cuenta con instrumentos regulatorios en todas las escalas territoriales (nacional, regional, provincial y local); y **2)** la visión de un gobierno descentralizado, con un fuerte acento en las regiones, en

conjunción con una planificación del territorio integrada y coordinada a través de instrumentos propios del OT. Esta segunda visión tiene sus inicios alrededor del año 2000, con la ley de Administración Regional cuya primera versión es del año 2005 pero que recién en 2011 y 2018 fortalece las funciones en materia de OT.

A escala Nacional no se ha logrado aprobar una Ley de OT, las funciones a nivel Provincia son inexistentes y muy débiles a escala local. Los instrumentos existentes en esta materia, a la fecha son a escala regional y de carácter indicativo.

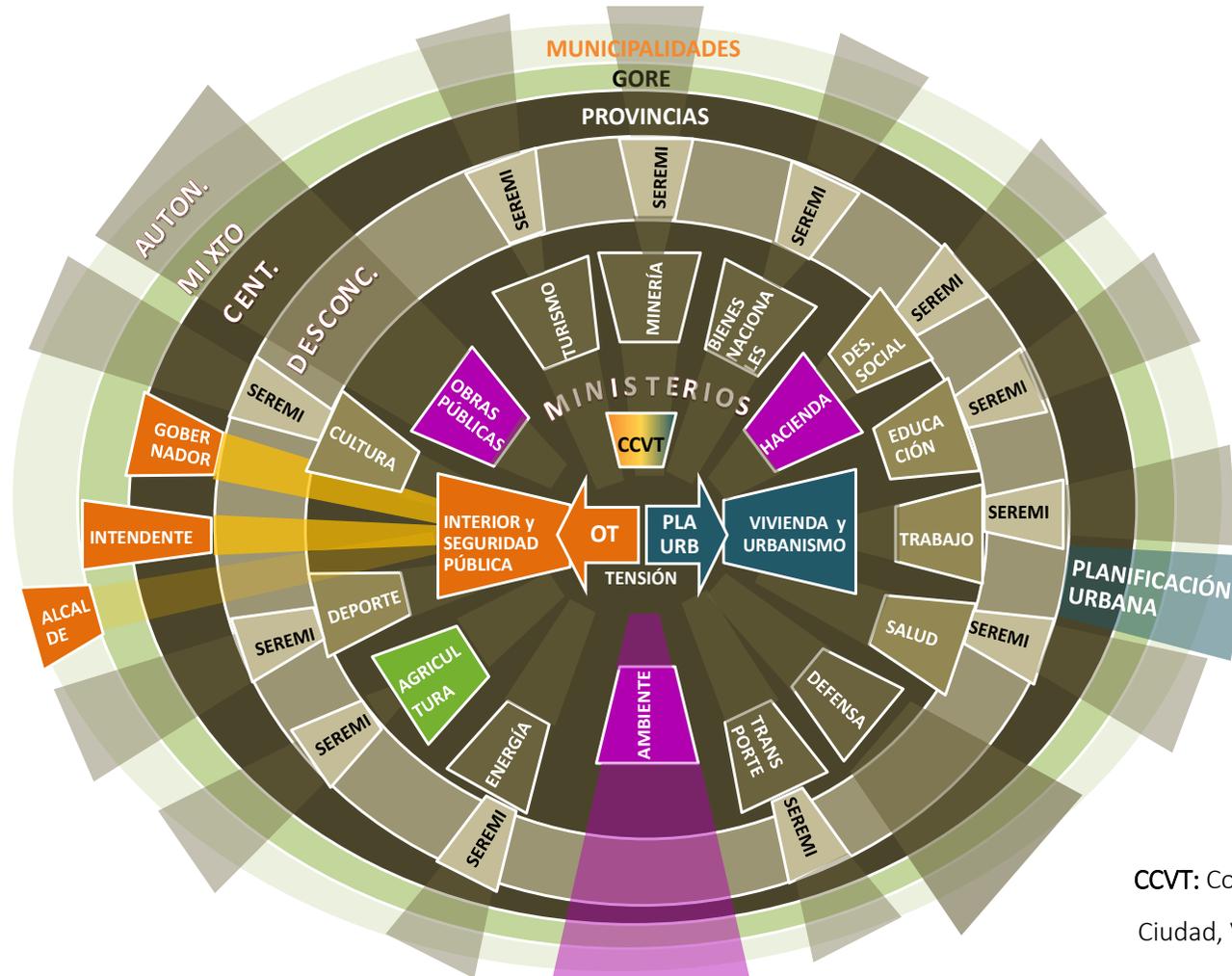
No existen instrumentos específicos de Hábitat, el concepto no es mencionado en ninguna normativa. Lo que se acerca a ello es lo desarrollado en el Tomo VI: entorno inmediato de la Serie: “Estándares de construcción sustentable para viviendas de Chile” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016); sin embargo se focaliza en lo urbano y no tiene carácter regulatorio.

Lo expuesto deja de manifiesto la **falta de integración operativa y multinivel** en materia de OT y Hábitat. Existe un fuerte sesgo urbanístico en la normativa por lo que la visión integral del territorio se pierde, siendo el ámbito rural subsidiario al urbano.

A continuación, se presenta un cuadro con los principales instrumentos de planificación urbanística y de ordenamiento territorial, según normativa vigente a 2017, vinculados con los organismos según su competencia. Ver Cuadro N° 8.

Asimismo se grafica el **ciclo de la política**, donde puede apreciarse el desfase entre la planificación, definición e implementación de la política de desarrollo urbano y la política de Ordenamiento Territorial. Gráfico N° 27.

Gráfico N° 26: Sistema Político Administrativo Chileno



CCVT: Comisión de Ciudad, Vivienda y Tensión

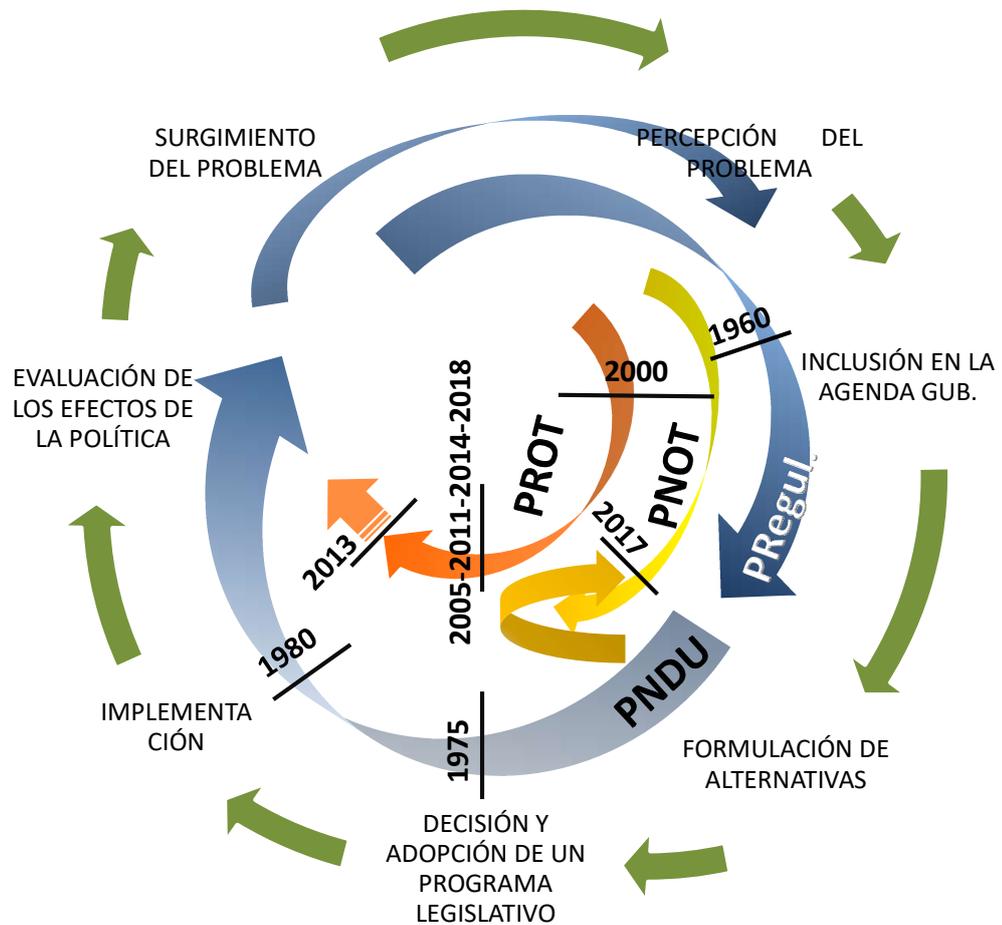
Elaboración propia en base a la legislación consultada

Cuadro N° 8: Relación de competencias entre los instrumentos de planificación urbanística y de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de Gobierno.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL			INSTRUMENTOS INDICATIVOS				INSTRUMENTOS REGULATORIOS					
			POLITICA NACIONAL DE OT	PLAN REGIONAL DE OT	PLAN REGIONAL DE DESARROLLO TURÍSTICO ZOIT	PLAN BORDE COSTERO	POLITICA NACIONAL DE URBAN. Y VIV	PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO	PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL/METROPOLITANO	PLAN REGULADOR COMUNAL	PLAN SECCIONAL	LIMITE URBANO
NIVELES DE GOBIERNO (alcance centralizado)	NIVEL NACIONAL	MINISTERIOS										
		DE URBANISMO Y VIVIENDA/SEREMIS					PLANIFICA Y ESTABLECE NORMAS ESPECÍFICAS	ELABORA	ELABORA	LINEAMIENTOS	LINEAMIENTOS	LINEAMIENTOS
		DEL INTERIOR Y SEGURIDAD/SEREMIS	APRUEBA									
		DE AGRICULTURA						EMITE OPINIÓN			EMITE OPINIÓN	
	DE DEFENSA				APRUEBA							
	SECRETARÍA NACIONAL DE TURISMO/SERNATUR REGIONAL			PROPONE Y MONITOREA AVANCES PLAN DE ACCIÓN								
	COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO	PROPONE	DICTAMINA									
	GOBIERNO REGIONAL (Organismo mixto dependiente del Ministerio del Interior)		ELABORA Y APRUEBA	APRUEBA	PROYECTO ZONIFICACIÓN/INCORPORA AL PROT		APRUEBA	APRUEBA	APRUEBA	APRUEBA	APRUEBA	
GOBIERNO PROVINCIAL (desconcentrado)												
GOBIERNO COMUNAL (descentralizado)							EMITE OPINIÓN	ELABORA	ELABORA	ELABORA		

Elaboración propia en base a LGUC (DFL 458/75), OGU (DS N° 47/92) actualizados a 2016 y Ley 1-19.175 act. a 2018

Gráfico N° 27: Ciclo de la Política de Urbanismo comparado con el ciclo de la Política de OT en Chile a 2017: Nivel Nacional y Regional



PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano
 PRegul.: Planes Reguladores Urbanísticos a escala regional, intercomunal y comunal.
 PNOT: Política Nacional de OT
 PROT: Planes Regionales de OT

Elaboración propia en base a LGUC (DFL 458/75), OGUC (DS N° 47/92) versión 2016 y Ley 1-19.175 versión 2018

CAPÍTULO V: ECUADOR

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA Y/O PLANES DE OT

El análisis de la Política y/o Planes de OT de Ecuador, durante el período 2003-2017, se realiza a partir de una exhaustiva revisión documental de legislación y documentos de organismos públicos; además se contrasta dicha documentación con estudios de teóricos e investigadores, artículos periodísticos y publicaciones de referentes del ámbito de estudio.

Tabla Nº 3: Ecuador: Instrumentos analizados y fuentes consultadas

LEGISLACIÓN
Constitución de la República de Ecuador (2008)
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) del 2010
Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)
Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016)
Ley de Gestión Ambiental (2004)
Decreto Ejecutivo 3516, Texto unificado de legislación secundaria de Medio Ambiente. (2017)
Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, Planificación para la Revolución Ciudadana.
Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.
Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el Mundo Mejor.
Decr. Ejec. Nº 878 del 2008 y Decr. Ejec. Nº 35.728 del 2010

DOCUMENTOS OFICIALES

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. *Interculturalidad*. (2011)

SENPLADES. *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD*. (2011)

SENPLADES. *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*. (2011)

SENPLADES. *Qué son las zonas, distritos y circuitos?* (2012)

SENPLADES. *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. (2014)

SENPLADES. Plan Estratégico 2014-2017

SENPLADES. *Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento*. (2015)

SENPLADES. *Actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (2014-2019)*. (2016)

SENPLADES. Transición de Gobierno. (2017)

SENPLADES. Informe a la Nación 2007 – 2017. (2017)

SENPLADES. Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. (s.n.)

Ministerio del Ambiente. Plan Nacional de Restauración Forestal 2014-2017. (2014)

PNUMA. Informe Final de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. (2012)

INVESTIGACIONES / PUBLICACIONES ACADÉMICAS	PÁGINAS WEB
Vanhulst, J., Beling, E. (2013)	http://www.pnuma.org
Acosta, A. (2015)	http://sni.gob.ec
Alarcón, I. (2016)	http://www.planificacion.gob.ec
Arias, O. F. (2019)	https://derechoecuador.com
Coraggio, J.L. (2010 - 2011 - 2013)	http://www.ambiente.gob.ec/biblioteca/
De la Torre, A. P. (2013)	https://es.mongabay.com/
Franco Arias, O. (2016)	http://www.competencias.gob.ec
García Álvarez, S. (2014)	PERIÓDICOS
Gudynas, E. (2004 - 2009 - 2011)	El Comercio
Huanacuni, F. (2010)	Periodismo Ambiental Independiente. Mongobay Latam
Larrea Maldonado, A. M. (2012)	
López Sandoval, M. F. (2015)	
Miño Arcos, E. (2015)	
Pauta Calle, F. (2014)	
Peñaherrera-Cabezas, J. (2016)	
Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012)	
Narváez, Iván (2007)	
Ortiz Herbener (2016)	
Cholango, H. (2015)	

Conocer la Política y/o Planes de OT de Ecuador implica partir de la concepción del modelo de desarrollo en el cuál se sitúa, el sistema de gobierno imperante y la forma de organización del territorio, unidades administrativas a las que se delegan determinadas competencias, como también conocer los antecedentes de planificación, el inicio de la política de Ordenamiento Territorial y cómo se concibe dentro de ésta al hábitat.

1. MODELO DE DESARROLLO

Ecuador, a partir de su Constitución Política aprobada en 2008, adopta una **alternativa al desarrollo** basada en el concepto del “**Buen Vivir**”. Este concepto en la actualidad, como lo expresan Vanhulst y Beling (2013:4), resulta de un doble proceso: de emancipación respecto de su cosmología originaria y de reelaboración académica y política; lo que lo constituye en un discurso contemporáneo, afirmándose como corriente crítica frente a ideologías de progreso, racionalización y universalismo; y lo posiciona en interacciones discursivas referidas al desarrollo a nivel mundial aportando una nueva mirada acerca de los desafíos y limitaciones del desarrollo sostenible.

A partir del gobierno de Rafael Correa (2007-2017), conocido como el “Gobierno de la Revolución Ciudadana”, el concepto del Buen Vivir se incorpora en una serie de instrumentos de política que lo sustentan: la Constitución Nacional de 2008; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010; el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, sus sucesivas actualizaciones (2013-2017; 2017-2021) y la Estrategia Territorial Nacional (ETN); entre otros.

En el caso de la Constitución Nacional (CN), para la prosecución del BV se indican dos campos principales de acción en igual jerarquía: el “régimen de desarrollo” y el “régimen del buen vivir”, en vinculación directa con la “organización territorial del Estado”, en donde se contempla al ordenamiento territorial y a los planes de ordenamiento territorial en todos los niveles.

La conquista del buen vivir es la expresión de un conjunto de derechos, y para asegurarlos es indispensable encarar cambios sustanciales en las estrategias de desarrollo... asimismo

rompe con la visión antropocéntrica hacia una **biocéntrica**, al incorporar por primera vez en AL los Derechos de la Naturaleza. (CN. Cap. Séptimo, Art. 71-74)

La CN (Art. 95) refiere al control ciudadano del Estado a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria y a la participación orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Con relación al sistema económico, en su Art. 283, lo define como un sistema económico social y solidario en su conjunto, que posibilite el BV.

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, según Walsh (2010:19 citada por Vanhulst y Beling, 2013:5), se considera al desarrollo y al buen vivir como objetivos intercambiables: “El desarrollo es la realización del Buen Vivir, y la construcción y realización del Buen Vivir concreta la nueva visión del desarrollo humano y social”.

De cualquier modo, en concordancia con lo expuesto por Vanhulst y Beling (2013:9,10), el discurso del Buen Vivir (ya sea desde las visiones más radicales a las más moderadas), puede concebirse como una senda latinoamericana distintiva hacia la sustentabilidad socio-ambiental global. En tal sentido se expresa la Declaración de Quito anexa al Informe Final de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador, 31 de enero al 3 de febrero de 2012).

La misma se contrapone abiertamente con las líneas propuestas por la ONU en cuanto a que insta a alcanzar el desarrollo sostenible dentro del respeto por los límites biofísicos y los ciclos vitales de la naturaleza, y propone una **Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza** como instrumento para alcanzar el BV (Puntos Nº 17, 18). Además se opone a la adopción de la “economía verde” (esta oposición la lideran ONGs, movimientos sociales y países como Bolivia, Ecuador y Uruguay) porque ven en sus postulados la continuidad del paradigma antropocéntrico y eurocéntrico que dio origen a los actuales problemas ambientales.

Esta postura, conlleva a un replanteo integral de los sistemas económicos y pone en juego grandes desafíos. Genera la necesidad de un nuevo orden económico internacional más justo e inclusivo, a fin de poder lograr los objetivos de superación de pobreza y desigualdad que son problemáticas estructurales no sólo de AL. Para lo cual se plantean, entre otras

medidas, la necesidad de asegurar la soberanía alimentaria de los pueblos y el desarrollo y diversificación agrícola, controlando la excesiva volatilidad de los precios de los alimentos y la especulación en los mercados de productos básicos. Asimismo, instan a los países desarrollados a que pongan fin a la volatilidad en el precio de los *commodities* a nivel mundial y a la definición de sus precios provocada por la especulación financiera. (Puntos Nº 23 - 25)

Cabe aclarar que existen fuertes tensiones y contradicciones entre el discurso de los gobiernos progresistas de AL de las primeras décadas del SXXI (Chávez en Venezuela, Lula da Silva en Brasil, Kirchner en Argentina) y el manejo (extractivismo) y dependencia de los recursos naturales para el logro de un supuesto progreso y superación de condiciones estructurales de pobreza.

En el caso de Ecuador, el gobierno ha caído en amplias contradicciones en relación al biocentrismo postulado en su Carta Magna, tal es el caso de la cancelación de la iniciativa Yasuní - ITT en agosto 2013⁹², apertura a las semillas y cultivos transgénicos a Monsanto, la deforestación que tiene una proyección de 55.000 hectáreas al año entre 2013 y 2017 según lo expone el informe del Plan Nacional de Restauración Forestal 2014-2017 del Ministerio de Ambiente.

El gran interrogante es entonces, según Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012:51), cómo evitar que la propia dependencia de los recursos naturales impida desarrollar las condiciones institucionales que permitan su explotación sostenible en función del interés colectivo.

Estas contradicciones no invalidan el potencial del discurso del Buen Vivir, que ha tomado una fuerte posición mundial en esferas académicas y políticas como alternativa dialógica hacia una necesaria reforma civilizacional, en ruptura y a la vez en continuidad con los aportes del desarrollo sostenible. (Vanhulst y Beling, 2013:12)

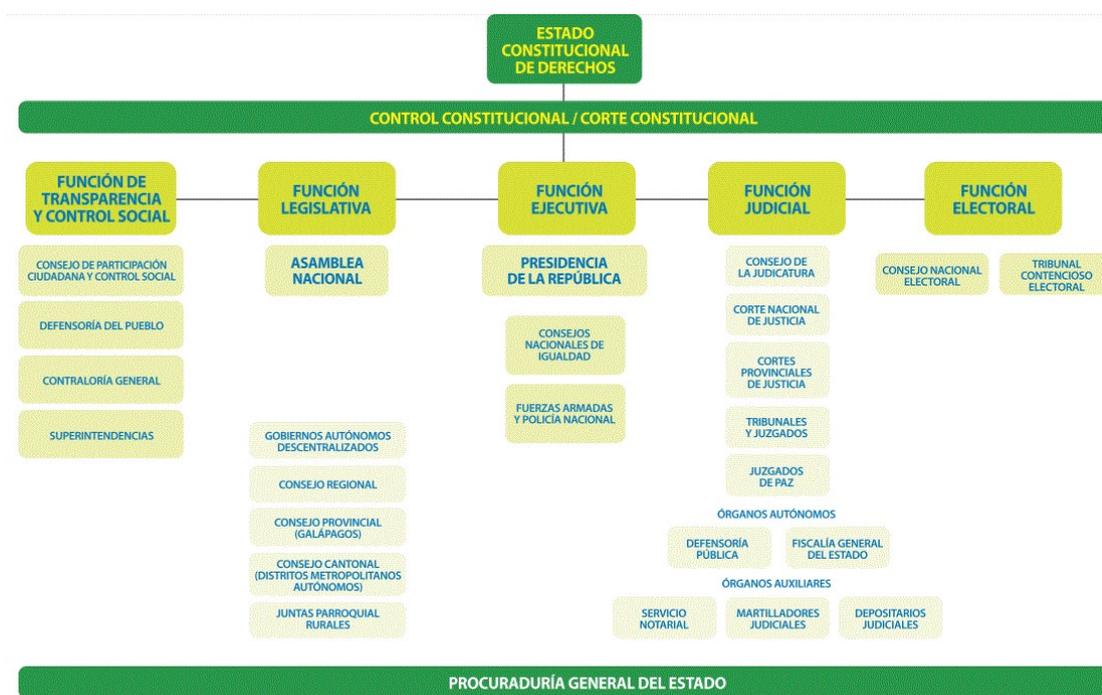
⁹² “El presidente Rafael Correa anunció el inicio de exploraciones petroleras en el Parque Nacional Yasuní, acusando a la comunidad internacional por su falta de apoyo a la iniciativa; e invocando argumentos tales como la necesidad de combatir la pobreza con las entradas financieras de la actividad extractiva. En este contexto, y a pesar del discurso oficial y los instrumentos políticos revisados, está claro que la lógica neo-extractivista y el consenso de los *commodities* prevalecen en la práctica ante el ideal regulativo del Buen vivir”. (Vanhulst y Beling, 2013:10)

2. SISTEMA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En la Constitución de 2008 (Art. 1) se define a Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. Se reconoce la identidad cultural de las personas, en aras de construir un estado plurinacional e intercultural (Art. 21). Según el Plan Nacional de Cultura del Ecuador 2014-2017 (citado por SENPLADES, 2015:7) coexisten 14 nacionalidades indígenas, 19 pueblos de nacionalidad *Kichwa* andina, 1 pueblo afro-ecuatoriano, y una población mayoritariamente mestiza.

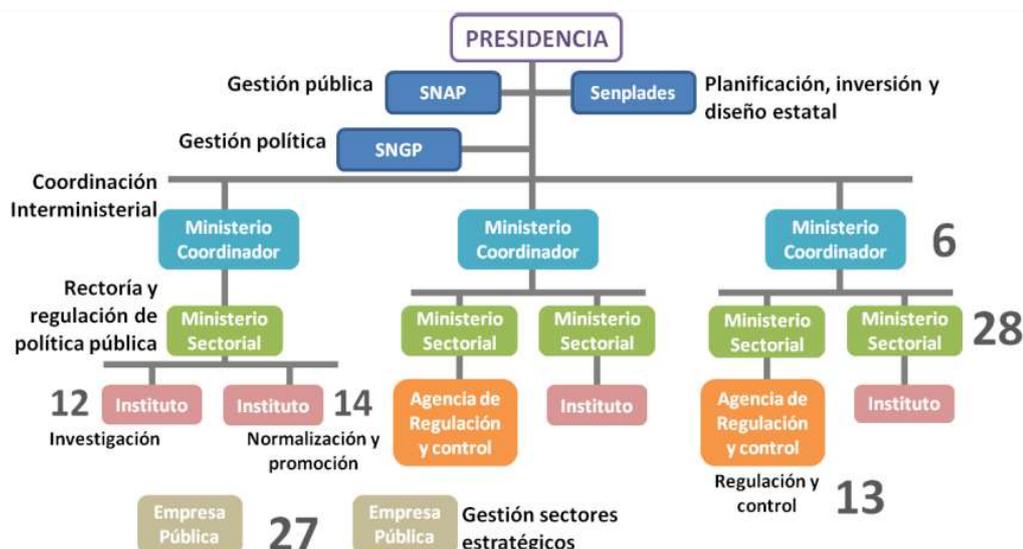
El Estado se organiza a partir de 5 funciones: legislativa, ejecutiva, judicial, electoral, y de transparencia y control social. Ver Gráficos Nº 28 y 29.

Gráfico Nº 28: Estructura del Estado Ecuatoriano a partir de la CN 2008



Elaboración: SENPLADES (s.d.) en base a CN Ecuador 2.008 Art. 242 al 250

Gráfico N° 29: Estructura de la Función Ejecutiva del Estado Ecuatoriano



Elaboración: SENPLADES (2015:19) en base a Subsecretaría de Cambio Institucional

La división político – administrativa del territorio ecuatoriano se compone de 24 provincias, las que a su vez se dividen en 221 cantones, los que se subdividen en 1.499 parroquias pudiendo ser éstas urbanas (359) o rurales (1.140).

La CN de 2008 expone que debe iniciarse un **proceso de descentralización** del Estado desde el Nivel Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y define como nivel intermedio de descentralización la conformación de Regiones. Los otros GADs son las provincias, cantones y parroquias.

El objeto de crear **regiones** como Gobiernos Autónomos Descentralizados es superar el bicentralismo histórico generado por la potencia de dos provincias: Quito y Guayaquil (Ver Mapa N° 7); sin embargo, a 2019 las regiones aún no se han conformado.

La **gestión estatal** se concibe de manera territorializada a través de la **desconcentración** y **descentralización** de funciones.

Por otro lado, con el fin de territorializar las políticas públicas sectoriales especialmente los servicios públicos, por Decr. Ejec. N° 878 del 2008 y Decr. Ejec. N° 35.728 del 2010, se crean **nueve (9) zonas administrativas de planificación** (coinciden con una o más provincias), **140 distritos** que son la unidad básica de planificación y prestación de los servicios públicos

(coinciden con un cantón o unión de cantones) y **1.134 circuitos** como la unidad más pequeña de prestación de servicios (coinciden con una parroquia o conjunto de parroquias). Ver Mapa N° 8

Esta **desconcentración**⁹³, según la SENPLADES (2017:41), presenta los objetivos de redistribuir el poder y la toma de decisiones, acercar el Estado a la ciudadanía, alentar el desarrollo de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y combatir el centralismo y las inequidades territoriales.

Sin embargo, la división en zonas, distritos y circuitos de planificación no resulta congruente con el mandato constitucional de conformación de REGIONES como Gobiernos Autónomos Descentralizados, toda vez que refieren a distintas cosas: una es el modo de gestión de una política pública, por ejemplo educación, acercando sedes ministeriales a cada localidad para poder planificar y brindar mejores servicios; y otra, es efectivizar un gobierno descentralizado al que la Constitución otorga competencias de relevancia en materia de OT.

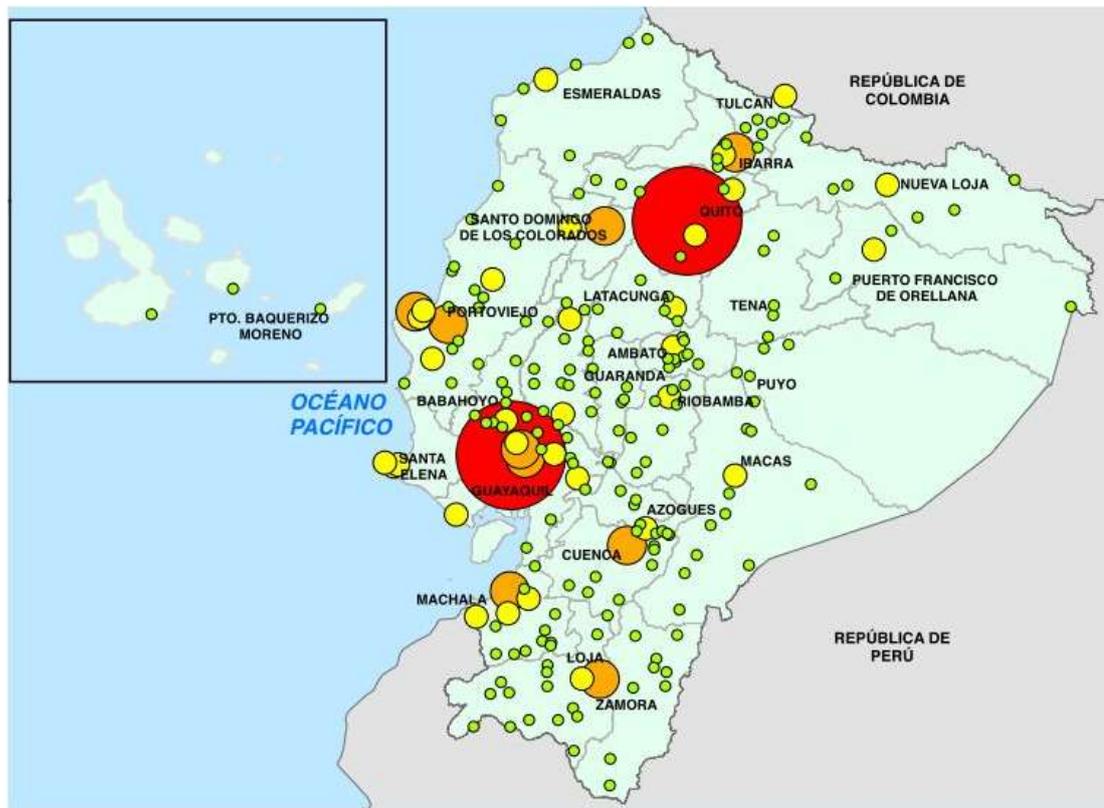
Gráfico N° 30: Organización Territorial del Estado: Descentralización y Desconcentración en Ecuador a 2017



Elaboración propia en base a SENPLADES (2017) y CN (2008)

⁹³ **Desconcentración:** transferencia de atribuciones, funciones, responsabilidades, recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos, desde una entidad administrativa del nivel central hacia sus unidades jerárquicamente dependientes y desconcentradas con el fin de garantizar la prestación y provisión de servicios públicos de calidad. (SENPLADES, 2017:38,41)

Mapa N° 7: Bicentralismo en Quito y Guayaquil año 2006



Fuente: SENPLADES, 2017:36

Mapa N° 8: Desconcentración: Zonas Administrativas de Planificación de Ecuador 2010



Fuente: INEC 2010e. Elaboración: SENPLADES, 2013:382

3. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A continuación se presenta un resumen a partir del análisis crítico de los siguientes documentos e investigaciones: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Larrea Maldonado (2012), SENPLADES (2015) y López Sandoval (2015).

Un PRIMER MOMENTO en la configuración del territorio se presenta durante la **época preincaica** en que Quito ya cumplía un rol articulador. Se conformó un sistema jerarquizado desde el Cuzco hacia Quito pasando por Cuenca.

Posteriormente, los españoles fundan las ciudades sobre estas estructuras incaicas y preincaicas con un sistema de dominación que incluyó la apropiación de territorios por parte de colonos. El desplazamiento de poblaciones indígenas se produjo hacia los valles centrales y en el sur de la sierra. En la Amazonía la ocupación del territorio giró en torno a los sistemas de explotación minera.

En el siglo XVII, con el agotamiento de la producción minera de Potosí, empieza a desarticularse el antiguo espacio colonial iniciándose la producción cacaotera en las tierras bajas de la Costa, lo que refuerza la posición geopolítica de Guayaquil. De este modo empieza a configurarse la **bipolaridad del espacio ecuatoriano** debido a la necesidad de conectar a la provincia de “Quito” a través del puerto de “Guayaquil”.

En el siglo XVIII se estableció un naciente sistema fluvial, para el intercambio de productos agrícolas y de comercio regional que conecta el puerto de Guayaquil con otras poblaciones de la costa, esto permite la consolidación de asentamientos en la cuenca alta y baja del río Guayas.

A inicios del siglo XIX, Ecuador contaba con una gran diversidad étnica: los pueblos indios, los negros, los blancos y los mestizos. Las diferencias de opiniones, creencias políticas y cosmovisiones eran muy profundas, sin embargo, debido a que los mestizos, indios y negros fueron excluidos del proceso de construcción nacional, estas diferencias no se expresaron en lo político. (Ramón, 2004, citado por L. Maldonado, 2012:72)

El SEGUNDO MOMENTO, durante el siglo XIX y parte del XX, es un período en que el Estado Nacional se encuentra en construcción y se lucha contra las tendencias a la desintegración. Este periodo se expresa en disputas entre el poder central, regional y local. La principal estrategia para lograr integrar el territorio fue la construcción del ferrocarril que une a Quito con Guayaquil cuyos trabajos se iniciaron en 1860. (Ospina, 2004 citado por L. Maldonado, 2012:71). Se reconocen tres fases de construcción del Estado Nacional:

Durante la **primera fase** (1830 – 1845) se presenta un profundo debate en torno a la organización jurídica política del Estado, el grado de autonomía y el papel de los municipios. Existen tendencias federalistas y unitaristas y un fuerte poder de Quito, Guayaquil y Cuenca representando los intereses de las élites políticas y económicas.

Se reconocen, en esta época, dos regiones geográficas con importantes tensiones internas: Costa y Sierra, siendo la Alta Amazonía prácticamente abandonada por el Estado nacional, considerándola como un *Hinterland* de la Sierra.

En esta etapa se crean las provincias como las unidades territoriales principales del país, sometidas a la autoridad del gobernador como representante del Ejecutivo; siendo eliminados los municipios en la tercer Constitución del país de 1843. El mundo indio quedó reducido a espacios rurales y determinadas parroquias. (L. Maldonado, 2012: 65, 70, 94)

La **segunda fase** (1845-1861) marca un cambio de tendencia y se plantea el fortalecimiento de las provincias con una inspiración federalista, una mayor autonomía para los regímenes seccionales y la ampliación de la participación local. Se materializan reformas como la emancipación de los esclavos, la abolición del tributo de indios y el fomento a la educación básica.

La tensión entre unitarismo y federalismo sigue hasta que, en la Constitución de 1861, los gobernadores pasan a ser electos por votación popular, se profundiza la autonomía de los regímenes seccionales y se dicta la primera Ley de Régimen Municipal. Se avanza sobre la frontera étnica a través de la apropiación de tierras y se utiliza la noción de “zona urbana” como sinónimo de modernización, asociando a los indios con el pasado rural y con el desorden. (L. Maldonado, 2012:94,95)

En la **tercera fase** (1861-1875) se evidencia una nueva tendencia de búsqueda de la centralidad y la unidad nacional a través de las reformas impulsadas por García Moreno, las que se cristalizan en la octava Constitución del Ecuador. Consisten básicamente en la centralización del Estado Nacional quitándole toda autonomía a las provincias y municipios.

El TERCER MOMENTO comienza en el siglo XX con la **Revolución Liberal** en sus dos fases, el liberalismo radical (1895-1912) y el liberalismo moderado (1912-1925). En ambos períodos, la integración nacional y la secularización de la sociedad y el Estado es una constante. Se rompe la hegemonía ideológica que hasta 1895 habían mantenido los terratenientes serranos, se elimina el concertaje, se expropian haciendas de la Iglesia, se establece la educación laica y se promueve la consolidación del Estado nacional. No obstante, se mantiene la situación de inequidad y extrema pobreza de la población rural y la pronunciada concentración de la tierra en Costa y Sierra (Acosta y Larrea, 2006, citados por L. Maldonado, 2012:74).

Posteriormente, durante la **Revolución Juliana** (1925), se constituye el primer intento de modernización de la gestión pública con el fin de responder a las exigencias de la expansión capitalista. En este período se piensa en una planificación nacional en términos estrictamente económicos, compilados en el Plan de Estrada (1933) durante el primer gobierno de Velasco Ibarra. Se crea el Consejo de Economía el que en 1946 se convierte en el Consejo Nacional de Economía. (SENPLADES, 2009a:57 citado por L. Maldonado, 2012:95)

En 1941 se da lugar a profundos cambios en el **territorio amazónico** debido a la estrategia geopolítica de las Fuerzas Armadas de poblar la zona por la guerra con el Perú; iniciándose un proceso de creación de fronteras vivas al que le sigue un proceso de colonización debido a la Reforma Agraria (años 60-70). Luego, con el inicio de la extracción petrolera y la apertura de una amplia red vial (1972) se genera un aumento incontrolado de la población en la zona. Esto provoca la deforestación de bosque tropical para dar paso a una agricultura de subsistencia y a un sistema de ganadería extensiva. Las empresas madereras de Quito también incursionan en el territorio profundizando los conflictos socio-ambientales. (L. Maldonado, 2012:76, 82)

En 1954, bajo las recomendaciones del informe de Desarrollo Económico del Ecuador realizado por la CEPAL, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), organismo que elabora el documento "Bases y Directivas para Programar el

Desarrollo Económico y Social del Ecuador”, que constituye el antecedente del primer plan nacional de desarrollo. (SENPLADES, 2015:13)

En 1960 se elabora el “Plan Inmediato de Desarrollo para el Período 1961-1962” y en 1964, durante la **dictadura militar** el “Plan General de Desarrollo Económico y Social” para el periodo 1964-1973. La JUNAPLA pasa a ser el organismo asesor de la Presidencia de la República. (SENPLADES, 2009a: 58 citado por L. Maldonado, 2012:96)

Según L. Sandoval (2015:300), en este periodo se inicia un proceso de micro regionalización con un criterio de planificación ambiental en áreas específicas (territorios fronterizos, región sur amazónica, islas Galápagos) que por su localización o dinámicas territoriales son de interés estratégico para el Estado ecuatoriano.

Durante el gobierno militar autodenominado nacionalista y revolucionario, se formula el “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”, dejado sin efecto por el cambio de cúpula militar en 1976, adoptándose un nuevo programa de desarrollo. (SENPLADES, 2015:13)

Con la **transición democrática** en 1979, la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) es reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Los planes de esta época son los denominados según la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “Planes Reguladores de Desarrollo Físico Cantonal” con una **visión de planeamiento físico**.

A partir de entonces, la planificación nacional empieza a perder relevancia en la política pública, a pesar de que se elaboran los Planes Nacionales de Desarrollo de los períodos 1980-1984, 1985-1988 y 1988-1992. (SENPLADES, 2015:14)

Un CUARTO MOMENTO se inicia a partir de los años 90, cuando comienza el proceso de ajuste estructural y **modelo de desarrollo neoliberal** en todo AL, del cual Ecuador no queda exento. En este contexto, la reducción de la intervención estatal afecta también la planificación territorial y en 1994, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) es reemplazado por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) cuya función es promover la modernización del Estado, la descentralización, las desinversiones y privatizaciones, las concesiones y la reforma del Estado.

Con la Constitución de 1998, el CONADE es reemplazado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y prácticamente se abandona la planificación nacional, la que es sustituida por el diseño de planes de desarrollo provincial y municipal. De este modo, la década de los noventa corresponde al auge de la planificación local, con un apoyo importante de la cooperación internacional para el desarrollo. (SENPLADES, 2009a: 58-59 citado por L. Maldonado, 2012:97).

La Constitución de 1998 asigna a los Consejos Provinciales la **obra rural**, mientras que a los municipios les corresponde la **obra urbana** profundizando la falta de coordinación en el manejo territorial y debilitando el nivel intermedio de gestión. Esta división entre lo urbano y lo rural profundiza las desigualdades y las relaciones asimétricas entre campo y ciudad. La falta de poder de los gobiernos intermedios (provinciales) también es el producto del desmantelamiento del Estado y la ruptura de vínculos entre el Estado central y las localidades. (L. Maldonado, 2012:98)

A partir del año 2000 **aparece el OT como política pública e instrumento de planificación urbana** que se normativiza a nivel de ordenanzas. (L. Sandoval, 2015: 300, 301).

El cambio de siglo trajo consigo una de las peores crisis económicas vividas en la historia del país y la proliferación de diversas propuestas sobre autonomías, organización territorial del Estado y descentralización. Surgen una serie de planteamientos que, ocho años más tarde, serán procesados en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi. (L. Maldonado, 2012:99)

En el año 2004, mediante Decreto Ejecutivo Nº 1372, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República para desarrollar un sistema nacional de planificación.

En el año 2006, el pueblo ecuatoriano elige como presidente a Rafael Correa, que impulsa un cambio de la estructura del Estado y recupera los roles de planificar, regular y controlar. En el año 2007, mediante Decreto Ejecutivo Nº 103, se fusiona el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (SENPLADES, 2018)

4. CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 2008 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

La nueva Constitución de Ecuador, refrendada el 28 de septiembre de 2008, representa un cambio de paradigma basado en el logro del **buen vivir – *sumak kawsay***. La conquista del buen vivir es la expresión de un conjunto de derechos interdependientes a los que se le da fuerza constitucional, entre los que se reconocen los derechos de la naturaleza. (Capítulo Séptimo, Art. 71-74)

La vinculación entre modelo de desarrollo, ordenamiento territorial y hábitat adecuado se desarrolla en el texto constitucional bajo los títulos: Derechos del Buen Vivir, Régimen del Buen Vivir, Régimen de Desarrollo y Organización Territorial del Estado.

El régimen de desarrollo y el sistema económico se orientan en función del logro de un “ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado” (Art. 276, Inc. 6).

El **ordenamiento territorial como Política de Estado** es lo que demanda la Constitución Nacional de 2008 en su Art. 24. El objetivo máximo es garantizar el Buen Vivir a través de la Planificación del Desarrollo. El “hábitat seguro y saludable” y la “vivienda adecuada y digna” se encuentran contemplados dentro de los Derechos del Buen Vivir.

Para ello se conforma un “Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social” que se conforma por los ámbitos de: educación; salud; seguridad social; hábitat y vivienda; cultura; cultura física y tiempo libre; comunicación social; ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales; gestión del riesgo; población y movilidad humana; y transporte. (Art. 340).

Se define una nueva Organización Territorial del Estado con la incorporación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), cada uno de los cuales en su nivel territorial, debe definir de manera obligatoria su Plan de Ordenamiento Territorial (Art. 241) según el **régimen de competencias** definido en el Capítulo Cuarto.

Tal como lo expresa Sandoval, (2015:301) el “ordenamiento territorial se convierte en una Política de Estado centralizada, pero jerarquizada con principios de complementariedad y subsidiariedad, en una visión multiescalar de gestión”.

El Art. 30 incorpora el derecho universal al “hábitat seguro y saludable” y a la “vivienda adecuada y digna” con independencia de la situación social y económica; y en el Art. 31 se define que el ejercicio del “derecho a la ciudad” se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Avanza, asimismo en la definición de lineamientos para una **política de hábitat**:

El Estado en todos sus niveles de gobierno, garantizará el **derecho al hábitat y a la vivienda digna**, para lo cual: 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacios y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano/ 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda/ 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos/ 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial/ 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar/ 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales/ 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos/ 8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas del mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso/ 9. El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda. Art. 375

En el Art. 376 expresa que “para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley”. Prohíbe, asimismo, la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo.

En el Art. 415 se avanza en determinar que los gobiernos deberán adoptar “políticas integrales y participativas para el ordenamiento territorial urbano y de usos del suelo” incentivando el establecimiento de zonas verdes, el crecimiento controlado, el uso racional del agua, el tratamiento adecuado de residuos y el incentivo al transporte terrestre no motorizado. En este punto se evidencia una omisión hacia la vivienda rural y el hábitat rural.

El **Régimen de Desarrollo** se define, en el Art. 275, como un conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

La **planificación participativa** para el desarrollo se concibe a través de un Consejo Nacional de Planificación, los Consejos de Planificación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Consejos Ciudadanos.

En el Art. 280 define al **Plan Nacional de Desarrollo** como: “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”.

Le da una importancia fundamental a la **soberanía alimentaria** constituyendo un objetivo estratégico y una obligación del Estado. Además, en su Art. 282, expone que el Estado deberá normar el **uso y acceso a la tierra**, la que debe cumplir una función social y ambiental. Prohíbe expresamente el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del **agua** y sus fuentes.

El sistema económico se define como un **sistema económico, social y solidario** (Art. 283), integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. Entre los objetivos de la política económica se propone: “lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural”.

Define los **sectores estratégicos** (Arts. 317 y 318) de decisión y control exclusivo del Estado como aquellos que, por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica,

social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Entre ellos destaca a los **recursos naturales no renovables** y el **agua**.

En cuanto a la **Organización Territorial del Estado**, no es casual que su complejidad haya dificultado la búsqueda de soluciones consensuadas durante la Asamblea Nacional Constituyente. En el informe de mayoría para el primer debate se señala que «se receptaron 91 propuestas escritas [...], se recibieron en comisión general a 33 delegaciones y 12 expositores; se efectuó un taller sobre descentralización, se realizaron cinco mesas itinerantes [...] y se efectuaron 61 sesiones» (Hidrovo y otros, 2008:1 citado por L. Maldonado, 2012:110); lo que da cuenta de la enorme participación que suscitó el tema. **Los cambios propuestos persiguen un objetivo fundamental: construir un país con equidad territorial y establece un nivel intermedio de gobierno: las regiones.**

Define la **organización territorial del Estado** en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. Prevé la agrupación de dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o mejoras en la gestión; las que deberán ser reguladas por ley. (Art. 242 al 250)

Dentro del **“Régimen de Competencias”**, específicamente desde el Art. 261 al 267, se mencionan los Planes de Ordenamiento Territorial, la gestión del agua, la planificación del sistema vial y la gestión ambiental, entre otras. Es decir, define dentro de las competencias a la planificación territorial en sus diversas escalas. El Art. 261, en su numeral 6, dispone que el Estado central tenga competencias exclusivas sobre las políticas de vivienda.

En las Conclusiones y Recomendaciones del libro “Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador” (133-136), Ana María Larrea Maldonado, expone que la Constitución de 2008 permite una ruptura con el modo de acumulación instalado por el programa neoliberal en el país y brinda el marco para impulsar importantes procesos de redistribución en el país; siempre dentro del marco del capitalismo y la democracia, conjugando la democracia representativa con mecanismos de democracia directa y participación popular. Sin embargo advierte que su concreción dependerá de la acción social y colectiva, y de la capacidad de la propia sociedad de defender las posibilidades que ha dejado abiertas.

Gráfico N° 31: Organización Territorial del Estado según la Constitución Nacional de Ecuador de 2008



Elaboración Propia en base a CN Ecuador 2008 Art. 242 al 250

5. SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La CN de 2008 establece en su Art. 279 los lineamientos básicos de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), el que posteriormente es definido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP):

... el SNDPP constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno. COPFP, Art. 18

Según el Art. 19 del antedicho Código, se orienta por los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social.

El SNDPP está conformado por el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y adicionalmente por el Consejo Nacional de Planificación; la Secretaría Técnica del Sistema; los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva; los Consejos Nacionales de Igualdad; y las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa. (COPFP, Art. 21)

Este sistema determina el ciclo de los procesos de planificación, inversión, seguimiento y evaluación, teniendo como eje transversal la información a través de un Sistema Nacional de Información (SNI) y define dos ámbitos de planificación: **el nacional y el descentralizado**.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es la Institución pública que ejerce la Secretaría Técnica del SNDPP y la encargada de coordinar el mismo. Entre sus atribuciones⁹⁴ se encuentra la de definir una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo y una propuesta de lineamientos y políticas que orienten el SNDPP, las que serán aprobadas por el Consejo Nacional de Planificación. Además de propiciar la coordinación del sistema y la coherencia de las políticas públicas; debe brindar asesoría técnica y metodológica; dirigir el SIN; y realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos. (COPFP, Art. 26).

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) define responsabilidades para todas las entidades del sector público y empresas públicas que reciban o transfieran recursos del Estado y cuenta con un **Consejo Nacional de Planificación** (CNP) que constituye la instancia máxima de planificación nacional y debe garantizar el enfoque intersectorial y territorial de la política pública. (COPFP, Art. 22)

Según L. Sandoval, hay cuatro desafíos fundamentales para la implementación de un Sistema Descentralizado de Ordenamiento Territorial Nacional en Ecuador:

... (i) La territorialización de la política pública, que se refiere a localizar la intervención para el desarrollo; (ii) fusionar la planificación del desarrollo con el ordenamiento territorial de manera coordinada; (iii) reconocer las dinámicas regionales (potenciales y debilidades territoriales) que aportan a la concreción de la acumulación y redistribución equitativa de recursos; (iv) rediseñar la estructura administrativa (y territorial) del país para “articular” la gestión entre el gobierno central y los GAD”. (2015: 305)

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se sostiene en un **cuerpo legal** y un **cuerpo instrumental** constituido fundamentalmente por los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) en las diferentes escalas. Ver Gráfico N° 32

⁹⁴ <http://www.planificacion.gob.ec/mision-vision-principios-valores/>

Gráfico Nº 32: Elementos constitutivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Elaboración propia en base a la bibliografía analizada en la presente investigación

5.1 Cuerpo Legal del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

5.1.1 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) 2010

Desde la perspectiva territorial, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece la organización político-administrativa del Estado, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Desarrolla un modelo de descentralización obligatoria, progresiva y definitiva de competencias⁹⁵ (Art. 108) desde el Gobierno Central hacia los GADs a través del Sistema Nacional de Competencias, la institucionalidad responsable de su administración (Consejo Nacional de Competencias), las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

⁹⁵ Se entiende como competencia a la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un determinado sector.

Considera **competencias concurrentes** a aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón de un mismo sector o materia y que por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. (Art. 115)

El **Consejo Nacional de Competencias** (CNC)⁹⁶ es el organismo representativo de todos los niveles de gobierno (CP 2008, Art. 269; COOTAD, Art. 117), instalado el 31 de enero de 2011, para dar inicio al proceso de descentralización en el Ecuador al amparo del nuevo modelo constitucional.

Entre los diferentes ejercicios de competencias, definidos en el Capítulo IV (Arts. 129 a 150), cabe destacar que NO incluye las competencias referidas al Ordenamiento Territorial, pero si menciona el **ejercicio de la Competencia de Hábitat y Vivienda** en concordancia con el Art. 375 de la CP en su Art. 147.

Entre las funciones y competencias exclusivas del **Gobierno Autónomo Descentralizado Regional** se determina la elaboración y ejecución del plan regional de desarrollo, del plan de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias; **dictar políticas** destinadas a garantizar el **derecho regional al hábitat y a la vivienda**; asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial; y gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas. (Art. 31, 32)

Entre las funciones y competencias exclusivas del **Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial**, se determina: elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias de manera coordinada; y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia. (Art. 40 al 52)

Las competencias del **Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal** y el Consejo Municipal quedan definidas del Art. 53 al 62, entre cuyas funciones se encuentra establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico; elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias; e implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal.

⁹⁶ <http://www.planificacion.gob.ec/consejos/>

El **Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural**, la Junta Parroquial Rural y sus competencias quedan definidos del Art. 63 al 71, entre cuyas funciones explicita elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia; además de fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria.

Los **Regímenes Especiales**, tales como los Distritos Metropolitanos Autónomos y sus Concejos Metropolitanos, tienen las funciones de establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico; elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; y la implementación del derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio metropolitano.

Otros regímenes especiales considerados son las Circunscripciones Territoriales de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias; y la Provincia de Galápagos.

La **Planificación del Desarrollo** se define en el Art. 295 a través de una participación ciudadana protagónica y con visión de largo plazo; considerando las particularidades de cada jurisdicción a los fines de ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales. Determina los elementos que debe contener: diagnóstico, objetivos de política de largo y mediano plazo, establecimiento de lineamientos estratégicos; y programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas. Define la necesidad de un proceso participativo para su elaboración y que su aprobación debe otorgarse a través de los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado.

El **Ordenamiento Territorial** se desarrolla desde el Art. 296 al 299, se definen objetivos y la obligatoriedad de coordinación por parte de los diferentes niveles gubernamentales para la elaboración y ejecución de los planes, generándose una interpretación confusa entre planes de desarrollo y planes de OT.

Según Pauta Calle (2014:40-42), la definición de OT presentada es conceptualmente confusa y desordenada y no determina los contenidos que debe tener la política. En cuanto a la

“función social y ambiental de la tierra” mencionada en el Art. 296 en el sentido estricto no existe, ya que es apropiado decir “función social y ambiental de la propiedad”.

Un importante lugar se le da en el Capítulo III a lo referido a la actualización del catastro, avalúo de predios tanto en zona urbana como rural; plusvalía; impuestos; tasas municipales; otros. Determina también, tipos de afectación a predios, fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes, y expropiaciones.

Se hace especial mención a **la regularización de asentamientos urbanos y/o para viviendas de interés social** en función de su viabilidad técnica, pudiendo realizar expropiaciones y de igual modo explicita que los GAD deberán controlar la invasión o asentamientos ilegales tomando las medidas administrativas y legales necesarias evitando su permanencia en áreas de riesgos.

En las Conclusiones, Fernando Pauta Calle (2014:45,46), expone que este Código propone una serie de directrices para el diseño de los modelos de gestión de las diferentes competencias constitucionales, pero en rigor no las define. Del mismo modo, expresa que el COOTAD vagamente enumera los componentes que deberán tener los planes de desarrollo y de OT. Por otro lado, explicita que es recuperable la precisión con que articula la ordenación territorial regional, provincial y parroquial con la cantonal; pero advierte que la misma no incorpora a la ordenación territorial nacional prevista en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en la figura de la “Estrategia Territorial Nacional”.

Concluye que el COOTAD dispone a los GAD la elaboración y ejecución de los PDOT y de las políticas públicas en el ámbito de sus competencias; por lo que reduce transitoriamente los procesos de desarrollo humano de un determinado nivel territorial al ejercicio de las competencias exclusivas otorgadas por la CN.

5.1.2 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) 2010

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aprobado en octubre del año 2010, define el **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)** y establece mecanismos de articulación con el **Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)**. (Art. 1)

En el Art. 3º determina tres objetivos: 1) Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos; 2) Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y 3) Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

El primer principio común consignado en el Art. 5º es la **sujeción** del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos **a la Planificación** del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los Arts. 280 y 293 de la CN.

El Libro I desarrolla la Planificación Participativa para el Desarrollo y el Libro II lo concerniente a las Finanzas Públicas. Define que el **Sistema Nacional de Finanzas Públicas** (SINFIP) debe gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. El sistema comprende las normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público, deben gestionar para el uso eficiente de los recursos públicos. La rectoría del sistema lo ejerce el Presidente de la República, a través del Ministerio de Finanzas (2010, Art. 70 y ss. citado por SENPLADES, 2017:23).

Expresa que la **Planificación Nacional** debe garantizar el Ordenamiento Territorial a partir del Plan Nacional de Desarrollo al que se le incorpora la **Estrategia Territorial Nacional** bajo una modalidad desconcentrada y participativa:

Al gobierno central le corresponde la **planificación a escala nacional**, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la **definición de la política de hábitat y vivienda**, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley. Para este efecto, se desarrollará una **Estrategia Territorial Nacional** como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y **procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados** para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias. Art. 10

Explicita que la Planificación del desarrollo y el Ordenamiento Territorial es competencia de los **Gobiernos Autónomos Descentralizados** (GAD) en sus territorios; en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La coordinación se reafirma en la función otorgada en el numeral 2 del Art. 29 a los Consejos de Planificación de los GAD: “velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo”.

Es importante remarcar la inclusión de la **Estrategia Territorial Nacional** como Instrumento de Planificación por parte del Gobierno Central en este Código, ya que la CN no prevé esta instancia. (COPFP, 2010: Art. 43)

En cuanto a las **Políticas Públicas Sectoriales**, en el Art. 15 se dispone que las mismas deben formularse y ejecutarse con un “enfoque territorial” y deben estar sujetas de manera estricta a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Las **Políticas Locales** deben ser formuladas y ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el ámbito de sus competencias y ser incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para tal efecto. Además, establece que en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se deben arbitrar mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. (Art.16)

Declara en el Art. 17, que la SENPLADES debe realizar **Instructivos Metodológicos** para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

Define el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), desarrollando en su Capítulo Tercero los Instrumentos del Sistema:

Instrumentos de Información para la Planificación de libre acceso: Sistema Estadístico y Geográfico Nacional; y el Sistema Nacional de Información. (Arts. 30 – 33)

Instrumentos de Planificación: el Plan Nacional de Desarrollo que incluye la Estrategia Territorial Nacional; lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (regionales, provinciales, cantonales y parroquiales). (Arts. 34 a 51, 53)

Instrumentos Complementarios del Sistema: la programación presupuestaria cuatrianual y los presupuestos de las entidades públicas. Art. 52

Planes Institucionales: los instrumentos de planificación de las Instituciones sujetas al ámbito del COPFP deben ser concurrentes con sus competencias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; lo cual debe ser verificado por la SENPLADES a través de instrumentos técnicos definidos a tal fin. Art. 54

Posteriormente, refiere a los planes de inversión pública y la priorización de programas y proyectos; banco de proyectos y su coordinación. Además, avanza en la cooperación internacional no reembolsable con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación. Art. 65.

5.1.3 Vinculación COOTAD – COPFP en relación al OT y Hábitat

En el COPFP (Art. 10) se refuerzan las competencias a nivel nacional en relación al Ordenamiento Territorial y se define una clara vinculación entre el OT y el Hábitat en cuanto expresa que, al **Gobierno Central** le corresponde la planificación a escala nacional, así como la **definición de la política de hábitat y vivienda** y que, para este efecto, desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario al Plan Nacional de Desarrollo y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los GAD.

En el COOTAD es donde se desarrollan las **bases de una política de hábitat** al expresar que el Estado en todos sus niveles de gobierno debe garantizar el “derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.” (Art. 147)

Si bien la prioridad de los grupos más vulnerables está contemplada en este Código, queda clara la universalidad del derecho al hábitat y vivienda, al explicitar que el gobierno central a

través del ministerio responsable deberá garantizar este derecho universal a través del dictado de políticas nacionales.

El gobierno central, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, deberá mantener un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda. Todos los niveles de gobierno deberán diseñar estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos. Los principios por los que se regirán estas estrategias y programas serán los de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Los planes y programas desarrollarán, además, proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

Si bien los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) se contemplan en todos los niveles de gobierno, las funciones relacionadas con el hábitat y el uso del suelo tienen su foco en los Gobiernos Autónomos Descentralizados a escala Municipal y Metropolitana, manteniendo una debilidad de planificación en el nivel territorial intermedio. El nivel provincial solo tiene competencia en la definición de planes y programas de vivienda en zona rural y en la gestión ambiental, y las Regiones no se encuentran conformadas. Esto genera una visión territorial muy desagregada que dificulta su gestión coordinada y complementariedad de acciones. Ver Gráfico N° 33

Gráfico N° 33: Análisis de competencias relacionadas al OT y Hábitat del COOTAD y COPFP

		NACIÓN	GAD * REGIONAL	GAD PROVINCIAL	GAD METROPOLI TANO	GAD MUNICIPAL	PARROQUIA RURAL
PLAN DE DESARROLLO							
ETN							
PLAN OT							
ORDENACIÓN DE CUENCAS HÍDRICAS							
POLÍTICAS HABITAT y VIVIENDA	DICTAR						
	IMPLEMEN TAR						
PLANES Y PROG. VIV. ZONA RURAL							
RÉGIMEN USO DEL SUELO							
INVERSIÓN PÚBLICA PLANIF. Y PRIORIZACIÓN							
SERVICIOS PÚBLICOS	PLANIF. Y OPERAC.						
	CONTROL EJECUCIÓN						
EQUIPAMIENTOS DE EDUCACIÓN y SALUD	DEF. POLÍTICAS						
	CONSTRUC CIÓN						
CATASTRO INMOBIL. URB. Y RURAL							
GESTIÓN DE RIESGOS	DEF. POLÍTICA						
	GESTIÓN						
GESTIÓN AMBIENTAL							

*Cabe aclarar que el Nivel Regional a 2019 no ha sido conformado como Gobierno Autónomo Descentralizado, por lo tanto las funciones que se le otorgan se mantienen en el Nivel Central.

Elaboración propia en base a COOTAD, 2010 y COPFP, 2010

5.1.4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)

Esta Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad,

para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa.

Los Principios de la Participación definidos son: la igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad.

El Título II define los mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato.

El Título VI refiere a la **Participación Ciudadana en los diferentes Niveles de Gobierno**. A nivel Nacional define los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Consejo Nacional de Planificación, los Consejos Ciudadanos Sectoriales. En cuanto a la participación a nivel local reconoce las Asambleas Locales y los Consejos Locales de Planificación.

Participación a nivel Nacional:

El **Consejo Nacional de Planificación**, a través de su Secretaría Técnica convocará a la **Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir**, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Art. 48.

Entre las atribuciones de la “Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir” (Art. 49) se definen las de: contribuir, como instancia de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo; aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; elegir 4 representantes (uno por cada región geográfica del país) para integrar el Consejo Nacional de Planificación.

Ésta Asamblea, según el Art° 51, será convocada por la SENPLADES al menos dos veces por año: al momento de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la evaluación del cumplimiento de éste.

Los **Consejos Ciudadanos Sectoriales** constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales (Art. 52). Entre sus funciones (Art. 53) se encuentran las de intervenir como instancias de consulta seguimiento

y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes, las cuales no explicita.

Participación a nivel Local:

Las Asambleas Locales: En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público. Art. 56

Las asambleas cantonales, provinciales y regionales deberán estar interrelacionadas, incorporando entre sus integrantes, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior. Entre sus funciones se menciona proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Los **Consejos Locales de Planificación** (Art. 66) son los encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación. Estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación y su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional.

Los **Mecanismos de Participación Ciudadana** se encuentran desarrollados en el Título VIII (Arts. 72 al 83), donde se mencionan las audiencias públicas, cabildos populares (cantonal), de la silla vacía en las sesiones de los GADs, veedurías, observatorios y consejos consultivos, consulta previa libre e informada y consulta ambiental a la comunidad. Los mismos se definen pero no se explicita las instancias en que deben ser obligatoriamente utilizados.

En el Título IX se desarrolla lo relativo al **Control Social** a partir de veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, libre acceso a la información pública (transparencia, acceso, promoción y democracia electrónica). En todos los casos se desarrollan definiciones conceptuales, siendo todos derechos ciudadanos a ser garantizados e implementados por los GADs a partir del desarrollo de los mecanismos concretos necesarios. No los especifica.

5.1.5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

El Proyecto de Ley fue aprobado por la Asamblea Nacional en sesión del 28 de Junio de 2016 y publicado en el Registro Oficial año IV N° 790 (05 de Julio de 2016). Su Objeto es:

Fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de **ordenamiento territorial**, uso y gestión del **suelo** urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del **derecho a la ciudad**, al **hábitat** seguro y saludable, y a la **vivienda** adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Art. 1

Sus fines son: orientar las políticas públicas de OT, hábitat y vivienda a través de definición de principios, directrices y lineamientos; definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de OT de los diferentes niveles de gobierno y lograr la articulación entre los instrumentos de planificación entre sí y en correspondencia con los OD; generar un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable para afianzar un **hábitat seguro y saludable**; establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna; racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades; homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial; garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano; propiciar mecanismos de participación de la sociedad; y establecer un sistema de regulación y control.

Expresa que las competencias y facultades públicas a las que refiere están orientadas a procurar la efectividad de los **derechos constitucionales** de la ciudadanía. En particular:

1. El derecho a un hábitat seguro y saludable.
2. El derecho a una vivienda adecuada y digna.
3. El derecho a la ciudad.
4. El derecho a la participación ciudadana.
5. El derecho a la propiedad en todas sus formas.

En el Art. 7 detalla las implicaciones de la **función social y ambiental de la propiedad** en el suelo urbano y rural de expansión urbana; dejando claro que la función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.

Los Principios Rectores definidos son: sustentabilidad; equidad territorial y justicia social; autonomía; coherencia; concordancia; derecho a la ciudad que incluye el derecho a un hábitat saludable y seguro; función pública del urbanismo que debe garantizar el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural y; la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Se incorpora la definición de conceptos, entre los que se destacan:

Hábitat. Para efectos de esta Ley, es el entorno en el que la población desarrolla la totalidad de sus actividades y en el que se concretan todas las políticas y estrategias territoriales y de desarrollo del Gobierno Central y descentralizado orientadas a la consecución del Buen Vivir. Art. 4

Vivienda adecuada y digna. Aquella que cuenta simultáneamente con los servicios de agua segura y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública; gestión integral de desechos; condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y, adecuada a la realidad cultural. Art. 4.

Sistemas públicos de soporte. Son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo. Art. 4

Ordenamiento Territorial. Proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el Ente Rector de la Planificación Nacional en su calidad de entidad estratégica. Art. 9.

Los alcances del componente de ordenamiento territorial, según los diferentes niveles de gobierno, responden a las competencias relacionadas del COOTAD y COPFP analizadas y graficadas precedentemente (Gráfico N° 33), incorporándose a los GAD Regionales la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional siguiendo lo expresado en la CN. A los GAD Provinciales se les incorpora la función de integrar el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia. Además refuerza las competencias de OT, uso y ocupación del suelo del nivel

metropolitano y municipal (cantonal), dándole la función de racionalizar las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno. (Art. 11)

Se definen los siguientes Instrumentos de Ordenamiento Territorial:

Instrumentos de planificación supranacional: planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes.

Instrumentos del nivel nacional: Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio.

Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Planes Complementarios. Los Planes Complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva, o a zonas o áreas específicas del territorio que presenten características o necesidades diferenciadas pero no podrán modificar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

La ley incluye un Régimen Sancionatorio y Disposiciones Generales, Transitorias y Reformatorias. Las **Disposiciones Reformatorias** modifican el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

Se fortalece el Ordenamiento Territorial en todos los niveles de gobierno, pero particularmente a nivel nacional, con la inclusión de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo, definiendo que sus determinaciones tendrán carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio.

Los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs incorporados en el COPFP son modificados: define en mayor detalle los componentes del diagnóstico (incluye identificación de inequidades socio-territoriales, potencialidades, caracterización de los asentamientos humanos, zonas de riesgos, actividades económicas, patrimonio entre otras, así como el modelo territorial actual), propuesta (visión de mediano plazo, objetivos estratégicos, políticas, metas, indicadores, programas y el modelo territorial deseado) y modelo de gestión (estrategias de articulación y coordinación, de seguimiento y evaluación, y de gestión de riesgos).

La Ley hace foco en el componente referido al **aprovechamiento urbanístico o de suelo** que es el que determina las posibilidades de utilización del suelo en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad de acuerdo con los principios rectores de esta Ley.

Se define al **suelo** como:

“...el soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental”. Art. 16

Aclara que el suelo será clasificado en urbano y rural de manera independiente de la asignación político-administrativa de la parroquia como urbana o rural. (Art. 17)

Define el **suelo urbano** como los asentamientos humanos en sus diferentes escalas incluidos núcleos urbanos en suelo rural. Los sub-clasifica en consolidado, no consolidado y de protección. Sub-clasifica al **suelo rural** en: de producción, para aprovechamiento extractivo, de protección, y de expansión urbana.

El suelo rural de expansión urbana es siempre colindante con el suelo urbano a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria. Su determinación se realiza en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico y se ajusta a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente. Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía.

Los **usos** se clasifican de uso general y usos específicos. Dentro de los usos específicos se consignan: principal, complementario, restringido, prohibido y deben ser determinados en los **Planes de Uso y Gestión de Suelo** y los **Planes Urbanísticos Complementarios** como parte de los PDOT de los GADs cantonales o metropolitanos (Art. 27 – 39). Ver Gráfico N° 34

La **ocupación del suelo** se define a través de los siguientes parámetros: lote mínimo, coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en la Ley. La **edificabilidad** (Art. 25, 26) o capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo es regulada mediante la asignación de: edificabilidad general máxima (para áreas), edificabilidad específica máxima (para predios) y la edificabilidad básica (no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo).

Según los Arts. 40-43 los **Instrumentos de Planeamiento del Suelo** son herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística, y consisten en: 1. Polígonos de intervención territorial. 2. Tratamientos Urbanísticos. 3. Estándares urbanísticos.

Los **polígonos de intervención territorial** son las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los **tratamientos urbanísticos** según corresponda (conservación, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral, renovación, sostenimiento, mitigación, promoción productiva, recuperación).

Los GAD Municipales o Metropolitanos establecerán las determinaciones de cumplimiento obligatorio respecto de los **parámetros de calidad** o **estándares urbanísticos** exigibles con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos; en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar.

Los **Instrumentos de gestión del suelo** definidos (Arts. 48 al 78), son los siguientes: 1. Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (unidades de actuación urbanística); 2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial (reajuste de terrenos, integración inmobiliaria, fraccionamiento, cooperación entre partícipes). 3. Instrumentos para regular el mercado de suelo (derecho de adquisición preferente, efecto de compraventa sin notificación, declaración de desarrollo y construcción prioritaria, declaración de zonas especiales de interés social, anuncio del proyecto, afectaciones, derecho de superficie, banco de suelo). 4. Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano (concesión onerosa de derechos). 5. Instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho (obligatoriedad de levantamiento de información, declaratoria de regularización prioritaria).

Gráfico Nº 34: Componentes de los Planes de Desarrollo y OT de los GAD a escala Municipal o Metropolitana



Elaboración propia en base LOOTUGS, 2016, Ecuador

La **Vivienda de Interés Social** se define como la vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad. La identificación de la población beneficiaria así como los parámetros y procedimientos que regulen su acceso, financiamiento y construcción son determinados en base a lo establecido por el **órgano rector nacional** en materia de **hábitat y vivienda** en coordinación con el **ente rector de inclusión económica y social**. Arts. 85 a 89.

Se contemplan procedimientos abreviados, permisos únicos y diseños urbanísticos y arquitectónicos específicos. La localización debe ser preferentemente en áreas consolidadas de las ciudades; y debe garantizar los sistemas públicos de soporte necesarios, con acceso a transporte público promoviendo su integración socio-espacial. Se contempla la aplicación de metodologías de valoración catastral que reflejen el valor real de los suelos destinados a vivienda de interés social; para lo cual se descuentan aquellos valores que se forman como consecuencia de distorsiones del mercado.

La **Producción Social del Hábitat** es apoyada por el Gobierno Central y los GAD dentro del marco de sus competencias. Se prevé también, para nuevos conjuntos inmobiliarios de interés social ubicados en suelo urbano consolidado de propiedad del Estado, la **asociación público – privado**.

Se crea el **Ente Rector de Hábitat y Vivienda**, en calidad de autoridad nacional (Arts. 90 a 101), con facultades para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Al **Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo** se le dan las funciones de emitir regulaciones nacionales de carácter obligatorio aplicadas a los GAD Municipales y Metropolitanos referidas a:

Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios.

Parámetros para la clasificación, usos y ocupación del suelo.

Parámetros para la elaboración de estándares urbanísticos que contemplen la gestión del riesgo.

Parámetros para la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano.

Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos.

Otros.

El mismo se conforma por el representante máximo del Ente rector de Hábitat y Vivienda; por la máxima autoridad del órgano rector de la Planificación Nacional; y por un representante de los GAD municipales o metropolitanos. Además cuenta con una **Secretaría Técnica** ejercida por el Ministerio Rector de Hábitat y Vivienda.

A los **GAD Municipales y Metropolitanos** les corresponde definir las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales. Entre sus atribuciones está:

- ✓ Clasificar el suelo en urbano y rural y definir sus sub-clasificaciones.
- ✓ Asignar los tratamientos urbanísticos, de uso y obligaciones correspondientes.
- ✓ Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos.
- ✓ Garantizar la participación ciudadana.
- ✓ Contar con un sistema de control y seguimiento. Expedir actos administrativos y normativos.

Se crea, asimismo, la **Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo**, entidad técnica de vigilancia y control de los procesos de OT, uso y gestión del suelo, hábitat,

asentamientos humanos y desarrollo urbano en todos los niveles de gobierno. Cuenta con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio. Tiene autonomía administrativa, económica y financiera.

Se crea el **Catastro Nacional Integrado Georreferenciado** como un sistema de información territorial multifinalitario, consolidado a través de una base de datos nacional administrada por el Ente Rector de Hábitat y Vivienda; el que regula la conformación y funciones del Sistema y establece normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles, tomando en cuenta la clasificación, usos del suelo, entre otros.

Un **análisis crítico de la LOOTUGS** desarrollado por Ortiz Herbener (2016), expone la inconstitucionalidad e ilegalidad de la misma. Entre otros aspectos, señala que es inconstitucional por cuanto la regulación, ocupación y control del suelo urbano y rural es competencia exclusiva de los municipios conforme lo señalado en los numerales 1 y 2 del Art. 264 de la Constitución. Y es también ilegal por cuanto, de conformidad con el Art. 116 del COOTAD, la rectoría de las competencias exclusivas constitucionales señaladas a favor de los municipios es la única facultad sobre la cual no se puede ejercer la “conurrencia”.

Otra inconstitucionalidad se marca en cuanto a que autoriza al “Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo” a dictaminar políticas públicas de OT, desarrollo urbano y usos del suelo a través de “principios, directrices y lineamientos” que regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los GAD. Siendo esta una competencia privativa de la Asamblea Nacional establecida en el numeral 3 del Art. 133 de la Constitución.

También expone que conforme la letra j del Art. 6 del COOTAD, está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GADs “interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución, este Código y las leyes que les correspondan como consecuencia del proceso de descentralización”.

Menciona asimismo, que procedimientos tales como los referidos a instrumentos de planeamiento del suelo (polígonos de intervención territorial, tratamientos y estándares urbanísticos), son textualmente copiados de la normativa española por cuanto van a traer muchos inconvenientes, primero por su complejidad y segundo por su profundo desarraigo en la historia jurídica urbanística del país.

Andrés Ortiz Herbener concluye que, además de la ilegalidad en cuanto a regular y pretender ejercer rectorías sobre competencias exclusivas municipales; los regímenes de transición y procedimientos están poco claros generando muchas dudas en los GAD al momento de aprobar nuevos proyectos urbanísticos. Esto se debe a la coexistencia no concurrente del COOTAD, LOOTUGS y Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Otra de las críticas a la LOOTUGS se publica en el periódico “El Comercio”, de fecha 12 de Mayo de 2016, a través de un artículo que expone el punto de vista de varios alcaldes que conforman el Consejo Metropolitano. Concuerdan en que la Ley propone una clara centralización del poder y que la Superintendencia, conformada por miembros nombrados por el ejecutivo, ejerce control sobre competencias exclusivas del Municipio terminando de este modo con el concepto de autonomía. Con la creación de la Superintendencia se generan más burocracias y gastos del estado cuando existen entidades como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) que ya están listas para responder ante la falta de coordinación entre los gobiernos autónomos y el gobierno central.

Gráfico N° 35: Competencias según la LOOTUGS en OT, Hábitat, Uso y Gestión del Suelo

LOOTUGS	OT	HÁBITAT y VIVIENDA	USO y GESTIÓN del SUELO
NACIÓN	REFUERZA LA ETN COMO PARTE CONSTITUTIVA DEL PND. SUS DETERMINACIONES SON DE CARÁCTER VINCULANTE Y DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO.	DEFINICIÓN DE POLÍTICAS	DEFINICIÓN DE CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS PLANES DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y PLANES COMPLEMENTARIOS. DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES DE CALIDAD / PARÁMETROS
GAD REGIONAL	DEF. DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, TRÁNSITO Y EL SISTEMA VIAL REGIONAL.		
GAD PROVINCIAL	VINCULAR LOS PDyOT MUNICIPALES A TRAVÉS DE UN MODELO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y DE CONECTIVIDAD A ESCALA PROVINCIAL		
GAD METROPOLITANO / MUNICIPAL	DEFINICIÓN DE POLÍTICAS LOCALES DE OT. INCORPORAR A LOS PDyOT LOS PLANES DE USO y GESTIÓN DEL SUELO y los PLANES URBANÍSTICOS COMPLEMENTARIOS. RACIONALIZAR LAS INTERVENCIONES EN EL TERRITORIO DE LOS OTROS NIVELES.	IMPLEMENTACIÓN	DEFINIR POLÍTICA LOCAL DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO: CLASIFICACIÓN DEL SUELO. TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS. COORDINACIÓN ENTRE MUNICIPIOS. PARTICIPACIÓN. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL. ACTOS ADMINISTRATIVOS.
PARROQ. RURAL			

Elaboración propia en base LOOTUGS, 2016, Ecuador

5.1.6 Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental

Las bases de la gestión ambiental en Ecuador se generan a partir del primer congreso sobre medio ambiente, en el año 1993 y giran en torno a cinco áreas estratégicas: la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas, los bosques y la deforestación, los recursos costeros y los sistemas ecológicos importantes. (Narváez, 2007:33)

La Ley de Gestión Ambiental (codificación 2004-019), establece al Ministerio de Ambiente como autoridad de aplicación del “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”, el que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza. Asimismo, define que el Presidente de la Nación contará con el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable como órgano asesor para la definición de la Política Ambiental Nacional y el Plan Ambiental Ecuatoriano.

Esta Ley es previa a la sanción de la nueva Constitución Nacional de 2008, por lo tanto el Ministerio de Ambiente en su página oficial (<http://www.ambiente.gob.ec/>) expone el desafío de reestructurar la gestión ambiental en base a la CN de 2008, específicamente a su art. 395; así como definir la Política Ambiental Nacional (PAN) y el Plan Estratégico Ambiental en base a los objetivos de sustentabilidad incorporados en los respectivos Planes Nacionales para el Buen Vivir, la ETN y las directivas en materia de OT de la SENPLADES.

La CN de 2008, en sus Arts. 14 y 15, refiere al derecho de las personas a vivir en un ambiente sano como parte de los derechos interdependientes del buen vivir; y en el CAP. VII incorpora los derechos de la naturaleza.

El Ministerio de Medio Ambiente reconoce a la Política Ambiental como una política sectorial concurrente al OT como Política de Estado, según mandato constitucional, y establece como visión institucional:

Hacer del Ecuador un país que conserva y usa sustentablemente su biodiversidad, mantiene y mejora su calidad ambiental, promoviendo el desarrollo sustentable y la justicia social y reconociendo al agua, suelo y aire como recursos naturales estratégicos. Artículo sustituido por Acuerdo Ministerial 41, publicado en Registro Oficial 376 de 8 de julio del 2008.

Según el Consejo Nacional de Competencias⁹⁷, la gestión ambiental a nivel GAD recae principalmente en el nivel provincial (COOTAD; Res. 005-CNC-2014, Ro 415 de 2015 y Res. 001-CNC-2017 (reformatoria)). Corresponde a los GADs provinciales “gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la competencia exclusiva de la gestión ambiental y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación”. Para otorgar licencias ambientales, los GADs Provinciales deberán acreditarse como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAr).

Cuadro N° 9: Competencias de los GADs en la emisión de licencias ambientales

Proyecto, obra o actividad promovido por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno que promueve el proyecto, obra o actividad	EMITE LA LICENCIA AMBIENTAL GAD acreditados como Autoridad Ambiental de Aplicación responsable AAAr		
	GAD Municipal	GAD Provincial	Ministerio del Ambiente
GAD parroquial rural	✓		
GAD municipal		✓	
GAD provincial			✓

Fuente: Artículo 10, numeral 2 del Acuerdo Ministerial 061. R.O. 316 de 4 de mayo de 2015
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Proyecto, obra o actividad promovido por persona natural o jurídica no gubernamental

Proyecto, obra o actividad	EMITE LA LICENCIA AMBIENTAL GAD acreditados como Autoridad Ambiental de Aplicación responsable AAAr		
	GAD Municipal	GAD Provincial	Ministerio del Ambiente
Promovido a nivel cantonal	✓		
Se encuentra en zonas no delimitadas	Más cercano al proyecto		
Involucra más de una circunscripción municipal.		✓	
Involucra más de una circunscripción municipal y provincial			✓
Involucra más de una circunscripción provincial			✓

Fuente: Artículo 10, numeral 2 del Acuerdo Ministerial 061. R.O. 316 de 4 de mayo de 2015
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

⁹⁷<http://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomosdescentralizados/monitoreo/gestion-ambiental/>

5.1.7 Conclusiones del Marco Legal en función del OT y Hábitat

La Constitución Nacional de 2008 marca un antes y un después en la construcción nacional de Ecuador. Representa un cambio de paradigma basado en el logro del buen vivir. En el texto constitucional, el **Ordenamiento Territorial** se concibe como Política de Estado y es ejercido a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con un fin fundamental: ser instrumento para el logro del buen vivir.

El **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa** (SNDPP) consta de un cuerpo legal y un cuerpo instrumental.

Su **cuerpo legal** se encuentra conformado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), ambos del 2010; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010); y por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) del año 2016.

Las distintas competencias en relación al OT, hábitat, vivienda, uso y gestión del suelo, se van modificando en cada uno de los instrumentos legales mencionados, sin lograr un régimen de transición coherente. Esto genera confusión y solapamiento de funciones, lo que dificulta la implementación del OT y la gestión integrada del hábitat.

La omisión del Ordenamiento Territorial a escala nacional por parte de la Constitución es luego modificada por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). Esta última, incorpora la Estrategia Territorial Nacional como parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y define, que las determinaciones de la misma, tendrán carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio.

De acuerdo a documentos críticos analizados, con la LOOTUGS se produce una centralización del poder de manera inconstitucional en desmedro de la autonomía de los gobiernos descentralizados.

Por otro lado, refuerza el nivel de los GADs cantonales / metropolitanos a partir de incorporar en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial los instrumentos de

planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo, restando competencias a los GADs de los demás niveles territoriales de gobierno. El nivel regional no se constituye. Esto genera desarticulación y atomización en la planificación territorial. Ver Gráfico Nº 36

Gráfico Nº 36: Ecuador: Competencias según nivel territorial en OT y Hábitat a 2016

NACIÓN	GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL/METROPOLITANO	GAD PARROQUIAL
PLAN DE DESARROLLO + ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL	VINCULAR LOS PDyOT MUNICIPALES A TRAVÉS DE UN MODELO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y DE CONECTIVIDAD A ESCALA PROVINCIAL	PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON INCORPORACIÓN DE PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y PLANES URBANÍSTICOS ESPECIALES	PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DEFINICIÓN DE CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS PLANES DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y PLANES URBANÍSTICOS COMPLEMENTARIOS.			
DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES DE CALIDAD / PARÁMETROS URBANÍSTICOS, PARÁMETROS DE CLASIFICACIÓN, USOS Y OCUPACIÓN DEL SUELO, PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DE PERMISOS			
DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL	GESTIÓN AMBIENTAL		
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE HABITAT, VIVIENDA Y GESTIÓN DE RIESGOS	DEFINICIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL	MANEJO DEL CATASTRO INMOBILIARIO RURAL	IMPLEMENTACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL
		IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABITAT Y VIVIENDA	
		GESTIÓN DEL RIESGO	
DEFINICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, PLANIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN, SERVICIOS PÚBLICOS, EQUIPAMIENTOS SOCIALES.		CONSTRUCCIÓN DEL EQUIPAMIENTO DE EDUCACIÓN Y SALUD	CONTROL Y EJECUCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Elaboración propia en base a COOTAD, 2010, COPFP, 2010 y LOOTUGS, 2016, Ecuador

El concepto de **hábitat** ocupa un lugar central en toda la normativa analizada. El **hábitat seguro y saludable y la vivienda adecuada y digna** son considerados por la Constitución de 2008 como parte fundamental de los derechos interdependientes para el logro del buen vivir, conjuntamente con los derechos de la naturaleza.

Si bien en el COPFP se expresa que al Gobierno Central le corresponde la definición de la política de hábitat y vivienda; y que los GADs deberán garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna a través de la definición de sus políticas locales; es en el COOTAD donde se desarrollan las bases de la política.

Ambos códigos otorgan competencias relacionadas al hábitat a los GADs municipales y metropolitanos; posteriormente la LOOTUGS las refuerza al incorporar a ese nivel los instrumentos de planificación urbanística y de uso y gestión del suelo.

La estructura administrativa está conformada por un Ente Rector de Hábitat y Vivienda y un Ente Rector de Planificación, ambos cuentan con una instancia de coordinación a nivel nacional al ser miembros del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. Ver Gráfico N° 37

Asimismo se crea la “Superintendencia del Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo” que cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera; y tiene como principal función realizar el seguimiento y auditoría de los procesos de OT, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, hábitat y vivienda en todas las escalas (nacional, sectorial y local). (LOOTUGS, Art. 96)

Existe una fuerte crítica en cuanto a la creación de la Superintendencia, ya que ejerce control sobre competencias exclusivas del Municipio, y además, genera burocracia y duplicidad de funciones con el Ente Rector de Planificación (SENPLADES). Por otro lado, las funciones otorgadas al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo por la LOOTUGS, son consideradas restrictivas a la descentralización definida por la Constitución Nacional.

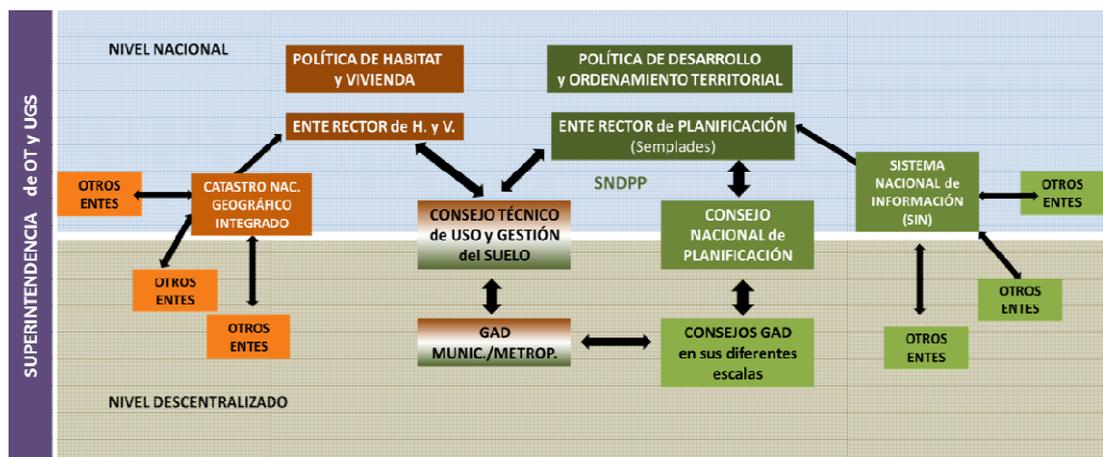
La política de Hábitat y Vivienda queda definida por el Gobierno Central y debe garantizarse e implementarse por los Gobiernos Autónomos Descentralizados del nivel cantonal / metropolitano a partir de la definición de los instrumentos urbanísticos y de gestión del suelo. El hábitat rural se ve debilitado.

Por otra parte, la centralización de la política se ve reforzada por el nivel desconcentrado del Gobierno Nacional y sus Ministerios, a través de la conformación de las Zonas Administrativas de Planificación, Distritos y Circuitos, a partir de las cuales se define la planificación de los Servicios Públicos.

Una ley, directamente relacionada con el hábitat, es la **“Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de la tierra y fijación de tributos”** conocida como **“Ley de Plusvalías”** (2016, diciembre), la cual ha sido ampliamente cuestionada y resistida.

Parte del principio de que el excesivo incremento de valor de un bien inmueble, que no es fruto de la acción directa del propietario, pertenece a la ciudad. Los detractores sostienen que esta ley afecta a la construcción y al sector inmobiliario. Las discusiones y debates surgidos son de un fuerte tinte ideológico. La Asamblea Nacional del Ecuador, la deroga en marzo de 2018.

Gráfico N° 37: Ecuador - Estructura Administrativa según marco legal en OT y Hábitat



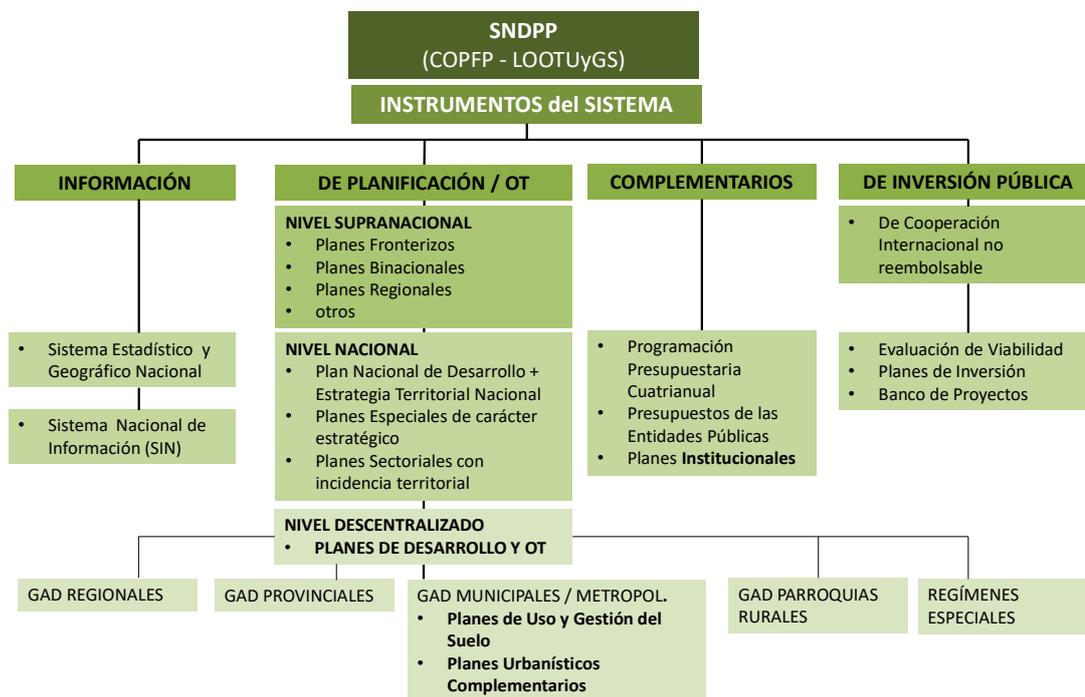
Elaboración propia en base a COOTAD, 2010, COPFP, 2010 Y LOOTUGS, 2016 de Ecuador

5.2 Cuerpo Instrumental a Nivel Nacional

El **cuerpo instrumental** del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) se encuentra determinado por el marco legal analizado precedentemente.

El COPFP (2010), define los instrumentos del Sistema y los agrupa en instrumentos de información, de planificación, complementarios e institucionales. La LOOTUGS (2016), detalla los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial desglosándolos según niveles: supranacional, nacional y descentralizados. Dentro de los Planes de Desarrollo y OT a nivel GADs cantonal / metropolitano incorpora los instrumentos de gestión del suelo y urbanísticos. Ver Gráfico N° 38

Gráfico N° 38: Cuerpo instrumental del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)



Elaboración propia en base a COPFP, 2010 y LOOTUGS, 2016 de Ecuador

5.2.1 Sistema Nacional de Información (SIN)⁹⁸

El Sistema Nacional de Información (SNI), es coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de: acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. (COPFP, Arts. 26(8), 31, 33)

Se ampara en la CN del 2008 (Art. 16(2) y Art. 18(2)) y en el Decr. Pres. N° 1.577 (2009) que dispone que todas las instituciones públicas dependientes de la Función Ejecutiva que hayan creado, creen y/o administren bases de datos, deberán obligatoriamente integrar su información al SIN.

⁹⁸ <http://sni.gob.ec/inicio>

En mayo de 2015, el SIN recibe el premio que otorga la ONU al Servicio Público: *United Nations Public Service Awards Winners* en la categoría "Promoción de Enfoques de Gobierno Integral en la Era de la Información".

Dentro de la SENPLADES, se crea la Subsecretaría de Gestión de Información (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2016), cuya misión es “establecer los lineamientos para el Sistema Nacional de Información (SNI) y garantizar la operatividad del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública...”

La Subsecretaría de Gestión de Información se encuentra conformada por 5 (cinco) Direcciones: Dirección de Gestión de Normas y Metodologías; Dirección de Gestión de Coordinación Interinstitucional; Dirección de Gestión de Información Estadística y Territorial; Dirección de Gestión de Innovación de las Tecnologías de Información; y Dirección de Gestión de Operaciones y Soporte. (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES, 2016).

En el año 2017, el Decreto Ejecutivo Presidencial, N° 7 Art. 7 (1), refuerza la función de la SENPLADES de emitir políticas y lineamientos para la generación, gestión y custodia de los registros administrativos y la información estadística intersectorial.

En la página web oficial del SIN se puede visualizar información dividida en tres grandes grupos:

Estadística: indicadores y datos; proyecciones y estudios demográficos; normas y estándares de información; documentos técnicos; e información estadística PND 2017/ 2021.

Geográfica: archivos de información geográfica; integrador geográfico; documentos geográficos; publicaciones del Consejo Nacional de Geo-informática (CONAGE); Atlas Geográfico Nacional; mapa de cobertura y uso de la tierra; accesibilidad y vialidad.

Territorial: documentos y normas; planes de desarrollo y ordenamiento territorial; datos e indicadores del territorio (nodos zonales).

Además, se encuentran los enlaces de interés a los nodos de información de diversas organizaciones, como por ejemplo: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Ministerio de Ambiente; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Secretaría de Gestión de Riesgos; Ministerio de Turismo; Banco Central del Ecuador; Ministerio Coordinador de Seguridad; Instituto Geofísico.

5.2.2 Planes Nacionales de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento central del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, según lo establece la Constitución de 2008:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Art. 280

La **formulación del Plan** se encuentra a cargo de la **SENPLADES**, para un periodo de cuatro años y debe realizarse a través de un proceso participativo guardando correspondencia con el programa de gobierno de la Presidenta o Presidente electo. Debe ser presentado por la SENPLADES ante el **Consejo Nacional de Planificación**, el que debe aprobarlo. Una vez aprobado, es de cumplimiento obligatorio para el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados; e indicativo para las demás entidades del sector público y otros sectores. (COPFP, Arts. 37- 40)

El Consejo Nacional de Planificación se encuentra conformado por la Presidenta/o de la República, por una Secretaría Técnica, y por los distintos niveles de gobierno (Consejos de los GAD) con participación ciudadana (Consejos Ciudadanos); es el organismo que debe dictar los lineamientos y las políticas que orienten al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, Art. 34), en concordancia con el Art. 280 de la CP, define que las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, el Presupuesto General del Estado, de la banca pública, empresas públicas y seguridad social se deben sujetar al PND.

Los **contenidos mínimos del PND** se encuentran en el Art. 35 del COPFP: contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual; visión de largo plazo que permita definir perspectivas de mediano y largo plazos; políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores de cumplimiento; criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública; plan plurianual de inversiones; lineamientos de planificación territorial; e instrumentos complementarios.

Como se dijo precedentemente, el COPFP en su Art. 53 incorpora a la **Estrategia Territorial Nacional** como Instrumento de Planificación a escala Nacional:

La **Estrategia Territorial Nacional** es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y **orienta** las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. En su formulación se propondrán políticas integrales para zonas de frontera, la Amazonía y el régimen especial de Galápagos. COPFP, Art. 53

Se puede apreciar la falta de independencia del Plan de Desarrollo, incluida la ETN y los lineamientos de planificación territorial, del Programa de Gobierno ya que su duración de 4 años, coincidentes con un periodo de gobierno, **restringe** su pretensión de ser un **plan de largo plazo**. Asimismo, la SENPLADES, es el organismo que define los instrumentos de planificación y a su vez quien coordina los mecanismos para su seguimiento y evaluación.

Esto debilita la autonomía del proceso participativo y de seguimiento, evaluación y control. De igual forma, los lineamientos de planificación territorial resultan obligatorios para el Gobierno Central y GAD, pero indicativos para el resto del Estado y privados; restándole a los mismos integralidad y fortaleza.

En el periodo de estudio de la presente investigación entran tres generaciones de Planes Nacionales de Desarrollo:

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: “Planificación para la Revolución Ciudadana”

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”

Buen Vivir, Plan Nacional 2013 – 2017: “Todo el Mundo Mejor”

Y actualmente, se encuentra en marcha el cuarto Plan Nacional: Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021: “Toda una Vida”. En esta investigación se hace un análisis de los tres Planes Nacionales que abarcan el período 2007 – 2017.

5.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ejecutó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Planificación para la Revolución Ciudadana”, siendo la propuesta de

cambio definida en el “Programa de Gobierno” que se presentó a la ciudadanía para las elecciones de 2006 en que ganó Rafael Correa.

El Plan recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir y propone una nueva lógica de planificación, pasando de una visión sectorial a una planificación por objetivos.

La definición de sus **12 Objetivos Nacionales de Desarrollo Humano** se basa en un proceso de recopilación, sistematización y análisis de 20 planes de desarrollo provinciales, se identifican los procesos de planificación local y los principales sectores de atención, entre ellos los proyectos hidroeléctricos, de riego y de desarrollo vial. Se realizan, durante el proceso, 73 mesas de consulta ciudadana en seis ciudades.

Cada objetivo cuenta con un fundamento, diagnóstico y la enunciación de políticas y estrategias. El Plan consta de tres partes fundamentales: una primera conceptual, una segunda de definición y concreción de políticas públicas y, finalmente, una instrumental.

Propone una **Estrategia Nacional de Desarrollo** basada en 8 estrategias generales: 1. Desarrollo interno, inclusión social y competitividad real; 2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial; 3. Diversificación productiva; 4. Integración territorial y desarrollo rural; 5. Sustentabilidad del patrimonio natural; 6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión; 7. Democratización económica y protagonismo social; y 8. Garantía de Derechos.

En su **dimensión territorial**, explica que el desarrollo procura el paulatino equilibrio entre regiones, con el objetivo de lograr un crecimiento mejor repartido geográficamente entre las provincias y localidades, así como entre las áreas urbanas y las rurales. Esta nueva ordenación territorial se consolida a partir de tres propuestas fundamentales de política: 1) Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y de nuevas relaciones funcionales entre campo y ciudad. 2) Garantía de acceso equivalente a la dotación de infraestructura, servicios públicos y conocimiento. 3) Gestión racional, responsable y protectora de la naturaleza, de los recursos productivos y del patrimonio cultural.

En su Anexo 5, incorpora Planillas con **Programas y Proyectos de Inversión Pública 2007 – 2010** con su respectiva programación presupuestaria. No se hace mención a si los mismos derivan de un proceso de OT que garantice el equilibrio territorial propuesto.

En cuanto a la incorporación específica del Ordenamiento Territorial y del Hábitat dentro de las políticas y estrategias definidas para cada uno de los 12 objetivos⁹⁹, es en el **Objetivo 1**: “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial”, en que se promueve un desarrollo territorial equilibrado e integrado, a través de:

Políticas de Ordenamiento Territorial con criterios de concentración de población para facilitar servicios públicos eficientes, niveles de urbanización y estructura diversificada de las oportunidades económicas de la población; el fomento al desarrollo de ciudades intermedias: inversión social, infraestructura e incentivos productivos; y el apoyo a la ejecución de los planes de desarrollo local, garantizando que la inversión pública esté en función de las necesidades y de la corrección de injustas disparidades territoriales y promoviendo procesos de concertación intra e inter locales y de las localidades con el Estado nacional.

Programas de vivienda y mejoramiento del hábitat, ampliación de coberturas tendientes a la universalización de la salud, la educación, los servicios de agua y saneamiento, los espacios públicos, los bienes culturales y la recreación; con el fin de garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad.

El Plan Nacional de Desarrollo supone, según el mismo postula, enfrentar cuatro grandes desafíos: **a.** Pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos nacionales; **b.** generar procesos de articulación y retroalimentación inter-estatal; **c.** armonizar el proceso de planificación nacional con los procesos provinciales; y **d.** Impulsar un proceso de participación social. (p. 72-77)

5.2.4 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013

El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, se basa en una planificación participativa con un

⁹⁹ PND, 2007-2010: 307, 308

repasso de los mandatos Constitucionales sobre la planificación a nivel nacional; el cambio de Paradigma del Desarrollo al Buen Vivir (concepto, principios); y la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural.

Adopta una **Visión** de país hacia un nuevo modo de generación de riqueza y re-distribución para el Buen Vivir: propone salir de manera progresiva del modelo primario exportador hacia una **estrategia endógena y sostenible** para la superación de las necesidades básicas e inserción estratégica internacional. Propone democratizar el acceso a los medios de producción, crear las condiciones para incrementar la productividad y generar empleo de calidad a través de la conservación de la biodiversidad y de la construcción de industrias propias relativas a la bio y nano tecnología. La estrategia consta de 4 fases y está orientada a construir en el mediano (16 a 20 años) y largo plazo, una **sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios**.

El Plan desarrolla los contenidos de **12 Objetivos Nacionales** (cada objetivo consta de fundamento, diagnóstico, políticas y metas). Son similares a los del periodo anterior, pero actualizados en función de los contenidos constitucionales, los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, las agendas y políticas sectoriales y territoriales, las acciones e inversiones públicas, y los aportes ciudadanos. (PNPBV, 2.009 – 2013:13, 137-367)

En 2007, el Plan Nacional de Desarrollo, incorpora una perspectiva territorial a partir de los planes provinciales. Para el periodo 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan, en tanto incorpora al ordenamiento territorial a nivel nacional e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios.

La **Estrategia Territorial Nacional** debe interpretarse como el conjunto de lineamientos y directrices generales para la planificación de todos los niveles de gobierno, se basa en un modelo territorial nacional para alcanzar el Buen Vivir, y define **7 Estrategias Territoriales transversales a los 12 Objetivos del Plan Nacional**:

- Estrategia 1: Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- Estrategia 2: Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- Estrategia 3: Jerarquizar y hacer la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.

- Estrategia 4: Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Estrategia 5: Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- Estrategia 6: Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
- Estrategia 7: Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado.

La **inversión pública** es considerada uno de los principales instrumentos de la estrategia endógena definida, ya que desempeña un papel fundamental para el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas productivas para alcanzar rendimientos crecientes en la producción. (PNBV, 2009-2013:117-119)

Siguiendo esta línea, la Estrategia Territorial Nacional (ETN) incorpora **criterios** para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública basados en dos grandes ejes: **1)** La satisfacción de las necesidades básicas para la generación de capacidades y oportunidades. **2)** La acumulación de capital en sectores productivos generadores de valor.

Se definen **cuatro criterios** para la generación de un **Índice de Prioridad de la Inversión (IPI)** que permita obtener una metodología de priorización de la inversión pública:

Generación de empleo.

Equidad regional (NBI): la equidad territorial se mide valorando positivamente a aquellos proyectos localizados en áreas de mayor pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI); además, se considera el impacto en las regiones sobre las que incidirá el proyecto en su fase de operación.

Productividad sistémica: considera los incrementos de capital, el impacto territorial del proyecto, el aporte a la autosuficiencia nacional y local, la interrelación insumo-producto, el aporte a la sustitución de importaciones y a los sectores estratégicos.

Sostenibilidad ecosistémica: es un criterio que promueve y privilegia el uso sostenible de los recursos naturales, las prácticas favorables a la producción responsable con el ambiente y la limitación de las externalidades de la producción a la capacidad de resiliencia del ecosistema.

Además, define a la Planificación Zonal como la escala de análisis territorial para la priorización de la inversión pública. Las **Agendas Zonales** son parte de los procesos de desconcentración administrativa del gobierno central y deben implementar **herramientas para la coordinación sectorial** que orienten el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y, en general, de la acción estatal desconcentrada. (PNBV, 2009-2015:401)

5.2.5 El Hábitat en el PNBV 2009 – 2013

En el PNBV de este periodo, el concepto de hábitat adecuado es reemplazado en muchos casos por el concepto de calidad de vida, conviviendo ambos de manera arbitraria. De este modo se debilita el mandato constitucional de garantizar el derecho al hábitat y a una vivienda adecuada, incorporado dentro de los Derechos del Buen Vivir y del Régimen del Buen Vivir, donde específicamente en su Art. 375 avanza en definir lineamientos para una política de hábitat.

En los 12 Objetivos del Plan se contemplan los factores que componen el hábitat de manera dispersa, repetida y en forma disociada al proceso de OT.

El Objetivo 1, “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”, consta de 10 políticas con sus respectivos lineamientos que presentan solapamientos y disgregación entre sí. Las políticas no se encuentran territorializadas y las metas consignadas no son representativas de las políticas propuestas.

El Objetivo 3, “Mejorar la calidad de vida de la población”, incorpora los factores que componen el hábitat (calidad ambiental, salud, educación, alimentación, vivienda, ocio, recreación y deporte, participación social y política, trabajo, seguridad social, relaciones personales y familiares) bajo el concepto de calidad de vida con el énfasis puesto en la vivienda. Las políticas propuestas se focalizan en la salud (5); la seguridad humana (1); y en relación a la vivienda y hábitat hay sólo una. Sólo en el último caso se definen lineamientos para la territorialización de las acciones propuestas.

El Objetivo 4, “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable”, propone entre sus políticas: prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida; reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos; incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública. Entre sus metas para el año 2013 se encuentra alcanzar el 98% de las viviendas en zona urbana y el 96% de viviendas en zona rural con servicio eléctrico. Esto da cuenta de que las metas definidas no son representativas de los objetivos propuestos.

El Objetivo 7, “Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común”, menciona entre sus políticas: garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones; y fomentar y optimizar el uso de espacios públicos para la práctica de actividades culturales, recreativas y deportivas. Otra de las políticas es “Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural”. En este caso incorpora el **derecho a la ciudad** y el concepto de **hábitat** en sus lineamientos de política con marcados solapamientos.

El Objetivo 12, “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir”, cuenta con 7 políticas: Las políticas consignadas como 4, 5, 6 refieren a los servicios públicos por lo que podrían unificarse verificando asimismo la correspondencia con otros objetivos que en sus lineamientos de política mencionan a los servicios públicos. La política 1, “Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir”, es de relevante prioridad pero muy similar a la consignada en el Objetivo 1.

La política 7, “Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos”, consta de 10 lineamientos que discurren entre la necesidades de fortalecimiento de las capacidades de planificación del Estado; la planificación de la inversión pública con enfoque territorial; el diseño de mecanismos para la articulación de la planificación y las finanzas; y garantizar la participación ciudadana. Esta política reviste una importancia de carácter integrador y sistémico por lo que se entiende se encuentra mal jerarquizada debiendo ser un objetivo principal del que se desprendan las políticas que lo viabilicen.

5.2.6 Buen Vivir, Plan Nacional 2013 – 2017: “Todo el Mundo Mejor”

En este período se plantean seis dimensiones básicas para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proceso encaminado hacia el Buen Vivir en el Ecuador:

- ✓ Diversificación productiva y seguridad económica.
- ✓ Acceso universal a bienes superiores.
- ✓ Equidad social.
- ✓ Participación social.
- ✓ Diversidad cultural.
- ✓ Sustentabilidad.

Es importante ver la interrelación entre estas dimensiones en tanto que la diversificación productiva, la seguridad económica y el acceso universal a bienes superiores; deben asegurar la equidad social y procurarse contemplando la participación social, la diversidad cultural y la sustentabilidad.

Dentro del **acceso universal a bienes superiores** se considera el acceso a salud, educación, trabajo digno, **vivienda y hábitat**, como meta básica para la profundización de otras dimensiones del bienestar (amistad, amor, solidaridad, cohesión social). La equidad social refiere a que dichos bienes deben alcanzarse reduciendo sustancialmente los actuales niveles de inequidad socioeconómica, étnica, de género, regional y etaria.

Se define **una estrategia a largo plazo** (2030) en base a la profundización de un nuevo modo de acumulación, distribución y redistribución. Esta estrategia tiene 4 ejes, interactuantes y complementarios entre sí y son los que estructuran el modelo territorial y las Agendas Zonales: **a)** cierre de brechas de inequidad; **b)** tecnología, innovación y conocimiento; **c)** sustentabilidad ambiental, y **d)** matriz productiva y sectores estratégicos. Los ejes definidos se trabajan de manera conjunta, a fin de resaltar la interrelación entre sus principales fuerzas de cambio.

Los **Objetivos para el Buen Vivir** definidos son 12 y están organizados en tres ejes: a) cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular; b) derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir; y c) transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva. Cada objetivo presenta diagnóstico, políticas y metas.

El primer eje se conforma por el Objetivo 1, el segundo eje queda definido desde el objetivo 2 al 7 y el eje tres, del objetivo 8 al 12:

- | | |
|-------------|--|
| Objetivo 1: | Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular |
| Objetivo 2: | Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. |
| Objetivo 3: | Mejorar la calidad de vida de la población. |
| Objetivo 4: | Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. |
| Objetivo 5: | Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. |
| Objetivo 6: | Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos. |
| Objetivo 7: | Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global. |
| Objetivo 8: | Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. |

- Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.
Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

En este periodo se le da suma importancia a la **diversificación de la matriz productiva y energética**. Los demás objetivos, si bien son los mismos que en el periodo anterior, se desarrollan con mayor claridad conceptual y se presentan con menos superposiciones.

Define que las políticas a desarrollar deben estar ajustadas al sistema de ordenamiento territorial; impulsa la democratización social y ambientalmente responsable del acceso a la tierra; el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y disminución de la formación de minifundios y la precarización de la tierra; fortalecimiento del sistema económico social y solidario; y el establecimiento de zonas especiales de desarrollo económico.

El **hábitat** se encuentra desarrollado fundamentalmente en el **Objetivo 3**, el cual expone que, “mejorar la calidad de vida de la población” es un proceso multidimensional y complejo que involucra derechos interdependientes tales como: el acceso al agua y a la alimentación (CN, art. 12), a vivir en un ambiente sano (CN, art. 14), a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna con independencia de la situación social y económica (CN, art. 30), al ejercicio del derecho a la ciudad (CN, art. 31) y a la salud (CN, art. 32). (SENPLADES, 2013:136)

Algunas de las políticas que integran este objetivo son: **3.1.** Promover el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social; **3.8.** Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente; **3.9.** Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna; **3.10.** Garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural; **3.11.** Garantizar la preservación y protección integral del patrimonio cultural y natural y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos de origen natural o antrópico; **3.12.** Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional.

Específicamente la **política 3.8.**, “Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente”, incorpora los lineamientos de: garantizar el acceso libre, seguro e

incluyente a espacios, infraestructura y equipamientos públicos; impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados un adecuado y eficiente ordenamiento territorial; promover nuevos modelos urbanísticos y asentamientos humanos ecológicos; recuperar el patrimonio y la identidad cultural; lograr una participación comunitaria activa; y prevenir e impedir los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en zonas de riesgo o protegidas.

La **política 3.9.**, “Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna”, contiene lineamientos referidos a la habitabilidad y accesibilidad universal a la vivienda y garantizar la seguridad integral y accesos a los servicios básicos: transporte público, educación, salud, etc. Incorpora la promoción de viviendas y equipamientos sustentables que optimicen el uso de los recursos naturales y generación de energía a través de sistemas alternativos. Promueve el acceso equitativo al suelo para vivienda y el control del mercado de suelo para evitar la especulación.

En la **Estrategia Territorial Nacional (ETN)** de este período, se fortalece el abordaje territorial de las políticas; simplificándose el documento en relación al del período anterior, en que las estrategias territoriales transversales eran de difícil lectura en correlación con los objetivos, produciéndose solapamientos y dispersión.

Incluye un resumen de la Metodología y una Síntesis del Modelo Territorial, avanza en la definición de las principales líneas de acción de las Agendas Zonales e incorpora el Plan Plurianual de Inversión Pública.

La metodología consta de 3 fases:

Fase 1- Análisis Territorial: define unidades de síntesis territoriales¹⁰⁰ y analiza la estructura del sistema de asentamientos humanos en el territorio, articulada principalmente por las vías terrestres de comunicación, las dinámicas comerciales y turísticas y los servicios sociales y administrativos. Se define la jerarquía funcional de los asentamientos en función de la gama de servicios y equipamientos que cada uno posee y se aplica un índice de primacía urbana que pone de manifiesto los procesos de concentración demográfica de cada ciudad con respecto a la red en la cual se insertan y refleja equilibrios o desequilibrios en cuanto a la distribución demográfica. Además, se determina la especialidad económica funcional de cada uno de ellos, a través de un análisis de la actividad de la Población Económicamente Activa (PEA), como una forma indirecta de interpretar el rol económico de una ciudad en su contexto. (SENPLADES, 2013:355-357)

¹⁰⁰ Los términos utilizados para la nominación de las unidades de síntesis territorial obedecen a relaciones productivas o características biofísicas similares que permiten calificarlos como corredores, vertientes, zonas litoral o fondos de cuenca interandina. SENPLADES, 2013:355

Para la reducción de brechas se utiliza como información secundaria el “Atlas de Desigualdades Socio Económicas del Ecuador”. Este documento analiza los avances y las desigualdades que existen en el país, según variables de educación, salud y nutrición, empleo, vivienda, pobreza e inequidad social. Considera, además, las temáticas de la igualdad en cuanto a etnia, sexo, edad, discapacidad y su localización a nivel urbano-rural.

Fase 2 - Diagnóstico Integrado y definición del Modelo Territorial Actual: se definen los problemas, las potencialidades y las oportunidades que existen en el territorio para cada una de las unidades de síntesis territorial.

Fase 3 - Definición del modelo territorial deseado y de los lineamientos de planificación territorial: el **modelo deseado** propone la conformación de una red policéntrica, articulada, complementaria y sinérgica de asentamientos humanos. Dos elementos fundamentales viabilizan la construcción del modelo: universalizar el acceso a bienes y servicios públicos y básicos, mediante la conformación de distritos y circuitos administrativos; y lograr una mejor distribución de la población mediante el incentivo al crecimiento de ciudades intermedias.

Los **lineamientos de planificación territorial** constituyen grandes pautas o directrices para disminuir los desequilibrios económicos, sociales, de infraestructura y ambientales, sobre la base del manejo adecuado de los recursos naturales y del control de las fronteras urbanas. Cuentan con la definición de su localización a partir de corredores, vertientes, cuencas, zonas y ciudades en algunos casos. (SENPLADES, 2013:358-361)

En cuanto al proceso de transformación de la **matriz productiva**, expresa la importancia de considerar la aptitud o capacidad de acogida del territorio, la cual define su compatibilidad o incompatibilidad. Asimismo, considera la necesaria complementariedad entre redes de asentamientos humanos, reconociendo la especialidad económica funcional de los mismos.

En esta versión de la ETN se incorporan los procesos de **desconcentración y descentralización** iniciados en 2008. Estos procesos no son tomados como una más de las estrategias (en la versión anterior era la estrategia 7) sino como un modelo de gobierno a continuar y fortalecer siendo ambos complementarios y necesariamente articulados.

Se incorpora un **resumen de las 9 Agendas Zonales** (en la versión anterior eran 7). Para dar cumplimiento a la vinculación y coordinación nacional-territorial, conforme a lo dispuesto por el Consejo Nacional de Planificación¹⁰¹, la Estrategia Territorial Nacional y las Agendas Zonales se construyen en base a cuatro ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de matriz productiva y cierre de brechas. El eje de asentamientos humanos se analiza de manera transversal a los otros ejes.

¹⁰¹ Resolución N° CNP-001-2.013, publicada en el Registro oficial N° 950, de 9 de mayo de 2013. Art. 1.

Se proponen **lineamientos para la inversión** de los recursos públicos, para empresas públicas, instituciones financieras públicas, eficiencia pública de los GAD y lineamientos de regulación económica que incluyen un apartado para el sector de la economía popular y solidaria. La definición de la inversión pública se plasma en el **Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017** que comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado, para su ejecución durante los siguientes cuatro años y cuyo financiamiento está incluido en el Presupuesto General del Estado (PGE).

5.2.7 Avances en materia de Hábitat y OT en los Planes de Desarrollo del periodo 2007-2017

El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 presenta una importante maduración con respecto al del período 2007-2010 en cuanto a que incluye una visión de mediano y largo plazo (16 – 20 años); fortalece la dimensión territorial del desarrollo incorporando la Estrategia Territorial Nacional; y define criterios para la generación de un Índice de Prioridad de la Inversión que incorporan el impacto socio – territorial de las inversiones y privilegia la equidad regional, el uso sostenible de los recursos naturales y la generación de empleo.

Sin embargo, presenta inconsistencias en cuanto a que la definición de objetivos no resulta de una metodología clara que permita una adecuada jerarquización y posterior definición de políticas y metas; por lo tanto se encuentran desagregados sin lograr concurrencia y pertinencia entre ellos.

La inclusión de la Estrategia Territorial Nacional en el Plan de Desarrollo es un acierto en cuanto su función es territorializar los objetivos de desarrollo; sin embargo su vinculación con los PDOT de los GADs no se contempla y prioriza la planificación del territorio y definición de la inversión pública a partir de las Agendas Zonales (nivel desconcentrado de gobierno) centralizando aún más el poder. En cuanto a la política de hábitat, no se desarrolla de manera sistémica e integrada:

- ✓ El concepto de calidad de vida se prioriza por sobre el concepto de hábitat lo que va en contra de la concepción del Buen Vivir y de los mandatos constitucionales.
- ✓ En el Plan de Desarrollo los factores que componen el Hábitat se encuentran dispersos y sin orden lógico dentro de la mayoría de los objetivos y lineamientos de políticas.

- ✓ Dentro de la ETN se omite la vivienda y el hábitat en la metodología propuesta para fortalecer las diferentes redes de asentamientos humanos, contrariamente a lo expuesto en el Art. 147 del COOTAD.
- ✓ No existe ninguna estrategia que territorialice las políticas sectoriales que componen el hábitat de una manera sistémica e integral. En este sentido es a través de la inversión pública que se abordan los factores que lo componen.

En síntesis, no se ha logrado una visión sistémica e integrada para la territorialización del desarrollo. El Ordenamiento Territorial y la gestión del Hábitat se ven debilitados por la dispersión y solapamiento de estrategias, políticas y lineamientos definidos; así como por la difícil implementación de las competencias territoriales determinadas en los Códigos Orgánicos. El concepto de hábitat ha pasado a un rol secundario en relación a la calidad de vida y la inversión pública.

En la versión del **Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017** se produce un avance en cuanto a claridad en los objetivos y sus lineamientos de política, con un abordaje territorial directo. Se simplifica conceptualmente y se disminuyen los solapamientos en relación a los periodos anteriores. Sin embargo, permanece un déficit en la jerarquización de los mismos en relación a su implicancia en cuanto a escala de aplicación; y las metas e indicadores no son representativos del contenido de los objetivos propuestos.

En esta versión se presenta una dualidad conceptual entre calidad de vida y hábitat; y si bien el hábitat se ve fortalecido en el objetivo 3, no se logra una interrelación clara y escalarmente jerarquizada de sus componentes. El **hábitat y vivienda dignos** se relacionan directamente con la prevención de la salud a través de la generación de un ambiente sano y saludable, la movilidad sustentable, el derecho a la ciudad, el fortalecimiento del ordenamiento territorial, el equilibrio urbano – rural y la consolidación de la gestión de riesgos.

La **Estrategia Territorial Nacional** (ETN) de este período se basa en 4 ejes prioritarios, dos de los cuales, el de “Asentamientos Humanos” y el de “Cierre de Brechas de Inequidad” se encuentran vinculados directamente con la vivienda y el hábitat. Se incorporan, además, lineamientos para la gestión de las políticas sectoriales en función de la ETN, lineamientos para la inversión de recursos públicos y regularización económica, el Plan Plurianual de Inversión Pública, y una serie de Anexos Metodológicos.

5.3 Cuerpo Instrumental a Nivel de los GADs

5.3.1 Déficit Metodológico en la definición de los Planes de Desarrollo y Planes de OT

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), en función de las competencias y autonomía otorgada por la CN de 2008, deben formular sus respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) a través de un proceso participativo, considerando las especificidades de cada territorio y definiendo sus presupuestos en función de dicha planificación. Todo ello en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional (incluyendo las competencias directas del Estado Central según la CN).

En la Constitución Nacional de 2008, las competencias del estado central se encuentran en el Art. 261 y las competencias de los GADs (regionales, provinciales, municipales y/o metropolitanos y parroquiales rurales) en los artículos 262 a 269, definiendo así el Sistema Nacional de Competencias. El Art. 415 refiere al Estado Central y los GADs, definiendo que los mismos adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano y el uso racional del agua, reducción del reciclaje y tratamiento adecuado de desechos e incentiven el establecimiento de zonas verdes, entre otros; de este modo quita relevancia a la planificación del territorio rural.

El COPFP (2010), en su Sección Tercera, define criterios referidos a los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los Arts. 41 y 42 desarrollan los contenidos mínimos de los **Planes de Desarrollo**, los que se definen a través del **diagnóstico** territorial, **propuestas** en base a un modelo territorial deseado y un **modelo de gestión** especificando programas, proyectos, cronogramas estimados, presupuesto y sistemas de evaluación y control.

El Plan de Ordenamiento Territorial es definido como:

...instrumento para la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales...

Define la obligatoriedad de articulación entre los diferentes niveles de gobierno pero dándole al nivel cantonal y/o distrital la autoridad sobre la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. Además contempla la necesidad de contar con mecanismos de coordinación, planificación participativa y seguimiento y evaluación de los planes a través del cumplimiento de metas. (Arts. 43 al 51)

El COOTAD (2010) en su Capítulo II (Arts. 295 a 301) refiere a la Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, siendo muy similar a lo definido en el COPFP, pero en este caso hace énfasis en la participación ciudadana y en la conformación de los Consejos de Planificación; siendo desarrollada la participación en el Capítulo siguiente.

Pauta Calle, F. (2014), en su Tesis Doctoral “Modelo para la Gestión de la Ordenación Territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución”, analiza detalladamente la relación entre los Códigos antes mencionados, la Constitución Nacional y los “Lineamientos Generales para la Planificación Territorial Descentralizada” desarrollados por la SENPLADES (2011) con el apoyo de entidades internacionales.

Algunas de las conclusiones arribadas por Pauta Calle (2014: 94-102), refieren a la falta de claridad metodológica para poder definir el proceso y articulación entre los planes de desarrollo y planes de OT en los diferentes niveles. Ejemplo de ello es que, el análisis de los sistemas ambiental, económico, sociocultural y político institucional, es considerado como propio de los planes de desarrollo y, por otro lado, el análisis de los asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad se considera específico de los planes de ordenamiento territorial. Esto genera una incongruencia metodológica que se repite en todos los niveles y deriva en un diagnóstico territorial desarticulado.

En este sentido, se concuerda con Pauta Calle, destacando el solapamiento conceptual y metodológico que existe entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial de los GADs. Se afirma asimismo, que la repetición de ambos en todos los niveles de gobierno torna confusos sus respectivos alcances y complejiza la planificación e implementación coordinada de los programas y proyectos definidos.

El COPFP (2010) dispone que los GADs deben formular sus Planes de Desarrollo y Planes de OT conforme a las disposiciones de dicha norma en un plazo de un año; condicionando fuertemente a su concreción la ejecución presupuestaria anual. En este contexto, los

gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales debieron iniciar sus procesos de planificación sin contar con equipos técnicos debidamente formados; por lo que en algunos casos contrataron fundaciones o consultoras que, como guía contaban con los Códigos y Lineamientos cuyas falencias se explicitaron precedentemente. (P. Calle, 2014:102)

Pauta Calle, (2014: 103-106) evalúa la formulación de los Planes de OT de los cantones de la Zona 6, expresando entre otras reflexiones que no se logran diagnósticos integrados, se muestran resultados reiterativos y, en muchos casos, los resultados son diferentes para un mismo territorio ya sea lo haya realizado una provincia o un cantón de la misma.

Otro tema importante a remarcar, es que en la mayoría de los casos se realiza un Plan de Desarrollo y OT unificado acuñando la sigla PDOT, pero en ningún caso se logra expresar los lineamientos del desarrollo con rigurosidad territorial, prescindiendo de un modelo territorial objetivo.

La ausencia de la dimensión territorial se explica en parte por la falta de recursos humanos especializados en la materia; realidad que se refleja en una gran disparidad en las capacidades institucionales de los GADs. Por otro lado, entre los diferentes niveles de Planes no existe la debida articulación por lo que la fase de gestión resulta incierta.

5.3.2 El Nivel Intermedio de Planificación

El término “región” puede ser utilizado con múltiples acepciones: desde la homogeneidad de una de las variables de análisis, desde la polarización funcional de una actividad económica o de un núcleo urbano, desde sus cualidades de gestión político-administrativas así como en su dimensión política, lo que implica la construcción del sujeto-región. En el caso de Ecuador, se identifican tres tipos: las regiones geográficas, las zonas de planificación (que corresponden a instancias de desconcentración y coordinación del Ejecutivo), y las regiones autónomas como un nivel de gobierno en construcción. (PNBV, 2009 – 2013:126)

Cabe mencionar que, si bien las regiones autónomas como nivel de Gobierno se contemplan en el CN de 2008 como parte del modelo de descentralización definido, actualmente su conformación no se ha concretado.

Miño Arcos, director ejecutivo del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) (2015:113), expone que la estructura de **desconcentración** del Gobierno Central ha sido definida con un alto nivel de cooperación y articulación territorial; no siendo así en el caso del sistema de **descentralización** propuesto.

Explicita que la descentralización efectiva de los GADs se encuentra atomizada, situación que ocurre por el “falso igualitarismo” entre los distintos niveles de gobierno subnacionales. No existe una prelación de autoridad o de responsabilidad, sino que las competencias se basan en el territorio que administran y las funciones que cumplen; lo que dificulta la creación de niveles de coordinación obligatorios. Son contados los casos en que esto ha sucedido en el territorio. (M. Arcos, 2015:114)

A lo antedicho, puede agregarse que la debilidad otorgada en la LOOTUGS (2016) a las competencias del Nivel Regional y Provincial en materia de Ordenamiento Territorial y Hábitat, acrecienta la desarticulación entre niveles de gestión territorial y la congruencia entre los planes de OT de nivel inferior entre sí (cantonales y parroquiales rurales) y a su vez, de estos con la ETN.

Se produce, de este modo, una fuerte atomización en la planificación que debilita la territorialización, coordinación orgánica y multinivel y, consecuentemente, la gestión de las políticas públicas.

Un ejemplo de ello, que expone Miño Arcos, es la dificultad de comprender la interrelación entre los diferentes asentamientos humanos (de competencia cantonal) y la definición de localización de los equipamientos necesarios de manera jerarquizada a fin de lograr su complementación (inversión pública de competencia regional). Otro ejemplo, es el que se presenta ante la dificultad de dar respuestas al desarrollo productivo de un ámbito rural que sufre fuertes modificaciones y que para ello se requiere de un análisis y definición de programas integrados que contemplen tanto el ámbito rural (de competencia provincial), como el ámbito urbano (de competencia cantonal).

En cuanto a las competencias otorgadas y los procesos de recaudación, menciona que existe una incoherencia, en tanto el Municipio cobra el impuesto predial rural cuando son los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales los que lo planifican y gestionan. Si bien es correcto, en un marco de descentralización, que el gobierno local defina los usos del

territorio de su jurisdicción, determinando los patrones de asentamiento y normativa de regulación de usos; es necesario que a escala provincial y/o regional existan lineamientos y criterios uniformes que integren la planificación del territorio en sus diferentes escalas, así como instrumentos que permitan gestionarlo a través de la coordinación de las instituciones de los diferentes niveles de gobierno.

Miño Arcos, además, propone una nueva metodología para la conformación de regiones basada en la necesidad política de las Provincias de juntarse en función de proyectos específicos, constituyendo regiones o mancomunidades voluntarias (2015:121). Esta propuesta se basa en que la mención del nivel intermedio de gobierno en la Constitución, según él, es ambigua y depende de una conjunción entre el nivel provincial y el no creado nivel regional; por lo tanto **sugiere que las competencias dadas por la Constitución de 2008 a las regiones se le otorguen a las provincias.**

Las mancomunidades serían las preferidas en los procesos de inversión a fin de forzar su construcción a partir de flujos de relaciones entre los territorios y sus particulares características; generando zonas especiales de desarrollo con una autoridad político administrativa especial que administre los presupuestos desconcentrados que aportarían las dos o más provincias junto al Ejecutivo. Por ejemplo: “para el manejo de una cuenca hidrográfica deberá formarse una administración jurídica regional que construya el plan de la cuenca y el respectivo presupuesto de cada Gobierno provincial que sea parte de la región hidrográfica”. (M. Arcos, 2015:122)

Desde **otra visión del nivel intermedio**, se expresa Humberto Cholango, líder indígena y asesor en el Cabildo del Cantón de Cayambe (2015:93-109). Para él, el “territorio” es un espacio dinámico de vida en constante construcción cuyas características físicas (geográficas) son determinantes a la hora de planificar. Es por ello que asegura que el proceso de planificación no puede realizarse de manera estandarizada; aunque sí debe seguir una lógica de complementariedad entre el modelo de desarrollo impulsado por el estado y el modelo de desarrollo local.

Propone generar “Acuerdos de Competencias” entre municipios, gobiernos locales (cantones) y organizaciones campesinas; y lograr la implementación de las políticas públicas desde la gestión municipal a través de “Alianzas Estratégicas” con el consejo provincial y el gobierno central y, por sobre todo, con la incorporación de procesos de participación

realizados con las organizaciones campesinas del cantón para la identificación de problemas y necesidades prioritarias tratando de reforzar los niveles de la democracia participativa.

En su visión, el foco está puesto en la **comunidad** y en el **hábitat**; concepto que no había estado presente en otros enfoques analizados. Propone desarrollar alternativas capaces de diversificar la economía de las diferentes comunidades campesinas a través de iniciativas locales propias, en diálogo con los empresarios, pero siempre manteniendo la soberanía alimentaria.

Además, propone avanzar hacia la **regionalización del desarrollo territorial** como manera de fortalecer a los GAD cantonales ante los efectos de la globalización y dependencia de la economía internacional. Supone, entre otros factores, que no se ha avanzado en la regionalización debido a la falta de voluntad política de algunas provincias en función de sus intereses económicos.

Estas apreciaciones dan cuenta de que el nivel intermedio de gobierno descentralizado a 2017 no se encuentra resuelto. El Gobierno Regional, según lo define la CN (2008), no se conforma aún; y el COOTAD (2010), si bien ratifica dicho mandato, confiere un plazo de ocho años a partir de su aprobación para la conformación de las Regiones lo que posterga el plazo hasta 2018. Sin embargo, también es evidente, que urge definirlo para poder lograr congruencia y una debida articulación entre la planificación y la gestión del territorio.

5.3.3 Seguimiento del proceso de elaboración y actualización de los PDOTs de los GADs

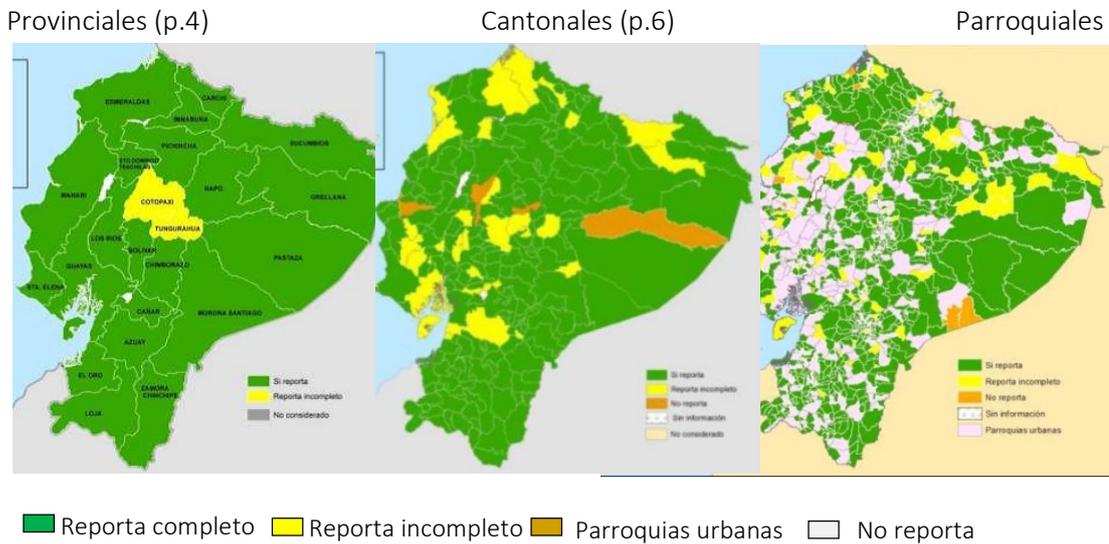
Según el Marco Legal analizado, la SENPLADES como Secretaría Técnica del SNDPP, entre otras funciones, cuenta con las de: integrar y coordinar la planificación nacional con la sectorial y la descentralizada y la de asistir técnicamente dichos procesos cuando así lo requieran los GADs. (COPFP, Art. 26 inc. 3, 10). Además, debe realizar el seguimiento y evaluación de dichos planes a través de lineamientos de carácter general aprobados por el Consejo Nacional de Planificación y del cumplimiento de las metas propuestas. (COPFP, Art. 50, 51)

El Informe Ejecutivo realizado en julio de 2016 por la SENPLADES, referido al “Proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados durante el periodo 2014 – 2019”, se limita a mostrar datos

estadísticos del cumplimiento de la información reportada por los GAD provinciales y cantonales al SIGAD (Sistema de Información para los GAD). Según dicho Informe, los resultados se obtuvieron en base a la revisión del documento final reportado por los GAD provinciales y cantonales en el SIGAD, que presentan contenidos mínimos establecidos en el COPFP y COOTAD.

Sus conclusiones exponen que sólo 2 **provincias** (9%) y 38 **municipios** (17%) no reportaron completos los contenidos mínimos generales ni los documentos habilitantes de aprobación de los PDOT. El contenido que menos se reporta entre los GAD cantonales y provinciales es la ordenanza de aprobación final de PDOT. De los 3 **GAD cantonales de Galápagos**, 2 no reportan información completa (San Cristóbal e Isabela), sólo 1 reporta todos los contenidos y habilitantes (Santa Cruz). Con respecto a los **GAD parroquiales**, 699 parroquias rurales (85%) han reportado tanto el PDOT final como los dos documentos habilitantes; 107 (13%) reportan incompleta la información y 13 (2%) no reportan información al SIGAD. Los mapas que se presentan nos permiten observar que no existe correspondencia entre los planes de los distintos niveles territoriales. Ver Mapa N° 9.

Mapa N° 9: Reporte de PDOT – GAD, 2016



Fuente: Informe Ejecutivo SENPLADES, 2016

Según Peñaherrera Cabezas (2016:168-174) la Guía Metodológica para la elaboración de los PDOT aplicada entre 2014 -2015, y el sistema de evaluación implementado a través del

SIGAD, presentan importantes inconsistencias que dificultan tanto la elaboración de los PDOTs como un efectivo seguimiento y control de los mismos.

La primer Guía para elaborar los PDOTs fue publicada en mayo de 2011 y la segunda en 2014 presentando los mismos elementos básicos. El proceso cuenta con 3 fases:

Fase 1. Diagnóstico integrado: abarca seis componentes de estudio: biofísico; sociocultural; asentamientos humanos; económico; movilidad, energía y conectividad; y político institucional. La información de cada componente se integra a través de una matriz de problemas y potencialidades para cada componente y, posteriormente, se jerarquiza de acuerdo a la relevancia de cada uno según el método para la jerarquización; los dos que se sugieren en la guía son: a) la matriz de Vester, o b) la matriz de valoración de problemas (SENPLADES, 2011).

Dentro del diagnóstico se encuentra la **Zonificación** del territorio que sería “ubicar espacialmente en dónde se encuentran los problemas y las potencialidades prioritarios de un territorio”. (SENPLADES, 2015 citado por Peñaherrera Cabezas, 2016:170)

Lo que expone Peñaherrera Cabezas es que, para llevar adelante la Zonificación, la Guía prioriza de manera obligatoria la **Capacidad de Uso de la Tierra para fines agropecuarios** (según la clasificación elaborada por el *Soil Conservation Service* USA, 1961); para luego incorporar **variables censales** (como por ejemplo: conflicto de uso del suelo; población total; niños que no asisten a clases; etc.) que no se relacionan espacialmente con la clasificación anterior. Posteriormente sugiere la incorporación de algunas variables estratégicas, (como por ejemplo: porcentaje del territorio expuesto a amenazas naturales; impactos ambientales; sistemas de producción; etc.) de carácter no obligatorio por lo que su incorporación termina siendo discrecional. Además, no se cumple con el objetivo de que la zonificación sea el reflejo del diagnóstico integrado, ya que incorpora una metodología diferente a la utilizada en el mismo. (p.170, 171)

Fase 2. Propuesta de Desarrollo: abarca los siguientes puntos: Visión, Objetivos de desarrollo, Categorías de Ordenamiento Territorial (COT), Política pública por COT, Ordenanza del límite urbano (solo a nivel cantonal). Dentro de esta fase, las Categorías de OT son el eje que articula territorialmente tanto los objetivos como las políticas públicas. Sin embargo, según Cabezas (2016:72), como las mismas están basadas en una zonificación que presenta

grandes déficits y no representa la problemática existente; es muy limitada la posibilidad de realizar un correcto ordenamiento territorial. Además, a partir de las COT definidas es que se va a desarrollar la fase siguiente.

Fase 3. Modelo de Gestión: plantea los mecanismos (políticas públicas, estrategias de articulación, programas y proyectos, normativa) que se utilizarán para ejecutar en el territorio las propuestas planteadas. En su definición se establecen las metas, montos, indicadores y financiamiento que se ejecutará. (P.174)

Finalizada cada fase debe ser reportada a través del SIGAD a la SENPLADES para que la misma verifique la congruencia con la normativa vigente. El **Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD)**.

El SIGAD está compuesto por dos Módulos: Reporte de información de los PDOT y Cumplimiento de Metas.

Dentro del **Módulo PDOT**, los GAD (provinciales y cantonales) ingresan información por cada Fase de Planificación: diagnóstico (a través de 123 preguntas), propuesta y modelo de gestión. A las parroquias no se les requiere la categoría de OT.

Según un análisis del SIGAD realizado por Peñaherrera Cabezas (2016), la inexistencia de parámetros que puedan hacer comparables las respuestas entre GADs y la tipología de las preguntas, en su mayoría dicotómicas (si/no); impide realizar algún análisis relevante, por ejemplo, comparaciones con el fin de medir tendencias o formular hipótesis o diagnósticos regionales. Además, en este módulo se registran los programas y proyectos vinculados a las estrategias de articulación y las políticas públicas, aunque no se jerarquizan ni definen plazos. (p.175)

En el **Módulo Cumplimiento de Metas**, los GADs cargan información de los programas y proyectos planeados por sus dependencias, sus cronogramas y plazos de avance físico y presupuestario. No existe restricción en el ingreso de proyectos y del total registrado se priorizan cinco para la verificación de su cumplimiento. En base a esto, el sistema calcula anualmente el Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), que constituye el séptimo criterio constitucional para la asignación de recursos a los GAD. (P. Cabezas: 2016:175)

...debido a que el sistema basa la puntuación en el cumplimiento anual de los proyectos priorizados, cualquier GAD puede subir al sistema, proyectos de fácil cumplimiento que no necesariamente logren el mayor progreso de la población local, sino que simplemente sirvan como mecanismo para obtener altos puntajes y lograr mayor recaudación presupuestaria. (P. Cabezas, 2016:176)

En ambos módulos se registran programas y proyectos, pero al encontrarse inconexos no se puede verificar la correspondencia de información entre ambos sistemas, y por lo tanto comprobar su validez en relación a los PDOT. Sigue exponiendo P. Cabezas (2016:177), que el cálculo para otorgar recursos a los GADs lo hace el Ministerio de Finanzas, el cual no se involucra con los procesos de planificación; por lo tanto lo correcto sería que la información incorporada en el módulo de Cumplimiento de Metas fuera previamente validada en función de su concordancia con los PDOT.

Concluye que, almacenar información para constatar la elaboración de un documento de planificación, sin verificar que concuerde con la realidad del territorio y la visión territorial propuesta; y sin corroborar que los proyectos ejecutados tengan relación con los objetivos de planificación acordados, no aporta ningún valor agregado.

Los GADs municipales iniciaron efectivamente su proceso de OT en el año 2010 cuando comenzaron a contratar entidades para la realización de estudios para su realización. A 2019 llevan dos periodos de planes (2012-2015 y 2015-2019).

A continuación se consignan aportes realizados por Omar Franco Arias (2019), a partir de su Tesis doctoral: "Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial e Índice de Desarrollo Humano sostenible, análisis de correlación: caso de los municipios de la Provincia del Guayas-Ecuador (2001-2016)".

El objetivo del trabajo es tener una visión clara de qué tan efectivos son estos planes, es decir, determinar cuál es la incidencia de los PDOT en la población. Además, encontrar una herramienta que permita a los administradores públicos tener conocimientos del contexto y cuáles son sus efectos en dichos territorios, para de esta forma poder tomar medidas y ajustes que permitan re direccionar aquellas estrategias que no logran sus objetivos. (Arias, 2019: Prefacio)

A tal fin, el autor plantea vincular los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial desde la visión del Desarrollo Humano Sostenible tomando como caso de estudio la Provincia de Guayas, y con la idea de que sea aplicable a otras realidades. Para ello, a

través de una propuesta metodológica relaciona el Indicador de Cumplimiento de Metas (ICM) y Porcentaje de Cumplimiento de los Contenidos (PCC) de los PDOT con el Índice de Desarrollo Humano de cada uno de estos territorios (IDHm)¹⁰².

En cuanto a la herramienta de Evaluación y Control denominada **“Porcentaje de Cumplimiento de Contenidos (PCC)”** definida por SENPLADES, el autor (no contando con datos oficiales cargados en el SIGAD) realiza un análisis pormenorizado de cada uno de los PDOT Municipales a partir de documentación obrante en los municipios y relevamientos de campo y concluye que:

Los PDOT Municipales a 2012, correspondientes a la Provincia de Guayas, cuentan con un Porcentaje de Cumplimiento de Contenidos (PCC) en sus diagnósticos de un 17,68%; de acuerdo a sus propuestas de un 15,80%; y de sus modelos de gestión de un 17,40%. (Arias, 2019:74)

Los PDOT Municipales a 2015, correspondientes a la Provincia de Guayas, cuentan con un Porcentaje de Cumplimiento de Contenidos (PCC) en sus diagnósticos de un 16,82%; de acuerdo a sus propuestas de un 10,12%; y de sus modelos de gestión de un 9,03%. (Arias, 2019:75)

Estos porcentajes dan cuenta de que existe un bajo cumplimiento en cuanto a contenidos; y además, se aprecia que en la mayoría de los PDOTm. se profundiza en la elaboración del Diagnóstico por Componentes y se descuidan las fases de Propuestas y Modelos de Gestión. (Arias, 2019:73-76)

Del análisis del **Índice de Cumplimiento de Metas (ICM)** de los municipios de la Provincia de Guayas, corrobora que solo seis municipios presentan información en los cuatro años (2013-2016), representando un 24% del total; el 76% del total de municipios presentan información incompleta; y no se cumple en un 100% con la ejecución de los programas y/o proyectos planteados en cada uno de los PDOT. (Arias, 2019:37)

¹⁰² Se adaptó el IDH a un estrato municipal utilizando variables que fueron adaptadas a las necesidades y tomando como punto de partida la propuesta por el PNUD elaborada para México y el Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDHT) propuesto por Albina Pol. (Arias, 2019: Prefacio)

También ejemplifica la dificultad de mantener los planes y proyectos definidos cuando se produce el cambio de gobierno en 2014, alertando la necesidad de que “no se realicen más reprocesos en donde se desechan los planes anteriores”, debiendo ser los POT la base fundamental para el desarrollo de los territorios en el corto, mediano y largo plazo; sin descartar la posibilidad de realizar ajustes o actualizaciones. (Arias, 2019:63)

De las **correlaciones realizadas** (según método Pearson y método Spearman) **entre el PCC** de los años 2012 y 2015 y **el ICM** de los años 2013, 2014, 2015 y 2016, concluye que aunque se obtengan mejores resultados con PCC no incide en el ICM, es decir que, “el ICM se puede establecer solo con el hecho de cumplir con los proyectos que se crea conveniente, aunque los mismos no se encuentren dentro de lo PDOT, más aun ni siquiera es necesario tener un PDOT para cumplir con este ICM”. (Arias, 2019:103)

Estas aseveraciones van en línea con lo expuesto por Cabezas (2016), en cuanto a que los GAD pueden subir al sistema proyectos de fácil cumplimiento que simplemente sirvan como mecanismo para obtener altos puntajes y lograr mayor recaudación presupuestaria. Si bien, tanto en el “módulo de PDOT” como en el “módulo de Cumplimiento de Metas” se registran programas y proyectos, ambos módulos se encuentran inconexos, no se puede verificar la correspondencia de información entre ambos y por lo tanto es imposible comprobar la validez de los proyectos registrados en relación a los PDOT.

El **Índice de Desarrollo Humano de los Municipios de Guayas (IDHm)** se define a partir del IDH del PNUD (2014) y se seleccionan indicadores existentes para la escala municipal, lo que permite obtener un mejor resultado diferencial y comparativo. La información que se toma proviene de los censos elaborados por el INEC a través de la plataforma del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, para los años 2001 y 2010. (Arias, 2019:115)

Posteriormente a través de una propuesta metodológica con información no censal, se define un IDHm para el año 2013 y 2016, a fin de poder correlacionar dichos datos con los PDOTm específicamente con los resultados del ICM.

Concluye el autor que el **Índice de Cumplimiento de Metas** “no es un buen parámetro de medición para identificar la mejora de la calidad de vida de los territorios, sino más bien es un indicador utilizado como un medio de control para justificar la asignación de recursos sin ofrecer resultados significativos”; si lo es el IDH. (Arias, 2019:207)

En función del proceso de investigación realizado a partir de fuentes primarias y de los documentos académicos analizados, se realizan las siguientes reflexiones:

El **contenido de los PDOT de los GADs** presenta importantes déficits, tanto en la fase de propuesta y gestión (Arias, 2019) como en la fase de diagnóstico (Pauta Calle, 2016). En el primer caso se verifica la baja correlación que hay entre las propuestas consignadas en los PDOTm. y los proyectos priorizados y gestionados. En el segundo caso, se verifica que no se logran diagnósticos integrados y que en muchos casos muestran resultados reiterativos o resultados diferentes para un mismo territorio, ya sea lo haya realizado una provincia o un cantón de la misma.

En cuanto al **proceso de control** implementado por SENPLADES, base para el otorgamiento de financiamiento, Arias (2019) realiza un proceso metodológico en función de analizar el Porcentaje de Cumplimiento de Contenido de los PDOTm. con el Índice de Cumplimiento de Metas y el Índice de Desarrollo Humano a escala Municipal, concluyendo que no existe correlación entre ellos, o es casi nula.

Los Informes oficiales para el mismo período de análisis presentan resultados que se limitan a mostrar datos estadísticos poco relevantes para lograr un efectivo ajuste del proceso, y consecuentemente, una mejora en la implementación del OT. Además se verifica que el SIGAD presenta inconsistencias que no permiten un verdadero control por parte de la ciudadanía.

Por último, puede verificarse que la existencia de profusa normativa en materia de OT (Constitución Nacional, COOTAD, COPFP, PNBV, PDOT de los GADs, entre otras), no solo no garantiza la efectiva implementación de los Planes de OT en sus diferentes escalas territoriales de manera coordinada, sino que la complejiza generando contradicciones y solapamientos.

Esto explica la brecha existente entre los avances conceptuales en materia de OT, la normativa desarrollada a partir de la Constitución de 2008, y la realidad presente en los territorios.

Reafirma la necesidad de avanzar en una visión integradora del territorio sustentada en una Organización del Estado con descentralización efectiva de los gobiernos territoriales. Esto

permitirá la definición de un Sistema de OT con coordinación transversal de las Políticas Públicas Sectoriales con injerencia y coordinación multinivel de los instrumentos de OT y Hábitat.

Asimismo, los Planes de OT, como instrumentos integradores deben incluir instrumentos operativos que permitan su implementación a partir de criterios técnico - científicos y unicidad procedimental.

6. CONCLUSIONES REFERIDAS AL PROCESO DE OT Y LA INCLUSIÓN DEL HÁBITAT EN ECUADOR – PERÍODO 2000-2017

El análisis realizado permite extraer una serie de conclusiones referidas a la dimensión política-institucional o administrativa y a la dimensión normativa, las que posteriormente serán cotejadas en función de los criterios de hábitat definidos como necesarios de incluir en la política de OT para la consecución de un hábitat adecuado.

6.1 Dimensión Político Institucional o Administrativa

El Art. 279 de la Constitución Nacional (CN) de 2008 da los lineamientos básicos de un **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa** (SNDPP); el que posteriormente será definido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

El SNDPP está conformado por el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y adicionalmente por: el Consejo Nacional de Planificación; la Secretaría Técnica del Sistema; los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva; los Consejos Nacionales de Igualdad; y las instancias de participación definidas en la Constitución Nacional y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes

especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa. (COPFP, Art. 21).

La **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo** (SENPLADES) es la Institución pública que ejerce la Secretaría Técnica del SNDPP y es la encargada de la coordinación del mismo. Se encuentra directamente vinculada a la Presidencia de la Nación y está por sobre los ministerios coordinadores, cada uno de los cuales tiene a su cargo ministerios sectoriales.

Entre sus atribuciones se encuentra la de definir una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo y una propuesta de lineamientos y políticas que orienten el SNDPP, las que serán aprobadas por el Consejo Nacional de Planificación. (COPFP, Art. 26).

El **Consejo Nacional de Planificación** (CNP) constituye la instancia máxima de planificación nacional y debe garantizar el enfoque intersectorial y territorial de la política pública (COPFP, Art. 22).

La **Ley Orgánica de OT, Uso y Gestión del Suelo** (LOTUGS) del 2016, determina que la facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano, le corresponde al Gobierno Central, que la ejercerá a través del **Ente Rector de Hábitat y Vivienda**, en calidad de autoridad nacional. Tiene la facultad de definir las Políticas de Hábitat y Vivienda; comprende lo relativo a lineamientos nacionales para los asentamientos humanos, el desarrollo urbano e inclusive el uso y gestión del suelo. Este Ente Rector cuenta con una instancia de coordinación con el Ente de Planificación en el marco del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

La LOTUGS crea la **Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo** que cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera; y tiene como principal función realizar el seguimiento y auditoría de los procesos de OT, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, hábitat y vivienda en todas las escalas (nacional, sectorial y local).

El Sistema Institucional o Administrativo del OT, Hábitat y Vivienda queda definido otorgando fuertes competencias al gobierno nacional, generando restricciones a la descentralización definida por la Constitución Nacional y duplicidad de funciones entre la SENPLADES y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo.

6.2 Dimensión Normativa

El Ordenamiento Territorial es considerado Política de Estado a partir de la **Constitución Nacional** (CN) del 2008, con una visión multiescalar de gestión, jerarquizada pero con principios de complementariedad y subsidiariedad entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

Dentro de los principios generales que desarrolla, expone en el Art. 241 que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”. En su Art. 375, define que el Estado en todos sus niveles de gobierno, debe garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna. El Art. 261 en su numeral 6, dispone que el Estado central tenga competencias exclusivas sobre las políticas de vivienda.

El cuerpo legal e instrumental del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) se conforma principalmente por el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización** (COOTAD) 2010, que establece la organización político-administrativa del Estado definiendo un sistema nacional de competencias; el **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** (COPFP) 2010, que define el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y establece mecanismos de articulación con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP); y la **Ley Orgánica de OT, Uso y Gestión del Suelo** (LOOTUGS) 2016.

El COPFP (2010) define el **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa** (SNDPP) desarrollando los Instrumentos del Sistema: de Información para la Planificación de libre acceso; de Planificación; Complementarios del Sistema y Planes Institucionales.

Autores, como Fernando Pauta Calle (2014), hacen un análisis pormenorizado de estos códigos en función de la CN enumerando contradicciones entre los mismos y algunas falencias, como por ejemplo, que el COOTAD define competencias de manera confusa y no incorpora la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que sí hace el COPFP.

La **Estrategia Territorial Nacional** como Instrumento de Planificación por parte del Gobierno Central se incluye en el COPFP ante una omisión constitucional en cuanto a que no prevé instancias de Ordenamiento Territorial a nivel Nacional (CP, Art. 261). Sin embargo esta ETN

consta de menor jerarquía que los planes de ordenamiento territorial de nivel regional, provincial, cantonal y parroquial, sí considerados en la CN.

La **LOOTUGS** del año 2016 incluye disposiciones reformativas que modifican el COOTAD y el COPFP. Fortalece el ordenamiento territorial, particularmente a nivel nacional ya que incorpora la ETN como parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y define que las determinaciones de la misma tendrán carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio. Los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs incorporados en el COPFP son modificados.

Avanza en definir los **instrumentos del OT** en sus diferentes escalas: instrumentos de planificación supranacional, instrumentos de planificación nacional (ETN, planes especiales y planes sectoriales con incidencia territorial); desarrolla en detalle los componentes de los Planes de Desarrollo y OT de los GADs a escala Municipal o Metropolitana (Plan de Uso y Gestión del Suelo y Planes Urbanísticos Complementarios); y detalla los **instrumentos de gestión del suelo**.

En el periodo de estudio entran 3 generaciones de Planes Nacionales de Desarrollo que abarcan el período 2007-2017, y actualmente se encuentra en marcha el cuarto Plan Nacional “Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021: Toda una Vida”

En relación al **proceso de OT de los GADs**, es importante mencionar que tanto el COOTAD como el COPFP generan una gran debilidad de competencias en materia de OT y Hábitat en el **nivel intermedio** (regional y provincial). Esto se acrecienta con la sanción de la LOOTUGS en el año 2016, la cual debilita aún más las competencias del nivel intermedio y refuerza las del nivel cantonal y metropolitano.

La conformación de **regiones** como mandato Constitucional, a 2019 no se ha efectivizado lo que complejiza la planificación integrada del territorio, en los hechos se produce una fuerte atomización de los planes de OT de nivel inferior entre sí (cantonales y parroquiales), y a su vez, se dificulta su congruencia con la ETN.

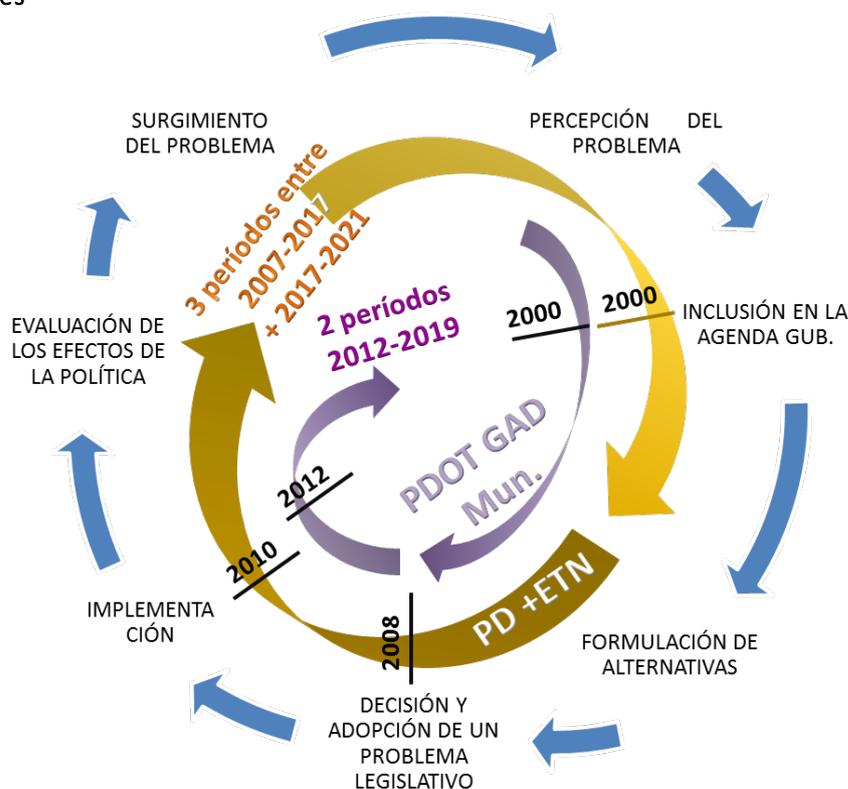
Los **GAD municipales** comenzaron sus procesos de OT a partir del año 2011, contando a la fecha con dos períodos de planes: 2012-2015 y 2015-2019.

Según autores como Peñaherrera Cabezas (2016) y Omar Arias (2019) que han realizado investigaciones sobre los procesos de implementación de los PDOT de los GADs, tanto las guías metodológicas, como otras herramientas, entre las que se encuentra el Porcentaje de Cumplimiento de Contenidos (PCC) y el Índice de Cumplimiento de Metas (ICM) que utiliza la SENPLADES para el seguimiento de las planificación de los GADs, mantienen inconsistencias que no ayudan a la consolidación del proceso.

Del análisis de los PDOTs de los Municipios de la Provincia de Guayas, Arias verifica que existe un bajo cumplimiento en cuanto a contenidos. Asimismo, comprueba la dificultad de mantener los planes y proyectos definidos cuando se produce el cambio de gobierno en 2014, produciéndose reprocesos e incumpliendo los objetivos de mediano y largo plazo.

Esto demuestra que la existencia de una profusa normativa en materia de OT (Constitución Nacional, COOTAD, COFP, PNBV, PDOT de los GADs, entre otras), no garantiza su efectiva implementación. Ver Gráfico N° 39.

Gráfico N° 39: Ciclo de la Política de OT en Ecuador a 2017: Nivel Nacional y GAD Municipales



Elaboración propia en base a Marco Normativo de Ecuador analizado y Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:44

CAPÍTULO VI APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA A LAS POLÍTICAS Y/O PLANES DE OT

1. DEFINICIÓN DE CRITERIOS DE HÁBITAT A PARTIR DE LOS OBJETIVOS DEL SOT

El Sistema de OT, definido a partir de la visión teórica del hábitat y del desarrollo territorial sostenible, constituye el modelo ideal al que se pretende llegar y es el que servirá de base para poder comprobar la brecha existente entre lo que la teoría sostiene y lo que se ejecuta en la realidad.

El análisis de la política y/o planes de OT en los países seleccionados permitió conocer el estado de situación actual en lo referente al hábitat y al proceso de OT.

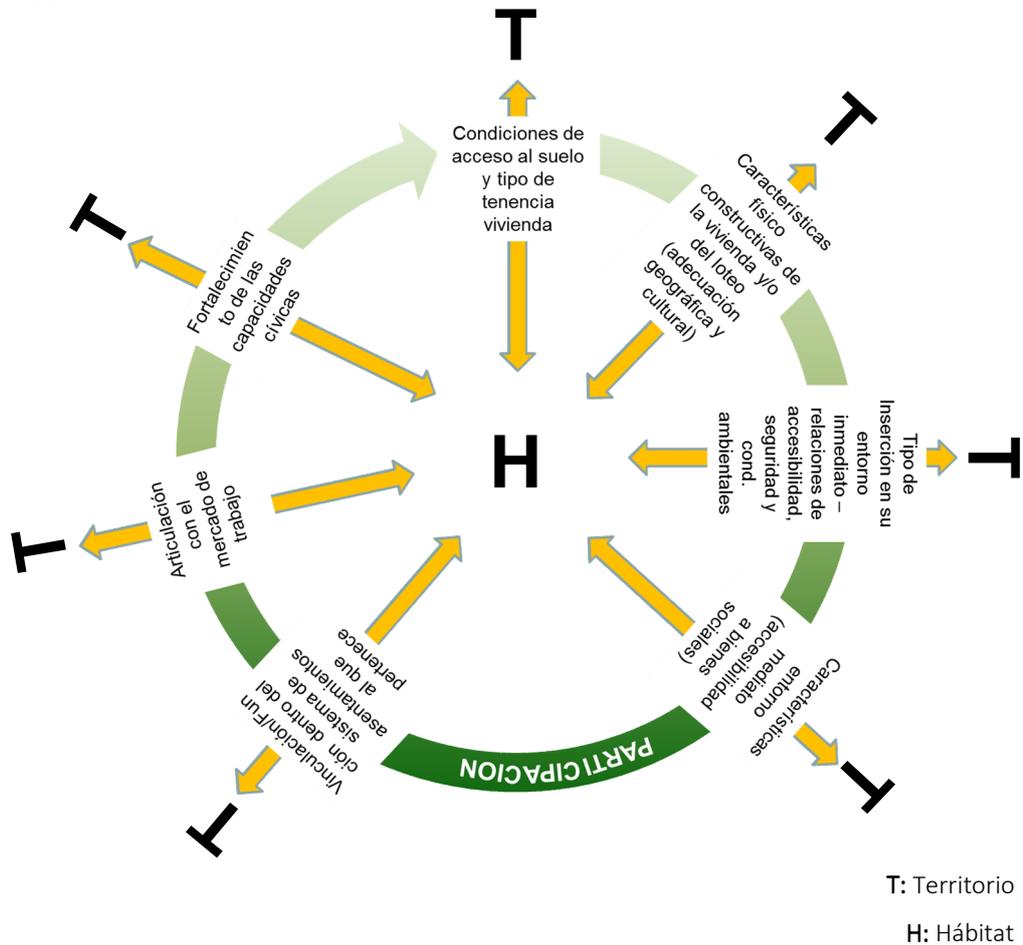
En este capítulo se pretende comprobar la hipótesis comparando las normativas y/o instrumentos de OT con el modelo conceptual-relacional o Sistema de Ordenamiento Territorial, que sintetiza los objetivos que se consideran deben estar presentes para lograr una concepción integral y sistémica del Hábitat Adecuado y un Desarrollo Territorial Sostenible.

Cabe recordar, que el concepto de “Hábitat Adecuado” adoptado en esta investigación se funda en la **teoría crítica** de la Escuela de Frankfurt, bajo la cual el conocimiento científico se encuentra atravesado por lo histórico-social, la contingencia, la interpretación y la responsabilidad moral y política; así como en una **ética territorial bioplural** donde se reconoce la pluralidad de valores y saberes. Esta concepción supone repensar el modo de construir el hábitat humano poniendo en consideración los derechos de habitar del conjunto de todos los seres vivos y no vivos con los que conformamos una comunidad.

El hábitat tiene un sentido dinámico ya que el sitio donde habita una persona, es aquel donde construye su cotidianeidad (vivienda, entorno, asentamiento urbano y/o rural de pertenencia); y debe permitirle el desarrollo de sus capacidades de manera inclusiva y equitativa. Es por ello que se entiende que la construcción de los factores que lo componen

debe realizarse desde una **concepción integrada y participativa**, sustentada en una **democracia plena**.

Gráfico Nº 40: Concepción interescalar de los factores que componen el hábitat adecuado



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

El acceso a un hábitat adecuado, como derecho ontológico de todo ser humano, supone la definición de mecanismos de accesibilidad universal al mismo, atendiendo las particularidades que le son propias a cada grupo social, comunidad y territorio. Para poder lograr este objetivo es necesario un cambio conceptual en las políticas públicas; debiendo pasar de una visión sectorial enfocada en el “producto” (vivienda, escuela, centro de salud, etc.) hacia una **visión integrada y transversal de la problemática social territorializada**. Este enfoque es superior a anteriores visiones sectoriales ya que las integra de manera

sistémica y parte de reconocer a la comunidad como actor clave para la resolución de sus propias carencias de hábitat.

Dentro de la Política de OT, los actores y fuerzas contrapuestas que configuran el **hábitat**, deben contemplarse de forma sistémica a fin de definir herramientas que otorguen a las condiciones de localización de la vivienda la importancia que ameritan; reconociendo e implementando acciones concretas que modifiquen la fuerte relación que existe entre el **mercado de suelo - el mercado de la vivienda y la vulnerabilidad de los grupos más carenciados** que tienden a localizarse en áreas de deterioro ambiental y/o riesgo.

El hábitat como concepto y como espacio de vida, debe ser considerado dentro de la política de OT de manera integral, desde el análisis diagnóstico hasta la definición de acciones, para lo cual los factores que lo componen deben ser abordados interescalarmente logrando formular una **política específica de hábitat** concurrente con la Política de Ordenamiento Territorial.

Para la efectiva implementación de dicha política es clave la definición de competencias de las instituciones involucradas; la definición de criterios que permitan generar un sistema de prioridades y un plan de acción plurianual interinstitucionalmente concertado; el fortalecimiento de las capacidades tanto institucionales como ciudadanas; la implementación de mecanismos de participación de la comunidad en la construcción de su propio hábitat; la definición de procedimientos claros y funcionales; y el diseño de fuentes de financiamiento sostenibles.

El acceso universal a un hábitat adecuado se interrelaciona con los objetivos de gobernanza territorial, cohesión territorial y manejo sustentable de los bienes comunes naturales identificados en el SOT, a partir de los cuales se definen los criterios generales y específicos que deben ser contemplados en una política de OT y/o planes de OT.

1.1 Gobernanza Territorial: criterios para la consecución de un HA

La diferencia entre los conceptos gobierno y gobernanza según Farinós responde a que:

El **Gobierno** refiere a la presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento; y la **Gobernanza** refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. (Farinós Dasí, 2008:12)

Otra definición que cabe mencionar, es la que se adopta en el marco del Proyecto de “Análisis comparativo franco chileno de dos instrumentos de desarrollo territorial: PER (Francia) y Cluster (Chile)” en el cual la gobernanza territorial se define como:

Un proceso dinámico de coordinación (jerarquía, conflictos, diálogos) entre actores públicos y privados con múltiples identidades y recursos (en el sentido más amplio: poder, relaciones, conocimiento, estatus, capital financiero) asimétricos en relación con desafíos territoriales y territorializados. La gobernanza territorial apunta a la construcción colectiva de objetivos y acciones elaborando dispositivos (ordenamiento de procedimientos, de pasos, de conocimientos, de saberes y de información) múltiples que se basan en aprendizajes colectivos y participan en las reconfiguraciones, innovaciones institucionales y organizacionales dentro de los territorios. (Chia et al., 2016:28)

Según sus autores, el carácter amplio de esta definición se debe a la ambición de entender a la gobernanza como un proceso dinámico, tratando de especificar el conjunto de los componentes que interactúan.

La gobernanza territorial se sustenta en la legitimidad del sistema jurídico / político / institucional del OT basada en la construcción de consensos¹⁰³ y en el grado de armonía entre la gestión - gobierno territorial y la Sociedad Civil en ejercicio de una democracia plena¹⁰⁴.

El gobierno territorial debe diseñar mecanismos de participación en todo el ciclo de la política (planificación, ejecución y control); sustentados en el fortalecimiento de las Instituciones del Estado, la consolidación de redes entre actores públicos y privados y el fortalecimiento de los canales de información ciudadana.

Un aspecto importante de la gobernanza territorial es que, en la medida en que logran los gobiernos su implementación, se reduce el grado de corrupción. La corrupción en general

¹⁰³ Un **consenso** supone un acuerdo logrado entre todas las partes debidamente representadas; a diferencia de la *concertación* que en muchos casos es entendida como un pacto que no siempre representa a todas las partes.

¹⁰⁴ **Democracia plena o de ciudadanía** es una democracia de autodeterminación, justicia social, libertad de opinión y respeto por los derechos humanos (OEA y PNUD, 2009 citado por Massiris, 2012: 39)

está asociada con “regímenes políticos con bajos índices de libertad y apertura, severos problemas de institucionalización, bajo índice de desarrollo humano e insuficientes niveles de confianza interpersonal y hacia las instituciones” (Tanzi, 1994; Johnston, 1986; Morris, 2004 citados por Morales Quiroga, M.: 2009:211).

Según el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) son cinco (5) los principios que constituyen la base de una buena gobernanza:

Apertura o transparencia basada en mecanismos de comunicación e información de libre acceso y en mecanismos de control de gestión a partir de la implementación de diferentes instrumentos y tecnologías;

Participación ciudadana activa, autónoma y bien informada en todas las fases del proceso político.

Responsabilidad en función de una clara determinación de incumbencias y roles;

Eficacia en la definición e implementación de medidas en función de objetivos claramente definidos, planificación a diferentes niveles, evaluación de sus futuros impactos y definición de mecanismos de financiamiento con sostenibilidad en el tiempo que incluyan la articulación público – privada; **y eficiencia** a través de la coordinación multinivel (vertical) y cooperación transversal o intersectorial (horizontal) de las diferentes unidades administrativas involucradas.

Coherencia¹⁰⁵ en la definición e implementación de las políticas y acciones para lo cual se requiere de liderazgo político, responsabilidad institucional y flexibilidad que permita incorporar las especificidades territoriales locales pero evitando las visiones sectoriales.

La aplicación de estos 5 principios refuerza los principios de **proporcionalidad y subsidiariedad**: la elección del nivel en el que ha de actuarse y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos.

La gobernanza como sistema, según Farinós (2008:13) no permanece inamovible a través del tiempo sino que incorpora nuevas prácticas e innovación tecnológica que pueden ser introducidas como cambios radicales o progresivos. Estos cambios generan nuevos estilos de toma de decisiones que finalmente se incorporan y consolidan como formas de gobierno y deben ser interpretadas como práctica / proceso:

La puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de

¹⁰⁵ **Coherencia**: relación lógica entre dos cosas o entre partes o elementos de algo, de modo que no se produce contradicción ni oposición entre ellas.

consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. (Farinos, 2008:14)

En este sentido, señala que autores como Healy (1997) hablan de planificación colaborativa y afirma que la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial.

Por otro lado, si se considera lo expuesto por la “Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico”¹⁰⁶, la gobernanza es el mecanismo para llegar a la gobernabilidad o buen gobierno. Y el **Buen Gobierno**, según la antedicha Comisión, tiene ocho (8) características principales: Participación / Legalidad / Transparencia / Responsabilidad / Consenso / Equidad / Eficacia y Eficiencia / Sensibilidad. Además debe incorporar mecanismos para la reducción de la corrupción; tener en cuenta a la minoría en los procesos de participación y a los más desfavorecidos; y planificar las necesidades presentes y las futuras.

En el trabajo denominado “Una Gestión del Hábitat sustentada en la coordinación multinivel de políticas y programas intersectoriales”, que reúne los resultados de tres tesis doctorales¹⁰⁷ y fue presentado en el “XV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio” (2018, noviembre) en Santiago de Chile, se expresa que:

La naturaleza del Ordenamiento Territorial sustentada en la complejidad del territorio, plantea la necesidad de una política más integral y sistémica, transversal a las políticas sectoriales, porque necesita concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados.

Ya no es viable mantener la lógica del Estado de Bienestar ni del modelo del Estado empresario, lo que lleva a repensar el rol del Estado porque “ni la planificación científica tradicional (razón positiva), ni la libertad de los mercados autorregulados (razón natural) son respuestas satisfactorias a la complejidad de la vida humana” ni tampoco al territorio en donde se desenvuelve. (Pemaán, I. y Giménez, G., 2013:52, citado por Gudiño y otros, 2018)

¹⁰⁶ <https://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>

¹⁰⁷ Autoras: Gudiño, M. E., Liceda, S., García M.E., Cuello, L.

Gudiño (2018), detalla que el modelo administrativo más tradicional (moderno o weberiano) consiste en la constitución de la administración en una organización de tipo burocrática ideal con una segmentación tanto horizontal como vertical, lo que en la práctica ha ocasionado problemas de descoordinación y superposición de competencias debido al diseño de políticas sectoriales verticalistas y sin visión totalizadora (salud, vivienda, energía, industria, etc.). Además, existen dificultades para la incorporación de la tecnología informacional debido a la permanencia de estructuras rígidas.

Recién a mediados de la década de los años noventa surge el modelo de gobierno denominado “gobernanza moderna”, “nueva gobernanza” o “gobernanza multinivel” (cuando interactúan diferentes unidades administrativas), “gobierno relacional” o “gobierno en redes” o “Estado facilitador” o “Estado coordinador”; concepción del Estado muy en ciernes en América Latina.

Vinculando lo desarrollado precedentemente con el “modelo conceptual-relacional”, podemos decir que dentro del “Sistema de Ordenamiento Territorial” (SOT), el Subsistema de Política de OT (leyes, reglamentos, instrumentos, configuraciones administrativas y organizaciones) debe basarse en una **gobernanza territorial multinivel** que permita la definición y posterior implementación de la Política transformándola en una política de estado¹⁰⁸. Consecuentemente, para el logro al acceso de un hábitat adecuado, la política de OT debe incluir la visión del hábitat desde su génesis, e instrumentos que viabilicen su gestión integrada.

A partir de lo desarrollado en función del Objetivo de Gobernanza Territorial del SOT, es que se definen los siguientes criterios para la consecución de un hábitat adecuado:

¹⁰⁸ Según Cueto y Guardamagna (2013:75-78) una **Política de Estado** es el resultado de un proceso socio político no exento de la “conflictividad de base que se produce y reproduce en el ámbito de las políticas”, a partir de la cual se llega al consenso en una co-construcción Estado/Sociedad permanente; donde el Estado debe conducir el proceso más allá del componente ideológico de un gobierno, encarnando valores de la sociedad que perduran en el tiempo. Las Políticas de Estado tratan de definir criterios para resolver problemas de carácter estructural para el desarrollo de una Sociedad.

Tabla Nº 4: Criterios para el logro de una Gobernanza Territorial y un Hábitat Adecuado

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS
Apertura y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar mecanismos de comunicación e información de libre acceso. • Innovación tecnológica (inteligencia gubernamental). • Incorporar mecanismos de control de gestión. Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial. Presupuesto Participativo.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar mecanismos de participación ciudadana en todo el ciclo de la Política de OT y Hábitat (identificación del problema, formulación, adopción, implementación, evaluación y reformulación de la política¹⁰⁹). Consulta pública, Talleres Participativos, Audiencia Pública, otros. • Garantizar la participación de los grupos minoritarios y más vulnerables en los procesos de planificación del territorio y el hábitat. • Generar políticas públicas que permitan la participación activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la definición de su propio hábitat. • Definir instrumentos de coordinación, complementación y concertación que permitan el logro de acuerdos y preferentemente de consensos.
Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar roles y competencias de los actores con incumbencia en la planificación y construcción del hábitat (organismos públicos de diferentes niveles, privados, OSC, ciudadanos). Responsabilidad Compartida.
Eficacia y Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar la metodología del OT para la definición de instrumentos de planificación territorial (diagnóstico territorial interescalar - integrado, escenarios - modelos, funciones del sistema territorial). • Cooperación transversal o intersectorial de las diferentes políticas sectoriales con la Política de OT y de Hábitat. • Régimen de prioridades¹¹⁰ sustentadas en Planes de OT y criterios técnico - científicos. • Definir instrumentos operativos flexibles que permitan dar solución integrada a problemáticas territoriales y de hábitat concretas, a partir de la adopción de criterios técnico – científicos de cumplimiento obligatorio. • Coordinación multinivel (vertical) de los organismos públicos y privados involucrados. Instrumentos de Coordinación y Complementación. Plan de Acción Plurianual en materia de OT y Hábitat. • Instrumentos de Seguimiento, Revisión y Control. • Sostenibilidad del sistema de financiamiento. Articulación

¹⁰⁹ Ciclo de la Política según Cueto: 2012; en base a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:241

¹¹⁰ La CEPAL (2001:18-21) define que la participación y la eficiencia en los Planes de OT confluyen en la definición de un **régimen de prioridades** a partir de la adopción de objetivos, criterios e instrumentos y de una flexibilidad operativa. El concepto de **flexibilidad** remite a la capacidad de adaptación dentro de los márgenes (criterios) previamente establecidos y debe fundarse en un soporte inamovible expresado en la Constitución Política, el Marco Normativo vigente y la legitimación social dada por la participación. Así un Plan de OT se compone por **componentes estructurales** (estrategia a largo plazo, modelo territorial, seguridad jurídica) y por **componentes de innovación** de carácter flexible (dan cuenta de la contingencia del plan, estrategia inmediata caso por caso, planes especiales, instrumentos operativos).

	<p>público – privada. Enfoque territorial vinculante para la asignación presupuestaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las Instituciones del Estado: transparencia procedimental, carrera administrativa, concursos, definición de roles y funciones claras y adecuación de procedimientos para generar coordinación interna e interinstitucional.
Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación integrada de la Política de OT y de Hábitat con carácter transversal a las políticas públicas sectoriales. • Definir mecanismos de coordinación y complementación. Concertar un Plan Plurianual de Actuaciones en materia de Hábitat para lo cual se necesita de liderazgo y compromiso institucional.
Legalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrencia del Marco Legal de OT con el de Hábitat. • Congruencia de la normativa relacionada a los usos del suelo. Adecuación de la normativa urbanística y catastral vigente a los Planes de OT y Leyes de OT y Hábitat en sus diferentes escalas territoriales de gobierno. • Instrumentos de Control concomitantes¹¹¹.
Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Generar políticas de acceso a bienes sociales y a vivienda contemplando la diversidad de carencias existentes. • Consolidar redes de actores públicos y privados y generación de cadenas de valor. • Definir instrumentos operativos (económicos, de planificación, de regulación y control, otros) que potencien actividades económicas en áreas deprimidas del territorio o para generar nuevas centralidades según los POT. • Articular las políticas públicas sectoriales con la normativa de OT y Hábitat y los mercados del suelo, implementando instrumentos de base suelo que permitan mayor equidad en el acceso a suelo servido de bienes sociales. • Incorporar procesos de autogestión del hábitat ya la economía social y solidaria (ESS) en programas de asistencia financiera para la construcción de viviendas.

Elaboración propia en el marco de la presente investigación

1.2 Cohesión Territorial: criterios para la consecución de un HA

La **cohesión territorial** es entendida como la superación de las desigualdades socio territoriales, para lo cual, la planificación de las políticas públicas debe partir de una gobernanza territorial donde la coordinación multinivel y cooperación transversal de las políticas sectoriales toma especial relevancia. Es por ello que los conceptos de “gobernanza” y “cohesión” territorial presentan dificultad para definirse el uno sin el otro.

¹¹¹ Concomitante: Del lat. *concomitans*, *-antis*, de *concomitari* 'acompañar'. 1. Adj. Que aparece o actúa conjuntamente con otra cosa. (RAE)

La cohesión territorial como concepto, es introducido en el “Tratado de Lisboa” (firmado en 2007 con entrada en vigor en 2009) como la tercer dimensión de la cohesión europea en vinculación con un desarrollo sostenible y más equilibrado de los territorios. En un primer momento, la política de la Unión Europea se enfocó en la **cohesión económica** de los Estados miembros instituyendo la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir de la firma de los “Tratados de Roma” (1957). En un segundo momento (años 70 aprox.) se coloca al centro del debate la necesidad de definir instrumentos de **cohesión económica y social** como expresión de solidaridad, apuntando a reducir las diferencias estructurales entre regiones.

En el año 2008 el “Libro Verde sobre la cohesión territorial - convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), expresa claramente la necesidad de entender la cohesión económica y social de la UE desde un punto de vista territorial; **interpretando la diversidad territorial como un activo y contemplando la necesidad de que todas las personas, no importa donde vivan, tengan igualdad en el acceso a los bienes sociales**. Para ello enfatiza la necesidad de contar con un enfoque integrado de los problemas, así como en la cooperación entre distintas escalas de gobierno y coordinación de políticas, de acuerdo al principio de subsidiariedad. El reto que propone es:

Garantizar un **desarrollo territorial equilibrado y sostenible** de la UE en su conjunto, fortaleciendo su competitividad económica y su capacidad de crecimiento, respetando a la vez la necesidad de conservar sus activos naturales y garantizando la cohesión social. Esto supone evitar excesivas concentraciones de crecimiento y facilitar el acceso a las crecientes ventajas de los centros urbanos en todos los territorios”..... para lo cual se hace indispensable “conectar territorios” que actualmente significa “más que garantizar unas buenas conexiones de transporte intermodal... un acceso adecuado a servicios como la asistencia médica, la educación y la energía sostenible, acceso a internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y fuertes vínculos entre las empresas y los centros de investigación. Todo esto es fundamental asimismo para abordar las necesidades especiales de los grupos desfavorecidos. (CCE, 2008: 6,7)

Hace énfasis en que, tanto los problemas medioambientales como los de conectividad y concentración, sólo se pueden abordar eficazmente mediante la cooperación de actores públicos y privados de diversos niveles.

Para tomar en consideración estos y otros problemas eficazmente hace falta una respuesta política en una escala geográfica variable, que incluya en ciertos casos la cooperación entre las autoridades locales vecinas, en otros entre países e incluso en otros entre la UE y los países vecinos.(CCE, 2008:8)

El concepto europeo de cohesión social y territorial no puede usarse sin las modificaciones necesarias para adaptarlo a las características económicas, sociales y territoriales propias de América Latina, con desigualdades estructurales reflejadas en una cada vez mayor segregación socioterritorial. Es por ello que el abordaje de la cohesión social en AL es un tema de debate cuya construcción con pertinencia regional adquiere fundamental relevancia.

Entre los fenómenos que están amenazando a la cohesión social se pueden mencionar especialmente la profundización de las brechas sociales y culturales, la corrosión de la gobernabilidad, la erosión de las fuentes tradicionales de pertenencia y la desconfianza ciudadana en las instituciones. (CEPAL, 2010: 13)

En el debate para la construcción de un concepto apropiado para la Región, varios autores ahondan en factores como el grado de maduración de las democracias; la institucionalidad; la subjetividad y sentido de pertenencia reflejada en la identidad; y la importancia del reconocimiento del otro en la construcción de legitimidad. (Sorj y Martuccelli, 2008; Tironi, 2008; Hopenhayn, 2007 citados por CEPAL, 2010). La cohesión social, según CEPAL, se define como:

La dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan. Esto implica entonces que el concepto de cohesión social se construye sobre la base de tres pilares: **brechas, instituciones y pertenencia**; y de manera más crucial, sobre la base de su interacción. (CEPAL, 2007 citada por CEPAL, 2010:22)

Estos pilares generan un sistema de indicadores que debe ser profundizado: “para cada proceso nos podemos preocupar de cómo se realiza socialmente (instituciones), cuáles son sus resultados objetivos (brechas, distancia) y cuán integrados a ellos se sienten las personas (subjetividad)”.(CEPAL, 2010:18)

Al tratar la **dimensión espacial** de la **cohesión social**, la CEPAL (2010) analiza los vínculos entre la cohesión social y el nivel de segmentación en el mercado laboral, en los servicios sociales fundamentales y el nivel de segregación residencial¹¹²; siempre en el ámbito urbano.

Explica que el interés de académicos y responsables públicos en la **segregación residencial de las ciudades** se debe a que potencia la desigualdad, la segmentación de los servicios y la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estos efectos producen el debilitamiento de patrones de convivencia, el aumento de la inseguridad y mayor inequidad hacia el interior de las ciudades. Subyace a estos procesos la posibilidad de una lógica de funcionamiento de nuevas modalidades de acumulación y crecimiento que deberá ser desactivada a través de políticas de mediano y largo plazo para evitar que se siga consolidando esta tendencia.

Concluye en la dificultad de analizar las causas de la segregación residencial socioeconómica debido a la multidimensionalidad de sus principales determinantes que involucran factores históricos, culturales, topográficos, sociales, demográficos, políticos y económicos.

En otro orden, varios autores afirman que la **cohesión territorial** puede lograrse a partir de un mínimo de existencia de **cohesión social** que permita compartir por parte de los actores sociales una visión futura de sus proyectos de vida por más diferentes que estos sean (Esteve, P., 2011:1 citado por Cabeza Morales, I., 2015:3). De este modo se hace necesaria la **solidaridad territorial** definida como "la acción conjunta de las entidades territoriales y las unidades de administración territorial, para la realización de tareas y obras necesarias al bien común" (Borja 1999:155 citado por Cabeza Morales, I., 2015:3).

El concepto de cohesión territorial, tal como lo explica Cabeza M.I. (2015), se asocia a una **gestión integrada del territorio** pero además involucra la **articulación y participación de los actores territoriales** en función de consolidar un proyecto territorial compartido:

La cohesión territorial incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial, mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la creación de

¹¹² **a) diferenciación:** simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales; **b) segmentación:** agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el pasaje de una a otra categoría y, por consiguiente, a la interacción entre miembros de esas categorías en los espacios donde se desarrolla la actividad segmentada (trabajo, educación, salud, transporte, esparcimiento, entre otros); y **c) segregación:** añade a los anteriores la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o fortalecer las barreras que segmentan los espacios. (CEPAL, 2010:44)

poder a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales. (Bermejillo, 1996:30 citado por Cabeza M.I., 2015:5).

Asimismo define a la **cohesión territorial** como el “deber ser” del desarrollo territorial para el logro del **equilibrio territorial** como fin último objeto de la cohesión, entendiendo que la cohesión territorial se proyecta como:

Un mecanismo para lograr una gestión, circunscrita en lógicas del sistema territorial que **propendan más que por la integración funcional del territorio, por la sostenibilidad y la equidad territorial**; es decir, la disminución de los desequilibrios entre las dimensiones y al interior de éstas. (Cabeza M.I., 2015:6)

Puede concluirse entonces, que la cohesión territorial implica la distribución de los beneficios económicos de manera equilibrada en el territorio a fin de potenciar el equilibrio territorial a partir de la vocación de cada territorio y de su función y complementariedad con el sistema de asentamientos de pertenencia. Además debe abordar los factores que componen un hábitat adecuado de manera integral, con adecuación cultural y pertinencia geográfica hacia el interior de los territorios. La base de esta cohesión se encuentra en la participación a fin de lograr una visión de futuro compartida por todos los actores sociales, sin menoscabo de sus diferencias.

A través de la gobernanza territorial, se garantiza la viabilidad y gobernabilidad de las actuaciones definidas para un mediano y largo plazo a fin de lograr la cohesión territorial. El desarrollo económico deja de ser un fin último, toda vez que se encuentra enmarcado en los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia cuyo fin es la cohesión territorial.

En el marco de un estudio comparado sobre la “Legislación e Institucionalidad del Ordenamiento y Desarrollo Territorial de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea” (Venere, E.:2011:175) se estudia el grado de cohesión territorial a partir del análisis situacional de la institucionalidad, la legislación, los mecanismos de gobernanza multinivel y los instrumentos existentes en materia de ordenamiento territorial.

En AL el nudo crítico que se presenta, en cuanto al acceso a bienes servidos y a una vivienda localizada en un lugar que contenga las características necesarias para el logro de un hábitat adecuado, es la alta estratificación social generada por el mercado del suelo.

Para regular el mercado del suelo, es el Estado uno de los actores más influyentes, a pesar de tomar un rol aparentemente neutro...

”El Estado actúa como un agente constructor y proveedor de equipamiento, infraestructuras y servicios urbanos, como regulador de las actividades urbanas a través de las normas urbanísticas y como agente fiscal a través de los impuestos y tasas. ... Se puede utilizar un amplio menú de herramientas para la recuperación de plusvalías y por ende para mejorar las condiciones de financiamiento de la administración local”. (Reese, E. 2005:9 citado por Liceda, S. 2011:60).

El rol del Estado es generar mecanismos que trasciendan la lógica del mercado e incorporar la defensa de los llamados “derechos difusos de la ciudadanía”, específicamente en cuanto al acceso universal a un hábitat adecuado, donde el mercado del suelo juega un papel condicionante para la localización, sobre todo de los grupos más vulnerables.

Para el logro de una cohesión territorial o de los llamados “territorios de inclusión” se consideran los siguientes criterios en base a lo analizado precedentemente:

Tabla Nº 5: Criterios para el logro de la Cohesión Territorial y un Hábitat Adecuado

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS
Equilibrio Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso universal a bienes sociales de calidad, como asistencia médica, educación, esparcimiento, acceso a internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y vínculos de cercanía entre el lugar de residencia y opciones de empleo; integración territorial a través de una movilidad urbana e interurbana sostenible, etc. • Optimizar el capital territorial. Comprensión integral del territorio y definición de funciones territoriales de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones y bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad. • Priorizar acciones en base a considerar los grupos más vulnerables de la sociedad y los grados de riesgo por localización en áreas de alta peligrosidad por amenazas naturales, antrópicas y/o contaminación. • Generar acciones tratando de propiciar la heterogeneidad socio-

	territorial.
Gestión Integrada del Territorio y el Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción del territorio como una unidad sistémica. • Concepción del Hábitat como Subsistema parte del SOT: integralidad en el análisis, planificación y definición de las políticas públicas sectoriales que responden a los factores que componen un hábitat adecuado. • Integración Orgánica: coordinación transversal y pertinencia en la gestión del territorio y el hábitat evitando superposición de competencias. Clara definición de roles territoriales. • Unicidad procedimental: definir tipos y niveles de actos administrativos según competencias claramente definidas, sin omisiones o superposiciones. • Integración operativa: concurrencia y coherencia de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat definidos a diferentes escalas de gobierno territorial (del nacional al local). Coordinación multinivel y generación de sinergias entre las políticas impulsadas desde los distintos niveles de gobierno (local – subnacional – nacional). • Principio de congruencia de la normativa relacionada a los usos del suelo. Adecuación de la normativa urbanística y catastral vigente a los Planes de OT y lineamientos y objetivos para la gestión integrada del hábitat y el ambiente.
Pertinencia socio-territorial en la definición del hábitat	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación geográfica y ambiental de las soluciones de hábitat definidas según la especificidad de cada territorio. • Adecuación cultural en la definición de las intervenciones asociadas al hábitat a partir de la articulación y participación de los actores sociales en la definición de su propio hábitat. • Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación y participación proactiva de los actores sociales involucrados en la definición de su propio hábitat. • Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo) a partir de la articulación y participación de los actores territoriales en la definición de los instrumentos de OT. • Definición de espacios públicos seguros generando actividades que propicien el encuentro y uso compartido. Consideración de estándares internacionales para la definición de espacio verde por habitante. • Empoderamiento de las Organizaciones locales. Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación, participación y capacitación.

Elaboración propia en el marco de la presente investigación

1.3 Manejo Sustentable de los Bienes Comunes Naturales: criterios para la consecución de un HA

El modelo conceptual – relacional reconoce que el **marco ecológico** presenta una dinámica propia, la cual no es coincidente con los procesos sociales y económicos; más que un vértice en el triángulo clásico del equilibrio entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales, es

el cimiento que sustenta cualquier estrategia de desarrollo. **Esto fortalece la visión de que la sustentabilidad de las políticas solo puede lograrse desde una concepción bioplural en el marco de un Desarrollo Territorial Sostenible.**

A escala macroeconómica, los criterios de sustentabilidad se basan en considerar acciones para el decrecimiento planificado del extractivismo y en medidas que tiendan al logro de la soberanía alimentaria.

A nivel de política de OT, se debe propiciar el equilibrio territorial evitando las grandes concentraciones poblacionales, para lo cual es necesario potenciar redes de asentamientos humanos de diversas jerarquías, a partir de identificar sus funciones y complementariedad dentro del sistema de pertenencia.

El territorio debe analizarse de manera integrada considerando su capacidad de acogida respecto de las actividades humanas; comprender la interdependencia de los espacios urbanos con el territorio rural y natural circundante; y priorizar acciones en función de proteger la biodiversidad, los recursos hídricos y un aprovechamiento racional del uso del suelo, logrando la mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas.

En cuanto a la **concreción del hábitat humano**, los criterios a aplicar deben contemplar las condiciones del medio a fin de hacer una apropiación adecuada del espacio; reconociendo el derecho de habitar de los otros seres vivos y no vivos dentro de la “comunidad”.

Avances en esta materia se presentan en una investigación previa (Liceda, 2011), en la cual se definen criterios técnico – científicos para el análisis de localización de conjuntos habitacionales, que contempla de manera integrada los factores que componen el hábitat. La misma conforma un Instrumento de Evaluación y de Gestión que ha sido probado en más de 300 terrenos y actualizada en función del proceso de Ordenamiento Territorial que se está llevando a cabo en Mendoza, con una retroalimentación permanente. La Agencia Provincial de OT lo ha considerado como parte de una propuesta de Procedimiento de “Apto Técnico de Localización Integrado” por lo que se ha presentado a los Municipios que ya cuentan con su Plan Municipal de OT para que lo prueben en casos concretos y emitan aportes de considerarlo oportuno. Asimismo ha sido puesto a consideración de la Comisión de Análisis Normativo creada por Ley N° 8999 para definir su implementación.

A partir de lo desarrollado en función del Objetivo de Manejo Sustentable de los BCN del SOT, es que se definen los siguientes criterios para la consecución de un hábitat adecuado:

Tabla N° 6: Criterios para el logro del manejo sustentable de los Bienes Comunes Naturales y un Hábitat Adecuado

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS
Decrecimiento planificado del extractivismo	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar la matriz productiva en función de las aptitudes y vocación del territorio. • Identificar cadenas de valor creando oportunidades para los sistemas productivos de pequeña escala, afirmando procesos de desarrollo local y empleo genuino. • Definir acciones para el logro de la soberanía alimentaria.
Integralidad en la planificación del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Promover en la definición de las políticas, la utilización de energías renovables y mecanismos de mitigación y adaptación al CC. Especialmente, las relacionadas a la generación de energía, infraestructuras de servicios y materiales de construcción. • Propiciar el equilibrio territorial evitando las grandes concentraciones poblacionales, para lo cual es necesario potenciar redes de asentamientos humanos de diversas jerarquías a partir de identificar sus funciones y complementariedad dentro del sistema de pertenencia. • Comprender integralmente el territorio, identificando las externalidades del sistema urbano sobre el territorio rural y natural, evitando el crecimiento de las fronteras urbanas, incompatibilidades de usos y deterioro ambiental. • Contemplar acciones en función de proteger los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos hídricos. • Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas. • Evaluar de manera integrada el riesgo (por amenazas naturales y/o antropogénicas) previo a la definición de localización de las actividades (residenciales, turísticas, comerciales, etc.) a fin de disminuir la vulnerabilidad tanto de los asentamientos humanos como del medio natural. • Considerar criterios técnico – científicos tales como capacidad de acogida y aptitud del suelo para la delimitación de áreas, clasificación y zonificación de usos del suelo, localización de proyectos habitacionales, conjuntos inmobiliarios; otros.

Respeto por las características intrínsecas del medio en la construcción del habitar	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir urbanísticamente contemplando la adecuación a las características geográficas y climatológicas del lugar. • Adecuar las soluciones constructivas a las condiciones naturales del lugar: inserción, diseño y arquitectura sustentables. • Implementar procedimientos de control: Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial de los proyectos propuestos que contemple variables no sólo del sitio de inserción sino también de su entorno. • Planificar la accesibilidad a las infraestructuras básicas (vial, electricidad, agua potable, evacuación de efluentes, gas natural) contemplando la sustentabilidad de los Bienes Comunes Naturales, lo que definirá tanto el sistema de generación de los mismos como la localización de la fuente y traza.
---	---

Elaboración propia en el marco de la presente investigación

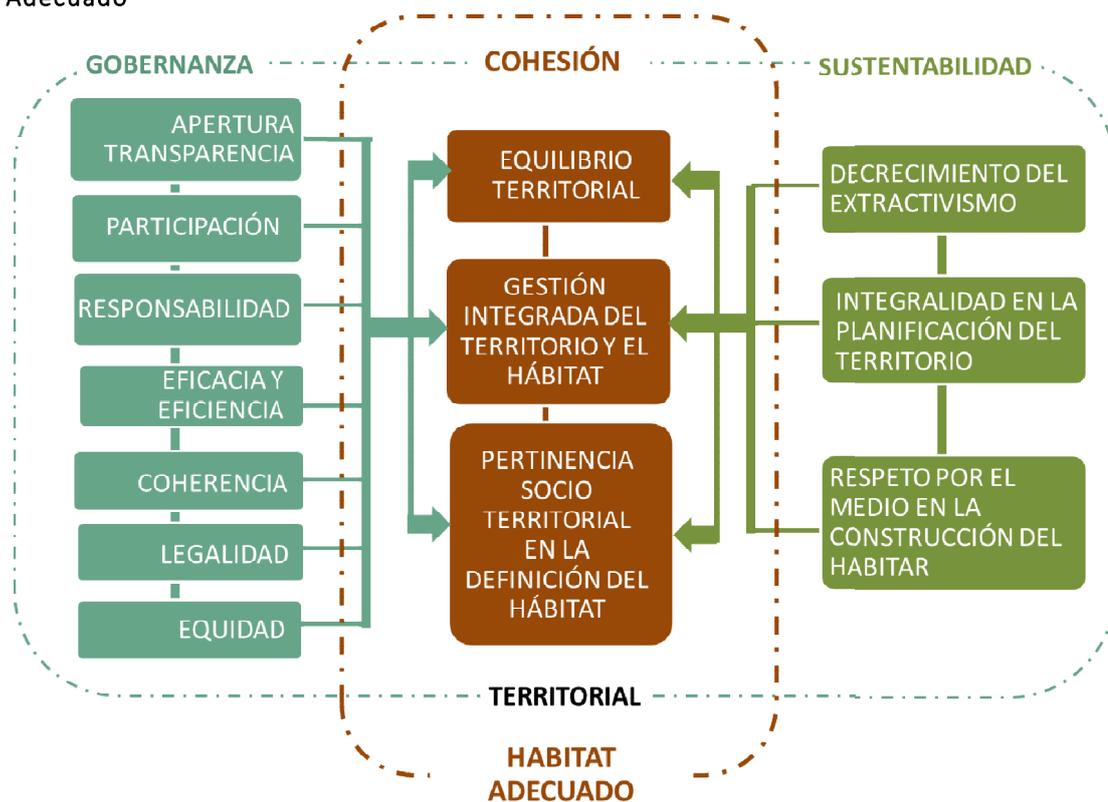
1.4 Integración de Criterios para la consecución de un Hábitat Adecuado

Los criterios generales y sus correspondientes criterios específicos, definidos en función de los objetivos del modelo conceptual-relacional establecido, son interdependientes y conforman un sistema integrado dinámico.

Para la integración de los criterios se entiende que el hábitat adecuado sólo es posible con cohesión territorial; siendo la gobernanza territorial precondition básica para el logro de la misma; y el manejo sustentable de los bienes comunes naturales marco estructurador y base que define el modo de apropiación del espacio por parte del ser humano en el acto de habitar.

Tal como se muestra en la matriz, los criterios correspondientes a los objetivos de gobernanza territorial, cohesión territorial y manejo sustentable de los BCN se encuentran íntimamente relacionados y son fundamentales para la consecución de un hábitat adecuado dentro del marco teórico conceptual adoptado.

Gráfico N° 41: Integración de criterios generales para la consecución de un Hábitat Adecuado



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

Se propone que los criterios generales y específicos definidos sean parte constitutiva de un Plan de OT, algunos como directrices y lineamientos a partir de los cuales podrán determinarse programas y proyectos; y otros plasmados en instrumentos de planificación o instrumentos operativos. Ver Tabla N° 7

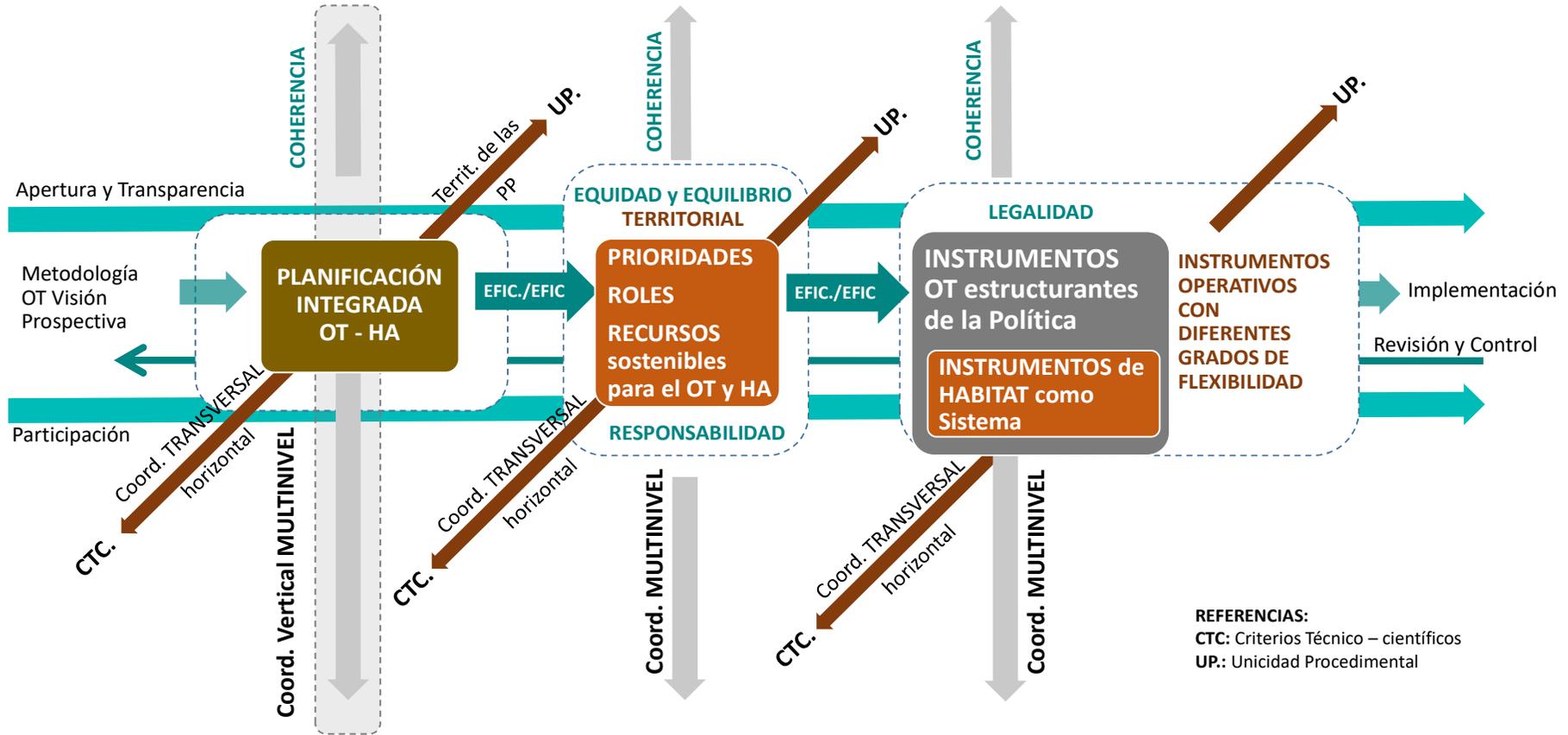
La aplicación de estos criterios para la planificación integrada del Hábitat y el Territorio debe contemplarse desde el inicio del proceso metodológico del OT, es decir, desde el análisis diagnóstico y la planificación de la política, a fin de asegurar su inclusión en los instrumentos de planificación estructurantes y en los instrumentos operativos de modo de hacer viable su implementación, gestión integrada y posterior seguimiento, revisión y control. Ver Gráfico N° 42

Tabla N° 7: Matriz de Criterios Generales y Específicos para la consecución de un Hábitat Adecuado

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA	
		PARTICIPACIÓN			
		INSTRUM. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	INSTRUMENTOS OPERATIVOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL		
EQUIDAD EQUILIBRIO TERRITORIAL	Optimizar el capital territorial . Comprensión integral del territorio y definición de funciones territoriales de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones y bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad.	Concepción del HA como subsistema parte del SOT: integralidad en el análisis y planificación. Aplicación de la Metodología del OT	Instrumentos Económicos	Instrumentos de Seguimiento, revisión y control	Instrumentos de Concertación, Coordinación y Complementación
	Evitar la macrocefalia urbana , para lo cual es necesario potenciar redes de asentamientos humanos de diversas jerarquías a partir de identificar sus funciones y complementariedad dentro del sistema de pertenencia.				
	Identificar las externalidades del sistema urbano sobre el territorio rural y natural . Contemplar acciones en función de proteger los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos hídricos.				
	Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas.				
	Definir Áreas Prioritarias de Intervención Territorial en función del hábitat Asentamientos humanos localizados en zonas de deterioro ambiental y/o alto riesgo comprobado Zonas urbanas deprimidas con indicadores de carencias de hábitat. Centros de servicios rurales o parajes rurales con necesidad de consolidación a fin de generar arraigo. Nuevas centralidades según lo determinado por los correspondientes Planes de OT.				
	Priorizar grupos vulnerables para el otorgamiento de soluciones integrales de hábitat.				
	Definir mecanismos de acceso universal a bienes sociales de calidad , para lo cual es necesario la redefinición de instrumentos operativos e instrumentos económicos de base suelo en función de los objetivos de los Planes de OT.				
Definir acciones que propicien la heterogeneidad socioterritorial .	Sostenibilidad del sistema de financiamiento. Articulación público – público / público -privada. Enfoque territorial vinculante para el otorgamiento de créditos.	Instrumentos de Seguimiento, revisión y control	Instrumentos de CCC	Mecanismos de participación talleres, consulta y audiencia pública, otros	
Definir políticas económicas y obras públicas en servicios e infraestructuras que alienten la utilización de energías renovables y la reducción de GEI .					
Integración Orgánica: gestión del OT y el hábitat como un sistema integrado. Coordinación transversal de las PPS que conforman el hábitat. Clara definición de roles y competencias territoriales.	Unicidad procedimental: tipos y niveles de actos administrativos según competencias territoriales claramente definidas sin omisiones o superposiciones. Implementar mecanismos de control de gestión. Aptos Técnicos Integrados.				
Desarrollar formas de gestión pública colaborativa . Responsabilidad Compartida.					
Integración operativa: concurrencia y coherencia de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat definidos a diferentes escalas de gobierno territorial (del nacional al local). Coordinación multinivel y generación de sinergias.					
Congruencia de la normativa: Definir instancias y plazos para el análisis de la normativa vigente a fin de detectar incompatibilidades y adecuarla a la normativa de OT/Hábitat en sus diferentes escalas territoriales de gobierno.					
Generar mecanismos de evaluación de nuevas legislaciones propuestas en función de potenciales impactos al SOT.					
Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación y participación proactiva de los actores sociales involucrados en la definición de su propio hábitat.		Participación proactiva desde el diagnóstico a la definición del Plan de OT, en otros instrumentos de planificación y en la construcción de su propio hábitat.	Instrumentos de Concertación, Coordinación y Complementación	Consolidar redes de actores públicos y privados.	
Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo) a partir de la articulación y participación de los actores territoriales en la definición de los Planes de OT.					
Empoderar las Organizaciones locales. Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación, participación y capacitación.					
Adecuación cultural de las intervenciones asociadas al hábitat.					
Adecuación a las características geográficas y climatológicas de las intervenciones para la construcción del hábitat.					
Definir espacios públicos seguros generando actividades que propicien el encuentro y uso compartido. Consideración de estándares internacionales para la definición de espacio verde por habitante.					
Planificar la accesibilidad a las infraestructuras básicas contemplando la sostenibilidad de los BCN , lo que definirá tanto el sistema de generación, como la localización de la fuente y traza.					
Adecuar las soluciones constructivas a las condiciones naturales del lugar: inserción, diseño y arquitectura sustentables.					
Fortalecer las Instituciones Públicas: transparencia capacitación, implementación de concursos y carrera administrativa.					

Elaboración propia en el marco de la presente investigación

Gráfico Nº 42: Aplicación de criterios para la planificación integrada del Hábitat y el Territorio



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

2. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE HABITAT A LAS POLÍTICAS Y /O PLANES DE OT

En función del modelo conceptual – relacional del equilibrio entre el DTS – OT – HA, **se analiza la Sustentabilidad en el manejo de los BCN y la Gobernanza Territorial** a partir de la **coherencia** entre los objetivos del OT y los objetivos del Modelo de Desarrollo de cada país analizado.

El PRIMER acercamiento de análisis se basa en el conocimiento del modelo de desarrollo adoptado, la noción de ordenamiento territorial, hábitat y ambiente que se encuentra en la Ley de Leyes de cada país (Constitución), y su relación con la **sustentabilidad en el manejo de los Bienes Comunes Naturales (BCN)** a partir de las medidas efectivamente dispuestas.

El SEGUNDO acercamiento de análisis se basa en comprender si es viable una **Gobernanza Territorial Multinivel y Cooperación Transversal** a partir de identificar si existe coherencia entre la estructuración del sistema de gobierno, la organización territorial del estado y las competencias territoriales otorgadas por el marco normativo para el OT y el Hábitat.

Estos acercamientos están relacionados con la **legalidad** otorgada a través de las normas vigentes y con la **legitimidad** en función de los procesos de participación llevados a cabo; así como en relación a la existencia de un **sistema político – institucional congruente** que sustente la política.

Una vez comprendido el CONTEXTO en que se insertan las Políticas y/o Planes de OT se aborda un TERCER acercamiento, ya más específico, en que se aplican los criterios generales y criterios específicos identificados, para analizar el **contenido de las leyes y/o planes de OT a nivel nacional** existentes por cada país. El objetivo es identificar si en su contenido se contempla al Hábitat como un subsistema dentro del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT).

2.1 Coherencia y Sustentabilidad en el manejo de los BCN

La Constitución – o Ley de Leyes – presenta la noción fundante de los conceptos de ambiente, ordenamiento territorial y hábitat de cada país.

En **Argentina**, la Reforma Constitucional de 1994 incorpora el Art. 41º denominado “cláusula ambiental”. El mismo reconoce el “derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano y equilibrado y la obligación de protegerlo y preservarlo para las generaciones actuales y futuras”. Concepto basado en una visión antropocéntrica del valor de la naturaleza.

Explicita que las “autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. A su vez, en su Art. 124º expone que "...corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

No existe mención directa al Ordenamiento Territorial. En su Art.75, inc.19, 2º párrafo atribuye al Congreso la obligación de promover políticas diferenciadas para lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional. No se hace mención del hábitat como concepto, sí a algunos de los factores que lo componen, de manera individual. En cuanto al ambiente, la Nación tiene la facultad de dictar normas que contengan los **presupuestos ambientales mínimos** y las provincias el dictado de normas ambientales directamente vinculadas con el **buen uso del territorio**. (Art. 41)

En la Constitución Política de **Chile** se menciona en su Art. 19 inc. 8º) el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. En su Art. 115 expresa la necesidad de observar el principio básico de desarrollo territorial armónico y equilibrado al interior del territorio nacional. No se menciona el ordenamiento territorial ni el hábitat de manera específica; pero sí algunos factores que lo componen como el derecho a la salud y educación. La visión de protección del ambiente es netamente antropocéntrica y supeditada al desarrollo, la Constitución da un fuerte espacio a la explotación de los recursos naturales.

La Constitución Nacional de **Ecuador** de 2008 es la más avanzada en cuanto a la incorporación de derechos interrelacionados con una visión superadora a la del desarrollo;

refiere al *sumak kawsay* o “buen vivir” como conjunto de derechos de las personas directamente relacionados con los “derechos de la naturaleza”. Dentro de los Derechos del Buen Vivir se contempla el “derecho a la ciudad”, al “hábitat seguro y saludable” y a la “vivienda adecuada y digna”. En el Art. 31, expone que el ejercicio del “derecho a la ciudad” se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Define el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y establece al Ordenamiento Territorial como Política de Estado e instrumento de planificación; vincula el régimen de desarrollo y el sistema económico en función del logro de un “ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado” (Art. 276, Inc. 6). Asimismo explicita que el fin del OT es garantizar el Buen Vivir.

Cuadro N° 10: El OT, Ambiente, y Hábitat en el texto Constitucional de Chile, Argentina y Ecuador

	TEXTO CONSTITUCIONAL				VISIÓN
	DERECHO DE LAS PERSONAS			DERECHOS DE LA NATURALEZA	
	AMBIENTE	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	HABITAT		
CHILE	AL MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN	DESARROLLO TERRITORIAL ARMÓNICO Y EQUILIBRADO	NO	NO	ANTROPOCÉNTRICA
ARGENTINA	A UN AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLO Y PRESERVARLO PARA LAS FUTURAS GENERACIONES	ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO	NO	NO	ANTROPOCÉNTRICA
ECUADOR	RECONOCE EL DERECHO DE LA POBLACIÓN A VIVIR EN UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, QUE GARANTICE LA SOSTENIBILIDAD Y EL BUEN VIVIR. DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LA PRESERVACIÓN DEL AMBIENTE, LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS, LA BIODIVERSIDAD Y LA INTEGRIDAD DEL PATRIMONIO GENÉTICO DEL PAÍS, LA PREVENCIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL Y LA RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES DEGRADADOS. PROMOVER EL DESARROLLO DE ENERGÍAS LIMPIAS.	ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO E INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN DE CARÁCTER OBLIGATORIO. DERECHO A LA CIUDAD Y LOS TERRITORIOS. FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE OT EN LAS DIFERENTES ESCALAS TERRITORIALES.	HABITAT SEGURO Y SALUDABLE Y VIVIENDA ADECUADA Y DIGNA SE ENCUENTRAN CONTEMPLADOS DENTRO DE LOS <i>DERECHOS DEL BUEN VIVIR</i> .	SI. INCORPORA EN EL CAP. VII LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA	BIOCÉNTRICA

Elaboración propia a partir de las Constituciones de Chile, Argentina y Ecuador

A continuación se analiza la coherencia de lo expresado en las Constituciones de cada país en relación a las políticas macroeconómicas efectivamente dispuestas para el manejo de los Bienes Comunes Naturales.

En general, las políticas macroeconómicas de los países de América Latina tienen una clara dependencia de sus bienes comunes naturales en pos del progreso. Su sobreexplotación sigue siendo clave dentro de estrategias tradicionales de desarrollo, las que conciben a la Naturaleza como la fuente de recursos para sostener el crecimiento económico.

El modelo político – económico **chileno**, a 2014, es descrito por varios autores como un modelo de economía de mercado con fuerte énfasis social. Este modelo y los anteriores, en mayor o menor medida, han mantenido como motor de la actividad económica la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales que se exportan casi sin procesamiento posterior. Así lo expresa, entre otros investigadores, Amílkar González (2010) cuando asegura que en Chile el 80% de las exportaciones son de recursos naturales con la consecuente depredación de los mismos, contaminación ambiental y gran desigualdad.

Según Félix, M. (2011:81) durante el período 2003 – 2015, el gobierno **argentino** intenta romper con el neoliberalismo definiendo un nuevo modelo de corte neo-desarrollista. Sin embargo mantiene el **saqueo de las riquezas naturales**, representando las exportaciones vinculadas a ellas, el 70% del total. En este mismo sentido, el Informe sobre Derechos Humanos en Argentina del CELS (2015:445) expone las controversias del modelo basadas en tres grandes ejes: 1) la promoción de actividades económicas extractivas en tensión con la protección ambiental y los derechos, estilos y calidad de vida de las comunidades en distintas zonas del país; 2) la ampliación de la frontera agropecuaria y de la concentración de la producción dominada por el monocultivo en tensión con las capacidades productivas y los derechos de los pueblos originarios y de los pequeños productores; 3) los estímulos a la dinámica inmobiliaria urbana, caracterizada por la concentración de la oferta en productos suntuarios e importantes aumentos de los precios del suelo en tensión con una creciente incapacidad de los sectores medios y bajos para acceder al suelo y la vivienda.

El caso de **Ecuador** es más paradigmático aún, en tanto define en su texto constitucional una alternativa al desarrollo fundada en el Buen Vivir y en el reconocimiento de los derechos a la naturaleza. Sin embargo, no ha podido romper el ciclo mercantil dependiente en su gestión ambiental, lo que queda demostrado en la imposibilidad de sostener estrategias como la de

Yasuní – ITT (Parque Nacional Yasuní¹¹³ en la Amazonía con 6693 km²) cuando en agosto de 2013 el presidente Rafael Correa anunció el inicio de exploraciones petroleras en el Parque Nacional Yasuní, acusando a la comunidad internacional por su falta de apoyo y sosteniendo argumentos tales como la necesidad de combatir la pobreza con las entradas financieras de la actividad extractiva.

A pesar del modelo de sustentabilidad superfuerte adoptado en la Constitución; los instrumentos normativos tales como los códigos orgánicos y leyes nacionales, no han guardado congruencia con los mandatos constitucionales y entre sí. Además las acciones de políticas asumidas no han logrado evitar que prevalezca, según exponen Vanhulst y Beling (2013:10), la lógica neo-extractivista y el “consenso de los *commodities*”.

Tanto Eduardo Gudynas como Alberto Acosta presentan una amplia bibliografía¹¹⁴ que da cuenta de la relación del desarrollo en AL con procesos de apropiación de la naturaleza, los que datan desde la época colonizadora hasta la actualidad.

Según lo expresa Alberto Acosta (2015), desde una perspectiva global, los límites de los estilos de vida sustentados en la visión ideológica del progreso antropocéntrico son cada vez más notables y preocupantes:

Si queremos que la capacidad de absorción y resiliencia de la Tierra no colapse, debemos dejar de ver a los recursos naturales como una condición para el crecimiento. Y por cierto debemos aceptar que lo humano se realiza en comunidad, con y en función de otros seres humanos, como parte integrante de la Naturaleza, sin pretender dominarla. p. 312

Las pautas de organización de una sociedad deben encontrarse en el respeto y convivencia con la naturaleza no en la mercantilización de la misma. El objetivo final, sigue diciendo Acosta (2015:315-318), es “construir un sistema económico solidario, sustentado sobre bases comunitarias y orientadas por la reciprocidad, y subordinado a los límites que impone

¹¹³ El Ministerio del Ambiente estima que en el Parque Nacional Yasuní podrían haber unas 2.244 especies de árboles y arbustos. Solo dentro de una hectárea se ha encontrado 644 clases de árboles. Para poner este número en perspectiva, hay tantas especies de árboles y arbustos en una hectárea del Yasuní como existen árboles nativos para toda América del Norte. Han sido documentadas más de 450 variedades de lianas y 313 de plantas vasculares epífitas, 567 tipos de aves, 105 especies de anfibios y 83 de reptiles, 382 de peces de agua dulce y más de 100 mil especies de insectos por hectárea. La Reserva de Biósfera Yasuní (RBY) ocupa el territorio de los cantones Francisco de Orellana y Aguarico, en la provincia de Orellana y parte del cantón Tena en la provincia de Napo. En el subsuelo de la RBY hay importantes reservas hidrocarburíferas. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Agenda Zonal 2 Centro – Norte, 2013-2017:59,60)

¹¹⁴ Gudynas, E. (2004, 2009, 2011); Gudynas y Acosta (2011); Acosta, A. (2015) entre otras.

la Naturaleza”. Esto implica el decrecimiento planificado del extractivismo por lo que esta nueva economía “deberá ser repensada desde una visión holística y sistémica, plasmada en los Derechos Humanos y en los Derechos de la Naturaleza, basada en una política de aprovechamiento de los recursos naturales orientada por la siguiente consigna: transformar antes que transportar” (Acosta, 2015:326).

Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2011:51-104) cuestionan el verdadero papel de los bienes comunes naturales como motor del desarrollo en América del Sur y analizan la compleja interdependencia recíproca existente entre **gobernanza y crecimiento en economías dependientes de dichos bienes**. Realizan un estudio comparativo del comportamiento de seis economías latinoamericanas en el primer decenio del presente siglo. En dicho estudio se expone que en este periodo se presentó un sostenido aumento del precio relativo de las *commodities* debido a la demanda de los bienes comunes naturales y materias primas desde China e India; además plantea que la “sostenibilidad de la explotación de los recursos naturales, en todas sus dimensiones, depende de la economía política subyacente”:

No existe uno sino múltiples factores que, por separado y en sus interacciones, dificultan el manejo adecuado de estos recursos y afectan la gobernanza del sector. De acuerdo a los criterios de exclusión y rivalidad en el consumo, los recursos naturales pueden ser considerados como bienes privados (la exclusión es factible y hay rivalidad en el consumo), bienes de acceso común *-common pool-* (existe rivalidad en el consumo pero dificultad para excluir), bienes *club* (hay factibilidad de exclusión pero, dentro de ciertos límites, no hay rivalidad en el consumo) o bienes públicos (sin posibilidad de exclusión ni rivalidad en el consumo).p. 60

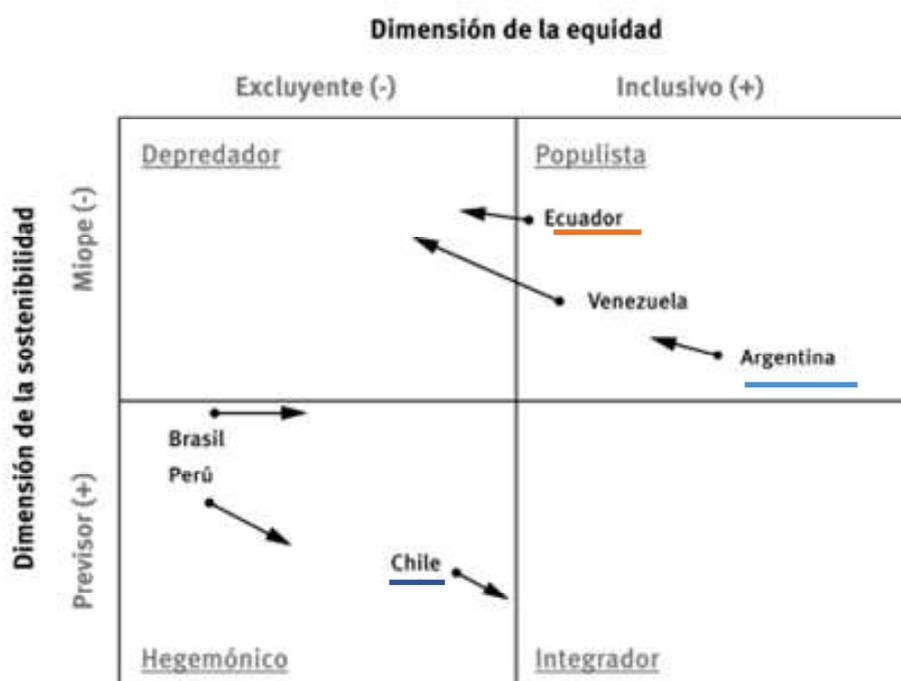
Las grandes problemáticas que se detectan son: *a)* La magnitud de sus rentas atenta contra la diversificación productiva y ocasiona conflictos distributivos. *b)* La volatilidad de precios y el largo plazo de los proyectos potencian la incertidumbre económica y política. *c)* Su explotación ocasiona fuertes externalidades ambientales y sociales. *d)* Su localización dificulta la gobernanza y puede ser fuente de conflictos interjurisdiccionales.

A partir del estudio realizado definen **cuatro tipologías de países** (p.71) en base a la combinación de dos dimensiones: el grado de sostenibilidad económica, social y ambiental a largo plazo de su explotación (la dimensión inter-temporal) y; el grado de cohesión e inclusión social que caracteriza ex - ante el diseño de las políticas (el criterio de equidad):

- 1) **Depredador:** cohesión e inclusión mínimas y al mismo tiempo miopía inter-temporal;
- 2) **Hegemónico:** cohesión e inclusión mínimas pero combinadas con una estrategia sostenible de largo plazo;
- 3) **Populista:** mayor cohesión e inclusión coexistiendo con miopía inter-temporal;
- 4) **Integrado:** promueve políticas a la vez inclusivas y sostenibles inter-temporalmente.

En el siguiente cuadro se esquematiza el comportamiento de las economías estudiadas por estos autores, haciendo hincapié en que todos los países se ubican lejos de la situación deseada, la que implicaría la presencia de políticas y resultados sostenibles e inclusivos. En este estudio Ecuador y Argentina figuran en la tipología de países populistas y Chile en la de hegemónicos. Ver Cuadro N° 11

Cuadro N° 11: Tipología de Países según el comportamiento de sus economías en relación al aprovechamiento de los bienes comunes naturales



Fuente: Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2011:94)

Si se vincula el resultado del mencionado estudio con las tipologías de sustentabilidad (débil, fuerte y superfuerte)¹¹⁵ adoptadas por los países en estudio en sus discursos e instrumentos de política, se pueden observar fuertes contradicciones. Ver Cuadros N° 12 y N° 13.

¹¹⁵ Gudynas, E. (2002:188)...“La primera, **sustentabilidad débil**, es funcional a las estrategias de crecimiento económico aunque las obliga a incorporar la temática ambiental; un elemento clave es extender el concepto de “Capital” a la Naturaleza. Para esta

Cuadro N° 12: Tipologías de Sustentabilidad: débil, fuerte y superfuerte

PERSPECTIVA	DIMENSION ETICA	CONSECUENCIAS
Sustentabilidad débil	Antropocéntrica Valores instrumentales Sin debate ético Sí-mismo individual	Conservación utilitarista; valoración económica; uso eficiente de recursos naturales; pueden existir códigos morales
Sustentabilidad fuerte	Antropocéntrica; antropocentrismo verde Valores instrumentales Inicio de un debate ético Sí-mismo individual	Conservación utilitarista y responsable; mantenimiento de elementos críticos de la Naturaleza; defensa de códigos morales; límites a la valoración económica.
Sustentabilidad super-fuerte	Biocentrismo Valores propios o intrínsecos en la Naturaleza Debate ético ampliado Sí-mismo ecológico	Identificación con la Naturaleza; pluralidad de valoraciones; conservación por valores intrínsecos

Fuente: Gudynas, E. (2004:214)

Cuadro N° 13: Modelo de sustentabilidad adoptado Vs comportamiento económico en relación a los BCN

TIPOLOGÍA DE PAÍSES s/ Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012)		TIPO DE SOSTENIBILIDAD s/Gudynas (2004)	DISCURSO	MANEJO BCN
DEPREDADOR	(-) EXCLUYENTE (-) MIOPE	INEXISTENTE		
HEGEMONICO	(-) EXCLUYENTE (+) PREVISOR	DEBIL	CHILE	CHILE
POPULISTA	(+) INCLUSIVO (-) MIOPE	FUERTE	ARGENTINA	ARGENTINA ECUADOR
INTEGRADO	(+) INCLUSIVO (+) PREVISOR	SUPERFUERTE	ECUADOR	

Elaboración propia en base a Gudynas (2004:214) y Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2011:94)

corriente, la sustentabilidad implica mantener constante el acervo de Capital total, sumándose el Capital Natural con aquel derivado de las acciones humanas. Otra corriente, llamada **sustentabilidad fuerte**, no acepta la substitución entre esas formas de capital, de donde se debe mantener un cierto stock crítico de Capital Natural, convirtiéndose esto en un objetivo en sí mismo del desarrollo sustentable. Finalmente, una tercera tendencia, la **sustentabilidad superfuerte**, cuestiona el uso del concepto de Capital sobre la Naturaleza, y defiende el de Patrimonio Natural. En este caso, si bien se reconocen los aportes económicos que hace el ambiente, admitiéndose la necesidad de conservarlo para atender las necesidades humanas y otros aspectos análogos, se defiende un imperativo ético de preservar la Naturaleza por sus valores propios, independientes de la utilidad para el ser humano”.

Gudynas (2004:238) plantea en relación a las políticas ambientales de gobiernos progresistas latinoamericanos la duda en cuanto a la capacidad de concretar sus valores, toda vez que al alcanzar el gobierno no logran escapar a la ideología del progreso basada en el uso de los recursos naturales como factor principal para salir de las crisis económicas. Sin embargo, reconoce un avance en AL en tanto los recursos naturales han ingresados al ámbito de la política pública institucionalizada y asegura que es en el campo de la ética, el debate y el compromiso con la vida donde se deben resolver las estrategias de sustentabilidad y de desarrollo sostenible.

2.2 Gobernanza Territorial Multinivel y Coordinación Transversal para la Gestión Integrada del Hábitat

El SEGUNDO acercamiento de análisis se basa en comprender si es viable la implementación de una gestión integrada del territorio y el hábitat con integración operativa (coordinación multinivel) e integración orgánica (coordinación transversal) de las políticas públicas sectoriales con injerencia, a partir de la coherencia entre la estructuración del sistema de gobierno, la organización territorial del estado y las competencias territoriales otorgadas por el marco normativo.

2.2.1 Brecha entre los Sistemas de Gobierno y Organización Territorial del Estado dispuestos por las CN y lo efectivamente implementado

El Sistema de Gobierno de la República Argentina es **representativo, republicano y federal**, coexistiendo dos clases: el nacional– soberano – cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación y los gobiernos provinciales autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus propios territorios. (Art. 1 y 5 CN)

Las provincias, según el Art. 124 CN, pueden crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

El carácter **federal** “otorga una relación entre el poder y el territorio, en cuanto el poder se descentraliza políticamente con base física, geográfica o territorial” (Bidart Campos, 1996:437 citado por Melaj, 2014:16). Por lo tanto el federalismo argentino “supone la

existencia de relaciones de poder entre los distintos órdenes de gobierno – nacional, provincial y municipal – que se manifiestan en autoridades, competencias, dominios y jurisdicciones”. (Castorina de Tarquini, 2003 citada por Melaj, 2014:16)

A su vez, la Constitución Nacional dispone según su Art. 121º que: "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación" y en su Art. 124º explicita que "...corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

El Art. 123 de la CN especifica que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Las provincias que a 2017 todavía no han reconocido y asegurado la autonomía municipal en sus constituciones son: Buenos Aires, Formosa, Mendoza, Salta y Santa Fe.

En **Chile** la Constitución Nacional vigente es la “Constitución de 1980”. Determina que Chile es una **República Democrática con un Estado Unitario**. Esto implica que en todo su territorio se mantiene la unidad del ordenamiento jurídico, lo que no impide que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada.

La división político-administrativa se compone de 3 unidades territoriales: Región, Provincia y Comuna. Al año 2019 existen 16 Regiones, 56 Provincias y 346 comunas.

Aun cuando la CN (Art. 3) expresa que los órganos del Estado deben promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional, a 2019 continúa un modelo centralista y verticalista con amplios poderes otorgados al Gobierno Nacional y los Ministerios.

Si bien se ha intentado en diversas oportunidades fortalecer la descentralización efectiva de las Regiones (Ley 19.175 “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” de 1993 con varias modificaciones), el Gobierno Regional mantiene un carácter mixto, esto significa que está constituido por el Intendente (nombrado por el Presidente de

la Nación) y por un Consejo Regional (descentralizado) y se encuentra bajo la órbita del Ministerio del Interior.

El Gobierno Provincial es desconcentrado dirigido por un Gobernador designado por el Presidente de la Nación. El Gobierno Comunal es descentralizado, constitucionalmente autónomo, elegido por la ciudadanía.

Ecuador es, según su Constitución de 2008, un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. (Art. 1)

El Estado se organiza a partir de 5 funciones: legislativa, ejecutiva, judicial, electoral, y de transparencia y control social.

La CN define la organización territorial del Estado en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs): regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Además define regímenes especiales para los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. (Art. 242 al 250)

Cabe mencionar que la conformación de Regiones como mandato Constitucional, si bien se ratifica en el COOTAD (2010) confiere para su conformación un plazo de ocho años a partir de su aprobación, lo que posterga el plazo hasta 2018. A la fecha no han sido efectivamente conformadas.

La gestión estatal se concibe de manera territorializada a través de la desconcentración de las políticas públicas (Decr. Ejec. Nº 878 del 2008 y Decr. Ejec. Nº 35.728 del 2010) creando en 2010 nueve (9) zonas administrativas de planificación, 140 distritos y 1.134 circuitos como unidades de planificación.

Cuadro N° 14: Brecha entre los Sistemas de Gobierno y Organización Territorial del Estado dispuestos por las CN y lo efectivamente implementado

SISTEMA DE GOBIERNO	ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO SEGÚN CN		OBSERVACIONES RESPECTO A SU EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN	
	NIVEL	TIPO		
ARGENTINA	REPRESENTATIVO- REPUBLICANO- FEDERAL	NACIÓN	CENTRAL	La descentralización en las Provincias como nivel intermedio es fuerte, sin embargo se ve menguada en función de distorsiones políticas en los manejos presupuestarios. Las comunas se conforman según diferentes tipologías (municipio - ciudad y municipio - partido) lo que complejiza la planificación integrada del territorio. La figura de regiones es utilizada, según texto constitucional en función de objetivos comunes flexibles.
		PROVINCIA	DESCENTRALIZADO	
		COMUNA	DESCENTRALIZADO	
CHILE	DEMOCRÁTICO - UNITARIO	NACIÓN	CENTRAL	Fuerte centralismo, no se ha logrado una efectiva descentralización de las regiones toda vez que su gobierno está compuesto por un Intendente elegido por el Presidente de la Nación y un Consejo representativo regional. Las competencias de las comunas son muy débiles. Las provincias cumplen un rol de representatividad del gobierno nacional (desconcentración).
		REGIÓN	GOBIERNO MIXTO	
		PROVINCIA	DESCONCENTRADO	
		COMUNA	DESCENTRALIZADO (escasas competencias territoriales)	
ECUADOR	DEMOCRÁTICO- UNITARIO- INTERCULTURAL- PLURINACIONAL- LAICO	NACIÓN	CENTRAL	La CN 2008 postula el equilibrio territorial a partir de la conformación de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) a nivel regional, provincial, comunal y parroquial. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado conformar efectivamente el nivel regional y se le han restado competencias territoriales a las provincias. De este modo existe una fuerte presión centralizadora desde la Nación hacia las comunas con un inexistente nivel regional y escasas competencias provinciales, lo que produce una fuerte atomización de la gestión territorial.
		REGIÓN	DESCENTRALIZADO (no constituido)	
		PROVINCIA	DESCENTRALIZADO (escasas competencias territoriales)	
		COMUNA	DESCENTRALIZADO	
		PARROQUIA	DESCENTRALIZADO (escasas CT)	

Elaboración propia a partir de la documentación analizada de Chile, Argentina y Ecuador

2.2.2 Competencias en relación al ámbito urbano y rural

Es importante comprender cómo se distribuyen las competencias en el territorio, si la concepción es integradora o las competencias en lo urbano y lo rural de los distintos niveles de gobierno reproducen una visión compartimentada; dificultando el análisis, planificación y gestión integrada del territorio y el hábitat.

La relación entre la organización territorial del estado y la concepción integral y sistémica del territorio como principio del Ordenamiento Territorial puede no ser coherente. Esto dificulta la implementación de los instrumentos de política de OT e incide directamente en la configuración del sistema de políticas e instrumentos de política que conforman el hábitat, propiciando la visión sectorial en la definición de las mismas.

Argentina

En Argentina la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 en su Art. 123º consagra la autonomía municipal otorgándole nuevas competencias y funciones cuyo alcance debe ser reglado por cada provincia. Los gobiernos provinciales tienen diferentes criterios para la creación de sus municipios y son establecidos en las propias Constituciones Provinciales y Leyes Orgánicas Municipales.

A fin de interpretar las competencias en el ámbito urbano y rural es importante identificar dos grandes modelos de distribución de competencias en el ámbito subnacional y local:

Los Municipios cuya jurisdicción y competencias se limitan al continuo urbanizado y no avanza sobre el área circundante; en este caso el ámbito rural es competencia provincial.
Los Municipios cuya jurisdicción y competencias abarcan las zonas urbanas en sus diferentes jerarquías y el entorno rural de las mismas; limitando con otro municipio de igual tipo.

Estas dos estructuras dan como resultado una trama compleja de administración del territorio, que se dificulta a la hora de planificarla y gestionarla, considerando la existencia de políticas y programas nacionales que mantienen una visión homogénea de carácter eminentemente urbano.

Las **zonas urbanas** cuentan con un amplio cuerpo normativo a escala provincial y municipal de carácter sectorial en relación a temáticas catastrales, de subdivisión del suelo, planeamiento urbanístico y constructivo.

En cuanto a la planificación de las **zonas rurales**, son escasas las provincias y municipios argentinos que han emprendido procesos de ordenamiento territorial incluyendo a las áreas rurales, por lo que existe un verdadero vacío normativo en este sentido.

Desde el nivel nacional, se definen programas tales como el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) que complejizan más la trama de instituciones intervinientes sin coordinación en la planificación y gestión del ámbito rural. Además, como se analizó en los capítulos anteriores existen leyes sectoriales como la ley de bosques nativos, ley de áreas naturales protegidas, etc.

En el caso de Mendoza, a partir de la Ley Marco de OT N° 8051/2009 y el Plan Provincial de OT (Ley N° 8999/2017), se define un abordaje integrado del ámbito urbano y rural tanto en la clasificación del territorio a nivel provincial como en la definición de zonificación a nivel municipal. Se contemplan, asimismo, las siguientes áreas: de interfaz, naturales y áreas bajo regímenes especiales. Actualmente los municipios se encuentran en proceso de definición de sus Planes Municipales de OT, los que deben contemplar integralmente su territorio.

En cuanto al **Hábitat**, y de acuerdo a lo descripto precedentemente, en el ámbito rural se encuentra disgregada su planificación. Sólo dos provincias cuentan con instrumentos que incorporan un abordaje integrado del hábitat: Buenos Aires con la Ley de Acceso Justo al Hábitat y Mendoza con la incorporación de instrumentos de hábitat dentro del Plan Provincial de OT. Sin embargo, el sistema político – institucional y la definición sectorial presupuestaria no propician los cambios propuestos en las antedichas leyes. El proceso de implementación es incipiente y requiere de un cambio en la concepción de las políticas públicas, en la definición de instrumentos de coordinación y en la planificación presupuestaria.

Otro factor clave a contemplar son las políticas sectoriales definidas a nivel nacional, específicamente las de vivienda que, como sector productivo, constituye un importante motor de crecimiento por los efectos multiplicadores en el resto de la economía y por ello, diversos gobiernos han apostado a la inversión en el sector a fin de contrarrestar los efectos de sucesivas crisis del país. La definición de esta política no se coordina con los procesos de la Política de OT impulsados.

La definición de la política habitacional concebida de manera sectorial y centralizada desde Nación, la falta de marco normativo provincial unificado en materia de OT y la falta de recursos genuinos provinciales ha impactado en la configuración del territorio de manera negativa. Se mantiene el nudo crítico de la localización marcada por el mercado del suelo y la debilidad del Estado para implementar instrumentos que lo regulen y/o generen suelo servido bien localizado. En general se priorizan financiamientos que favorecen la concentración de población en las ciudades, produciendo desequilibrios en el ámbito rural que repercuten directamente en la concreción de un hábitat adecuado.

Gráfico N° 43: Argentina: competencias en el ámbito urbano y rural de los diferentes niveles de gobierno



Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

Chile

La regulación del **ámbito urbano** desde el Nivel Nacional, pasando por los niveles regional, intercomunal y comunal es a través de los Planes Reguladores, definidos a partir de normas específicas dictadas por la Nación (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). La división administrativa del territorio en provincias no tiene ningún correlato con la gestión del territorio. La comuna no interviene en planificar más allá de su límite urbano.

El instrumento denominado Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (+500.000hab.) es el único que incorpora la regulación de las **áreas rurales** que por sus relaciones se integran con las áreas urbanas en una unidad urbana. El espacio rural no es considerado sino a partir de una visión subsidiaria de la planificación urbana.

El Art. 17 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19175 explicita que la **Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio** (la cual es presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y se encuentra conformada por 12 ministerios) es la que debe proponer “las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural”. Esta política a la fecha no se encuentra aprobada.

En los Planes Regionales de OT (PROT) se incorpora una visión integral del territorio a partir de “considerar los sistemas de asentamientos humanos de manera sustentable e inclusiva a fin de orientar las decisiones que impacten tanto en el territorio urbano como en el rural”;

sin embargo, estos planes son de carácter indicativo y además, en el antes citado Art. 17, se expresa que el PROT no puede regular áreas que estén sometidas a planificación urbanística.

Esta norma de carácter indicativo coexiste con una política de desarrollo rural regional de carácter sectorial y con planes reguladores urbanísticos en todos los niveles. Por lo tanto, las posibilidades de implementación de una gestión integrada del territorio y el hábitat siguen siendo débiles.

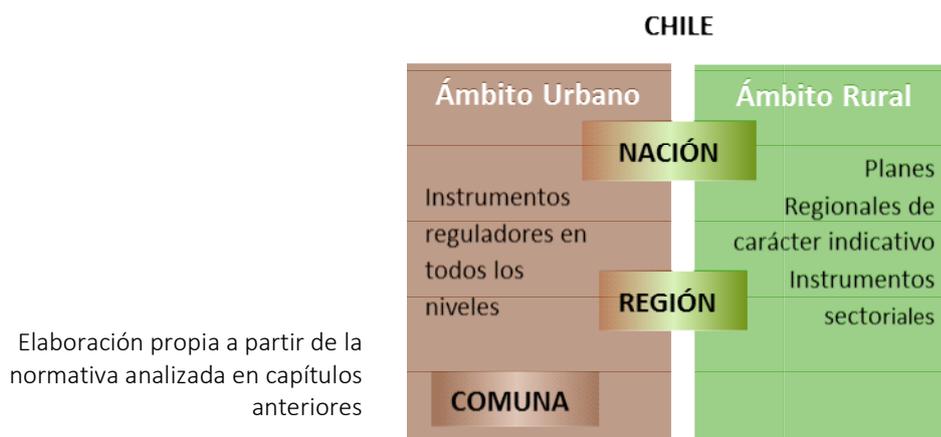
No se ha encontrado en la normativa estudiada el concepto de “áreas de interfaces” entre lo urbano y lo rural o lo urbano y lo natural.

El **hábitat** no se considera como un concepto integrador y mucho menos como una política específica. Los factores que lo componen son planificados desde diferentes ministerios sectoriales con escasa coordinación. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene amplias competencias en materia de planificación del desarrollo urbano a nivel nacional y en establecer normas específicas a través de las cuales se aplica la planificación urbana en los niveles regional, intercomunal y comunal, lo que genera un marcado déficit de planificación del hábitat rural.

En el ámbito rural no se consideran las actividades productivas predominantes del entorno y la compatibilidad de actividades. Según lo expone Muñoz P., Dziekoski R., Soto V. y Lamilla (2010:126,127), esto es propio de que en Chile la multifuncionalidad está ausente y no se contempla el “principio de uso múltiple sostenido de los territorios”. Se mantiene así una funcionalidad simple sectorialista.

En cuanto a la política de vivienda social el mayor problema se da por la localización de las mismas generada por MINVU-SERVIU en las márgenes de la ciudad, inmediatamente al otro lado del límite urbano, con el fin de conseguir terrenos de bajo costo. Esto genera un proceso de expansión hacia la periferia y mayor segregación socioeconómica. En el caso de las construcciones privadas de viviendas también se aprovechan los sectores periféricos rurales para parcelaciones y se mantienen esos espacios trabajando a base de la especulación y aprovechando al máximo la plusvalía del ente urbano. (Iturriaga, 2003)

Gráfico Nº 44: Chile: competencias en el ámbito urbano y rural de los diferentes niveles de gobierno



Ecuador

La división político – administrativa del territorio ecuatoriano está compuesta por 24 provincias, a su vez divididas en 221 cantones, que se subdividen en 1.499 parroquias (359 urbanas y 1.140 rurales). Esta estructura genera una fuerte atomización de la planificación territorial ya que el nivel intermedio a escala regional, según lo define la CN, no se ha conformado.

La regulación del **ámbito urbano** es competencia nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados a **escala cantonal y metropolitana** toda vez que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) otorga a este nivel las competencias de definir el uso y gestión de suelo y la normativa urbanística en base a los parámetros definidos por Nación.

Dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo se pueden identificar polígonos de intervención territorial, los que se definen como **áreas urbanas o rurales con características homogéneas** de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto, sobre las cuales se deben aplicar tratamientos urbanísticos según corresponda (conservación, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral, renovación, sostenimiento, mitigación, promoción productiva, recuperación).

La LOOTUGS en su Art. 7 detalla las implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana; dejando claro que la función social y ambiental de la propiedad en el **suelo rural** se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) define que:

Los planes y programas para la aplicación de esta Ley se enmarcan en las directrices de planificación y de ordenamiento territorial de la Estrategia Territorial Nacional y de las estrategias de desarrollo rural a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en armonía con la regularización de la tierra rural y el uso del suelo y con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, de conformidad con la Ley... La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, sin contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional prevista en la Ley, carece de validez y no tiene efecto jurídico. Art. 47º

El Art. 6º especifica que los GADs Municipales y Metropolitanos sólo pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias, previa autorización de la Autoridad Agraria Nacional, lo que se encuentra reforzado por el Art. 113 de control de la expansión urbana en predios rurales. Los Arts. 31, 32 y 47 explicitan que la Política Agraria la desarrolla la Nación a través de la Autoridad Agraria Nacional, y definen sus competencias y atribuciones, entre las que se encuentra realizar estudios de aptitud y establecer los usos productivos de acuerdo con los Lineamientos del Plan Nacional Agropecuario y en coordinación con los GADs Provinciales.

El **hábitat rural** no es mencionado en la ley, sólo como unidad productiva familiar, sin vincular o coordinar directamente los factores que lo componen. Menciona la vivienda rural en sus Arts. 58 y 71 en tanto redistribución y regularización de su posesión si se encuentra en tierras estatales (a cargo de la Autoridad Rectora del Desarrollo Urbano y Vivienda); también la menciona dentro de los programas de vivienda social.

Subsiste de este modo la dificultad de dar respuestas integradas en el ámbito rural, con una fuerte intervención del nivel nacional pero a partir de diferentes Entes Rectores (Agrario, Agua, Urbanismo y Vivienda) y de los GADs Provinciales en cuanto a la definición de programas de desarrollo rural y de planes y programas de vivienda en zona rural que las Parroquias Rurales tienen la responsabilidad de implementar.

Otra dificultad que se presenta es la de comprender la interrelación entre los diferentes asentamientos humanos (de competencia cantonal) y la definición de localización de los equipamientos necesarios de manera jerarquizada a fin de lograr su complementación (inversión pública de competencia zonal desconcentrada).

Miño Marcos (2015), expone adicionalmente la falta de concurrencia en cuanto a las competencias otorgadas y los procesos de recaudación, ya que son los Municipios o Cantones los que tienen la capacidad tributaria del cobro del impuesto predial rural. Esto complejiza más la planificación y gestión de la ruralidad, en tanto el Municipio cobra el impuesto predial rural cuando son los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales los que la planifican y gestionan.

En síntesis, la definición de la **política de vivienda y hábitat** se encuentra concebida de manera centralizada en Nación y las funciones involucradas en la concreción de los instrumentos de regulación del suelo, catastro urbano y rural y planes urbanísticos en los GADs Municipales y Metropolitanos; manteniendo una debilidad de planificación en el nivel territorial intermedio.

Esto genera una atomización de la planificación del territorio y el hábitat que dificulta la gestión integrada de las políticas con injerencia. La competencia otorgada a las provincias desde una visión sectorial en la definición de planes y programas de vivienda rural, que deben ser implementados por las parroquias rurales, acrecienta la falta de concurrencia de políticas y coherencia multinivel.

Además, se refuerza la centralización de la política toda vez que los Ministerios se desconcentran en el territorio en Zonas Administrativas de Planificación, Distritos y Circuitos, a partir de los cuales se define la planificación de los servicios públicos (salud, educación, seguridad, inclusión económica y social, deporte).

Gráfico Nº 45: Ecuador: competencias en el ámbito urbano y rural de los diferentes niveles de gobierno



2.2.3 Sistema Político Institucional para el Ordenamiento Territorial

El OT desde su dimensión político institucional se relaciona directamente con la manera en que el Estado estructura la administración y el gobierno del territorio. El Marco Normativo define competencias¹¹⁶ y en algunos casos crea Organismos específicos como Autoridad de Aplicación de las leyes o instrumentos generados.

El contraste entre la dinámica real del territorio y los modelos de organización territorial del Estado complejiza la definición e implementación de las políticas de OT y de Hábitat que necesariamente deben diseñarse con un enfoque sistémico e integrado.

Del análisis de la normativa específica en materia de Ordenamiento Territorial de los países seleccionados, se comprueba que tanto Argentina como Chile se encuentran en las etapas iniciales de adopción y legitimación de la política, la cual no se ha conformado en todos los niveles de gobierno; y Ecuador presenta un profuso cuerpo normativo e instrumental en materia de OT que no es coherente en sí mismo.

¹¹⁶ **Competencia:** ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa. <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=A0fanVT%7CA0gTnnL>

Se entiende por coherencia¹¹⁷ a la relación lógica entre dos cosas, partes o elementos de algo; de modo que no se produce contradicción ni oposición entre ellas. Lo coherente, por lo tanto, mantiene una misma línea con una posición previa. Es así sinónimo de congruencia.

En **Argentina** en el año 2004 se inicia el proceso de definición de la denominada “Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2004 – 2016” (PENDOT) creándose el **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública** para liderar el proceso. Y en el año 2008 se crea el **Consejo Federal de Planificación** (COFEPLAN).

El **COFEPLAN** está compuesto por un Presidente y una Asamblea. La Asamblea es el órgano superior del mismo y es la responsable de fijar sus políticas y acciones generales. Está integrada por un representante titular y uno alterno de cada Provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por el Estado Nacional a través del Ministerio y la Subsecretaría antes mencionada.

En la **Estructura Administrativa del Poder Ejecutivo Nacional** (PEN) a agosto de 2015, último Organigrama durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el **Hábitat** se encuentra al mismo nivel jerárquico que el Ambiente y el Ordenamiento Territorial y es abordado desde **diferentes ópticas**: desde una **óptica ambiental** dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros; desde una **óptica local** dentro de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros; y desde una óptica de **planificación territorial de las infraestructuras** dentro de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta situación evidencia la dispersión conceptual, metodológica y de gestión que presenta la concepción del Ordenamiento Territorial y el hábitat en este período; resultando muy difícil una implementación coordinada e integrada de las políticas públicas con injerencia.

Luego del cambio de Gobierno a nivel Nacional producido en 2015 se mantiene el proceso en materia de Planificación y Ordenamiento Territorial, sin embargo, los instrumentos de política propuestos se encuentran en constante redefinición, estos son: el Plan Estratégico Territorial (PET), el SIPPE, el Atlas ID, la Infraestructura de Datos Espaciales (IDERA) y el

¹¹⁷ <https://definicion.de/coherencia/>, <https://dle.rae.es/?id=9ggcmPj>

anteproyecto de Ley Nacional de OT. Siguen en funcionamiento el Consejo Federal del Ambiente (COFEMA) y el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN) pero sin coordinación entre ellos.

Los instrumentos de Política de OT a nivel nacional son llevados adelante por el **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** el que cuenta a 2017 con 6 secretarías, de las cuales cuatro son inherentes al Ordenamiento Territorial, cada una de ellas con entre 3 a 5 Direcciones con injerencia. Puede decirse que la dispersión de funciones en materia de planificación urbanística, ordenamiento territorial y hábitat a nivel nacional es marcada, lo que se agrava por no contar con un marco normativo multinivel congruente.

Un factor importante a considerar a nivel nacional es la falta de una organización administrativa con institucionalidad fortalecida y que permanezca en el tiempo. Si bien es positivo cierto grado de flexibilidad en los instrumentos operativos, la institucionalidad del OT se ve socavada toda vez que, ante un cambio de Gobierno, las modificaciones que se producen en el diseño de la organización administrativa del Estado son estructurales, lo que conlleva a un impacto negativo en la coordinación con el nivel subnacional (provincial y municipal) y en la credibilidad institucional.

A nivel Provincial existen dos casos importantes de mencionar:

La **Provincia de Buenos Aires** que en función de lo dispuesto por la *Ley de "Acceso Justo al Hábitat"* N° 14.449/2012 y Dec. Regl. N° 1062/2013 define como Autoridad de Aplicación al **Ministerio de Infraestructura** a través de la **Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda** de la Provincia de Buenos Aires. Crea el **Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat** como órgano consultor y asesor de las políticas y programas en el marco de la presente Ley. Sus integrantes participan ad-honorem por un plazo máximo de dos años y se debe garantizar la participación de representantes de la Autoridad de Aplicación, Organizaciones No Gubernamentales con incumbencia, Colegios Profesionales afines, Municipios, Universidades Públicas con sede en la Provincia y carreras vinculadas y representantes del Poder Legislativo.

La **Provincia de Mendoza** a partir de su Ley Marco de OT N° 8.051/2009 define como Autoridad de Aplicación a la **Secretaría de Medio Ambiente** o el organismo que en el futuro la reemplace y los **Municipios** en sus respectivas jurisdicciones. Se establece además, la

siguiente organización: un **Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial** (CPOT) creado en 2011, como organismo consultor y asesor (sus integrantes participan ad-honorem y representan Organismos de la Sociedad Civil, Universidades, Organismos de Ciencia y Técnica, Colegios Profesionales, Organismos del Gobierno Provincial y Municipalidades); y la **Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial** (APOT) creada en 2013, como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial de carácter técnico; sus funciones son básicamente de coordinación y gestión territorial.

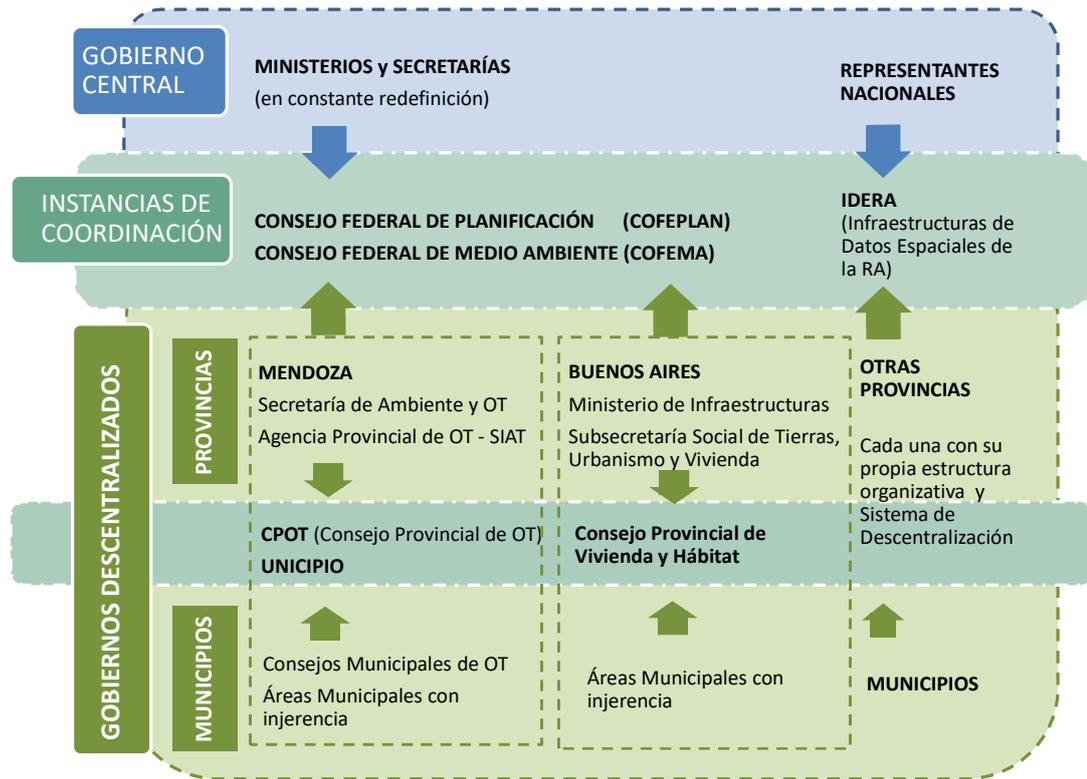
Esta Ley define también el **Sistema de Información Ambiental y Territorial** (SIAT) conformado por todos los organismos provinciales, municipios, universidades y ciencia y técnica, a partir de nodos interconectados de información ambiental y territorial como información de soporte al proceso de definición de los planes de OT y también de monitoreo en la etapa de su implementación.

El Área Metropolitana de Mendoza cuenta desde 2016 con el denominado **UNICIPIO** (Consejo de Coordinación de Políticas Públicas socio ambientales municipales para el Gran Mendoza) que, si bien no es un gobierno metropolitano, funciona como una mesa de concertación de acciones priorizadas por los intendentes de los Municipios que conforman el Área Metropolitana de Mendoza.

Más allá de los avances de la Provincia de Buenos Aires y la Provincia de Mendoza, al no existir un cuerpo normativo concurrente en materia de OT y Hábitat en los diferentes niveles territoriales del Estado, se genera una fuerte presión desde la Nación hacia los sistemas político – institucionales y normativos provinciales.

El sistema político – institucional a nivel nacional varía constantemente en la definición de competencias referidas al hábitat, en general desagregadas en diferentes ministerios y subsecretarías de carácter sectorial que derivan financiamientos a las provincias con requerimientos que condicionan la planificación subnacional y complejizan su implementación, siendo en muchos casos no concurrentes.

Gráfico Nº 46: Argentina: Esquema del Sistema Político Institucional para el OT y Hábitat



Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

En Chile a nivel nacional se crea la **Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio** cuyo principal fin es generar la Política y Ley de OT a Nivel Nacional, lo que a 2019 no se ha logrado y su funcionamiento se ha centrado en el tratamiento de problemas coyunturales y/o sectoriales.

Se establecen tres niveles administrativos fuera del nivel central: el regional, el provincial y el local o municipal.

A **nivel regional**, el GORE es un órgano mixto con atribuciones generales en OT como por ejemplo: elaborar e implementar las Estrategias Regionales de Desarrollo y los Planes Regionales de OT en función de la Política de OT Nacional. A la fecha, los Planes Regionales de OT existentes son de carácter indicativo y la realidad del ordenamiento se traduce más en una planificación de carácter urbano o sectorial. El GORE se constituye por el Intendente (designado por el Presidente de la República) y el Consejo Regional (CORE) funcionando más como un nivel de administración y coordinación que como un nivel descentralizado a pesar

de sucesivos intentos de lograr la verdadera regionalización del país. (Ley 19.175 modificada por Leyes N° 20.035, 20.990, 21.073 y 21.074 sin plena aplicación)

El **nivel provincial** es desconcentrado del nivel Nacional toda vez que está a cargo de un delegado presidencial provincial quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. No tiene funciones territoriales de relevancia.

Las **Municipalidades** (normadas por Ley 18.695) son los únicos organismos descentralizados, responsables de la administración del territorio comunal pero con poca injerencia en materia de OT. Elaboran principalmente dos instrumentos de planificación: el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal (PRC) cuya función es la de establecer las normas técnicas y acciones relacionadas con la planificación urbana y de construcción.

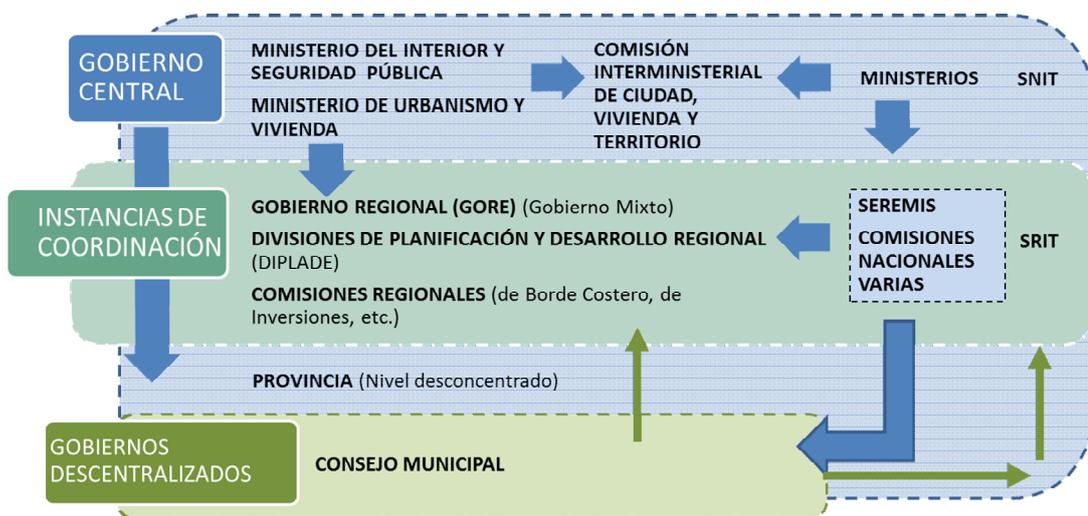
El **Organigrama Institucional** a 2017 queda definido con un total de 24 Ministerios, la mayoría cuenta con Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) como órganos desconcentrados territorialmente del poder central. De estos Ministerios, dos son centrales por sus competencias en materia de planificación territorial. Uno es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública del que depende de manera centralizada el Intendente como cabeza del Gobierno Regional y de manera desconcentrada el Gobernador Provincial. De este Ministerio también depende, aún de manera descentralizada y autónoma, el Gobierno Municipal. El otro es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que cuenta con un poder real en la definición de la Política de OT a escala nacional y regional al presidir la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio; y además es autoridad de aplicación de la Ley y Código Orgánico de Urbanismo y Vivienda con la competencia de definir instrumentos regulatorios de planificación urbanística en todas las escalas.

Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas posee competencias en la definición de obras hidráulicas, portuarias, vialidad y servicios públicos; y el Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y su modificatoria, Ley 20.417 tiene competencias de control de los Planes de OT Regionales, ya que los mismos deben pasar por el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica antes de ser aprobados. Además de los ministerios mencionados, otros que tienen fuerte peso territorial son los de: Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Minería; Bienes Nacionales; Energía; Transporte y Comunicaciones; Defensa Nacional; y si consideramos los restantes factores

que componen un hábitat adecuado, debemos incluir a los Ministerios de: Desarrollo Social; Educación; Trabajo y Provisión Social; Deporte; y Salud.

Chile cuenta con una estructura administrativa verticalista con multiplicidad de Comisiones dirigidas por el Gobierno Central. Las competencias territoriales de los distintos Organismos del Gobierno Central presentan duplicidades que surgen por insuficiencias jurídicas y reglamentarias. No se ha logrado la pertinencia político-administrativa del Sistema de Planificación Territorial, resultando complejo y centrípeto. Se mantienen en tensión las competencias en materia de Ordenamiento Territorial y Hábitat de al menos 2 Ministerios: el de Vivienda y Urbanismo y el del Interior y Seguridad Pública.

Gráfico N° 47: Chile: Esquema del Sistema Político-Institucional para el OT y Hábitat



SNIT: Sistema Nacional de Información Territorial

SRIT: Sistema Regional de Información Territorial

SEREMIS: Secretarías Regionales Ministeriales

Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

En la CN de 2008 de **Ecuador**, el Ordenamiento Territorial se concibe como Política de Estado y es ejercido a través del **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)** con un fin fundamental, ser instrumento para el logro del Buen Vivir.

El Art. 279 de la CN da los lineamientos básicos del SNDPP, el que posteriormente es definido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010).

El SNDPP consta de un cuerpo legal y un cuerpo instrumental y está conformado por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y adicionalmente por: el Consejo Nacional de Planificación; la Secretaría Técnica del Sistema; los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva; los Consejos Nacionales de Igualdad; y las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa. (COPFP, Art. 21).

La estructura administrativa queda conformada por un **Ente Rector Nacional de Hábitat y Vivienda** (según LOOTUGS, 2016) y un **Ente Rector Nacional de Planificación** (SENPLADES) que ejerce la Secretaría Técnica del SNDPP y es la encargada de la coordinación del mismo.

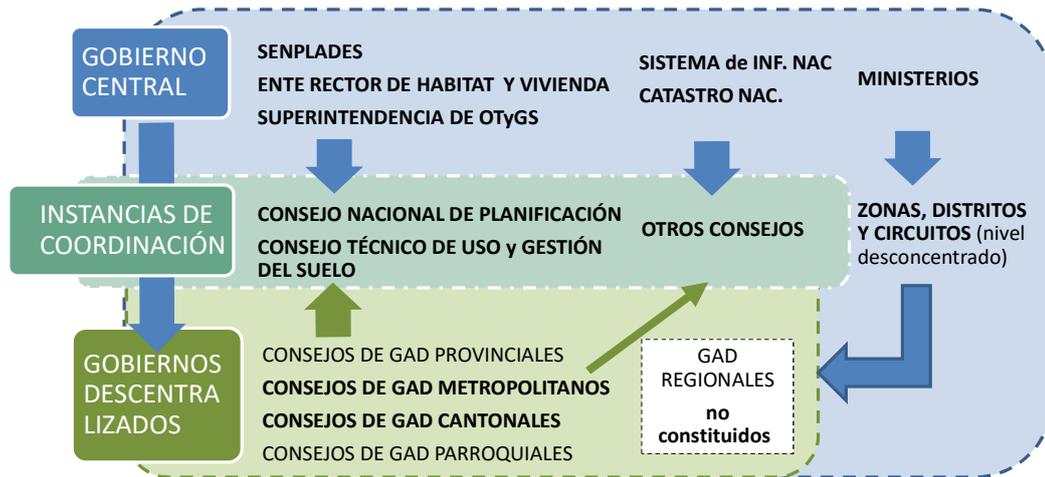
Ambos cuentan con una instancia de coordinación a nivel nacional al ser miembros parte del **Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo** existiendo además el **Consejo Nacional de Planificación** (CNP) el cual constituye la instancia máxima de planificación nacional y debe garantizar el enfoque intersectorial y territorial de la política pública (COPFP, Art. 22).

La LOOTUGS crea, además, la **Superintendencia del Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo** que cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera; y tiene como principal función realizar el seguimiento y auditoría de los procesos de OT, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, hábitat y vivienda en todas las escalas (nacional, sectorial y local). (Art. 96)

Existe una fuerte crítica en cuanto a que la creación de la Superintendencia, conformada por miembros nombrados por el ejecutivo, ejerce control sobre competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, terminando de este modo con el concepto de autonomía. Además genera burocracia y duplicidad de funciones ya que el Ente Rector de Planificación (SENPLADES), es quien puede cumplir dichas funciones. Por otro lado, la conformación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y las funciones otorgadas al mismo son consideradas restrictivas a la descentralización definida por la CN.

Por otro lado se refuerza la centralización de la política toda vez que los Ministerios se desconcentran en el territorio en Zonas Administrativas de Planificación, Distritos y Circuitos a partir de los cuales se define la planificación de los Servicios Públicos (salud, educación, seguridad, inclusión económica y social, deporte).

Gráfico N° 48: Ecuador: Esquema del Sistema Político-Institucional para el OT y Hábitat



Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

2.2.4 Características Generales del Cuerpo Legal para el OT y Hábitat y normativas relacionadas (ambiente y urbanismo)

Argentina

La **Política Ambiental** Argentina se funda en el Art. 41 de la CN y en la Ley N° 25.675/2002 “General del Ambiente” que establece presupuestos mínimos de sustentabilidad ambiental (Art. 1º) y define los objetivos (Art. 2º) y principios (Art. 4º) de la Política Ambiental Nacional.

Como instrumentos de la Política y Gestión Ambiental (Art. 8º) se consagran: el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema

de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. Existe conforme a ella una amplia legislación específica.

En materia de **Ordenamiento Territorial**, a partir del 2004 se da inicio a una Política de OT basada en la definición de los siguientes instrumentos: 1) el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), 2) el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), y 3) la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio.

El PET es un documento que carece de fortaleza legal toda vez que no fue convertido en norma. A 2017 no existe una normativa o cuerpo instrumental que continúe el proceso de manera sistémica. El SIVAT ha sufrido reiteradas modificaciones conceptuales y de estructuración, se ha avanzado a nivel nacional en la conformación de estructuras de bases de datos (Atlas ID, SIPPE y GIS), no obstante es necesario que se consolide un sistema integrado evitando duplicidades y solapamientos. En cuanto al Anteproyecto de Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio (LOTN) presentado en 2010, el mismo si bien está siendo tratado el marco del COFEPLAN, aún no ha sido aprobado. Esto genera falta de unicidad conceptual y procedimental en todos los niveles territoriales.

En la mayoría de las provincias argentinas, el Ordenamiento Territorial no conforma un cuerpo legal integral y sistémico que vincule transversalmente las políticas públicas sectoriales con injerencia; en general refieren a temas sectoriales.

Sólo la Provincia de Mendoza cuenta con una Ley de OT (Ley N° 8051/09) que define principios, objetivos y criterios para la elaboración de los Planes de OT en todos los niveles territoriales de gobierno e instrumentos y procedimientos para la gestión territorial. Asimismo cuenta con el Plan Provincial de OT (aprobado por Ley N° 8999/17), encontrándose los Municipios en proceso de elaboración de sus Planes de OT.

Por lo tanto, si bien existen importantes avances en materia de OT a nivel subnacional; el nivel nacional no cuenta con instrumentos legales en la materia, por lo que las políticas sectoriales con injerencia son definidas y puestas en práctica de manera desarticulada impactando fuertemente en los procesos provinciales y locales de OT, dando como resultado en muchos casos, efectos contrarios a los objetivos esperados.

El **hábitat** tuvo una fuerte impronta a nivel nacional en el año 2015, viéndose reflejada en la creación de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat y en el Documento de Avance del Plan Estratégico Nacional a 2015; sin embargo no se conforma un sistema integrado ni se consolida como parte de los instrumentos del OT.

A nivel subnacional, el hábitat ha encontrado su espacio en una Ley específica de la Provincia de **Buenos Aires**, la **Ley Nº 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat”** del año 2012, pero carece de integralidad toda vez que no se complementa sistémicamente con una Ley de OT actualizada.

Los conceptos y criterios de esta ley, en el año 2017, son adoptados para la definición del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat (Res. Nº 122-E-2017), de un Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) - Decreto Nº 358/2017; y de la Ley Nacional Nº 27.453/2018 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana de Barrios Populares.

Esta extrapolación a todo el país, de instrumentos y criterios con un marcado sesgo hacia las problemáticas de una gran urbe (Buenos Aires), lleva a incurrir en importantes falencias ya que desconoce la diversidad territorial y de problemáticas de hábitat de las provincias así como la normativa vigente a nivel provincial (caso específico Mendoza y sus leyes de OT), lo que genera conflictos interjurisdiccionales y de implementación.

En el caso de **Mendoza**, el hábitat es parte destacada del **Plan Provincial de OT** (aprobado por Ley Nº 8.999 en 2017) el que incorpora un **Programa específico para la “Gestión Integrada del Hábitat”** e **instrumentos operativos** que se encuentran en distintos procesos de implementación; algunos de los cuales requieren reglamentación a escala local.

Existen además otros ejemplos a nivel local en diversas provincias pero, tal como se expresara precedentemente, no conforman un sistema integrado transversalmente ni con coordinación multinivel.

Chile

La Ley sobre **“Bases Generales del Medio Ambiente”** Nº 19.300 (1994) define que la Política Ambiental de Chile procura hacer “ambientalmente sustentable el proceso de desarrollo”, velando por “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección

del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”. Para ello cuenta con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia creada en virtud de la Ley N° 20.417. La Superintendencia es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. Su rol es fiscalizador y de sanción sobre los instrumentos de gestión ambiental vigentes en el país.

El Ordenamiento Territorial es introducido en la “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” N° 1-19.175 (2005, últ. versión 01-03-2018), en donde en su Art. 17 expresa la necesidad de definir una Política Nacional de OT a partir de la conformación de una Comisión Interministerial; asimismo expone que los Gobiernos Regionales deberán elaborar y aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) en coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Este avance, sin embargo se encuentra en tensión toda vez que el mismo artículo expresa que no podrá el PROT regular materias que excedan el territorio regional (entre las que se encuentran políticas sectoriales ministeriales con injerencia directa en el territorio regional), ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística. Permanece la visión centralista-urbanista arraigada en el país desde sus inicios en el año 1975 con la sanción de la “Ley General de Urbanismo y Construcciones” (LGUC) y la “Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones” (OGUC), las que a su vez definen instrumentos regulatorios tales como: política nacional de urbanismo y vivienda, plan nacional de desarrollo urbano, planes reguladores regionales, metropolitanos, comunales, seccionales y límite urbano.

A 2017 no se ha definido la Política de OT Nacional, los Planes Regionales de OT existentes son de carácter indicativo y la integración de los mismos con los Planes de Desarrollo Turístico y Planes de Borde Costero resulta compleja; más compleja aún resulta la coordinación y complementación con los instrumentos urbanísticos.

El hábitat no es considerado como concepto ni como parte de la incipiente política de OT. Bajo el paraguas normativo urbanístico y en vinculación a la política habitacional (Programa Barrios) es que se puede encontrar un acercamiento al concepto de *hábitat* en una Guía de “Estándares de Construcción Sustentable para Viviendas” (Ministerio de Vivienda y

Urbanismo, 2016), que en su Tomo VI refiere al entorno inmediato de las mismas. La misma no es de carácter regulatorio.

Ecuador

La **Ley de Gestión Ambiental** (codificación 2004-019) establece al Ministerio de Ambiente como autoridad de aplicación del “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental” que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza. Asimismo, define que el Presidente de la Nación contará con el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable como órgano asesor para la definición de la Política Ambiental Nacional y el Plan Ambiental Ecuatoriano.

Esta Ley es previa a la sanción de la nueva Constitución Nacional de 2008. El Ministerio de Ambiente en su página oficial (<http://www.ambiente.gob.ec/>) expone el desafío de reestructurar la gestión ambiental en base a la CN de 2008 específicamente a su art. 395; así como definir la Política Ambiental Nacional (PAN) y el Plan Estratégico Ambiental en base a los objetivos de sustentabilidad incorporados en los respectivos Planes Nacionales para el Buen Vivir, la Estrategia Territorial Nacional y las directivas en materia de OT de la SENPLADES.

El **Ordenamiento Territorial** como Política de Estado se implementa a partir del “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” el que se sostiene en un cuerpo legal y un cuerpo instrumental que se inicia a partir de la CN de 2008.

El cuerpo legal está compuesto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 (COPFP); el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización de 2010 (COOTAD); la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de 2016 (LOOTUGS) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, entre las más importantes.

A nivel Nacional el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) incorpora a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como instrumento complementario al Plan Nacional de Desarrollo. Posteriormente la LOOTUGS refuerza el OT a escala nacional con la incorporación de la ETN como parte constitutiva del Plan de Desarrollo y otorga mayores

competencias de OT al gobierno central, en contra de la descentralización constitucionalmente dispuesta.

En relación al proceso de OT de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) es importante mencionar que tanto el COOTAD como el COPFP generan una gran debilidad en el nivel intermedio de gobierno (regional y provincial) en función de las fuertes competencias otorgadas en materia de OT y Hábitat a los GADs cantonales y metropolitanos. Debilidad que se acrecienta con la sanción de la LOOTUGS en el año 2016 y la no conformación del nivel regional de gobierno. Se produce de este modo una fuerte atomización entre los planes de OT de nivel inferior (cantonales y parroquiales) entre sí y con la ETN.

El cuerpo instrumental es de carácter regulatorio y vinculante; estructurado a partir de un cuerpo legal que integra bajo los Planes de OT de los GAD Metropolitanos y Municipales a los instrumentos urbanísticos, de hábitat y catastrales.

Está compuesto por 4 grupos de instrumentos: 1) de información: sistema de información nacional, sistema estadístico y geográfico nacional; 2) de planificación a nivel supranacional, nacional (plan nacional de desarrollo y estrategia territorial nacional, planes especiales de carácter estratégico y planes sectoriales de carácter territorial), subnacional (PDOT, planes de uso y gestión del suelo, y planes urbanísticos); 3) complementarios: programación presupuestaria, planes sectoriales; y 4) de inversión pública: planes de inversión, bancos de proyectos.

La definición de la **Política de Hábitat y Vivienda** es competencia del Gobierno Nacional así como los contenidos mínimos de los planes de uso y gestión del suelo, planes complementarios y estándares de calidad. A los GAD Municipales y Metropolitanos les corresponde garantizar el derecho al hábitat y vivienda adecuada a través de la definición de la política local de hábitat y la definición de los instrumentos de uso y gestión del suelo y tratamientos urbanísticos dentro de sus PDOT. El nivel Provincial es el que tiene competencias en la definición del hábitat en el ámbito rural. De este modo puede apreciarse un marco legal con definición de competencias que complejizan la implementación de una gestión integrada del territorio y el hábitat.

En síntesis, el cuerpo normativo para el OT y Hábitat es complejo, presenta falta de organicidad, congruencia y concurrencia de los instrumentos y competencias territoriales definidas. Esto produce, en el cuerpo instrumental definido (planes de desarrollo, planes de OT, planes urbanísticos, planes de uso y gestión del suelo, etc.) inconsistencias en cuanto a la definición de competencias y operatividad a la hora de implementarlo.

El hábitat no cuenta con una ley específica sino que está incluido dentro de la Ley de OT Nacional con una fuerte impronta en cuanto a instrumentos urbanísticos y de uso y gestión del suelo. Se priorizan los factores relativos al acceso al suelo y a la vivienda en zonas urbanas, no contemplando el hábitat rural.

Cuadro N° 15: Existencia de Leyes y/o Planes de OT e Instrumentos de Hábitat en los diferentes niveles territoriales de gobierno de los países analizados

		ARGENTINA	CHILE	ECUADOR	
Nivel Nacional	Ley OT	NO proyecto 2010	NO proyecto 2017	SI 2016	
	Plan OT	SI 2015	NO	SI 2013-2017	
	Ley de HA	NO	NO	NO	
	Plan de HA	NO	NO	NO política	
Nivel Subnacional	Ley OT	SI*	NO	NO	* algunos instrumentos aislados, no en todas las jurisdicciones
	Plan OT	SI*	SI escala regional	SI	
	Ley de HA	SI*	NO	NO	
	Instrumentos de HA	SI*	NO	SI urbanos	

Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

Cuadro Nº 16: Características Generales del Cuerpo Legal para el OT y Hábitat y normativas relacionadas (ambiente y urbanismo)

	CHILE	ARGENTINA	ECUADOR
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	<p>INCORPORADO EN LA "LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL" Nº 1-19.175 (2005, ACT. 2018). EXPRESA LA NECESIDAD DE DEFINIR UNA POLÍTICA NACIONAL DE OT A PARTIR DE LA CONFORMACIÓN DE UNA COMISIÓN INTERMINISTERIAL Y EXPONE QUE LOS GOBIERNOS REGIONALES DEBERÁN ELABORAR Y APROBAR EL PLAN REGIONAL DE OT EN COHERENCIA CON LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA NACIONAL DE OT. NO SE HA APROBADO EL ANTEPROYECTO DE LEY NAC. DEL AÑO 2017. EXISTEN PLANES REGIONALES DE OT DE CARÁCTER INDICATIVO.</p>	<p>EXISTE UN ANTEPROYECTO DE LEY DE OT NACIONAL (LOTN) DEL AÑO 2010 AÚN NO APROBADO. EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL NACIONAL ES UN DOCUMENTO CON UN AVANCE A 2015 QUE A LA FECHA ES ABORDADO COMO ANTECEDENTE Y DE MANERA INDICATIVA; SE HA AVANZADO EN LA CONFORMACIÓN DE ESTRUCTURAS DE BASES DE DATOS (ATLAS ID, SIPPE Y GIS) HACIÉNDOSE NECESARIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO.</p> <p>LA PROV. DE MENDOZA CUENTA CON UN MARCO LEGAL PROPIO Y ACTUALIZADO COMPUESTO POR LA LEY MARCO DE OT (8051/2009) Y LA LEY QUE APRUEBA EL PLAN PROVINCIAL DE OT (8999/2017) Y LOS PLANES DE OT MUNICIPALES SE ENCUENTRAN EN DIFERENTES ESTADOS DE AVANCE. FUERA DEL PERÍODO DE ESTUDIO, PODEMOS MENCIONAR A LA PROV. DE JUJUY QUE CUENTA CON UNA LEY DE OT, USO Y FRACC. DEL SUELO APROBADA EN DIC. DE 2018; Y LA PROV. DE ENTRE RÍOS CON UN ANTEPROYECTO DE LEY DE OT, SIENDO ÉSTAS LAS MÁS AVANZADAS EN LA MATERIA.</p>	<p>MARCO LEGAL PROFUSO A NIVEL NACIONAL QUE NORMA LOS DIFERENTES NIVELES SUBNACIONALES. SOLAPAMIENTOS Y FALTA DE CONCURRENCIA ENTRE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, EL COOTAD, EL COPFP, LA LOOTUGS Y LA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES. LOS RÉGIMENES DE TRANSICIÓN DEFINIDOS EN LA LOOTUGS (2016) SON POCO CLAROS GENERANDO FUERTES COMPETENCIAS DE LA NACIÓN POR SOBRE LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS Y VACIOS LEGALES EN SU IMPLEMENTACIÓN.</p> <p>LA DEBILIDAD OTORGADA POR ESTA LEY A LOS NIVELES REGIONAL Y PROVINCIAL EN MATERIA DE OT Y HÁBITAT, ACRECIENTA LA DESARTICULACIÓN Y FALTA DE CONGRUENCIA ENTRE LOS PDOT DE NIVEL INFERIOR ENTRE SÍ (CANTONALES Y PARROQUIALES RURALES) Y DE ESTOS CON LA ETN. EL NIVEL REGIONAL NO SE HA CONSTITUIDO POR LO QUE NO SE CUMPLE CON EL MANDATO CONSTITUCIONAL.</p>
HÁBITAT	<p>NO SE RECONOCE AL HÁBITAT COMO UNA POLÍTICA ESPECÍFICA.</p> <p>EN VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA HABITACIONAL (PROGRAMA BARRIOS) Y LA NORMATIVA URBANÍSTICA SE PUEDE ENCONTRAR UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE HÁBITAT EN LA GUÍA DE "ESTÁNDARES DE CONSTRUCCIÓN SUSTENTABLE PARA VIVIENDAS" (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2016), QUE EN SU TOMO VI REFIERE AL ENTORNO INMEDIATO DE LAS MISMAS. ES INDICATIVO.</p>	<p>EL HÁBITAT ES ABORDADO EN EL ÚLTIMO AVANCE DEL PET (2015) SIN ACCIONES POSTERIORES SALVO A PARTIR DE UNA VISIÓN SECTORIAL DENTRO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CON INSTRUMENTOS PARCIALES SIN UN CUERPO NORMATIVO INTEGRADO. LA PROV. DE MENDOZA DENTRO DEL PLAN PROV. DE OT (LEY 8999/2017) DEFINE UN PROGRAMA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL HÁBITAT EN INTERRELACIÓN CON LOS DEMÁS PROGRAMAS QUE CONFORMAN EL PLAN, ESPECÍFICAMENTE CON LOS PROGRAMAS DE MITIGACIÓN DE RIESGOS Y DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS; ADEMÁS ESPECIFICA LINEAMIENTOS PARA LA LOCALIZACIÓN DE CONJUNTOS HABITAC. Y UN PROCEDIMIENTO INTEGRADO DE OTORGAMIENTO DE APTOS TÉCNICOS. AMBOS INSTRUMENTOS INCORPORAN LA CONCEPCIÓN INTEGRADA DEL HÁBITAT.</p> <p>LA PROV. DE BUENOS AIRES CUENTA CON LA LEY DE "ACCESO JUSTO AL HÁBITAT" Nº 14.449/2012. ENTRE SUS OBJETIVOS SE ENCUENTRAN LA GESTIÓN DE PROYECTOS HABITAC., DE URBANIZACIONES SOCIALES, DE PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE BARRIOS INFORMALES Y EL DISEÑO DE INSTRUMENTOS QUE PERMITAN GENERAR RECURSOS Y REDUCIR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LA TIERRA.</p>	<p>EL HÁBITAT SEGURO Y SALUDABLE Y LA VIVIENDA ADECUADA Y DIGNA SON CONSIDERADOS POR LA CN 2008 COMO DERECHOS UNIVERSALES Y DEFINE LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE HÁBITAT EN SU ART. 375. LOS CÓDIGOS ORGÁNICOS AVANZAN EN LA DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS Y EL MANDATO A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DE GARANTIZAR ESTOS DERECHOS. LA LOOTUGS DEL 2016 CREA UN ENTE RECTOR DE VIVIENDA Y HÁBITAT A ESCALA NACIONAL QUE DEFINE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE HÁBITAT, VIVIENDA, ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE DESARROLLO URBANO. DEFINE EN DETALLE LOS INSTRUMENTOS DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y URBANÍSTICOS DE MERCADO SEGO URBANO, CON INCIDENCIA DIRECTA EN LA CONFORMACIÓN DEL HÁBITAT PRIORIZANDO LOS FACTORES QUE LO COMPONEN RELATIVOS AL ACCESO AL SUELO Y A LA VIVIENDA. ESTOS INSTRUMENTOS SON APLICABLES COMO PARTE DE LOS PDOT DE LOS GADS CANTONALES O METROPOLITANOS.</p> <p>EL AMBITO RURAL QUEDA RELEGADO YA QUE ES COMPETENCIA DEL NIVEL PROVINCIAL Y PARROQUIAL NO CONTEMPLADOS EN ESTA LEY.</p>
AMBIENTAL	<p>LEY NAC. Nº 19.300 SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, MODIFICADA POR LEY 20.417. AUTORIDAD DE APLICACIÓN MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DE LA NACIÓN DEL QUE DEPENDE LA SUPERINTENDENCIA CUYO ROL ES FISCALIZADOR. ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE EAE PARA PLANES REGIONALES DE DESARROLLO URBANO, MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS, ZONIFICACIONES DEL BORDE COSTERO Y TERRITORIO MARÍTIMO, PLANES REGULADORES INTERCOMUNALES, PLANES SECCIONALES, PLANES REGULADORES COMUNALES, PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Y POLÍTICAS Y PLANES DE CARÁCTER NORMATIVO GENERAL. ESCASA DECISIÓN MUNICIPAL EN LOS PROCEDIMIENTOS.</p>	<p>ART. AMBIENTAL CONSTITUCIONAL Nº 41. LEY GENERAL DEL AMBIENTE Nº 25.675 /2002 Y LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS A LAS CUALES LAS PROVINCIAS SE ADHIEREN PUDIENDO DEFINIR MAYOR PROTECCIÓN DENTRO DEL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA. LAS MUNICIPALIDADES A SU VEZ SIGUEN EL MISMO PROCEDIMIENTO. LAS PROVINCIAS MANTIENEN LA PROPIEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES DENTRO DE SU JURISDICCIÓN. LAS ADHESIONES PROVINCIALES A LA LEY NACIONAL REVISTEN UN CARÁCTER MUY VARIADO HACIA SU INTERIOR EN FUNCIÓN DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES.</p>	<p>CN ART. 14 Y 15: DERECHO DE LAS PERSONAS A VIVIR EN UN AMBIENTE SANO COMO PARTE DE LOS DERECHOS INTERDEPENDIENTES DEL BUEN VIVIR. CAP. VII: DERECHOS DE LA NATURALEZA.</p> <p>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL (2004): ESTABLECE AL MINISTERIO DE AMBIENTE COMO AUTORIDAD DE APLICACIÓN DEL "SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN AMBIENTAL" Y DEFINE AL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE COMO ÓRGANO ASESOR PARA LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL Y EL PLAN AMBIENTAL ECUATORIANO. ESTA LEY ES PREVIA A LA SANCIÓN DE LA CN DE 2008, POR LO TANTO EL MINISTERIO DE AMBIENTE EXPONE EL DESAFÍO DE REESTRUCTURAR LA GESTIÓN AMBIENTAL EN BASE A LA CN ART. 395 Y LAS DIRECTIVAS EN MATERIA DE OT DE LA SENPLADES.</p> <p>LA GESTIÓN AMBIENTAL A NIVEL GAD RECAE MAYORMENTE A NIVEL PROVINCIAL SEGÚN COOTAD Y RES. 005-CNC-2014, RO 415 DE 2015 Y RES. 001-CNC-2017 (REFORMATORIA)</p>
URBANÍSTICO	<p>VISIÓN CENTRALISTA - URBANISTA DE PAÍS ARRAIGADA DESDE LA SANCIÓN DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES (LGUC) Y LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES (OGUC) EN 1975 CUYA AUTORIDAD DE APLICACIÓN ES EL MINISTERIO DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA NACIÓN. LOS INSTRUMENTOS QUE DEFINE LA LEY SON REGULATORIOS: POLÍTICA NACIONAL DE URBANISMO Y VIVIENDA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, PLANES REGULADORES REGIONALES, METROPOL, COMUNALES, SECCIONALES Y LÍMITE URBANO.</p>	<p>A NIVEL NACIONAL NO EXISTE UNA LEY QUE DEFINA PRESUPUESTOS MÍNIMOS E INTEGRE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA A ESCALA SUBNACIONAL.</p> <p>EL DERECHO URBANÍSTICO SE CONSIDERA COMO UNA RAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO HACIÉNDOSE NECESARIO UN CUERPO JURÍDICO ESPECÍFICO. SE MANTIENE UNA FUERTE TENSIÓN ENTRE EL DERECHO DE LA PROPIEDAD Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA MISMA.</p> <p>A NIVEL PROVINCIAL Y MUNICIPAL EXISTEN PROFUSAS LEYES DE CARÁCTER SECTORIAL CON LIMITACIONES Y ANACRONISMOS (EJ. DE CATASTRO, DE REGULACIÓN DOMINIAL, USOS DEL SUELO), CÓDIGOS URBANÍSTICOS, CÓDIGOS DE EDIFICACIÓN, ORDENANZAS DE ZONIFICACIÓN, NO INTEGRADAS EN UN MARCO NORMATIVO CONCURRENTE.</p>	<p>LA LOOTUGS (2016) INCORPORA DENTRO DE LOS PDyOT DE NIVEL METROPOLITANO Y CANTONAL LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO. ENTRE LOS DE GESTIÓN DEL SUELO SE ENCUENTRAN: 1. INSTRUMENTO PARA LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE CARGAS Y BENEFICIOS (UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA); 2. INSTRUMENTOS PARA INTERVENIR LA MORFOLOGÍA URBANA Y LA ESTRUCTURA PREDIAL (REAJUSTE DE TERRENOS, INTEGRACIÓN INMOBILIARIA, FRACCIONAMIENTO, COOPERACIÓN ENTRE PARTICIPES). 3. INSTRUMENTOS PARA REGULAR EL MERCADO DE SUELO (DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE, EFECTO DE COMPRAVENTA SIN NOTIFICACIÓN, DECLARACIÓN DE DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA, DECLARACIÓN DE ZONAS ESPECIALES DE INTERÉS SOCIAL, ANUNCIO DEL PROYECTO, AFECTACIONES, DERECHO DE SUPERFICIE, BANCO DE SUELO). 4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO (CONCESIÓN ONEROSA DE DERECHOS). 5. INSTRUMENTOS PARA LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO.</p>

Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

2.2.5 Coordinación transversal y Multinivel de los instrumentos de OT y Hábitat entre sí y con los instrumentos vigentes de injerencia directa. Análisis por país: diferencias y semejanzas

Argentina

En Argentina el marco normativo responde a un país federal con amplia facultades de las Provincias en materia de recursos naturales y planificación territorial. Existe una fuerte tradición normativa ambiental en todos los niveles territoriales de gobierno. El marco legal urbanístico y de planificación física es el más desarrollado a nivel provincial y municipal.

El Ordenamiento Territorial como marco legal independiente es incipiente, no cuenta con norma legal a nivel nacional. Las mayores competencias están dadas al nivel intermedio (provincias) existiendo algunos avances en Mendoza, Jujuy¹¹⁸ y la Provincia de Buenos Aires las que mantienen una relación forzada y no concurrente con la dispersa legislación regulatoria de usos del suelo y/o catastral. En el nivel municipal las competencias territoriales dependen del tipo de municipio y del grado de descentralización implementado en cada provincia.

Son escasas las provincias y municipios que han emprendido procesos de ordenamiento territorial incluyendo a las áreas rurales, por lo que existe un verdadero vacío normativo en este sentido. Desde el nivel nacional, se definen diferentes leyes y programas sectoriales que acrecientan la falta de integralidad en la gestión del territorio.

Puede decirse que en Argentina el andamiaje normativo en materia de OT es incipiente e inconexo. No existe congruencia multinivel entre los instrumentos, ni coherencia conceptual y metodológica para la definición de contenidos y alcances. Falta de concurrencia con los instrumentos normativos sectoriales tales como los urbanísticos, catastrales y específicos de zonas rurales. Falta mayor coordinación con los instrumentos ambientales. La concepción integrada del Hábitat ha tenido avances a partir de la definición de algunos instrumentos normativos de carácter local y provincial, sin lograr generar hasta ahora un cambio sistémico de las políticas y estructuras sectoriales tradicionales vigentes.

¹¹⁸ Ley de OT, Uso y Fraccionamiento del Suelo N° 6099 de diciembre de 2018 de fuerte sesgo urbano

Chile

El marco normativo más fuerte es el Urbanístico con un enfoque centralista y sectorial y el espacio rural no es considerado sino a partir de una visión subsidiaria a la planificación urbana. La legislación ambiental se encuentra vinculada con la de OT a partir del instrumento de Evaluación Ambiental Estratégica al cual deben ser sometidos los planes. El hábitat como concepto no es contemplado en el marco normativo.

Las funciones en materia de OT se encuentran alojadas en el gobierno nacional y los gobiernos regionales (Ley N° 19.175), sin embargo la política de OT a escala nacional no se ha aprobado; los únicos instrumentos existentes son los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales de carácter indicativo, que en la práctica se traducen en una planificación de carácter sectorial (borde costero, desarrollo urbano, gestión metropolitana, infraestructura, áreas rurales, fronteras interiores, desarrollo turístico, etc.) sin alcanzar una visión integral en la planificación del territorio.

El gobierno regional se encuentra condicionado por el intendente como representante regional del presidente de la república y por las secretarías ministeriales regionales. No existe una real descentralización en la organización territorial del estado, lo que impide lograr una planificación territorial descentralizada y participativa. Existe una escasa participación de las municipalidades en la planificación territorial y la de las provincias es nula.

Los Planes Regionales de OT coexisten con la Política de Desarrollo Rural Regional de carácter sectorial y con Planes Reguladores Urbanísticos en todos los niveles. Por lo tanto, las posibilidades de implementación de una gestión integrada del territorio y del hábitat siguen siendo escasas.

Se concluye que existe un andamiaje normativo débil en materia de OT sin congruencia multinivel; falta de concurrencia legal con los instrumentos urbanísticos y relación forzada con los instrumentos ambientales. No se logra superar la visión sectorial del territorio y no se logra una planificación territorial descentralizada y participativa debido al fuerte centralismo a nivel nacional en la definición de competencias: escasas competencias municipales en materia de OT, nulas competencias de la provincia y débiles competencias regionales con

existencia de instrumentos de OT pero de carácter indicativo. El hábitat no es considerado como concepto ni como parte de la incipiente política de OT.

Ecuador

Cuenta con un profuso marco normativo en materia de OT y Hábitat surgido a partir de la Constitución de 2008 en la cual se define al OT como Política de Estado y cuya implementación se prevé a partir de la conformación de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Existe falta de congruencia en el marco legal vigente entre sí y con la CN. Se le otorga fuertes competencias en OT al nivel central y a los GAD Cantonales / Metropolitanos generando una marcada desarticulación en la planificación y gestión del territorio toda vez que el nivel intermedio es muy débil: los Gobiernos Regionales Autónomos no se han conformado y las Provincias cuentan con escasas competencias.

El hábitat, concepto incluido en la CP y Códigos Orgánicos, no se traduce en los PDOT y la dispersión y superposición de competencias otorgada por el marco legal ha producido confusión y desarticulación en su implementación. El marco regulatorio catastral, de uso del suelo y urbanístico se incluye dentro de los PDOT a escala metropolitana y cantonal. El marco legal Ambiental, cuyos orígenes son anteriores al 2008 mantiene una relación forzada con los instrumentos de OT vigentes.

En cuanto al ámbito rural existe superposición de competencias no concurrentes en los diferentes niveles de gobierno territorial.

Por lo tanto, puede decirse que en Ecuador no se ha logrado uno de los objetivos principales de la CN que es el logro del BV a partir de un Sistema Descentralizado de Planificación Participativa. La amplia regulación desarrollada a partir de 2008 no se encuentra conformada en un sistema integrado de manera orgánica y operativa, presentando falta de congruencia, superposición de competencias y una marcada centralización en contra de los mandatos constitucionales. En este sentido la falta de creación de Regiones Autónomas y la escasa competencia otorgada a las Provincias debilita el nivel territorial intermedio generando atomización en la gestión territorial.

Semejanzas entre países

A pesar de sus diferencias estructurales como países, basadas en su modelo de desarrollo y sistema de gobierno, se han podido identificar semejanzas en la definición de sus Políticas de Ordenamiento Territorial.

En los tres países las políticas de planificación física, urbanista, ambiental y habitacional cuentan con un proceso de implementación mayor al de la política de OT. Al incorporarse el Ordenamiento Territorial como política que necesariamente es transversal a las políticas sectoriales, su implementación se ha encontrado con un sistema institucional pre-establecido que resiste al cambio, burocracias que continúan con su propia inercia procedimental y que no acompañan a la nueva lógica de coordinación, complementariedad y transversalidad necesarias para una planificación integrada del territorio y el hábitat.

En el caso de Chile los organismos específicos creados como Autoridad de Aplicación del OT y Hábitat son casi inexistentes; en Argentina el Sistema Político - Institucional para el OT transita un estadio intermedio entre una estructura eminentemente sectorial verticalista y un proceso de creación de organismos e instrumentos de planificación en constante redefinición; y Ecuador cuenta con un Sistema Político – Institucional para el OT y el Hábitat verticalista y con falta de coherencia interna, lo que complejiza la implementación de la política.

En cuanto al Sistema Normativo para el OT y hábitat; Argentina y Chile presentan un andamiaje normativo débil e inconexo y Ecuador, por lo contrario, presenta profusión de normativas con falta de concurrencia entre sí y con la CN. Esto deriva en los tres casos en una inadecuada implementación de la política con falta de coordinación transversal y multinivel.

Cuadro N° 17: Integración Operativa y Orgánica de los instrumentos legales en materia de OT y Hábitat de los países analizados.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO			RELACIÓN MULTINIVEL DE LOS INSTRUMENTOS DE OT	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE HÁBITAT	RELACIÓN TRANSVERSAL CON POLÍTICAS SECTORIALES VINCULADAS AL HÁBITAT	
NIVEL	TIPO					
ARGENTINA	NACIÓN	CENTRAL	SIN INSTRUMENTAR	ANDAMIAJE NORMATIVO INCIPIENTE E INCONEXO. NO EXISTE CONGRUENCIA MULTINIVEL	EN PROV. DE BUENOS AIRES COMO UNA LEY ESPECÍFICA SIN VINCULACIÓN A UN INSTR. ACTUALIZADO DE OT. EN MENDOZA COMO UN PROGRAMA E INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DENTRO DEL PLAN PROVINCIAL DE OT APROBADO POR LEY 8999/17	FALTA DE CONCURRENCIA CON LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS Y CATASTRALES Y MAYOR COORDINACIÓN CON INSTRUMENTOS AMBIENTALES.
	PROVINCIA	DESCENTRALIZADO	INTRUMENTOS ACTUALIZADOS EN 3 PROVINCIAS			
	COMUNA	DESCENTRALIZADO	INTRUMENTOS AISLADOS			
CHILE	NACIÓN	CENTRAL	SIN INSTRUMENTAR	ANDAMIAJE NORMATIVO DÉBIL. NO EXISTE CONGRUENCIA MULTINIVEL.	NO CUENTA	FALTA DE CONCURRENCIA LEGAL CON LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS. RELACIÓN FORZADA CON LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES.
	REGIÓN	GOBIERNO MIXTO	INTRUMENTO INDICATIVO			
	PROVINCIA	DESCONCENTRADO	NULA			
	COMUNA	DESCENTRALIZADO	SIN INSTRUMENTAR			
ECUADOR	NACIÓN	CENTRAL	FUERTE INSTRUMENTACIÓN	PROFUSO ANDAMIAJE NORMATIVO. NO EXISTE CONCURRENCIA DEL MARCO LEGAL ENTRE SÍ, NI CON EL MANDATO CONSTITUCIONAL. NO EXISTE CONGRUENCIA MULTINIVEL.	NO CUENTA CON INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS QUE CONTEMPLAN AL HÁBITAT COMO UN SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRADO.	LOS PLANES DE DESARROLLO Y OT DEL NIVEL CANTONAL Y METROPOLITANO INCORPORAN BAJO SU PROPIA ESTRUCTURA A LOS INSTRUMENTOS CATASTRALES, DE USO DEL SUELO Y URBANÍSTICOS. LA VINCULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE OT CON LA POLÍTICA AMBIENTAL Y RURAL SE ENCUENTRA FORZADA.
	REGIÓN	NO CONSTITUIDO	NULA / SIN INSTRUMENTAR			
	PROVINCIA	DESCENTRALIZADO	INTRUMENTADA			
	COMUNA	DESCENTRALIZADO	INTRUMENTADA			
	PARROQUIA	DESCENTRALIZADO	INTRUMENTADA			

Elaboración propia a partir de la normativa analizada en capítulos anteriores

2.3 Cohesión Territorial y Hábitat Adecuado

El análisis realizado sobre gobernanza territorial permite comprobar que el sistema legal e institucional de cada país no conforma un sistema integrado que viabilice la implementación coordinada transversal y multinivel del OT y las políticas sectoriales que conforman el hábitat. El Hábitat en Argentina (salvo contados ejemplos a nivel provincial) no se aborda de manera integral ni se define como subsistema parte del Sistema de Ordenamiento Territorial; en Chile los avances logrados en la generación de normativas y creación de instituciones para el OT son puntuales y de carácter indicativo; la concepción integrada del hábitat no se contempla. Y en el caso de Ecuador, no se logra cambiar la lógica centralista heredada, constituyendo a partir de la Constitución de 2008 un cuerpo instrumental profuso y no congruente, con solapamientos en cuanto a competencias.

Esto produce una inercia en la gestión del territorio con una lenta e inadecuada implementación de las políticas y/o planes de OT existentes, más allá de que su contenido contemple o no los criterios definidos.

En este apartado se profundiza en el **contenido de las leyes y/o planes de OT a nivel nacional** de cada país para poder comprobar si los mismos contemplan los criterios generales y específicos identificados a partir del modelo conceptual - relacional para la consecución de un hábitat adecuado.

Una **Ley Nacional de OT** debe contener presupuestos mínimos; así como lograr unidad conceptual y procedimental, es decir, debe definir un sistema normativo e institucional que permita la implementación de la Política de OT y Hábitat de manera integrada y coordinada entre los diferentes niveles de gobierno territorial. Mientras que un **Plan de OT a nivel Nacional** tiene que surgir de la implementación de un proceso metodológico participativo; comprender de manera integral el territorio nacional, las características específicas de cada región territorial, sus limitaciones, problemáticas y potencialidades y; definir una visión territorial compartida de futuro. A partir de ese diagnóstico integrado debe contemplar directrices, lineamientos, programas e instrumentos operativos con unidad de criterios científico-técnicos y transparencia procedimental; que permitan generar un sistema integrado de políticas públicas que propicien los objetivos del OT y la implementación de una Gestión Integrada del Hábitat.

2.3.1 Normativas de OT a nivel nacional

Argentina: Proyecto de Ley Nacional de OT – 2010

Argentina cuenta con un Proyecto de Ley del año 2010 que ha sido retomado con posterioridad en 2017 y se encuentra en revisión en el marco del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN). Si bien se conoce la existencia de otras versiones de trabajo, se analiza la versión del año 2010 ya que no hay ninguna otra versión o anteproyecto oficial publicado dentro del período en estudio.

Se presenta un Cuadro Síntesis del contenido del Proyecto de Ley (análisis en detalle en Capítulo III). Posteriormente se aplica la Tabla Nº 7 de Integración de Criterios Generales y Específicos para la consecución de un Hábitat Adecuado.

Cuadro N° 18: Argentina: síntesis de contenido de la propuesta de LNOT (2010)

PROCESO	Dos anteproyectos de 2009, uno de 2010 y otro de 2011 presentados en la legislatura.		Se analiza el presentado en 2010 por el COFEPLAN ya que es el que se encuentra en revisión y es el tercer componente de la política de OT 2003 - 2016
	Proceso liderado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación		Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública creada en 2004
	Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN)		Compuesto por un Presidente y una Asamblea. La Asamblea es el órgano superior del mismo y está integrada por un representante titular y uno alterno de cada Provincia, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y por el Estado Nacional a través del Ministerio y la Subsecretaría antes mencionada.
ESTADO	Revisión en el ámbito del COFEPLAN		
OBJETO	Establecer Presupuestos Mínimos de OT para el Desarrollo Sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas.		
AUTORIDAD APLICACIÓN	Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el Organismo que en el futuro lo reemplace		A nivel subnacional el organismo determinado por cada provincia.
ESCALAS	ESCALAS TERRITORIALES	ÁMBITOS DE COORDINACIÓN	INSTRUMENTOS
	NACIONAL	COFEPLAN	Integrales: Planes de OT en todas sus escalas. Específicos: aquellos que puede utilizar la autoridad de aplicación de cada jurisdicción a efectos de viabilizar el POT.
	PROVINCIAS	No los	
MUNICIPIOS	específica		
CONTENIDO	PRINCIPIOS RECTORES		
	Generales: equidad del desarrollo territorial; sustentabilidad; conciliación del desarrollo social, ambiental y económico; integración territorial; desarrollo humano sustentable, productividad y seguridad alimentaria; suelo como recurso natural; respeto por la identidad y las culturas; competitividad sistémica sustentable; ciudad como construcción colectiva; y promoción del arraigo.		DIRECTRICES A través del Plan Estratégico Territorial Nacional (PET)
	Institucionales: respeto por las autonomías; articulación institucional; interjurisdiccionalidad; y garantizar la participación ciudadana. Operativos: planificación estratégica; coherencia de los procesos de planificación; cooperación técnica y financiera; actualización y revisión del planeamiento; recuperación pública de mayores valores inmobiliarios; accesibilidad y movilidad universal.		
ESTRUCTURA DE LOS POT	CONTENIDO MÍNIMO DE LOS POT		NIVEL DE EJECUCIÓN Y PROGRAMACIÓN

CONTENIDO	<p>Conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones, normas e instrumentos específicos.</p>	<p>Diagnóstico, objetivos, estrategias, escenarios, definición de áreas críticas. Clasificación del uso del suelo, zonificaciones y normativas específicas. Articulación con políticas ambientales, fiscales, de vivienda y catastrales. Estrategias integrales de comunicación, participación ciudadana y movilidad sustentable. Documentación gráfica con sistemas de información y monitoreo georreferenciados. Instrumentos de control, seguimiento y evaluación; de protección; correctivos y prospectivos de gestión integral del riesgo. Implementación de la Ley Nacional de Comunidades Indígenas; Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del OT; de evaluación periódica de la realidad territorial y de actualización de los contenidos. Publicidad de los actos y contratos administrativos. Régimen de sanciones y penalidades. Determinación de la autoridad de aplicación.</p>	<p>Competencia de las jurisdicciones provinciales y locales</p>
	<p>HABITAT: No cuenta con contenido específico referido al hábitat como sistema parte de los POT. No se generan instrumentos que viabilicen su gestión de manera integrada.</p>		

Elaboración propia en base al proyecto de LNOT de Argentina del año 2010

Cuadro N° 19: Aplicación de criterios al Proyecto de Ley de OT (2010) de Argentina

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA
		PARTICIPACIÓN		
		INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	INSTRUMENTOS OPERATIVOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL	
EQUIDAD y EQUILIBRIO TERRITORIAL	<p>Optimización del capital territorial. Comprensión integral del territorio. Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas. Planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el</p>	<p>Concepción del HÁBITAT como subsistema parte del OT - NO</p> <p>Metodología del OT - NO específica</p>	<p>Inst. Económicos específicos para el OT NO</p> <p>Solo menciona mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del OT como contenido de los POT</p>	<p>Innovación tecnológica - Inteligencia gubernamental NO específica</p>

	<p>desarrollo nacional con equidad territorial con sustentabilidad en el manejo de los BCN. Integración Regional.</p> <p>NO; sólo principios definidos de manera muy genérica</p>	<p>Definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico – científicos NO específica</p>	<p>Instrumentos de Seguimiento, revisión y control NO Sólo como contenido a desarrollar en los POT</p>	<p>Mecanismos de Participación: talleres, consulta, audiencias públicas, otros. NO específica</p>
	<p>Priorización de áreas de intervención socio - territorial en función de carencias de hábitat y vulnerabilidad ante riesgos.</p> <p>NO específica</p>	<p>Definición de un sistema de financiamiento. NO Enfoque territorial vinculante para la definición de programas y otorgamiento de créditos. NO</p>	<p>Instrumentos de concertación, coordinación y complementación NO específica</p>	
<p>GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y EL HÁBITAT</p>	<p>Integración Orgánica (transversal): POT - HABITAT - PPS NO</p>	<p>LEGALIDAD Reconoce al PET como instrumento que define el modelo territorial deseado a nivel nacional y articula los planes y proyectos de impacto territorial promovidos por los gobiernos nacional, provincial y municipal para lograr su concurrencia. No especifica sus contenidos mínimos ni metodología para su revisión, monitoreo y actualización. INSTRUMENTOS INTEGRALES: Reconoce a los POT en todas sus escalas. Enuncia los contenidos mínimos de manera general sin identificar criterios metodológicos ni instrumentos que aseguren la coordinación transversal y multinivel de los mismos. NO incorpora contenido referido al Hábitat. INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS expresa que son aquellos que puede utilizar la AA de cada jurisdicción y los enumera de modo enunciativo.</p>	<p>Mecanismos de comunicación e información de libre acceso NO específica</p>	
	<p>Integración operativa (multinivel) de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat - NO</p>			
	<p>Congruencia de la normativa SI como contenido mínimo de los POT en su jurisdicción.</p>			
	<p>Clara definición de ROLES territoriales y funciones de la AA Nacional NO</p>			
<p>PERTINENCIA SOCIO</p>	<p>Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación. A través del COFEPLAN</p> <p>Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo). A través del PET</p>	<p>PARTICIPACIÓN PROACTIVA en la definición de los Instrumentos de OT</p> <p>A nivel nacional reconoce al COFEPLAN como</p>	<p>Consolidación de redes de actores Públicos –ONGs - Privados NO</p>	

TERRITORIAL	Propiciar la generación de redes público – privadas – ONGs. NO	ámbito de concertación	
	Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación y capacitación. NO	A nivel subnacional NO está asegurada queda a criterio de cada jurisdicción	Fortalecimiento Institucional para el OT NO
	Adecuación cultural de las intervenciones territoriales SI, como contenido a desarrollar en los POT		
	Adecuación de la planificación, programas y proyectos a las características geográficas y climatológicas del lugar. NO específica		
Planificación integrada de infraestructuras y equipamientos desde el nivel regional al local. SI en el marco del PET Propicia la utilización de energías limpias. NO específica Soluciones constructivas adaptadas a las condiciones naturales del lugar. NO específica			

Elaboración propia en base al proyecto de LNOT de Argentina del año 2010

Del análisis de este proyecto de ley puede decirse que:

Reconoce al Plan Estratégico Territorial (PET) como el instrumento de planificación a nivel nacional sin embargo no define sus contenidos mínimos ni metodología para su revisión, monitoreo y actualización. En relación a este punto cabe aclarar que en función del **federalismo** y de las competencias otorgadas por la Constitución Nacional a las Provincias, la Ley de OT a nivel nacional debe hacer foco en definir presupuestos mínimos y asegurar la eficacia y eficiencia del sistema.

En este sentido es que:

- ✓ Es muy general y no aborda temas claves como son los referidos a la integralidad en la gestión territorial e instrumentos que aseguren la eficacia, eficiencia, coherencia y transparencia en la implementación del OT en sus diferentes escalas de gobierno.
- ✓ No define lineamientos para la coordinación transversal de las políticas públicas a nivel nacional que propicien los objetivos del OT.
- ✓ No prevé criterios técnico – científicos y ejes de articulación para lograr la coherencia de diagnósticos y propuestas a diferentes escalas territoriales.
- ✓ No define un Sistema Integrado de Información Territorial y Ambiental como insumo para la elaboración y seguimiento de los Planes de OT y de la cartera de proyectos priorizados. Falta contemplar no solamente una red de infraestructura de datos espaciales (IDE) sino también un sistema de indicadores que permita el seguimiento de los procesos de OT y una biblioteca completa de los documentos de planificación y normativa vigente en la materia.
- ✓ No menciona la necesidad de integrar los instrumentos operativos vigentes: SIPPE, IDERA, ATLAS-ID, OFU, otros.
- ✓ No identifica los instrumentos de coordinación multinivel e instrumentos económicos que permitan la sostenibilidad en el tiempo de los procesos de OT.
- ✓ No propone plazos para la realización de acciones conjuntas Nación – Provincias para la implementación (reglamentación) de la norma.
- ✓ No incorpora el Hábitat como parte de los Planes de OT definiendo mecanismos institucionales e instrumentos operativos que permitan una gestión integrada de las políticas sectoriales con injerencia. Sólo menciona instrumentos aislados que pueden incidir en la configuración del hábitat como mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del OT.
- ✓ No define la obligatoriedad de revisión de la normativa vigente en relación a usos del suelo, a los fines de lo determinado en los Planes de OT en sus diferentes escalas territoriales y con la Ley Nacional de OT.
- ✓ No define mecanismos de vinculación y concurrencia procedimental entre los instrumentos de Evaluación de Impacto Ambiental según normativa ambiental vigente y los de seguimiento, gestión y control para el OT.
- ✓ No existe vinculación metodológica de los instrumentos de diagnóstico ambiental y territorial que permita la generación de sinergias entre la política ambiental y la territorial.

- ✓ No se define una metodología de priorización y financiamiento de programas y proyectos públicos y privados en concordancia con los Planes de OT en sus diferentes niveles de gobierno.
- ✓ No se prevén mecanismos de generación e incentivos para la utilización de energías limpias: nuevos sistemas de acceso a servicios, equipamientos sociales básicos, sistemas constructivos innovadores y asequibles. Vinculación con la industria.
- ✓ No se explicita la obligatoriedad de contemplar la adecuación geográfica, climatológica y cultural en la definición del hábitat.
- ✓ No define instrumentos de concertación, coordinación y complementación salvo el ámbito del COFEPLAN. La participación a nivel subnacional es abordada como parte de los contenidos mínimos de los POT a ser definidos por la AA provincial.
- ✓ No identifica las funciones de la Autoridad de Aplicación a nivel nacional (COFEPLAN).
- ✓ No expresa momentos dentro del proceso de planificación de aplicación de mecanismos de participación ni los define, por ejemplo: consulta y audiencia pública, talleres participativos, etc.
- ✓ No propone mecanismos de integración orgánica ni unicidad procedimental: tipos y niveles de actos administrativos según competencias territoriales claramente identificadas.
- ✓ No se contempla el fortalecimiento institucional para el OT.
- ✓ No se prevén mecanismos de transparencia, control y participación ciudadana en los procesos de OT y Gestión Integrada del Hábitat. No define mecanismos de comunicación e información de libre acceso de los procesos de OT.
- ✓ No se propicia la generación de redes público - privadas - ONGs
- ✓ No se define un glosario de conceptos que permita tener un criterio unificado de interpretación de la norma.

Chile: Proyecto de Ley Nacional de OT – 2017

Este proyecto de LOTN fue aprobado por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio a fines de 2017 siendo necesario para su puesta en vigencia que la/el Presidente de la República firme el decreto de aprobación lo cual aún no ha ocurrido. No se prevé la definición de un Plan de OT a escala Nacional.

A continuación se presenta un Cuadro Síntesis del contenido del Proyecto de Ley (análisis en detalle en Capítulo V). Posteriormente se verifica si se contemplan los criterios definidos según el modelo conceptual relacional.

Cuadro Nº 20 Chile: síntesis de contenido de la propuesta de LNOT (2017)

PROCESO	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio	Presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y conformada por 7 ministerios	
	Consejo Consultivo	Conformado por actores relevantes del sector público y privado	
	Consulta Pública	En el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica	
ESTADO	Aprobado por la Comisión (dic. 2017), sin aprobar por decreto del Presidente de la Nación		
OBJETO	Define a la política nacional de OT como un conjunto de directrices que orienta la acción del estado en materia de OT para el desarrollo del país con visión de largo plazo, propiciando la articulación interinstitucional de políticas públicas con incidencia territorial y de instrumentos en sus distintos niveles.		
AUTORIDAD APLICACIÓN	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio	Gobierno Regional	
ESCALAS	PROPONE 5 ESCALAS TERRITORIALES	AMBITOS DE PARTICIPACIÓN	INSTRUMENTOS
	Nacional	Consejo Consultivo Nacional	Política Nacional de OT (directrices) Sistemas de Información: SNIT, IDE Chile. Materias territoriales estratégicas de decisión nacional: redes de infraestructura interregional; conexión e integración terrestre, marítima y aérea; inserción territorial de actividades económicas y productivas; definición de zonas de peligro y amenazas naturales y antrópicas; disponibilidad de agua.
	Macro Zonal		
	Regional	Consejo Regional (CORE) Consejo Consultivo Regional	Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), Plan Regional de OT (PROT), Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), Plan Regional de Infraestructura Urbana y Territorial (PRIUT); Zonificación Uso Borde Costero (ZUBC), etc.
	Metropolitana	Gobiernos Metropolitanos a crearse a futuro	Planes Reguladores Metropolitanos o Intercomunales (PRI)
Comunal	Consejo Local	Incorporación de las directrices de OT de los niveles superiores a los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y Planes Reguladores Comunales (PRC)	

CONTENIDO	7 PRINCIPIOS RECTORES	8 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	DIRECTRICES
	Gradualidad, sustentabilidad, diversidad territorial, descentralización, participación, equidad territorial, integralidad, dinamización productiva y competitividad territorial.	1) Desarrollo sustentable del territorio y sus RRNN, 2) Sistema integrado de Asentamientos Humanos (urbano - rural), 3) Reducción de Riesgos y medidas contra el CC., 4) Procesos de integración territorial, a través de sistemas interconectados, 5) Proteger el Patrimonio natural y cultural, 6) Desarrollo económico sustentable, 7) Cohesión social y territorial a partir del desarrollo de comunicaciones y redes, 8) Uso o asignación de la propiedad fiscal hacia iniciativas que agreguen valor integral al territorio.	Varias por cada objetivo
	GOBERNANZA PARA EL OT	Sistema Integrado que Estructure la Normativa	Largo Plazo
	Gradualidad en la reestructuración de la normativa e instrumentos vigentes de carácter sectorial a los fines de la Política Nacional de OT		
Propone definir una concordancia metodológica para la elaboración de los planes Regionales de OT y un Reglamento			
HABITAT: no cuenta con contenido específico referido a hábitat			

Elaboración propia en base al proyecto de LNOT Chile de 2017

Cuadro N° 21: Aplicación de criterios al proyecto de LNOT de Chile (2017)

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA
		PARTICIPACIÓN		
		INSTRUMENTOS de PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	INSTRUMENTOS OPERATIVOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL	
EQUIDAD y EQUILIBRIO TERRITORIAL	Optimización del capital territorial. Comprensión integral del territorio. Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas. Planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo nacional con equidad territorial con sustentabilidad en el manejo de los BCN. Integración Regional. SI como objetivos estratégicos y directrices	Concepción del HÁBITAT como subsistema parte del OT NO	Inst. Económicos específicos para el OT NO	Innovación tecnológica - Inteligencia gubernamental SI, mantiene los instrumentos SNIT, IDE Chile
		Metodología del OT - NO específica, a elaborar con posterioridad		
		Definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico – científicos NO específica	Instrumentos de Seguimiento, revisión y control NO	Mecanismos de Participación: talleres, consulta, audiencias públicas, otros. NO específica.

	<p>generales</p> <p>Priorización de áreas de intervención socio - territorial en función de carencias de hábitat y vulnerabilidad ante riesgos. NO contempla el hábitat como sistema. SI considera la gestión del riesgo.</p>	<p>Definición de un sistema de financiamiento NO</p> <p>Enfoque territorial vinculante para la definición de programas y otorgamiento de créditos. NO</p>	<p>Instrumentos de concertación, coordinación y complementación NO específica.</p> <p>Solo en el marco de los Consejos Consultivos</p>	<p>Si en el marco de la EAE según Ley de Ambiente.</p>
GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y EL HÁBITAT	<p>Integración Orgánica (transversal) POT - HABITAT - PPS NO</p> <p>Integración operativa(multinivel) de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat NO</p> <p>Congruencia de la normativa NO, sólo como propósito a largo plazo</p> <p>Clara definición de ROLES territoriales y funciones de la AA Nacional NO</p>	<p>LEGALIDAD La Política Nacional de OT se define como un conjunto de directrices orientativas. El marco normativo para el OT en Chile es débil y con este Proyecto de Ley no se avanza en tal sentido.</p> <p>INSTRUMENTOS INTEGRALES: Reconoce sólo a la Política de OT a nivel Nacional (orientativa) y a los Planes Regionales de OT (hasta ahora orientativos) y no especifica contenidos mínimos de los mismos. NO incorpora contenido referido al Hábitat.</p> <p>INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS mantiene los instrumentos sectoriales existentes sin lograr generar un sistema legal que los integre.</p>		<p>Mecanismos de comunicación e información de libre acceso SI, a través del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT)</p>
PERTINENCIA SOCIO TERRITORIAL	<p>Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación. NO se encuentra asegurada debido a que no se ha avanzado en la real descentralización de las Regiones, las Provincias no tienen injerencia y los Gobiernos Locales cuentan con escasas competencias.</p> <p>Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo). A partir de la END y los Objetivos Estratégicos de OT del Proyecto de LNOT</p> <p>Propiciar la generación de redes público – privadas – ONGs. NO específica</p> <p>Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación y capacitación. NO específica</p> <p>Adecuación cultural de las intervenciones territoriales</p>		<p>PARTICIPACIÓN PROACTIVA en la definición de los Instrumentos de OT</p> <p>A través de los Consejos Consultivos NO se encuentra asegurada</p>	<p>Consolidación de redes de actores Públicos – ONGs -Privados NO</p> <p>Fortalecimiento Institucional para el OT NO</p>

	<p>SI a partir de las Directrices Generales del Proyecto de LNOT</p> <p>Adecuación de la planificación, programas y proyectos a las características geográficas y climatológicas del lugar.</p> <p>NO específica</p>		
	<p>Planificación integrada de infraestructuras y equipamientos desde el nivel regional al local.</p> <p>SI a partir de las Directrices Generales del Proyecto de LNOT</p> <p>Propicia la utilización de energías limpias.</p> <p>NO específica. SI a partir del Objetivo Estratégico para el CC.</p> <p>Soluciones constructivas adaptadas a las condiciones naturales del lugar.</p> <p>NO específica</p>		

Elaboración propia en base al proyecto de LNOT Chile de 2017

Este Proyecto de Ley está basado en 4 propósitos a largo plazo (30 años) entre los que se encuentra el logro efectivo de la descentralización; y principios rectores, objetivos estratégicos y directrices a lograr en el corto y mediano plazo.

Presenta un importante avance al explicitar varias directrices por cada objetivo estratégico en las que se hace foco en la sustentabilidad en el uso de los recursos; en un análisis integrado del territorio; en la definición de una red de asentamientos humanos de áreas rurales, urbanas, y de transición urbano-rural por medio de la coordinación de las inversiones públicas y privadas con enfoque territorial y sistémico, que permita una distribución adecuada de bienes y servicios de escala nacional, macro-zonal, regional y local entre otros.

Propone limitar la expansión urbana fortaleciendo el desarrollo de ciudades intermedias y centros urbanos de menor tamaño y localidades rurales. Incorpora la gestión del riesgo como un objetivo estratégico; propone la integración funcional del territorio y adecuación a las exigencias económicas, sociales y ambientales, mediante el desarrollo estructural de redes de infraestructuras estratégicas; propone el desarrollo económico sustentable; y de manera novedosa la definición de nuevas escalas geográficas o funcionales de planificación que puedan superponerse a los límites políticos administrativos y que promuevan la eficiencia de la inversión público y privada.

En cuanto a la manera de hacer efectivas estas directrices propone a Nivel Nacional a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio; y a Nivel Regional al Gobierno Regional cada uno ejerciendo como Autoridad de Aplicación en su escala acompañados por Consejos Consultivos como ámbitos de participación.

Propone un Sistema Integrado de Planificación que tiene como eje la Política de OT Nacional y los Planes Regionales de OT a partir de los cuales se estructuran los demás instrumentos de carácter sectorial preexistentes.

Sin embargo, resulta débil toda vez que se plantea a largo plazo y no incorpora mecanismos para avanzar en su implementación. No contempla Planes de OT a nivel Nacional, Provincial y Local. Sólo determina la definición de Planes de OT a nivel Regional (PROT) que resultan de carácter indicativo, toda vez que los procesos de descentralización efectiva de las regiones no se han concretado. No asegura la fortaleza institucional del OT ni la correcta implementación y coordinación multinivel de la política.

- ✓ No define metodológicamente las fases y contenidos mínimos de los PROT por lo que su interpretación y consecuente planificación en las diferentes regiones no conforma un cuerpo instrumental coherente.
- ✓ No se contempla al Hábitat como subsistema parte del Sistema de OT ni existe una visión integrada de las políticas públicas sectoriales que lo conforman; manteniéndose el foco en los instrumentos urbanísticos vigentes.
- ✓ No se avanza en definir instrumentos operativos que permitan la coordinación horizontal de las políticas sectoriales a los fines del OT, por lo que se mantiene una fuerte tensión entre los instrumentos indicativos del OT y los instrumentos regulatorios de carácter urbanístico.
- ✓ No especifica la forma en que se llevará a cabo el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de la Política.

Ecuador: Ley Nacional de OT, Uso y Gestión del Suelo – 2016

La Ley Nacional de OT, Uso y Gestión del Suelo sancionada en 2016 es parte de un conjunto de normas iniciadas con la Constitución Nacional de 2008. Posiciona a la Estrategia

Territorial Nacional (ETN) como parte constitutiva del Plan de Desarrollo e incluye disposiciones reformativas al COOTAD y el COPFP.

A continuación se presenta un Cuadro Síntesis del contenido de la Ley y posteriormente se verifica si se contemplan los criterios definidos según el modelo conceptual relacional.

Cuadro N° 22: Ecuador: síntesis de contenido de la LOOTUGS (2016)

PROCESO	SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Consejo Nacional de Planificación		
ESTADO	Aprobada en 2016		
OBJETO	Fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de OT, uso y gestión del suelo urbano y rural. Propiciar el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio; el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna.		
AUTORIDAD DE APLICACIÓN	<p>SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) que según el COPFP, art. 26, entre sus atribuciones cuenta con la de definir una propuesta de PND y lineamientos y políticas que orienten el SNDPP, las que deben ser aprobadas por el Consejo Nacional de Planificación. Propiciar la coordinación del sistema y la coherencia de las políticas públicas; brindar asesoría técnica y metodológica; dirigir el SIN; definir la ETN y realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del PND y sus instrumentos.</p> <p>Crea el Ente Rector de Hábitat y Vivienda con facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano. De este Ente depende el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado. Crea el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo con funciones de emitir regulaciones nacionales de carácter obligatorio para GADs Municipales y Metropolitanos referidas a contenidos mínimos y procedimiento de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios; parámetros, estándares urbanísticos, procedimiento de definición de informes, permisos, etc.</p> <p>Crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, entidad técnica de vigilancia y control de los procesos de OT, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano en todos los niveles territoriales de gobierno. Funciones que se superponen con las propias de la SENPLADES. GENERA DUPLICIDAD ORGÁNICA Y SOLAPAMIENTO DE COMPETENCIAS</p>		
ESCALAS	ESCALAS TERRITORIALES	ÁMBITOS DE COORDINACIÓN	INSTRUMENTOS
	NACIONAL	Consejo Nacional de Planificación	Instrumentos de Nivel Supranacional; Instrumentos del Nivel Nacional: ETN de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y planes sectoriales del ejecutivo con incidencia en el territorio.

	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs (PDOT) en todos sus niveles. Instrumentos específicos de planeamiento de uso y gestión del suelo y planes urbanísticos complementarios incorporados dentro de los PDOT de los GADs cantonales y metropolitanos.
CONTENIDO	PRINCIPIOS RECTORES Define los instrumentos del OT en sus diferentes niveles de gobierno Disposiciones Reformatorias a los Códigos Orgánicos con relación al contenido de los PDOT de los GADs, fortalece el OT y define en mayor detalle su metodología y contenidos mínimos.		DIRECTRICES A través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) de carácter vinculante y obligatorio.
	ESTRUCTURA GENERAL Y CONTENIDO DE LOS PDOT DE LOS GADs Detalla los componentes del diagnóstico (incluye identificación de inequidades socio-territoriales, potencialidades, caracterización de los asentamientos humanos, zonas de riesgos, actividades económicas, patrimonio entre otras, así como el modelo territorial actual), propuesta (visión de mediano plazo, objetivos estratégicos, políticas, metas, indicadores, programas y el modelo territorial deseado) y modelo de gestión (estrategias de articulación y coordinación, de seguimiento y evaluación, y de gestión de riesgos) todo ello en concordancia con la ETN.		CONTENIDO DE LOS PDOT GAD CANTONALES / METROPOL. Incorpora los Planes de Uso y Gestión del Suelo que tienen dos componentes: 1) Componente estructurante: clasificación del suelo - uso – polígonos de intervención territorial. 2) Componente urbanístico: tratamientos urb., parámetros de calidad) Planes Urbanísticos Complementarios (planes parciales, planes maestros sectoriales, otros)
	HABITAT: define el concepto como un derecho y crea un Ente Rector de Hábitat y Vivienda pero luego traduce sus funciones en la definición de parámetros e instrumentos de planificación urbanística y gestión del suelo urbano dejando relegado el hábitat rural. Las competencias en el ámbito rural permanecen en el nivel provincial manteniendo la visión desarticulada del territorio. No contempla competencias de OT y Hábitat a escala parroquial.		

Elaboración propia en base a la LOTUGS de Ecuador de 2016

Cuadro N° 23: Aplicación de criterios a la LOOTUGS de Ecuador

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA
		PARTICIPACIÓN		
		INSTRUMENTOS PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	INSTRUMENTOS OPERATIVOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL	
EQUIDAD y EQUILIBRIO TERRITORIAL	<p>Optimización del capital territorial. Comprensión integral del territorio. Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas. Planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo nacional con equidad territorial con sustentabilidad en el manejo de los BCN. Integración Regional. SI como fines, principios rectores y directrices a definir en la ETN.</p>	<p>Concepción del HÁBITAT como subsistema parte del OT - SI, pero con sesgo urbano y desarticulación multinivel.</p> <p>Metodología del OT - NO explicita</p>	<p>Inst. Económicos específicos para el OT - SI</p> <p>Instrumentos de Gestión del Suelo a escala GADs cantonales y metropolitanos</p>	<p>Innovación tecnológica - Inteligencia gubernamental SI - Catastro Nacional Geográfico Integrado</p>
	<p>Priorización de áreas de intervención socio - territorial en función de carencias de hábitat y vulnerabilidad ante riesgos.</p> <p>SI como fines, principios rectores y en la definición de zonas especiales de interés social e instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho a nivel GADs cantonal/metropolitano</p>	<p>Definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico – científicos SI a partir de su determinación en la ETN</p>	<p>Instrumentos de Seguimiento, revisión y control</p> <p>Crea la Superintendencia como Ente máximo de vigilancia y control pero NO PREVE mecanismos o instrumentos específicos.</p> <p>SI como parte de la estructura y contenido de los PDOT de los GADs</p>	<p>Mecanismos de Participación (talleres, consulta, audiencias públicas, otros):</p>
GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y EL HÁBITAT	<p>Integración Orgánica (transversal) POT - HABITAT - PPS FORZADA desde el Nivel Nacional: la definición de Agendas Zonales (nivel desconcentrado de gobierno) no tiene vinculación con los procesos de PDOT de los GADS. Las competencias en materia de hábitat están desarticuladas.</p>	<p>Definición de un sistema de financiamiento. SI</p> <p>Enfoque territorial vinculante para la definición de otorgamiento de créditos. SI COPFP, Instr. Complement. y</p>	<p>Instrumentos de concertación, coordinación y complementación NO define instrumentos sino un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que acentúa aún más las competencias nacionales.</p>	<p>NO menciona vinculación con la Ley Org. de Participación Ciudadana. Solo menciona que los GADs cantonales tienen la función de garantizarla.</p>

		de Inversión Pública		
GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y EL HÁBITAT	<p>Integración Operativa (multinivel) NO. Debilidad del nivel intermedio y centralización del poder a nivel nacional.</p> <p>Congruencia de la normativa NO- Coexistencia no concurrente del COOTAD, LOTGUS, Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, otros.</p> <p>Clara definición de ROLES territoriales NO Las funciones de la Superintendencia, GADs Municipales y SENPLADES no son coherentes.</p>	<p>LEGALIDAD Incorpora la ETN como parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo. Incorpora al PDOT del nivel cantonal/metropol. Instrumentos urbanísticos y de uso del suelo. Debilita el nivel intermedio de planificación. Determina Disposiciones Reformatorias al COOTAD y COPFP que le dan mayor injerencia a la Nación en contra de la descentralización como mandato constitucional. Sus determinaciones son de carácter vinculante y obligatorio; entre ellas se encuentra la definición de contenidos mínimos de los PDOT de los GADs; parámetros de regulación y control del suelo y estándares urbanísticos.</p>		<p>Mecanismos de comunicación e información de libre acceso SI Sistema Nacional de Información (SIN) bajo el cual se realiza el seguimiento de los PDOT aunque el mecanismo no asegura su implementación.</p>
PERTINENCIA SOCIO TERRITORIAL	<p>Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación. NO Las Regiones no se han conformado, las Provincias y los Gobiernos Locales cuentan con escasas competencias. La estructura administrativa generada para el OT y Hábitat es verticalista con amplios poderes del nivel nacional</p> <p>Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo). SI a través del PNBV y ETN</p> <p>Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación y capacitación. NO específica</p> <p>Adecuación cultural de las intervenciones territoriales. Adecuación de la planificación, programas y proyectos a las características geográficas y climatológicas del lugar. SI, a partir de la definición de polígonos de intervención territorial y parámetros o estándares urbanísticos dados por Nación.</p> <p>Planificación integrada de infraestructuras y equipamientos desde el nivel regional al local. A partir de las Agendas Zonales de Planificación (nivel desconcentrado de gobierno) Propicia la utilización de energías limpias. NO</p>		<p>PARTICIPACIÓN PROACTIVA en la definición de los Instrumentos de OT</p> <p>Crea el Ente Rector de Hábitat y Vivienda con funciones restrictivas a la descentralización . Además existe una instancia de coordinación a nivel nacional que es el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.</p> <p>La existencia de Consejos de GADs no asegura la participación de los actores locales en los procesos de Planificación.</p>	<p>Consolidación de redes de actores Públicos –ONGs -Privados NO</p> <p>Fortalecimiento Institucional para el OT SI</p>

	<p>Soluciones constructivas adaptadas a las condiciones naturales del lugar.</p> <p>NO específica</p>		
--	--	--	--

Elaboración propia en base a la LOTUGS de Ecuador de 2016

Del análisis del contenido de esta Ley, a partir de aplicar los criterios generales y específicos definidos según el marco teórico conceptual, se corrobora lo que los autores analizados y citados precedentemente exponen en sus estudios.

Sus contenidos centralizan el poder en la Nación en oposición al mandato Constitucional de Descentralización en Gobiernos Autónomos, y si bien su nombre refiere al OT, muy poco avanza en este sentido. Su foco está puesto en la definición de mecanismos e instrumentos para la gestión del suelo con un sesgo urbanístico en desmedro de una visión integrada del territorio y el hábitat. Genera, además, estructuras administrativas innecesarias duplicando roles y competencias.

2.3.2 Planes de OT a nivel nacional

Argentina: Plan Estratégico Territorial (PET)

El Plan Estratégico Territorial es uno de los instrumentos de la Política Nacional de Desarrollo y OT (PENDOT) iniciada en 2004, la que considera además, al Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) y a la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. (Ver Cap. III, Punto 4)

El Plan Estratégico Nacional (PEN) no se consolida a través de una norma y se actualiza sólo hasta 2015. El “Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial” (SIVAT) se encuentra en permanente redefinición y creación de nuevos sistemas de información sin coordinación formal.

No se vinculan las políticas sectoriales con injerencia territorial propuestas desde Nación, careciendo de un horizonte de planificación integrado a largo plazo. Es así que se definen Planes y financiamientos para las Provincias que desconocen la escasa planificación provincial y local existente. Tal el caso de los Planes Federales de Vivienda (2003 – 2015) y

del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat implementados a partir de 2017 de fuerte impacto territorial.

A continuación se presenta un resumen del contenido del PET contemplando todos sus avances y posteriormente se detallan las principales falencias en función de la aplicación de la Tabla N° 7 de “Integración de Criterios Generales y Específicos para la consecución de un Hábitat Adecuado”.

Cuadro N° 24: Argentina: síntesis de contenido del Plan Estratégico Territorial (PET) 2004-2015

PROCESO	La construcción del PET se concibe a través de la participación de actores gubernamentales nacionales, provinciales y municipales; así como de OSC, universidades, organismos de ciencia y técnica, etc. convocados por Nación, desde la órbita del Ministro de “Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”. Se realizan Foros y Talleres Participativos en las diferentes provincias.		
ESTADO	Iniciado en 2004 como parte de la Política de Desarrollo y OT Nacional (PENDOT) con actualizaciones publicadas a 2015.		
OBJETO	Conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el gobierno nacional, las provincias y los municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido. El objetivo es que se constituya en un proceso de OT flexible y abierto que permita construir el desarrollo territorial bajo un escenario de cambio permanente.		
AUTORIDAD APLICACIÓN	Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	A nivel subnacional el organismo determinado por cada provincia.	
ESCALAS	ESCALAS TERRITORIALES	PARTICIPACIÓN	METODOLOGÍA
	NACIONAL	Foros y Talleres convocados por Nación y realizados en diferentes provincias.	Fase 1: diagnóstico estructural; Fase 2: diagnóstico integrado; Fase 3: construcción de escenarios; Fase 4: definición de Modelo Territorial Realizable con sus objetivos, directrices, programas y proyectos estratégicos de escala nacional.
	PROVINCIAL		
MUNICIPAL			
CONTENIDO	DEFINE UN MODELO DE PAÍS A 2016	IDEAS RECTORAS	
	PRIMER DOCUMENTO 2004-2008:	<p>MODELO TERRITORIAL ACTUAL - análisis prospectivo - MODELO DESEADO</p> <p>Se identifican líneas de acción integradoras, las que espacializan tres objetivos fundamentales:</p> <p>1) Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; 2) 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; 3)</p>	<p>Esquema integrado nacional e internacional con fuerte apoyo al MERCOSUR.</p> <p>Esquema de fortalecimiento y/o reconversión productiva.</p> <p>Esquema de conectividad</p>

CONTENIDO	<p>Contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable. A partir de este modelo se identifica una cartera preliminar de proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para la transformación del territorio hacia el modelo deseado.</p>	<p>interna. Esquema policéntrico de ciudades.</p>
	<p>SEGUNDO DOCUMENTO 2011:</p> <p>ACTUALIZACIÓN DEL PET Proceso metodológico: 1. actualización de los modelos, construcción de árboles de problemas y objetivos territoriales; 2. ponderación del impacto territorial individual de cada proyecto identificado, lo que implicó un análisis multicriterio; 3. análisis del impacto cruzado de estos proyectos a través de una matriz de sinergias; y 4. proceso de agregación de carácter técnico-político que dio como resultado un listado único de iniciativas estratégicas de inversión en infraestructura y equipamiento. Ajuste de la cartera preliminar de proyectos estratégicos a nivel nacional.</p> <p>Propone una AGENDA NACIONAL tres ejes de acción: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES a través del Programa de “Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial”. Consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento urbano y territorial en todas sus escalas jurisdiccionales. Consolidación de herramientas que homogenicen y sistematicen la información. PLANIFICACIÓN DE ZONAS RURALES: propone 8 lineamientos estratégicos INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL.</p>	<p>ARGENTINA URBANA: incorpora estudios del sistema urbano argentino; del estado y mercado en la producción de ciudad; el derecho a la ciudad. Se definen lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización.</p>
	<p>TERCER DOCUMENTO 2015:</p> <p>PROPONE 10 LINEAMIENTOS (cada uno desarrollado en grupos de acciones) LI: Consolidar el proceso de integración regional suramericana. LII: Continuar con la planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo con equidad territorial. LIII: Fortalecer la incorporación de la prevención y la reducción del riesgo de desastres. LIV: Propender la gestión adecuada de los recursos naturales y sociales del territorio. LV: Garantizar a la población el derecho tanto al arraigo como a la emigración en busca de nuevas oportunidades de progreso. LVI: Intervenir en los procesos de urbanización LVII: Garantizar a todos los habitantes el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada. LVIII: Articular políticas interjurisdiccionales para el gobierno de las áreas metropolitanas. LIX: Consolidar la planificación territorial en todos los niveles del Estado.</p>	<p>HABITAT</p> <p>Grupo de acciones: I. Programar la producción de hábitat popular inclusivo en los Planes de OT. II. Incentivar el desarrollo socialmente sustentable de los tejidos urbanos. III. Generar alternativas integrales de mejoramiento y provisión de hábitat popular al interior de la ciudad consolidada</p>

	<p>LX: Evaluar y monitorear las políticas de planificación y OT.</p> <p>Define EJES DE INTERVENCIÓN y LINEAS DE TRABAJO de la AGENDA NACIONAL de Desarrollo Territorial 2015:</p> <p>Eje 1 de Fortalecimiento y Coordinación de Políticas Territoriales: Puesta en marcha de los planes de OT a escala local y provincial. Monitoreo y actualización del PET. Consolidación de las Agendas de Desarrollo Regional basadas en la generación de nodos regionales atractivos para la desconcentración espacial; cadenas de valor regionales, etc.</p> <p>Eje 2 de Desarrollo de Estudios y Proyectos de Integración Territorial Suramericana. Eje 3 de Desarrollo de Estudios y Proyectos para el Ordenamiento y el Desarrollo Territorial a Nivel Subnacional: Promover el desarrollo de los territorios rurales. <u>Desarrollar Áreas Urbanas integradas</u> dentro de un sistema equilibrado formando un conjunto de unidades de diferentes roles y jerarquías; y al interior de ellas lograr un hábitat adecuado. - Promover el desarrollo de microrregiones o áreas específicas de articulación.</p>	
HABITAT: EL DOCUMENTO A 2015 INCORPORA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL HÁBITAT Y DEFINE SU INCLUSIÓN DENTRO DE LOS PLANES DE OT A NIVEL SUBNACIONAL.		

Elaboración propia en base al PET Argentina (2004-2015)

Cuadro Nº 25: Aplicación de criterios al Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA
		PARTICIPACIÓN		
		INSTRUMENTO de PLANIFICACIÓN TERRITORIAL a escala NACIONAL	Incorporación en el PET de INSTRUMENTOS OPERATIVOS*	
EQUIDAD y EQUILIBRIO TERRITORIAL	<p>Optimización del capital territorial. Comprensión integral del territorio. Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas. Planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo nacional con equidad territorial con sustentabilidad en el manejo de los BCN. Integración Regional. Priorización de áreas de intervención socio -</p>	<p>Concepción del HÁBITAT como subsistema parte del OT - SI (versión 2015)</p> <p>Metodología del OT - SI con limitaciones. Marcado sesgo urbano y foco en la definición de inversiones a partir de la identificación de proyectos de infraestructuras</p>	<p>Instrumentos Económicos NO, solo los identifica como pautas de sostenibilidad del crecimiento urbano.</p>	<p>Innovación tecnológica - Inteligencia gubernamental SI como lineamiento</p>

	territorial en función de carencias de hábitat y vulnerabilidad ante riesgos. SI como lineamientos	Definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico – científicos NO	Instrumentos de Seguimiento, revisión y control SI como lineamientos NO como instrumentos	Mecanismos de Participación: talleres, consulta, audiencias públicas, otros. SI - se realizan algunos mecanismos de participación durante el proceso de elaboración del PET. NO se formalizan ni se define su obligatoriedad.
		Definición de un sistema de financiamiento. NO Enfoque territorial vinculante para la definición de programas y otorgamiento de créditos. Define a partir del Modelo Territorial Deseado una priorización de obras de infraestructuras equipamientos como estructuradores del territorio.	Instrumentos de concertación, coordinación y complementación SI como lineamientos NO como instrumentos	
GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y EL HÁBITAT	Integración Orgánica: (transversal) POT - HABITAT - PPS SI como lineamientos incluidos en la versión 2015	LEGALIDAD* Las distintas actualizaciones del PET revisadas evidencian un avance conceptual de integración del OT con el Hábitat pero mantiene un marcado déficit en cuanto a los mecanismos e instrumentos operativos que permitan viabilizar los lineamientos desarrollados. Esto podría subsanarse con una LEY NACIONAL DE OT que defina un sistema POLÍTICO – INSTITUCIONAL y NORMATIVO con coordinación multinivel y de coordinación transversal de las PPS.		Mecanismos de comunicación e información de libre acceso SI como lineamientos
	Integración operativa (multinivel) de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat SI como lineamientos			
	Congruencia de la normativa SI como lineamientos			
	Clara definición de SUJETOS del OT y ROLES NO específica			
	Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación. A través del COFEPLAN Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo). SI a partir de foros y talleres		PARTICIPACIÓN PROACTIVA* desde el diagnóstico a la definición, revisión y actualización del	Consolidación de redes de actores Públicos –ONGs - Privados SI como lineamientos y programas

PERTINENCIA SOCIO TERRITORIAL	<p>Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación y capacitación. SI como lineamientos y programas</p> <p>Adecuación cultural de las intervenciones territoriales SI como lineamiento</p> <p>Adecuación de la planificación, programas y proyectos a las características geográficas y climatológicas del lugar. NO específica</p> <p>Planificación integrada de las infraestructuras y equipamientos contemplando los niveles nacional, regional y local. SI a partir de la vinculación del PET con los POT</p> <p>Sustentabilidad en el manejo de los BCN en la definición de localización de actividades y del sistema de generación de infra y equipamientos. Propicia la utilización de energías limpias. NO específica</p> <p>Soluciones constructivas adaptadas a las condiciones naturales del lugar. NO específica</p>	PET NO está asegurada como mecanismo o instrumento	<p>Fortalecimiento Institucional para el OT SI como lineamientos y programas</p>
--	--	---	---

Elaboración propia en base al proyecto de LNOT, Argentina año 2010

Del análisis del Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) actualizado a 2015, puede decirse que:

- ✓ La Metodología del OT en que se basa presenta un marcado sesgo hacia la definición de un sistema de núcleos estructurantes y ciudades a potenciar a partir de grandes infraestructuras y equipamientos que estructuren el territorio nacional.
- ✓ Presenta un mecanismo de priorización de proyectos de inversión a partir de una metodología de ponderación de impacto territorial. Se basa en el modelo deseado por cada provincia y la identificación de proyectos de infraestructuras a partir de árbol de problemas y luego matriz cruzada para evaluar la sinergia entre los mismos. Posteriormente se realiza idéntica ponderación de sinergias aplicando una matriz cruzada a nivel nacional. Si bien es un proceso metodológico válido no garantiza la aplicación de criterios científico – técnicos.

- ✓ No se asegura la sostenibilidad económica ni la continuidad del proceso en los diferentes cambios de gobierno.
- ✓ Incorpora en sus lineamientos al Hábitat como subsistema parte del OT aunque con marcado sesgo urbano. No define un sistema integrado que permita la coordinación de las Políticas Públicas Sectoriales con injerencia. Así el PET resulte débil ante el avance sostenido de otras políticas sectoriales con fuerte impacto territorial como es, por ejemplo, la habitacional.
- ✓ Si bien el PET se construye con participación de las provincias, el mismo no garantiza un proceso de participación que incorpore a todos los actores sociales.
- ✓ Los criterios específicos definidos en el modelo – conceptual relacional de la presente investigación son mencionados en el PET de manera general como lineamientos o agendas, sin lograr incorporar instrumentos que permitan su efectiva implementación.

Por lo tanto, si bien el Documento PET muestra un esfuerzo de planificación territorial nacional participativa y resulta rico en conceptualizaciones, no tiene solidez legal ni instrumental para poder ser operativizado.

Ecuador: Estrategia Territorial Nacional (ETN)

La **Estrategia Territorial Nacional** como Instrumento de Planificación por parte del Gobierno Central no está prevista en la Constitución Nacional de 2008; la misma se incluye en el COPFP en el año 2010 pero recién en el 2016 a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Usos y Gestión del Suelo (LOOTUGS) se incorpora como parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y se define que sus determinaciones tendrán carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

En la ETN se evidencia el esfuerzo en intentar integrar operativamente los Objetivos de Desarrollo y los instrumentos del OT; sin embargo persiste un marcado déficit en la territorialización de las estrategias de desarrollo y políticas definidas, del mismo modo que sucede con los PDOT de los GADs. La repetición de los PDOT en las distintas escalas territoriales de gobierno resulta profusa y desarticulada debido a la visión fragmentada del territorio en la definición de competencias. La debilidad otorgada a las competencias del

nivel regional y provincial en materia de OT y hábitat acrecienta la desarticulación en la visión del territorio y la atomización y falta de congruencia de los planes de OT entre sí y con la ETN.

A continuación se presenta un Cuadro Síntesis del contenido de los Planes de Desarrollo Nacionales y Estrategia Territorial Nacional del período 2007 – 2017; y posteriormente se aplica la Tabla N° 7 de “Integración de Criterios Generales y Específicos para la consecución de un Hábitat Adecuado” a la ETN 2013-2017 (última del período en estudio).

Cuadro N° 26: Ecuador: síntesis de contenido de los Planes de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional, período 2007 - 2017

PROCESO	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP): SENPLADES, CNP, Asamblea Ciudadana, diversos Consejos según el COPFP y Ley Nacional de Participación Ciudadana e instancias de participación como talleres, audiencias, etc. son mencionados como parte de la construcción del PNBV. No menciona instancias de participación durante el proceso metodológico de creación de la ETN.		
ESTADO	En el periodo de estudio entran 3 generaciones de PND encontrándose en vigencia el cuarto (2017-2021). La ETN es incorporada a partir del segundo período (2009-2013).		
	EN VIGENCIA		
OBJETO	La Estrategia Territorial Nacional (ETN) incorpora al OT a nivel nacional y fija un conjunto de lineamientos, directrices generales y procedimiento de priorización de inversiones para la planificación territorial de todos los niveles de gobierno.		
AUTORIDAD APLICACIÓN	SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo)		
ESCALAS	ESCALAS TERRITORIALES	PARTICIPACIÓN	METODOLOGÍA
	NACIONAL	Consejo Nacional de Planificación. Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo	Se explicita por primera vez una metodología en la ETN correspondiente al período 2013-2017.
	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GADs)	Consejos de los GADs en sus diferentes escalas.	
CONTENIDO	EN FUNCIÓN DEL BV COMO MODELO DE PAÍS	Plan Nacional BV (2007-2010)	IDEAS RECTORAS Equilibrio territorial: sistema policéntrico de ciudades; acceso a infraestructuras, servicios públicos y conocimiento; gestión responsable y protectora de la naturaleza, recursos productivos y patrimonio cultural.

	Plan Nacional BV ETN (2009-2013)	<p>PNBV: Define objetivos similares al período anterior, con sus correspondientes estrategias, políticas y metas con falta de organicidad.</p> <p>ETN: Define 7 Estrategias Territoriales con visión de mediano - largo plazo (16-20 años).</p> <p>Incorpora criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública y un Índice de Prioridad de la Inversión.</p> <p>Además define a la Planificación Zonal (sistema desconcentrado del gobierno central) como la escala de análisis territorial para la priorización de la inversión pública.</p> <p>El OT a escala nacional se fortalece.</p> <p>El SNDPP se debilita.</p>	<p>HÁBITAT</p> <p>El concepto de calidad de vida se prioriza por sobre el de hábitat. En el PD los factores que componen el Hábitat se encuentran dispersos y sin orden lógico dentro de la mayoría de los objetivos y lineamientos de políticas. Dentro de la ETN se omite la vivienda y el hábitat en la metodología propuesta para fortalecer las diferentes redes de asentamientos humanos.</p>
	Plan Nacional BV (2013-2017)	<p>Define una estrategia a largo plazo (30 años) a partir de 4 ejes interdependientes. Estos ejes son los que estructuran el modelo territorial y las Agendas Zonales.</p>	<p>EJES A LARGO PLAZO</p> <p>Cierre de brechas; Tecnología, Innovación y conocimiento; Sustentabilidad Ambiental; Matriz Productiva y Sectores Estratégicos.</p>
		<p>Los Objetivos para el BV son similares a los del período anterior pero desarrollados con mayor claridad, menos solapamientos y un abordaje territorial directo. Permanece un déficit en la jerarquización de los mismos y las metas e indicadores no representan el contenido de los objetivos propuestos. Las políticas deben estar ajustadas al OT</p>	<p>HÁBITAT</p> <p>Toma mayor jerarquía. Se encuentra desarrollado dentro del Objetivo 3 cuyo título prioriza el concepto de calidad de vida.</p>
CONTENIDO	ETN (2013-2017)	<p>ETN: Fortalece el OT a escala nacional y el abordaje territorial de todas las políticas. Incluye un resumen de la Metodología utilizada y una Síntesis del Modelo Territorial. Define las principales líneas de acción a partir de las Agendas Zonales. Incorpora el Plan Plurianual de Inversión Pública. Incluye anexos metodológicos.</p> <p>METODOLOGÍA: <i>Fase 1:</i> Análisis y definición de unidades territoriales de síntesis. <i>Fase 2:</i> Diagnóstico Integrado y definición del Modelo Territorial Actual. <i>Fase 3:</i> Definición del modelo territorial deseado y de los lineamientos de planificación territorial.</p>	<p>HÁBITAT</p> <p>La ETN se basa en 4 ejes prioritarios, dos de los cuales: "asentamientos humanos" y "cierre de brechas de inequidad" se encuentran vinculados directamente con la vivienda y el hábitat. Se fortalece la visión integrada del hábitat aun cuando se sigue utilizando, en muchos casos, el concepto de "calidad de vida".</p>

Elaboración propia en base a la ETN de Ecuador (2007-2017)

Cuadro N° 27: Aplicación de criterios a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) de Ecuador del período 2013-2017

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA
		PARTICIPACIÓN		
		ETN - INSTRUMENTO de PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	Incorporación en la ETN de INSTRUMENTOS OPERATIVOS	
EQUIDAD y EQUILIBRIO TERRITORIAL	<p>Optimización del capital territorial. Comprensión integral del territorio. Identificar áreas naturales que por su singularidad deban ser preservadas. Planificación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios para el desarrollo nacional con equidad territorial con sustentabilidad en el manejo de los BCN. Integración Regional. Priorización de áreas de intervención socio - territorial en función de carencias de hábitat y vulnerabilidad ante riesgos.</p> <p>La ETN propone la territorialización del PNBV a través de la definición de un modelo territorial deseado y lineamientos de planificación territorial. Los mismos se implementan a partir de las Agendas Zonales que se incorporan como parte de la ETN.</p>	<p>Concepción del HÁBITAT como subsistema parte del OT - SI</p>	<p>Instrumentos Económicos Específicos para el OT SI-Plan Plurianual de Inversión Pública.</p>	<p>Innovación tecnológica - Inteligencia gubernamental SI a través del SNI</p>
		<p>Metodología del OT - SI pero es forzada la articulación entre el PNBV y la ETN</p>	<p>Instrumentos de Seguimiento, revisión y control SI como lineamientos NO como instrumento para la ETN.</p>	<p>Mecanismos de Participación: talleres, consulta, audiencias públicas, otros. Como objetivos de política y lineamientos estratégicos del PNBV.</p> <p>Se hace referencia al CNP y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana pero no se explicitan mecanismos ni instancias obligatorias de participación durante el proceso de construcción de la ETN</p>
		<p>Definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico – científicos NO los especifica.</p>	<p>La Guía Metodológica para elaboración de los PDOT de los GADs y el sistema de evaluación implementado a través del SIGAD, presentan inconsistencias.</p>	
	<p>Definición de un sistema de financiamiento. SI Enfoque territorial vinculante para el otorgamiento de créditos. SI pero la metodología definida no asegura el cumplimiento de los PDOT de los GADs. (índice de cumplimiento de metas)</p>	<p>Instrumentos de concertación, coordinación y complementación NO define instrumentos o mecanismos específicos.</p> <p>La implementación de la ETN se prevé a partir de las Agendas Zonales y los Consejos Sectoriales</p>		

GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y EL HÁBITAT	Integración Orgánica (transversal) POT - HABITAT - PPS NO	LEGALIDAD Los lineamientos y ejes de intervención de la ETN se operativizan en las 9 Agendas Zonales (pág. 354) sin una clara vinculación con los PDOT de los GADs. El hábitat se concibe como un subsistema parte del OT pero su concreción es a través de los distritos y circuitos de planificación (p. 418). Si bien la ETN es de carácter obligatorio y vinculante para los GADs según la LOOTUGS, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) cuenta con profusa legislación no congruente entre sí que genera descoordinación y falta de integralidad en la planificación subnacional con una gran debilidad en el nivel intermedio.	Mecanismos de comunicación e información de libre acceso SI, sin embargo el Sistema de Información para el Seguimiento de los PDOT de los GADs (SIGAD) es inconsistente, no asegura transparencia.	
	Integración operativa (multinivel) de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat NO			
	Congruencia de la normativa NO			
	Clara definición de SUJETOS del OT y ROLES NO específica			
PERTINENCIA SOCIO TERRITORIAL	Descentralización y creación de legitimidad a partir de la concertación. NO	PARTICIPACIÓN PROACTIVA desde el diagnóstico a la definición, revisión y actualización de la ETN. NO está asegurada como mecanismo o instrumento incluido en la ETN.	Consolidación de redes de actores Públicos –ONGs - Privados SI como lineamientos	
	Adopción de una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo). SI a partir de los PDOT en los diferentes niveles de gobierno			
	Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación y capacitación. SI como lineamientos		La Ley Orgánica de Participación Ciudadana explicita vinculación con las instancias de Planificación en: - Art. 48 al 51 a través del Consejo Nacional de Planificación y Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el BV (2 veces al año) - Art. 66 Consejos Locales de Planificación para la formulación de los planes de desarrollo locales en articulación con el Sistema Nacional de Planificación.	Fortalecimiento Institucional para el OT SI a Nivel Nacional
	Adecuación cultural de las intervenciones territoriales SI como lineamiento			
Adecuación de la planificación, programas y proyectos a las características geográficas y climatológicas del lugar. NO específica				
	Planificación integrada de las infraestructuras y equipamientos contemplando los niveles nacional, regional y local. SI a partir de las Agendas Zonales. Sustentabilidad en el manejo de los BCN en la definición de localización de actividades y del sistema de generación de infra y equipamientos. Propicia la utilización de energías limpias. SI como lineamiento			

	Soluciones constructivas adaptadas a las condiciones naturales del lugar. NO especifica	
--	---	--

Elaboración propia en base a la ETN de Ecuador (2007-2017)

2.4 Reflexiones respecto al contenido de las Políticas y Planes de OT a nivel Nacional en función de los criterios de hábitat establecidos

Según el modelo conceptual – relacional, se integran criterios a partir de los objetivos del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) con el foco puesto en la cohesión territorial y el hábitat adecuado; entendiendo que la gobernanza territorial es una pre-condición necesaria para la cohesión y que el manejo sustentable de los BCN es el cimiento sobre el cual construir un desarrollo territorial sostenible y un hábitat adecuado.

Analizado el contexto en el cual se insertan las políticas y/o planes de OT existentes, se avanza en analizar el contenido de las mismas a nivel nacional. Para ello se aplica la matriz cruzada de criterios (Tabla N° 7) cuyos resultados se resumen a continuación:

Argentina

Equilibrio Territorial:

En el Proyecto de Ley Nacional de OT los criterios específicos para la concreción del equilibrio territorial y un hábitat adecuado se contemplan como principios de manera muy general. Reconoce al PET como instrumento que define el modelo territorial deseado a nivel nacional y articula los planes y proyectos de impacto territorial promovidos por los gobiernos nacional, provincial y municipal para lograr su concurrencia. No especifica sus contenidos mínimos ni metodología para su revisión, monitoreo y actualización.

El PET incorpora los criterios de equilibrio territorial como lineamientos. El resultado de la metodología desarrollada en el mismo hace foco en la definición de una red de asentamientos a jerarquizar a partir de grandes infraestructuras y equipamientos de carácter regional. El sistema rural se mantiene relegado. El hábitat se reconoce como parte de las políticas de OT pero no se avanza en la definición de instrumentos concretos que lo

viabilicen. No incorpora criterios técnico – científicos para la definición de localización de actividades ni priorización de acciones.

Gestión Integrada del Territorio y el Hábitat:

El Proyecto de Ley Nacional de OT reconoce a los Planes de OT a nivel provincial y local. Enuncia los contenidos mínimos de manera general sin identificar criterios metodológicos ni instrumentos que aseguren la coordinación transversal y multinivel de los mismos. No incorpora contenido referido al Hábitat. No es clara la definición de roles territoriales y funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional. No especifica mecanismos de participación, comunicación e información de libre acceso; tampoco Instrumentos de concertación, coordinación y complementación.

El PET incorpora los criterios de coordinación transversal y multinivel como lineamientos; del mismo modo reconoce que el hábitat debe ser parte de las Políticas de OT. Sin embargo no avanza en la definición de instrumentos operativos que viabilicen esta coordinación; mantiene una enunciación conceptual en directrices y agendas a desarrollar.

En cuanto a inteligencia gubernamental o sistemas de información en vigencia, actualmente no concurrentes; sólo se enuncia como lineamiento la necesidad de integrarlos.

Pertinencia socio-territorial:

Adopta una visión de futuro compartida (corto-mediano-largo plazo) a través del PET. La participación proactiva en la definición de los Instrumentos de OT a nivel nacional es a partir del COFEPLAN como ámbito de concertación y a nivel subnacional queda a criterio de cada jurisdicción. No está asegurada la participación efectiva de todos los actores a partir de un mecanismo explícito.

El fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y la generación de redes público – privadas – ONGs no se especifica en el texto del anteproyecto de Ley. Tampoco se generan mecanismos para fortalecer la institucionalidad del OT/Hábitat.

La adecuación cultural y las características geográficas y climatológicas del lugar se consideran de manera general, como contenido a desarrollar en los correspondientes Planes

de OT a nivel subnacional. No son definidas como precondition para la obtención de financiamiento o la incorporación a programas nacionales; tampoco se especifica o propicia la utilización de energías limpias.

Algunos de estos criterios son tomados en el PET como lineamientos, pero no llega a concretarlos a partir de la definición de instrumentos operativos.

Chile

Equilibrio Territorial:

El proyecto de Ley de OT Nacional de Chile incorpora criterios de equilibrio territorial a modo de principios u objetivos estratégicos resultando débiles en comparación a la normativa regulatoria urbanística existente. El ámbito rural se mantiene relegado. No concibe al hábitat como subsistema parte del OT. Si incorpora la gestión de riesgos y el manejo del borde costero.

Gestión Integrada del Territorio y el Hábitat:

La Política Nacional de OT se define como un conjunto de directrices orientativas. El marco normativo para el OT es débil, reconoce a los Planes de OT sólo a escala Regional y no especifica contenidos o criterios para la coordinación transversal y multinivel de la política. No incorpora contenido referido al Hábitat.

Los mecanismos de participación no se especifican salvo a partir del cumplimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) según Ley de Ambiente. No especifica instrumentos de coordinación, concertación, de seguimiento y control o económicos.

Los mecanismos de comunicación de libre acceso se canalizan a través del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) y la IDE Chile.

Pertinencia socio-territorial:

La pertinencia socio-territorial de las acciones en materia de OT y Hábitat no se encuentra asegurada debido a que no se ha avanzado en la real descentralización de las Regiones, las

Provincias no tienen injerencia y los Gobiernos Locales cuentan con escasas competencias. No se fortalece la institucionalidad del OT.

La adecuación cultural de las intervenciones territoriales se menciona como directriz; no se especifica la necesidad de adecuación geográfica o climatológica. Se considera la utilización de energías limpias como objetivo estratégico por el CC.

Ecuador

Equilibrio Territorial:

La LOOTUGS incorpora la comprensión integral del territorio y la optimización del capital territorial como fines, principios rectores y directrices a definir en la ETN. Reconoce los PDOT en todos los niveles territoriales de gobierno pero no concibe al Hábitat como subsistema parte. La gestión del hábitat se encuentra definida con un marcado sesgo urbano a partir de la definición de instrumentos urbanísticos y de gestión del suelo a nivel cantonal.

La Estrategia Territorial Nacional (ETN) propone la territorialización de las políticas definidas en el PNBV. Parte de la definición de un modelo territorial deseado y lineamientos de planificación territorial a implementar a partir de las Agendas Zonales que se incorporan como parte de la ETN. No se coordina directamente con los Planes de Desarrollo y OT de los GADs. La vinculación entre las políticas y lineamientos de política del Plan de Desarrollo con la ETN es forzada.

La ETN incorpora una metodología (índice de cumplimiento de metas) con un enfoque territorial vinculante para la definición de programas y otorgamiento de créditos, pero la misma presenta inconsistencias y no asegura el cumplimiento de los PDOT de los GADs. No especifica la definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico – científicos.

Gestión Integrada del Territorio y el Hábitat:

La LOOTUGS incorpora a la ETN como parte constitutiva del PND y a los instrumentos urbanísticos y de uso del suelo como parte de los PDOT del nivel cantonal/metropolitano debilitando al nivel intermedio de planificación (regiones y provincias). Determina

disposiciones reformativas al COOTAD y COPFP que le dan mayor injerencia a la Nación en contra de la descentralización como mandato constitucional. Sus determinaciones son de carácter vinculante y obligatorio; entre ellas se encuentra la definición de contenidos mínimos de los PDOT de los GADs; parámetros de regulación y control del suelo y estándares urbanísticos.

Existe una marcada desarticulación en la gestión del territorio y el hábitat: por un lado a partir de la CN se reconoce al OT como política de estado cuya expresión se define a partir de los Planes de OT en todos los niveles descentralizados de gobierno y al hábitat como un concepto integrador para el logro del Buen Vivir; y por otro, la LOOTUGS y la ETN implementan un marcado centralismo al operativizar la concreción de las acciones a través del nivel desconcentrado de gobierno (Agendas Zonales) sin vincular con los Planes de OT de los GADs.

La coordinación multinivel no se logra toda vez que no se concreta la conformación de las Regiones y el nivel Provincial cuenta con escasas competencias territoriales. Se define un sistema de financiamiento con enfoque territorial vinculante pero a través de un mecanismo que no asegura el cumplimiento de los PDOT.

No existe congruencia en la normativa y los roles territoriales definidos a partir de un profuso sistema político – institucional cuentan con solapamientos.

No define Instrumentos de concertación, coordinación y complementación sino un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que acentúa aún más las competencias nacionales.

Pertinencia socio-territorial:

No se ha concretado la Descentralización a partir de la conformación de los Gobiernos Autónomos (específicamente de las Regiones) por lo cual no se ha otorgado efectivamente competencias a los mismos. Los gobiernos locales cuentan con competencias que se ven menguadas por las disposiciones obligatorias emanadas a nivel nacional en cuanto a parámetros urbanísticos, otros.

La ETN incorpora lineamientos referidos a la adecuación de la planificación, programas y proyectos a las características culturales del lugar y a la utilización de energías limpias. Sin embargo no especifica los criterios mínimos para su aplicación.

En cuanto a la participación, la misma no está asegurada toda vez que no se especifican mecanismos o instrumentos específicos dentro de la ETN o LOOTUGS. Las instancias de participación en la planificación se encuentran mencionadas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana a través del Consejo Nacional de Planificación y la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el BV (2 veces al año) y los Consejos Locales de Planificación para la formulación de los planes de desarrollo locales en articulación con el Sistema Nacional de Planificación.

En síntesis, puede afirmarse que el contenido de las Políticas y Planes de OT a nivel Nacional de los países analizados presentan importantes déficit tanto en la definición de criterios específicos para la concreción del equilibrio territorial y un hábitat adecuado con pertinencia socio-territorial; como en la definición de un sistema político institucional y un sistema normativo que propicie la gestión integrada del territorio y el hábitat.

CAPÍTULO VII

RESULTADOS, CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

1. MOTIVACIÓN

El abordaje y estudio de temas relacionados con el ordenamiento territorial es una constante en mi carrera que se concreta en el año 2001 con el cursado de la Maestría en Ordenamiento Territorial con orientación en Planificación Estratégica.

El interés en ese momento surge a partir de estar trabajando en el Instituto Provincial de la Vivienda y comprobar que, si bien se pedía toda la documentación según normativa vigente referida a usos de suelo y ambiente para aprobar la ejecución de un nuevo barrio, la localización resultante no proporcionaba las condiciones mínimas de inserción social y de acceso a los bienes sociales básicos, además de la vivienda, que permitiera a las familias desarrollar sus capacidades y su cotidianeidad de manera segura. De esta manera se inician estudios referidos a políticas públicas y segregación residencial socioeconómica para luego abordar el territorio de manera sistémica.

Los resultados plasmados en la Tesis de Maestría muestran la definición de un Instrumento de Gestión que incorpora criterios de hábitat para el análisis y definición de localización de conjuntos habitacionales. Este instrumento fue probado en más de 300 terrenos y llegó a ser validado a través de normativa.

Con posterioridad, se comprueba que si bien el instrumento es útil, resulta limitado a la hora de poder acceder a terrenos localizados en áreas que permitan el acceso a adecuadas condiciones de hábitat. Se plantea entonces la necesidad de ahondar en el **contexto** en que se inserta la herramienta.

Este instrumento es validado por primera vez en Mendoza en el año 2005 a través de Resolución IPV N° 672 y posteriormente se aprueba por Res. IPV N° 732 del año 2007. En ese momento no existía en la Provincia la “Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo” Ley N° 8.051 aprobada en el año 2009, por lo que resulta un avance innovador para las

políticas públicas aun cuando las respuestas por parte del Estado a fin de lograr adecuadas localizaciones resulta mínima.

Esto es así debido a que el instrumento de “evaluación de localización de conjuntos habitacionales” no se inserta en un marco normativo concurrente a los fines del OT. Aprobada la Ley Nº 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, se participa activamente desde la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y desde la Gestión en los procesos de definición del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia (PPOT) aprobado por Ley Nº 8.999 en el año 2017.

En este proceso se actualiza el Instrumento y se incluyen lineamientos en el PPOT a los fines de poder implementarlo de manera efectiva (PPOT, 2017-Punto 5.2.4. “Lineamientos para la localización y habilitación de conjuntos habitacionales” y “Apto Técnico de Localización Integrado”).

En este nuevo contexto provincial y a partir de los conocimientos incorporados en el “Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” se plantea la inquietud de comprender el porqué de la difícil implementación de las incipientes políticas de OT y Hábitat.

Es así como surge la pregunta de investigación:

¿Porque, si en AL existen actualmente importantes avances tanto en la teorización (de intelectuales e investigadores) como en el discurso político (plasmado en instrumentos de gestión territorial) sobre el **Desarrollo Sostenible, el Ordenamiento Territorial y el Hábitat Adecuado**; permanece una marcada dicotomía entre dichos avances y la realidad presente en vastos territorios, donde la iniquidad socio territorial se ve reflejada en condiciones inadecuadas de hábitat?

A partir de ella se pretende aportar nuevos conocimientos que permitan “Disminuir la brecha existente entre la teorización del Hábitat y la gestión del territorio con el propósito de contribuir al logro de un Hábitat Adecuado y un Desarrollo Territorial Sostenible”, objetivo general que guía la investigación.

Lo que se busca demostrar es que: “en la política y /o planes de OT no se contempla la concepción integral y sistémica del Hábitat Adecuado, situación que limita las posibilidades de un Desarrollo Territorial Sostenible”.

El proceso investigativo llevado a cabo, a fin de conocer el Sistema de Ordenamiento Territorial de Argentina, Chile y Ecuador, resultó arduo pero enriquecedor. Permitted, a través de un análisis sistémico de las políticas de OT en el período temporal propuesto, obtener respuestas acerca del contenido de las mismas a partir de la identificación de criterios que se deberían considerar para lograr un hábitat adecuado. Además se logró establecer si existe coherencia en el Sistema de Ordenamiento Territorial de cada país en sus diferentes niveles territoriales de gobierno; lo que permitió definir las similitudes y diferencias con el SOT de los otros países.

2. RESULTADOS

2.1 Comprobación de Hipótesis

El análisis de los Sistemas de Ordenamiento Territorial de los tres países elegidos, a partir de la aplicación de los criterios definidos en la investigación, permite corroborar que presentan importantes déficit internos.

Puede afirmarse que **Chile** cuenta con una visión sectorial y centralizada de la planificación territorial congruente con su sistema de gobierno. A pesar de los importantes esfuerzos por lograr mayor descentralización y coordinación en la gestión territorial, no se ha logrado la efectiva descentralización en la gestión de las regiones y a escala nacional no se prevé un plan de OT que operativice los objetivos propuestos en el Anteproyecto de Ley de OT. Estos objetivos sólo son posibles de concretar a partir de cambios estructurales en el sistema normativo y en el sistema político – institucional vigente. No existe una visión del hábitat como subsistema integrado de gestión dentro del sistema de OT.

Argentina define a nivel nacional un Plan Estratégico Territorial (PET) que no se consolida a través de una norma y se actualiza sólo hasta 2015. Es uno de los instrumentos propuestos por la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial iniciada en 2004, la cual considera además un Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), y la Ley Nacional de Desarrollo y

Ordenamiento del Territorio. La ley de OT Nacional sigue siendo un Proyecto en constante reformulación, así como el Sistema de Información.

El hábitat como concepto es considerado en la versión del PET de 2015 definiendo que su gestión integrada debe considerarse dentro de los Planes de OT provinciales y locales. No obstante, paralelamente a este proceso, el Gobierno Nacional a fin de salir de la crisis iniciada en 2001 aplica políticas sectoriales, principalmente habitacionales dentro de un contexto generalizado de falta de políticas de planificación territorial en todos los niveles de gobierno, lo que genera un impacto en el territorio contrario a los fines y objetivos en debate en el marco de la Política de OT impulsada.

Si bien existen algunos avances a nivel provincial y local en materia de OT y Hábitat, sus instrumentos son incipientes y no se enmarcan en un sistema legal concurrente; por lo tanto Argentina presenta un Sistema de OT débil, de carácter descentralizado y con escasas instancias de coordinación multinivel; e intenta aunque no lo logra, pasar de una visión sectorial de las políticas públicas a una visión territorializada y coordinada de las mismas.

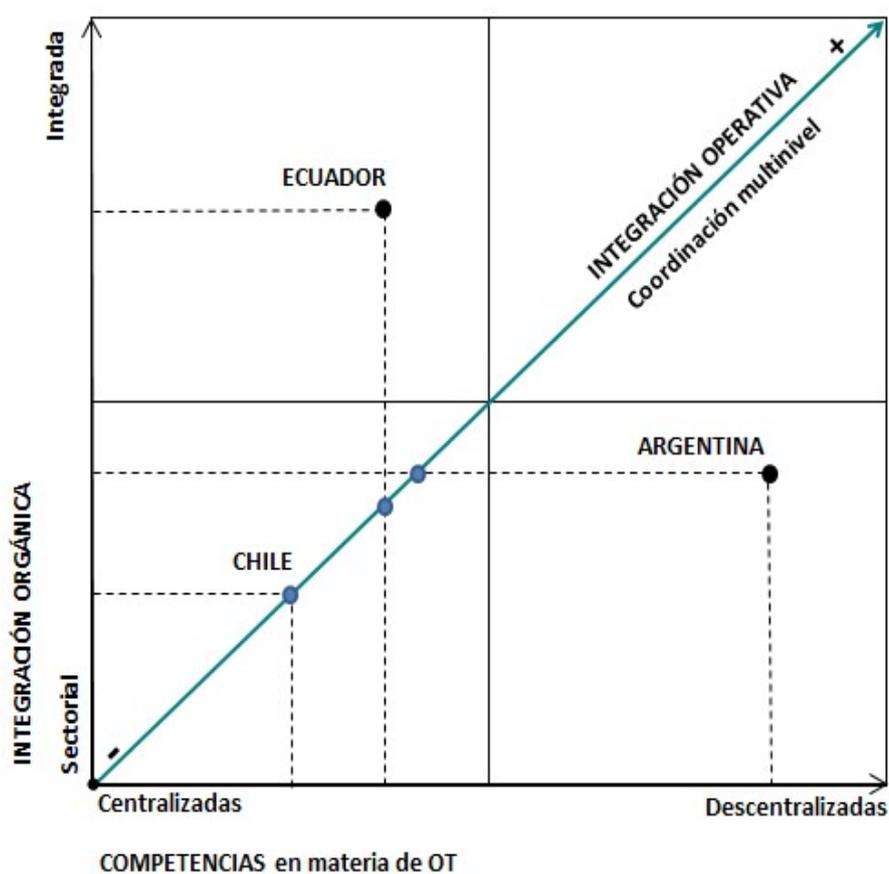
Ecuador cuenta con un mandato constitucional de descentralización del poder territorial en gobiernos autónomos manteniendo un sistema de gobierno unitario. El Sistema de Ordenamiento Territorial conformado a partir de 2008 carece de congruencia interna, y si bien se concibe al ordenamiento territorial y al hábitat como conceptos integrados, las inconsistencias del marco legal en cuanto a la definición de competencias complejizan la operatividad del cuerpo instrumental definido a partir de los Planes de Desarrollo y OT de los diferentes niveles de gobierno, atomizando la planificación y gestión del territorio.

Si bien los objetivos de desarrollo presentan un esfuerzo de territorialización con la incorporación de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), su operatividad a través de las Agendas Zonales (nivel desconcentrado de gobierno), no prevé ningún mecanismo de coordinación con los PDOT de los GADs. Esta falta de coordinación es parte de un marco legal profuso y equívoco en cuanto a competencias territoriales; que concentra el poder territorial en el gobierno nacional debilitando las competencias del Nivel Regional y Provincial, lo que acrecienta la desarticulación entre niveles de gestión territorial y planes de OT del nivel inferior entre sí (cantonales y parroquiales rurales) y de estos con la ETN. En consecuencia, las acciones para la concreción

de un hábitat adecuado se encuentran desarticuladas entre los diferentes niveles de gobierno territorial.

Puede afirmarse, que los resultados de este proceso investigativo comprueban, que en Chile no se contempla la concepción integral y sistémica del hábitat en su Política y/o Planes de OT. En cuanto a Argentina y Ecuador, si bien la contemplan no logran efectivizarla debido a la forma de gestionar el territorio. Y en ninguno de los tres casos se logra integración orgánica y operativa, ni congruencia de la normativa en materia de OT y Hábitat.

Gráfico Nº 49: Sistemas de Ordenamiento Territorial y Hábitat comparados



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

2.2 Cumplimiento de Objetivos

Cabe recordar que el **objetivo general** es “Disminuir la brecha existente entre la teorización del Hábitat y la gestión del territorio para contribuir al logro de un Hábitat Adecuado y un Desarrollo Territorial Sostenible” y, para contribuir a ello, la investigación se propone cumplir los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Definir criterios para la consecución de un Hábitat Adecuado.
- ✓ Analizar si en las políticas y/o planes de OT de los países seleccionados de AL se contempla un abordaje integral del hábitat.
- ✓ Aplicar los criterios definidos a las Leyes y/o Planes de OT a nivel nacional de los países seleccionados, según su existencia.
- ✓ Identificar similitudes y diferencias entre países en el tratamiento que se le da al hábitat dentro de las políticas y/o planes de OT analizados.

Estos objetivos se cumplen en su totalidad y son el resultado de aplicar un proceso metodológico deductivo a partir del marco teórico – conceptual desarrollado. Se sustenta en la definición de un **modelo conceptual relacional entre Desarrollo – Ordenamiento Territorial y Hábitat** o “Sistema de Ordenamiento Territorial”.

El Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) definido, a partir de la visión teórica del hábitat y del desarrollo territorial sostenible, constituye el modelo ideal al que se pretende llegar y es el que sirve de base para poder comprender la brecha existente entre lo que la teoría sostiene y lo que se ejecuta en la realidad.

El modelo permite definir los objetivos y criterios referidos al hábitat que se considera deben estar presentes en una Política de Ordenamiento Territorial para la consecución de un hábitat adecuado.

Con el fin de indagar si en la formulación de la Política de OT se contemplan los criterios identificados, se seleccionan tres países de América Latina que presentan modelos de desarrollo diferentes (Argentina, Chile y Ecuador) y se analizan sus principales instrumentos de política y/o Planes de OT según su existencia, contemplando las diferentes escalas territoriales en función de la organización territorial del Estado de cada país.

Como resultado de este análisis, se comprenden de manera integral los aspectos normativos e institucionales del Sistema de Ordenamiento Territorial de cada país; sus similitudes y diferencias; y se realizan aportes que de ser aplicados, permitirían una planificación integrada de las políticas sectoriales que componen el hábitat entre sí y con la política de OT; conformando un sistema coordinado de manera transversal y multinivel, achicando la brecha existente entre la realidad y el discurso.

2.3 Aportes de la investigación

2.3.1 Marco teórico – conceptual sobre Hábitat Adecuado y Desarrollo Territorial Sostenible

La investigación parte de dos aseveraciones: 1) que es necesario comprender al habitar del ser humano como un derecho ontológico compartido con todos los seres que habitan el planeta Tierra y que; 2) para el logro de un hábitat adecuado, debe existir coherencia entre el modelo de desarrollo, los principios del Ordenamiento Territorial y la concepción de las políticas públicas que conforman el hábitat; por lo cual es necesario que en la política y planes de OT (en sus diferentes escalas territoriales) se incorpore al hábitat como un sistema integrado.

La novedad se encuentra en que se reúnen los aportes de diferentes líneas epistemológicas en un modelo conceptual concurrente sobre las interrelaciones que existen entre Desarrollo Territorial Sostenible, Ordenamiento Territorial y Hábitat Adecuado.

El **Desarrollo Territorial Sostenible** demanda una visión ampliada que pueda interpretar la diversidad de los territorios¹¹⁹ como un proceso histórico, político, social y cultural; así como considerar la planificación integral de todos los aspectos que componen el hábitat desde una postura ética que permita la salvaguarda de los derechos tanto del ser humano como de todos los seres vivos y no vivos de habitar el Planeta Tierra.

Se considera que se pueden encontrar los caminos hacia su logro a partir de entender el sentido ampliado de sostenibilidad (económica, social y ambiental) desde una ética bioplural

¹¹⁹ **Territorio:** "...tanto el espacio *físico* como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en este espacio, lo conforman y que son, a su vez, modificadas por él". (Raffestin, 1981)

en que se reconoce la pluralidad de valores y saberes entre los que se incluye el valor de la naturaleza; y siguiendo la línea de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, bajo la cual el conocimiento científico se encuentra atravesado por lo histórico-social, la contingencia, la interpretación y la responsabilidad moral y política.

El **Ordenamiento Territorial** es considerado la herramienta apropiada para la Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible (PDTs), entendiendo que, los principios del Ordenamiento Territorial no condicen con un modelo de desarrollo neoliberal debido a que en el OT prevalece el interés general sobre el particular, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la función social y ecológica de la propiedad; la conciliación/armonización del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.

Como política pública el OT no debe ser concebido como un apéndice o sumatoria de políticas sectoriales, sino considerado un instrumento de planificación y gestión territorial de carácter integrador, sistémico y diacrónico. La política de OT debe instaurarse por una sociedad como Política de Estado¹²⁰, de otra manera se corre el riesgo de no superar las etapas previas de implementación, quedando sus planes como enunciados de buenas ideas.

La Política de OT y sus principales instrumentos, como son los Planes de OT, deben considerar al hábitat como un subsistema parte, contemplando la naturaleza como sujeto de derechos y a la sociedad como actor clave en la construcción de su habitar; fortaleciendo a las instituciones y determinando con claridad competencias y roles.

La noción de **Hábitat** adoptada se funda en una ética territorial bioplural donde se reconoce la pluralidad de valores y saberes; y en donde la naturaleza junto con todos los seres vivos, son sujetos de derechos.

La multidimensionalidad de los aspectos involucrados en la concreción del hábitat - tanto políticos administrativos como económicos financieros, legales, sociales, ambientales y culturales - incorpora una amplia diversidad de actores que propugnan por la apropiación del espacio a partir de diferentes intereses. Es así como, el sistema territorial se construye a partir de distintas lógicas, muchas veces contrapuestas.

¹²⁰ Según Guardamagna y Cueto (2015:75) una "Política de Gobierno" es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta; a diferencia de una "Política de Estado" la cual construye cursos complejos que influirán en la vida del Estado y de toda la sociedad. Supone una determinada modalidad de intervención estatal en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de todas las organizaciones de la sociedad.

En el marco de esta visión es que debe repensarse el modo de construcción de los factores que componen al hábitat, a partir de reconocer la pluralidad de saberes y significaciones según las diferentes culturas y colectivos sociales. Es imperioso pasar de la construcción de un espacio abstracto, homogéneo y hegemónico, a una re-significación del espacio público, social y cotidiano.

La gestión del hábitat debe estar sustentada en una Política de OT como Política de Estado, que incorpore concurrentemente al hábitat en su diseño de política, no como una sumatoria de políticas sectoriales inconexas, sino a partir de un abordaje integral de la problemática de hábitat a resolver. Para ello, se debe pasar de un diseño de políticas públicas por sectores, a un abordaje integrado del territorio con una participación social pro-activa en la construcción de su habitar.

No es suficiente territorializar las políticas sociales, sino también las económicas, y ambas de manera concurrente con las políticas ambientales; consideradas todas desde una **visión democrática, comunitaria, participativa y bioplural**. Esta visión, propia del **Desarrollo Territorial Sostenible**, permitirá lograr un diseño de políticas con coherencia multinivel y coordinación transversal, como requisitos necesarios para su efectiva implementación.

2.3.2 Modelo Conceptual – Relacional o SOT

A partir del marco teórico – conceptual sobre Hábitat Adecuado y Desarrollo Territorial Sostenible, otro aporte que hace la investigación es, el diseño del **Sistema de Ordenamiento Territorial** expresado en un **Modelo Conceptual-Relacional** que busca la interacción entre el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS); el Ordenamiento Territorial (OT); y el Hábitat Adecuado (HA).

El modelo se basa en lo expuesto por Gudynas (2004:240,241) sobre el equilibrio que debe existir entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales, siendo el ambiente el cimiento sobre el cual descansa cualquier estrategia de desarrollo.

Se concibe al Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) como un sistema conformado por:

- ✓ la política e instrumentos de política de OT adoptados a diferentes escalas territoriales desde la nacional a la local pasando por la regional y provincial;
- ✓ los sistemas territoriales que intenta “ordenar”;
- ✓ los modelos sociales y culturales que condicionan la construcción del hábitat y las políticas sectoriales que lo conforman.

La coherencia del sistema se logra cuando se alcanza un hábitat adecuado como expresión territorial del buen (con)vivir; mediante el ordenamiento territorial como instrumento apropiado para la planificación; y una economía enmarcada en un modelo de desarrollo territorialmente sostenible y éticamente bioplural.

Si no se logra la coherencia del sistema se producen desequilibrios que, traducidos en el territorio generan fragmentación territorial, hábitat inadecuado e insostenibilidad en el manejo de los bienes comunes naturales (BCN).

Este desequilibrio se produce cuando los objetivos de OT son incongruentes con las acciones de política efectivamente implementadas; cuando prima la descoordinación y desterritorialización de las políticas públicas; cuando existe una débil institucionalidad, falta de participación e información ciudadana, y; cuando el modelo económico potencia la inequidad social y el manejo insostenible de los bienes comunes naturales (considerándolos como meros recursos).

A partir de lo mencionado se considera que en un Sistema de OT es clave la definición de:

- ✓ una Política basada en la **gobernanza territorial** con coherencia entre los objetivos del OT y los objetivos del Modelo de Desarrollo,
- ✓ instrumentos de política que propicien el equilibrio entre la economía y la sociedad, lo que se traduce en **cohesión territorial**;
- ✓ un sistema integrado de políticas para el acceso a un **hábitat adecuado** considerando en su definición acciones que tiendan al equilibrio entre la sociedad y el marco ecológico, como cimiento.
- ✓ instrumentos de política que propicien el equilibrio entre economía y marco ecológico lo que determina un **manejo sustentable de los bienes comunes naturales**.

La gobernanza territorial, manejo sustentable de los bienes comunes naturales, cohesión territorial y hábitat adecuado son, entonces, objetivos a alcanzar en un Sistema de OT. Para cada uno de estos objetivos, pueden definirse criterios generales y específicos que deben estar presentes en la Política y/o Planes de OT para la consecución de un hábitat adecuado, siendo estos criterios interdependientes conformando un sistema integrado dinámico.

Integración de criterios generales para la consecución de un Hábitat Adecuado



Elaboración propia en el marco de la presente investigación

2.3.3 Metodología utilizada

Desde el punto de vista metodológico la investigación realiza distintos aportes:

A) En cuanto a la selección de los países a analizar

Los criterios utilizados para seleccionar los países en los que se pretende profundizar en el diseño de la Política y/o planes de OT a fin de verificar o no la inclusión del hábitat son: 1) ingreso de la mayoría de los países de AL a un periodo de democracia estable; 2) inicio en la implementación de políticas de OT; y 3) cierta estabilidad en sus modelos de desarrollo.

Conforme a ello, se eligen los países de Argentina (modelo estado-céntrico “neo-desarrollista” desde 2003 a 2015, intento de ruptura del modelo 2015-2019, vuelta y redefinición del modelo previo a 2015); Chile (modelo “neo-estructural o liberal” – economía de mercado con énfasis social desde 1990 en adelante con variaciones); y Ecuador (modelo del “Buen Vivir” como alternativa al desarrollo desde 2007 en adelante).

Como escala temporal, se hace foco en el período 2003 – 2015 pero se considera el análisis desde el 2000 y hasta el 2017 con el fin de comprender el proceso político en que los tres países se encuentran insertos; tanto en función de su modelo de desarrollo como de las políticas de OT. El proceso de análisis parte de comprender, en primera instancia, el Modelo de Desarrollo, el Sistema de Gobierno de cada país y la Organización Territorial del Estado definida en sus normas constitutivas (esto es necesario debido a que dicha organización define las instituciones, sus competencias y condiciona la implementación de las políticas).

B) En cuanto a la manera de analizar la Política de OT por país

Para el análisis de la Política de OT por país, dentro del período temporal definido (2000 – 2017), se consideran dos dimensiones: la **dimensión normativa** como base jurídica que sustenta los objetivos de la política; y la **dimensión institucional o administrativa** que viabiliza (o no) la implementación de la política.

Se sigue un **esquema analítico común** a partir de tres acercamientos de análisis: los dos primeros tienen que ver con el **contexto** en que se insertan las incipientes políticas de OT y Hábitat; y el tercero es el **análisis del contenido** de los instrumentos de política a escala nacional.

En el PRIMER acercamiento de análisis se busca comprender el modelo de desarrollo adoptado, la noción de ordenamiento territorial, hábitat y ambiente que se encuentra en la Ley de Leyes de cada país (Constitución) y su relación con la **sustentabilidad en el manejo de los Bienes Comunes Naturales (BCN)**.

En el SEGUNDO acercamiento de análisis se pretende conocer si es viable la implementación de una **gestión del territorio y del hábitat con integración operativa** (coordinación multinivel) **e integración orgánica** (coordinación transversal) mediante la búsqueda de coherencia entre la estructuración del sistema de gobierno, la organización territorial del estado y las competencias territoriales otorgadas por el marco normativo para el OT y Hábitat. Para lo cual se analiza la existencia y contenido de las leyes y/o planes en la materia; y también los antecedentes de planificación urbanística, habitacional y ambiental con estructuras organizacionales históricas que pueden condicionar fuertemente las incipientes políticas de OT y Hábitat.

En el TERCER acercamiento, se analiza el **contenido de las Leyes y/o Planes de OT a nivel nacional** de cada país. Se hace foco en identificar si en el contenido de la normativa de OT se encuentran contemplados los criterios generales y específicos referidos al hábitat que surgen del “modelo conceptual-relacional” y, si existe una política específica de hábitat que considere a los factores que lo componen desde una concepción integral y sistémica.

La dimensión institucional o administrativa se analiza a partir del cuerpo normativo y documentos oficiales en materia de OT de cada país, utilizando para ello diferentes fuentes, a fin de profundizar en los distintos enfoques aplicados e inconsistencias existentes.

Las **fuentes** utilizadas son: **a)** normativa referida al OT y hábitat a escala nacional y subnacional ofertadas en páginas de instituciones gubernamentales y repositorios legales; resultando necesario vincular con las de urbanismo, vivienda y ambiente (con procesos más largos de implementación en relación a las políticas incipientes de OT) por su relación directa en la configuración del hábitat y el territorio; **b)** análisis críticos obtenidos en páginas oficiales *on line* de organizaciones internacionales y nacionales; **c)** publicaciones académicas de diferentes autores disponible en forma *on line* y/o impresa (libros, parte de libros, artículos de revistas con referato); **d)** tesis doctorales sobre temáticas de ordenamiento, hábitat y ambiente publicadas en sitios *web* de universidades; **e)** artículos periodísticos sobre la temática publicados en los principales periódicos de los países analizados; **f)** publicaciones de autores que forman o formaron parte de diferentes gestiones de gobierno y de organismos de control de gestión.

En síntesis

La investigación aporta un procedimiento para el análisis sistémico de las Políticas de OT de los países seleccionados y, dentro de las mismas, específicamente de los Planes de OT a nivel Nacional. Este análisis se basa en la aplicación de criterios para la consecución de un hábitat adecuado, los que surgen de un proceso deductivo basado en el marco teórico – conceptual desarrollado.

Los resultados alcanzados permiten aportar conocimientos para poder achicar la brecha entre la realidad y las condiciones de hábitat presentes en amplios territorios de AL; y entre el discurso y los avances en instrumentos de política territorial de algunos países de la Región.

3. CONCLUSIONES

El sistema de OT definido a partir de la visión teórica del hábitat y del desarrollo territorial sostenible constituye el modelo ideal al que se pretende llegar y es el que sirve de base para poder comprobar la brecha existente entre lo que la teoría sostiene y lo que se ejecuta en la realidad.

El análisis de la política y/o planes de OT en los países seleccionados permitió conocer el estado de situación actual en lo referente al hábitat y al proceso de OT, mediante el análisis de los criterios generales y específicos propuestos, los que deberían transformarse en directrices y lineamientos a incluir en todo Plan de OT para poder determinar, a posteriori, programas y proyectos eficientes o instrumentos de planificación operativos, de modo de hacer viable su implementación, gestión integrada, seguimiento, revisión y control.

Por otra parte, se comprueba que el contraste entre la dinámica real del territorio y los modelos de organización territorial complejiza la definición e implementación de políticas de OT y Hábitat, que analizadas desde un enfoque sistémico e integrado muestran diferencias estructurales entre los países estudiados. Las semejanzas que se han podido identificar son las siguientes:

En cuanto a la coherencia y sustentabilidad en el manejo de los bienes comunes naturales (BCN):

Las políticas macroeconómicas de los tres países tienen una clara dependencia de sus BCN en pos del progreso y la superación de la pobreza. Su sobreexplotación sigue siendo clave para sostener el crecimiento y salir de sucesivas crisis económicas. El modelo político – económico chileno ha mantenido como motor de la actividad económica la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales que se exportan casi sin procesamiento posterior. En el caso de Argentina, el Informe sobre Derechos Humanos del CELS (2015:445) expone las controversias del modelo entre las que figura la promoción de actividades económicas extractivas en tensión con la protección ambiental y los derechos, estilos y calidad de vida de las comunidades en distintas zonas del país. En cuanto a Ecuador, es más paradigmático aún, ya que a pesar del modelo de sustentabilidad super fuerte adoptado en la Constitución; los instrumentos normativos tales como los códigos orgánicos y leyes nacionales no han guardado congruencia con los mandatos constitucionales y entre sí. Además, las acciones de política asumidas no han logrado evitar que prevalezca la lógica neo-extractivista y el “consenso de los *commodities*”.

En cuanto a la gobernanza territorial multinivel y coordinación transversal para la gestión integrada del hábitat:

En los tres países las políticas de planificación física, urbanista, ambiental y habitacional cuentan con un proceso de implementación mayor al de la Política de OT. Al incorporarse el Ordenamiento Territorial como política que necesariamente es transversal a las políticas sectoriales, su implementación se ha encontrado con un sistema institucional pre-establecido que resiste al cambio, burocracias que continúan con su propia inercia procedimental y que no acompañan a la nueva lógica de coordinación, complementariedad y transversalidad necesarias para una planificación integrada del territorio y el hábitat.

En cuanto al **Sistema Político – Institucional** para el OT y hábitat, en Chile los organismos específicos en la materia son casi inexistentes; en Argentina el sistema transita un estadio intermedio entre una estructura eminentemente sectorial y un proceso de creación de organismos e instrumentos de OT y hábitat en constante redefinición; y Ecuador mantiene un sistema verticalista, con profusas instituciones que presentan solapamiento de

competencias y falta de coherencia interna, lo que complejiza la implementación de la política.

En cuanto al **Sistema Normativo** para el OT y hábitat; Argentina y Chile presentan un andamiaje normativo débil e inconexo debido a que no existen normas o instrumentos específicos en todos los niveles de gobierno y la normativa vigente relacionada (usos del suelo, ambiente, zonificación, etc.) no se ha adecuado a los instrumentos específicos de OT. Ecuador, por el contrario, presenta profusión de normativas con falta de concurrencia entre sí y con la Constitución Nacional. Esto deriva, en los tres casos, en una inadecuada implementación de la política con falta de coordinación transversal y multinivel.

El análisis realizado sobre **gobernanza territorial** permite comprobar que el sistema legal e institucional de cada país no conforma un sistema integrado que viabilice la implementación coordinada transversal y multinivel del OT y las políticas sectoriales que conforman el hábitat.

Esto produce inercia en la gestión del territorio con una lenta e inadecuada implementación de las políticas y/o planes de OT existentes, más allá de que su contenido contemple o no los criterios de hábitat definidos.

En cuanto a la Cohesión Territorial y Hábitat Adecuado - contenidos específicos de las Leyes y/o Planes de OT existentes a nivel nacional:

La aplicación de la metodología, a través de la matriz de criterios definida para el análisis de los contenidos de las leyes y/o planes existentes a nivel nacional, permite analizar de manera integral la planificación de la política y la definición de sus principales instrumentos en función de los contenidos mínimos que se consideran deben estar presentes para la consecución de un hábitat adecuado.

Una Ley Nacional de OT debe contener presupuestos mínimos de Política; así como lograr unicidad conceptual y procedimental, es decir, debe definir un sistema normativo e institucional que permita la implementación de la Política de OT y Hábitat de manera integrada y coordinada entre los diferentes niveles de gobierno territorial.

Un Plan de OT a nivel Nacional, tiene que surgir de la implementación de un proceso metodológico participativo; comprender de manera integral el territorio nacional, las características específicas de cada región territorial, sus limitaciones, problemáticas y potencialidades, única manera de construir una visión territorial compartida de futuro. A partir de un diagnóstico integrado debe contemplar directrices, lineamientos, programas e instrumentos operativos, con unicidad de criterios científico-técnicos y transparencia procedimental, que permitan generar un sistema integrado de políticas públicas que propicien los objetivos del OT y la implementación de una Gestión Integrada del Hábitat.

La aplicación de la matriz de criterios al análisis de los contenidos de las normativas a nivel nacional permite concluir:

En relación a los proyectos de ley: tanto en **Argentina** como en **Chile** son muy generales, no abordan el hábitat de manera integrada y no definen un sistema coordinado de políticas y estructuras administrativas que permita la concreción de los objetivos del OT. Estos objetivos se encuentran desarrollados a modo de principios y los instrumentos incorporados son enunciados de manera propositiva. En relación a la **Ley de OT de Ecuador**, si bien menciona al hábitat y los instrumentos de OT, hace foco en la regulación y gestión del suelo y en la definición de parámetros de calidad y estándares que los GADs Cantonales y Metropolitanos deben cumplir a la hora de definir sus PDOT. Asimismo, a los PDOT de este nivel les incorpora los Planes de Uso y Gestión del Suelo y Planes Urbanísticos Complementarios. En otro orden, genera estructuras administrativas de regulación y control que no son congruentes con la normativa e instituciones ya vigentes.

En cuanto a los Planes de OT a nivel Nacional, Chile no contempla esta instancia. **Argentina** cuenta con el Plan Estratégico Territorial (PET) actualizado a 2015 el que en su última versión incorpora al hábitat como futuro eje de la Agenda Territorial Argentina. Este documento de política nunca fue validado por una Ley Nacional y con posterioridad al período de análisis de la presente investigación sigue siendo objeto de consulta pero no un instrumento sólido de planificación territorial a nivel nacional. **Ecuador** cuenta con la Estrategia Territorial Nacional (ETN) siendo parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a partir del año 2016. La misma, si bien considera al hábitat como subsistema parte del OT; sus lineamientos y ejes de intervención se operativizan a través de las Agendas Zonales (nivel desconcentrado de gobierno) sin una clara vinculación de éstas con los PDOT de los GADs. Si bien la ETN es de carácter obligatorio y vinculante para los GADs, la existencia de una profusa legislación no

congruente entre sí genera descoordinación y falta de integralidad en la planificación subnacional con una gran debilidad en el nivel intermedio.

En síntesis, puede afirmarse que el contenido de las políticas / planes de OT a nivel nacional de los países analizados presenta importantes déficit tanto en la definición de criterios específicos para la concreción de un hábitat adecuado con pertinencia socio-territorial; como en la definición de un sistema político institucional y un sistema normativo que propicie la gestión integrada del territorio y el hábitat. Puede afirmarse, entonces, que el Sistema Normativo para el OT y Hábitat de los tres países no se encuentra cohesionado internamente.

4. REFLEXIONES FINALES

El esfuerzo realizado por aportar a la comprensión de la brecha existente entre, la realidad de nuestros países en cuanto a las condiciones de hábitat y el discurso político o avances teóricos que existen tanto a nivel académico como de instrumentos de política, ha dado como resultado la confirmación de que estamos lejos de lograr un sistema eficiente de políticas de OT y Hábitat con instrumentos que las viabilicen y propicien la necesaria coordinación transversal y multinivel de las políticas con injerencia.

Resta mucho camino por recorrer y es necesario un cambio conceptual, ético y social que permita y que sostenga una nueva manera de concebir las relaciones y por ende las leyes que las rigen. No ha podido comprobarse que un modelo de país sea más efectivo que otro; cada uno tiene sus incongruencias internas, lo que no les permite avanzar hacia la cohesión territorial y hacia una gobernanza integrada de base territorial que permita el logro de un hábitat adecuado tal como se concibe en la presente investigación.

Los cambios que han experimentado los países en estudio, con posterioridad al año 2017, son una muestra de la falta de modelos territoriales construídos a largo plazo, acompañados de políticas de aproximaciones sucesivas, y de estrategias e instrumentos dinámicos que permitan encausar las diferentes situaciones (previsibles y no previsibles) que se presentan. Asimismo demuestran la falta de una base común sustentada en una visión territorial

compartida a corto, mediano y largo plazo; con un sistema institucional transparente y coordinado, a partir de la incorporación de instrumentos que propicien la inteligencia y transparencia gubernamental.

El hábitat como sistema y como política integrada sigue siendo una materia pendiente que deberá visibilizarse y ponerse en Agenda.

Para concluir, se presentan algunas recomendaciones que pueden aplicarse en un proceso de revisión de la Política de OT a nivel Nacional, para la consecución de un HA:

En primer lugar es necesario **visibilizar la brecha** que existe entre el discurso y/o avances incorporados en instrumentos de gestión por un lado, referidos a DS, OT y HA; y la realidad del hábitat presente en los territorios.

En este punto es importante identificar, a partir de la implementación de la metodología del OT, las causas del modelo territorial actual, comprender cual es la tendencia y definir con una visión de futuro compartida el modelo territorial deseado. Esto está directamente relacionado con el modelo de desarrollo, por lo que debe existir congruencia entre los objetivos del modelo de desarrollo y los objetivos de ordenamiento territorial y de hábitat.

Es necesario generar un manejo sustentable de los Bienes Comunes Naturales para llegar a políticas efectivas relacionadas al **habitat adecuado** y a la **sustentabilidad ambiental**; objetivos estos que, en menor o mayor medida todos los países de la Región han asumido en el marco de los acuerdos internacionales referidos al Desarrollo Sostenible, los ODS y el Cambio Climático.

Es necesario comprender que la concepción del Hábitat Adecuado desde una **visión democrática, comunitaria, participativa y bioplural** contribuye al logro de un **Desarrollo Territorial Sostenible**.

Se considera que el OT es el instrumento apropiado para la planificación del territorio hacia un modelo de DTS, asumido como el objetivo superior al que solo puede llegarse a partir de **procesos convergentes y dinámicos que tiendan hacia el equilibrio del Sistema de Ordenamiento Territorial**.

Se recomienda identificar el **Sistema de Ordenamiento Territorial** propio de cada país con sus ventajas y desventajas; y a partir de ese modelo – relacional identificar acciones que propicien los objetivos de gobernanza territorial, cohesión territorial, hábitat adecuado y manejo sustentable de los BCN.

Para el logro de un Hábitat Adecuado es crucial generar cambios estructurales en el diseño de políticas públicas, distinta a la clásica visión vertical y sectorial enfocada en el “producto” (vivienda, escuela, centro de salud, etc.) hacia una **visión integrada y transversal de la problemática social territorializada**.

Es por ello que se entiende que **el hábitat debe constituirse en un subsistema parte del SOT**, lo que permitirá lograr un diseño de políticas con coherencia multinivel y coordinación transversal, como requisitos necesarios para el efectivo logro de un HA.

Una Política de OT/hábitat debe contener un **cuerpo normativo – instrumental** y un **cuerpo institucional** coherente, coordinado de manera transversal y multinivel. Para lo cual es indispensable que el nivel nacional de gobierno defina los presupuestos mínimos de la política y los instrumentos que hagan viable dicha coordinación.

El hábitat tiene un sentido dinámico ya que el sitio donde habita una persona, es aquel donde construye su cotidianidad (vivienda, entorno, asentamiento urbano y/o rural de pertenencia), por lo que requiere un análisis sistémico, es decir un trabajo relacional entre el diagnóstico territorial y las políticas que lo abordan. El foco debe estar puesto en la **articulación, coordinación y visión multiescalar**. Esto va a generar la necesidad de readecuar la normativa vigente a los fines del OT.

La política de OT debe considerar su concreción a partir de los Planes de OT en todos los niveles de gobierno territorial; y los Planes deben contener instrumentos operativos que permitan la implementación de la política, tales como: instrumentos de planificación; instrumentos de coordinación y complementación; instrumentos económicos; e instrumentos de gestión, ejecución y control.

Una política específica de Hábitat debe ser concurrente con la Política de OT y debe considerar su concreción a partir de los Planes de OT como instrumentos estructurantes de la política. Estos Planes de OT deben contener instrumentos operativos que permitan la

articulación de las políticas públicas sectoriales que conforman el Sistema de Hábitat. A partir de ellos, deben definirse instrumentos operativos que viabilicen la política de Hábitat como un sistema integrado.

Para la efectiva **implementación de una política específica de Hábitat** es clave la definición de competencias de las instituciones involucradas; de criterios que permitan generar un sistema de prioridades y un plan de acción plurianual interinstitucionalmente concertado; de procedimientos claros y funcionales y de fuentes de financiamiento sostenibles; e incluir acciones tendientes a modificar la fuerte relación que existe entre el mercado de suelo y el mercado de la vivienda frente a la incapacidad que tienen los grupos sociales más carenciados de acceder a terrenos provistos de bienes sociales en su entorno.

En el diseño de las políticas públicas que configuran el hábitat, deben considerarse **canales formales de participación de la comunidad en la configuración de su “habitar”**, desde la etapa de planificación de los diferentes proyectos (habitacionales, productivos, recreacionales, etc.), hasta la etapa de concreción de los mismos. Para ello, es necesario fortalecer las capacidades de las comunidades, incorporar prácticas propias y procesos de autogestión del hábitat en programas de asistencia financiera, e integrar a la economía social y solidaria en programas para la construcción del hábitat.

Por último es importante mencionar, que la presente investigación ha sido solo un inicio para incursionar en la aplicación de una nueva metodología para el abordaje sistémico del desarrollo territorial sostenible, el ordenamiento territorial y el hábitat; a partir de la identificación de criterios que, probablemente deban ser revisados y mejorados en función de la especificidad de cada región o país en donde se pretendan aplicar; pero sin lugar a dudas, siempre deberá hacerse desde una concepción sistémica, integrada y multiescalar.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico Nº 1: Abordaje de la Investigación
- Gráfico Nº 2: América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia 1980-2015
- Gráfico Nº 3: Evolución de la Urbanización en las Subregiones de América Latina y el Caribe, 1950-2030
- Gráfico Nº 4: Esquema Metodológico
- Gráfico Nº 5: Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT): Modelo Conceptual-Relacional del equilibrio entre el DTS – OT – HA
- Gráfico Nº 6: Sistema de Ordenamiento Territorial: desequilibrio entre el Desarrollo Económico, la Política de OT y las Políticas Públicas Sectoriales
- Gráfico Nº 7: Escala Temporal
- Gráfico Nº 8: Tipología de políticas en función de su relación con el OT
- Gráfico Nº 9: Dimensiones de la privación en niños y adolescentes en Argentina: 2012-2015
- Gráfico Nº 10: Organización Territorial del Estado Argentino - esquematización
- Gráfico Nº 11: Organización del Gobierno Federal - esquematización
- Gráfico Nº 12: Esquema del Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional (2014)
- Gráfico Nº 13: Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat (2015)
- Gráfico Nº 14: Desarrollo Metodológico PET – Modelo Territorial Actual (2008)
- Gráfico Nº 15: Desarrollo Metodológico PET – Modelo Territorial Deseado (2016)
- Gráfico Nº 16: Ejes de intervención de la Agenda Nacional de Desarrollo Territorial (2015)
- Gráfico Nº 17: Proceso del OT en Mendoza a partir de la Ley Nº 8.051 (2009)
- Gráfico Nº 18: Estructura del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (2017)
- Gráfico Nº 19: Sistema Provincial de Hábitat según PPOT de Mendoza (2017)
- Gráfico Nº 20: Períodos de la Política de Vivienda y Hábitat en Argentina – Mendoza

- Gráfico Nº 21: Ciclo de la Política de OT en Argentina a 2017: Nivel Nacional y Provincial
- Gráfico Nº 22: Ciclo de la Política de OT en Mendoza a 2017: Nivel Provincial y Municipal
- Gráfico Nº 23: Organigrama de la Administración del Estado de Chile – Esquema
- Gráfico Nº 24: Esquema de Integración de Políticas Públicas con incidencia territorial propuesto en el Anteproyecto de PNOT de Chile 2017
- Gráfico Nº 25: Sistema Regional de Planificación de Chile
- Gráfico Nº 26: Sistema Político Administrativo Chileno para el OT
- Gráfico Nº 27: Ciclo de la Política de Urbanismo comparado con el ciclo de la Política de OT en Chile a 2017: Nivel Nacional y Regional
- Gráfico Nº 28: Estructura del Estado Ecuatoriano a partir de la CN 2008
- Gráfico Nº 29: Estructura de la Función Ejecutiva del Estado Ecuatoriano
- Gráfico Nº 30: Organización Territorial del Estado: Descentralización y Desconcentración en Ecuador a 2017
- Gráfico Nº 31: Organización Territorial del Estado según la Constitución Nacional de Ecuador de 2008
- Gráfico Nº 32: Elementos constitutivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
- Gráfico Nº 33: Análisis de competencias relacionadas al OT y hábitat del COOTAD y COPFP
- Gráfico Nº 34: Componentes de los Planes de Desarrollo y OT de los GAD a escala Municipal o Metropolitana
- Gráfico Nº 35: Competencias según la LOOTUGS en OT, Hábitat, Uso y Gestión del Suelo
- Gráfico Nº 36: Ecuador: Competencias según nivel territorial en OT y Hábitat a 2016
- Gráfico Nº 37: Ecuador - Estructura Administrativa según marco legal en OT y Hábitat
- Gráfico Nº 38: Cuerpo instrumental del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) Cuerpo instrumental del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)
- Gráfico Nº 39: Ciclo de la Política de OT en Ecuador a 2017: Nivel Nacional y GAD Municipales
- Gráfico Nº 40: Concepción interescalar de los factores que componen el hábitat adecuado

- Gráfico N° 41: Integración de criterios generales para la consecución de un Hábitat Adecuado
- Gráfico N° 42: Aplicación de criterios para la planificación integrada del Hábitat y el Territorio
- Gráfico N° 43: Argentina: competencias en el ámbito urbano y rural de los diferentes niveles de gobierno
- Gráfico N° 44: Chile: competencias en el ámbito urbano y rural de los diferentes niveles de gobierno
- Gráfico N° 45: Ecuador: competencias en el ámbito urbano y rural de los diferentes niveles de gobierno
- Gráfico N° 46: Argentina: Esquema del Sistema Político-Institucional para el OT y Hábitat
- Gráfico N° 47: Chile: Esquema del Sistema Político-Institucional para el OT y Hábitat
- Gráfico N° 48: Ecuador: Esquema del Sistema Político-Institucional para el OT y Hábitat
- Gráfico N° 49: Sistemas de Ordenamiento Territorial y Hábitat comparados

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro Nº 1: Criterios aplicados para la definición de la escala temporal de estudio
- Cuadro Nº 2: América Latina: modelos de desarrollo – sistemas de producción - evolución política de OT a 2015
- Cuadro Nº 3: Acuerdos de Integración Regional representativos a 2015 de los países seleccionados - visión del desarrollo sostenible
- Cuadro Nº 4: Chile - Actores Públicos involucrados de forma directa e indirecta en OT a 2003
- Cuadro Nº 5: Instrumentos de Planificación Urbana según Ley General de Urbanismo y Construcciones y Código General de Urbanismo y Construcciones actualizados a 2016
- Cuadro Nº 6: Variables Territoriales del PROT de Atacama en base a la ERD 2007-2017
- Cuadro Nº 7: Matriz de Marco Lógico para el Plan de Acción del PROT Atacama 2014
- Cuadro Nº 8: Relación de competencias entre los instrumentos de planificación urbanística y de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de Gobierno
- Cuadro Nº 9: Competencias de los GADs. en la emisión de licencias ambientales
- Cuadro Nº 10: El OT, Ambiente, y Hábitat en el texto Constitucional de Chile, Argentina y Ecuador
- Cuadro Nº 11: Tipología de países según el comportamiento de sus economías en relación al aprovechamiento de los bienes comunes naturales
- Cuadro Nº 12: Tipologías de Sustentabilidad: débil, fuerte y superfuerte
- Cuadro Nº 13: Modelo de sustentabilidad adoptado Vs comportamiento económico en relación a los BCN
- Cuadro Nº 14: Brecha entre los Sistemas de Gobierno y Organización Territorial del Estado dispuestos por las CN y lo efectivamente implementado
- Cuadro Nº 15: Existencia de Leyes y/o Planes de OT e Instrumentos de Hábitat en los diferentes niveles territoriales de gobierno de los países analizados
- Cuadro Nº 16: Características Generales del Cuerpo Legal para el OT y Hábitat y normativas relacionadas (ambiente y urbanismo)
- Cuadro Nº 17: Integración Operativa y Orgánica de los instrumentos legales en materia de OT y Hábitat de los países analizados.

- Cuadro Nº 18: Argentina: síntesis de contenido de la propuesta de LNOT (2010)
- Cuadro Nº 19: Aplicación de criterios al proyecto de LNOT de Argentina
- Cuadro Nº 20: Chile: síntesis de contenido de la propuesta de LNOT (2017)
- Cuadro Nº 21: Aplicación de criterios al proyecto de LNOT de Chile (2017)
- Cuadro Nº 22: Ecuador: síntesis de contenido de la LOOTUGS (2016)
- Cuadro Nº 23: Aplicación de criterios a la LOOTUGS de Ecuador
- Cuadro Nº 24: Argentina: síntesis de contenido del Plan Estratégico Territorial (PET) 2004-2015
- Cuadro Nº 25: Aplicación de criterios al Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina
- Cuadro Nº 26: Ecuador: síntesis de contenido de los Planes de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional, período 2007 - 2017
- Cuadro Nº 27: Aplicación de criterios a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) de Ecuador del período 2013-2017

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla Nº 1:	Argentina: Instrumentos analizados y fuentes consultadas
Tabla Nº 2:	Chile: Instrumentos analizados y fuentes consultadas
Tabla Nº 3:	Ecuador: Instrumentos analizados y fuentes consultadas
Tabla Nº 4:	Criterios de Gobernanza Territorial para la consecución de un HA
Tabla Nº 5:	Criterios de Cohesión Territorial para la consecución de un HA
Tabla Nº 6:	Criterios de manejo sustentable de los Bienes Comunes Naturales para la consecución de un HA
Tabla Nº 7:	Matriz de Criterios Generales y Específicos para la consecución de un Hábitat Adecuado

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa N° 1: Tipos de Gobiernos Locales de la República Argentina
- Mapa N° 2: Modelo Heredado, PET 2011
- Mapa N° 3: Modelo Territorial Deseado, PET 2011
- Mapa N° 4: Propuesta de Zonificación en Bio-Regiones para la Región de Atacama según PROT 2014.
- Mapa N° 5: Propuesta de Zonificación de usos preferentes según PROT 2014.
- Mapa N° 6: Plan Regulador Comunal de Copiapó año 2002
- Mapa N° 7: Bicentralismo en Quito y Guayaquil año 2006
- Mapa N° 8: Desconcentración: Zonas Administrativas de Planificación de Ecuador 2010
- Mapa N° 9: Reporte de PDOT – GAD, 2016

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2001). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario. *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html>
- Acosta, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad*, 52 (2), 299-330. http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n2.45203.
- Amilkar González, B. (2010, octubre). Evolución del modelo de desarrollo chileno (presentación). Disponible en: <https://es.slideshare.net/amilakr/evolucin-del-modelo-de-desarrollo-chileno>
- Isabel Alarcón, I. (2016, 12 de Mayo). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y Gestión del Suelo genera preocupación en Quito. *El Comercio* (on line). Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-organica-ordenamiento-territorial-quito.html>
- Almarza Meñica, J. M. (2010). Cosmovisión y reconocimiento en el pensamiento de Axel Honneth. *Estudios Filosóficos*, 59 (170), 5–24. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/240756>
- Arias, O. F. (2019). *Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial e Índice de Desarrollo Humano sostenible, análisis de correlación: caso de los municipios de la Provincia del Guayas-Ecuador (2001-2016)*. (Tesis doctoral). Instituto Universitario de Investigación en Ciencia y Tecnologías de la Sostenibilidad, Universitat Politècnica de Catalunya (ISST.UPC). Barcelona, España.
- Arpini, A. (2012). Epistemología de la Ciencia, el territorio y la sostenibilidad. Curso dictado en el marco del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible el 8-10 Mayo y 5-7 Junio, (paper). Universidad Nacional de Cuyo, FFyL. Mendoza, Argentina.
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2010, 19 de Octubre). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Oficio No. T.4570-

S/n.1-10-1516. Quito, Ecuador. Disponible en:
http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf.

Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2010, 20 de Octubre). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)*. Oficio No. T.5458-SNJ-10-1558. Quito, Ecuador. Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf

Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2010, 12 de Abril). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Oficio No. T.5057-SNJ-I0-621. Quito, Ecuador. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2016, 7 de Marzo). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Año III - Registro Oficial N° 711. Oficio No. SAN-2016-0398. Disponible en: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-03/Bolet%C3%ADn_Diario_Suplemento_No__711__Lunes_14_de_Mar_201902250852291698_0.pdf

Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2016, 5 de Julio). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Año IV - Registro Oficial N° 790. Oficio No. SAN-2016-1196. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8123-suplemento-al-registro-oficial-no-790>

Barreto, M. A., Alcalá, L., Fernández, M. E., Giró, M., Pelli M.B., y Romagnoli, V. (2015). Un encuadre teórico – metodológico para el análisis de la Política Habitacional. M. A. Barreto y M. Lentini (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (143-212). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.

Bouillon, C. (Ed.). (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe*. Washington, DC.: B.I.D. Disponible en: http://www.habitants.org/news/library/un_espacio_para_el_desarrollo_-_los_mercados_de_vivienda_en_america_latina_y_el_caribe_-_bid.

Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial SRL.

Burgess, R. (2003). Ciudad y Sostenibilidad: Desarrollo Urbano Sostenible. *Balbo, M.; Jordán, R.; Simioni, D. (Eds.), La Ciudad Inclusiva*, (88), 193–214. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14237/lcg2210p.pdf>

- Bustos Cara, R. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, (22), 113-129. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5580418>
- Cabeza Morales, I. (2015). Cohesión territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 51-56. <https://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>
- (2013). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Cuadernos Geográficos*, (52), ISSN: 0210-5462. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=171/17128112016>
- Castro Blanco, E. (2007). El sentido de la justicia en John Rawls. *Revista Republicana*, 2/3, 173–188.
- Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. (2005). La ciudad como objeto de política social. *Andrenacci, L. (comp.), Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea*, 251-288. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2015). *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2015*. ISBN 978-987-629-539-0. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Ed.
- Chia E., Rey-Valette H., Michel L., Soulard C., Nougaredes B., Mathé S., Barbe E., Maurel P., Jarrige F., Guiheneuf P. (2016). Proposición Metodológica para el Análisis de la Gobernanza Territorial a partir de una experiencia francesa. *Rev. Geogr. Valpso* (53), 23-46. ISSN 0718 – 9877. Disponible en: <http://www.revistageografica.cl/index.php/revgeo/article/view/3/3>
- Cholango, H. (2015). Diálogo y participación para el desarrollo territorial. Visión desde el cantón Cayambe (entrevista). Martínez Godoy y Patrick Clark (coord.) *Desarrollo Territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas* (93-109). Quito, Ecuador: Abya-Yala. ISBN: 978-9942-09-311-0. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57030.pdf>
- Comisión de Desarrollo Sostenible de la UNFV. (2008). *Planteamiento Teórico y Conceptual del Desarrollo Sostenible (Informe Brundtland) Nuestro Futuro Común*. Lima, Perú: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001, 25 de julio). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 25.7.2001. COM (2001) 428 final. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

Comisión de las Comunidades Europeas (2008, 10 de junio). *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Bruselas, 6.10.2008. COM (2008) 616 final. Disponible en:
https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. SERIE Medio ambiente y desarrollo (45). Santiago: 2001. LC/L.1647-P. ISBN: 92-1-321947-4. ISSN: 1564-4189. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5739/1/S01111024_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores, 2010*, (LC/G.2420), Santiago, 2010. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2978/1/S2010800_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2013*, (LC/G.2580), Santiago, 2013. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/1/S2013868_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2015*, (LC/G.2691-P), Santiago, 2016. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

Congreso de la Nación Argentina. (1995, 10 de enero). *Ley Nº 24430, texto oficial de la Constitución Nacional sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994*. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>.

Congreso de la Nación Argentina (1995, 8 de marzo). *Ley Nº 24464, Sistema Federal de la Vivienda. Su creación*. Buenos Aires: Boletín Oficial 28117. Disponible en
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/norma.htm>

Congreso Nacional de Chile. *Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980*. Texto Refundido, coordinado y sistematizado. Última versión: 16-06-2018. Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=242302&f=2018-06-16&p=>

Congreso Nacional de Chile. *Decreto Nº 32. Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica*. Única Versión 04-11-2015. Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=1083574&f=2015-11-04&p=>

Congreso Nacional de Chile. *Decreto Nº 47. Nuevo Texto de la ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Última Versión 21-03-2016. Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=8201&f=2016-05-24&p=>

Congreso Nacional de Chile. *Decreto con Fuerza de Ley 458. Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Última Versión 27-04-2016. Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=13560&f=2016-05-24&p=>

Congreso Nacional de Chile. *Decreto con Fuerza de Ley Nº 1-19.175*. Texto Refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Nº 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Última versión: 01-03-2018. Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=243771&f=2018-03-01&p=>

Congreso Nacional de Chile. *Ley Nº 18.695*. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Congreso Nacional de Chile. *Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Última versión: 15-07-2019 Ley 21.162. Disponible en: <https://www.leychile.cl/N?i=30667&f=2019-07-15&p=>

Congreso Nacional de la República de Ecuador. (2004, 10 de Septiembre). *Ley de Gestión Ambiental*- Codificación 2004-019. Registro Oficial Suplemento 418. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>

Congreso Nacional de la República de Ecuador. (2017, 29 de Marzo). *Decreto Ejecutivo 3516, Texto unificado de legislación secundaria de Medio Ambiente*. Registro Oficial Edición Especial 2 de 31-mar.-2003, última modificación: 29-mar.-2017. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/TULSMA.pdf>

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. (2011). Interculturalidad. *Serie Diálogo de Saberes*, 2 (3), 1-89. Quito, Ecuador. Disponible en:

<http://www.pueblosynacionalidades.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/dialogo/interculturalidad.pdf>

Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT). Torremolinos, España: Autor.

Consejo Nacional de la Vivienda. Revista del Consejo Nacional de la Vivienda Nº 3, Argentina: Autor.

Consejo Nacional de la Vivienda. Revista del Consejo Nacional de la Vivienda Nº 11, Argentina: Autor.

Corti, M. (2009, Agosto). La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza. Planes de las ciudades (I). Un análisis crítico de la legislación argentina (I). *Café de las Ciudades*, (8)82. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/planes_82_p.htm

Corti, M. (2009, Octubre). El Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires. Planes de las ciudades (I). Un análisis crítico de la legislación argentina (III). *Café de las Ciudades*, (8)84. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/planes_84_1_p.htm

Corti, M. (2009, Noviembre). El Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Planes de las ciudades (I). Un análisis crítico de la legislación argentina (IV). *Café de las Ciudades*, (8)85. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_85.htm

Corti, M. (2010, Marzo). Reglamentaciones y contradicciones de la 8.912. Planes de las ciudades (II). Un análisis crítico de la legislación argentina (VIII). *Café de las Ciudades*, (9)89. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/planes_89_2_p.htm

Cortina, A. (2002, mayo-agosto). La dimensión pública de las éticas aplicadas. *OEI Ediciones (Revista Iberoamericana de Educación): Ética y Formación Universitaria*. (29), 45-64. Disponible en: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie29a02.htm>

Coraggio, J.L. (2010). Ensayo como resultado del curso Economía Social y Solidaria. *Portal de Economía Solidaria*, REAS - red de redes de economía alternativa y solidaria. Disponible en: <https://www.economiasolidaria.org/biblioteca/economia-social-y-solidaria-jose-luis-coraggio>.

- Coraggio, J.L. (2011): *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Coraggio, J.L. (2013). La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. *La economía Popular y Solidaria. IEPS, Ministerio de Inclusión Económica y Social: El Ser Humano Sobre el Capital 2007 – 2013. Tercer Seminario Internacional: Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario*, (21-44). Quito, Ecuador.
- Decreto Nº 358. (2017). Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Buenos Aires, Argentina. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf
- Decreto-Ley Nº 8.912 (1977). Texto Ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley Nº 10128 y las Leyes Nº 10653, 10764, 13127, 13342 y 14449. *Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>
- Despouy, L. (2015, noviembre). Una década al cuidado de los fondos públicos. Gestión ambiental. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/ambiente.html>
- De la Torre, A. P. (2013). *Los Constructores del Estado Nacional (1.830-2.010) El cerebro político del Ecuador*. ISBN: 978-9942-07-528-4. Quito, Ecuador: SENPLADES. Disponible en: <https://www.academia.edu/36240736/Los-Constructores-del-Estado-Nacional.pdf>
- Facultad de Agronomía de la UBA. (2013, 20 de Noviembre). OT Bosques Nativos en Argentina. Advierten por disparidades en la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial. *Pregón Agropecuario*. Disponible en:
<http://www.pregonagropecuario.com/cat.php?txt=4749>
- Farinós Dasí J. (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la cuestión y Agenda. *Boletín de la A.G.E.* (46), 11-32. Disponible en:
<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Féliz, M. (2011). ¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *Theomai*, (23), 72-86. ISSN: 1666-2830. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=124/12418703005>
- Fernández Wagner, R. (2004, mayo). La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *Revista INVI*, 19(50), 13-22.

Fernández Wagner, R. (2010, agosto). Transformaciones recientes del espacio residencial en el área Metropolitana de Buenos Aires. 8º *Bienal del Coloquio de Transformaciones territoriales: Territorio y territorialidades en movimiento*. Buenos Aires, Argentina: AUGM.

Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. M. A. Barreto y M. Lentini (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (29-96). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.

Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

Foro Hábitat 3 alternativo (2016, octubre). *Manifiesto de Quito*. Ecuador: Autor. Disponible en: <http://www.fiurb.org/wp-content/uploads/2016/11/Manifiesto-H3A-2-1.pdf>

Foro Mundial sobre Desarrollo Humano (2012, marzo). *Declaración de Estambul: un futuro equitativo y sostenible para todos*. Estambul: Autor.

Foro Social Mundial (2001). *Carta de Principios del I Foro Social Mundial*, Porto Alegre, Brasil: Autor

Foro Social Mundial (2013). *Declaración de la Asamblea Mundial de los Habitantes: ¡No toques mi tierra, mi casa, mis militantes! Para territorios rurales y ciudades armoniosas que respetan la diversidad y las culturas*. Túnez: Autor

Foro Urbano Mundial 3. (2006). *Nuestro Futuro: Ciudades Sostenibles – Convirtiendo Ideas en Acciones*. Vancouver, Canadá: Autor

Foro Urbano Mundial 7. (2014). *Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida*, Medellín, Colombia: Autor

Foucault, M. (1966). Topologías (dos conferencias radiofónicas). *Fractal*, XII (48), enero-marzo, 2008, 39-62. Disponible en: <http://www.mxfractal.org/RevistaFractal48MichelFoucault.html>

Foucault, M. (1968). *Las Palabras y Las Cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Argentina: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. (Versión Original 1966). Disponible en: https://monoskop.org/images/1/18/Foucault_Michel_Las_palabras_y_las_cosas.pdf

- Franco Arias, O. (2016). *Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial e Índice de Desarrollo Humano Sostenible: análisis de correlación: caso de los municipios de la Provincia del Guayas, Ecuador (2001-2016)*. (Tesis Doctoral). Universitat Politècnica de Catalunya. Catalunya, España.
- Fuentes Jara, M. (2015). Análisis legal y doctrinario del Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile, características, relación y diferencias. *Sustainability, Agri, Food and Environmental Research* 3(2), 2015: 12-21. ISSN: 0719-3726.
- García Álvarez, S. (2014). *Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)*. (Tesis Doctoral, publicada). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales - Universidad Complutense de Madrid, España.
- García, R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa S.A. Disponible en: <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/Garcia,%20Rolando%20-%20Sistemas%20Complejos.pdf>
- Giraldo Isaza, F. (2004). Hábitat y desarrollo humano. *Cuadernos PNUD-UN Hábitat Investigaciones sobre Desarrollo Humano*. (1-166) ISBN: 958-97447-4-5. Colombia: PNUD
- Gobierno de Chile. Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. (2017). *Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)*. Versión Final 11-12-2017. Santiago de Chile: Autor.
- Gobierno de Chile. Ministerio del Medio Ambiente. (2015, Diciembre). *Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable*. Santiago, Chile: Autor. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Guia-de-orientacion-para-la-eae-en-Chile.pdf>
- Gobierno de Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2016, Noviembre). *Serie Estándares de construcción sustentable para viviendas de Chile. Tomo VI: entorno inmediato*. ISBN: 978-956-9432-57-6. Santiago de Chile: Autor. Disponible en: <https://csustentable.minvu.gob.cl/estandares-cs/>
- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2010, Febrero). *Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial*. Serie de Manuales de Participación Ciudadana. Santiago de Chile: Autor. Disponible en: <http://desarrollomunicipal.subdere.gov.cl/sites/default/files/Participacion%20Ciudadana%20en%20el%20PROT.pdf>

- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2011, Abril). *Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. I.S.B.N.: 978-956-8468-32-3. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en:
http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-83896_recurso_1_1.pdf
- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2011, junio). *Guía Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial*. ISBN: 978-956-8468-34-7. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en:
http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/libro_guia_de_analisis_de_riesgos_naturales_para_el_ordenamiento_territorial_.pdf
- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2011, agosto). *Guía de Zonificación Costera para el Ordenamiento Territorial*. ISBN: 978-956-8468-35-4. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: http://antecedentes.goredelosrios.cl/wp-content/uploads/2016/01/Gu%C3%83%C2%ADa-de-Zonificaci%C3%83%C2%B3n-Costera-para-el-Ordenamiento-Territorial_SUBDERE.pdf
- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2013, Junio). *Guía Análisis y Zonificación de cuencas hidrográficas para el Ordenamiento Territorial*. ISBN: 978-956-8468-42-2. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en:
http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/guia_zonificacion_final_con_isbn.pdf
- Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2013, Septiembre). *Guía Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial*. ISBN: 978-956-8468-43-9. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en:
repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36818/S2014206_es.pdf;jsessionid=96414478E42D04A5AB1414302BB39617?sequence=1
- Gobierno de Mendoza. Argentina. (2011). Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030. Mendoza, Argentina: Autor. Disponible en:
<http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/ped-2030/>
- Gobierno de Bolivia. (2009, 7 de febrero). *Constitución Política del Estado (CPE)*. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf
- Gobierno Nacional de la República de Ecuador. Ministerio del Ambiente. (2014, Marzo). *Plan Nacional de Restauración Forestal 2014-2017*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:
<http://sociobosque.ambiente.gob.ec/files/images/articulos/archivos/amrPlanRF.pdf>
- Gobierno Nacional de la República de Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (s.n.). *Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la*

función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democr%a1tica-del-Estado.pdf>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, Planificación para la Revolución Ciudadana.* Quito, Ecuador: Autor. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.* ISBN: 978-9978-92-794-6. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:
https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD. Serie Discusión N° 1 (1).* Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:
https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/SENPLADES_2011_Guia-de-participacion-ciudadana-en-la-planificacion-de-los-GAD.pdf

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES. (2011, Mayo). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias, Documento de trabajo v1.1;* Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/SENPLADES_Guia_Metodologia_Planes_Desarrollo_Ordenamiento_Territorial.pdf

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2012). *Qué son las zonas, distritos y circuitos?* Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:
https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Folleto_Popular_DyC_24-10-2012.pdf

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el Mundo Mejor.* ISBN-978-9942-07-448-5. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:<https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-%E2%80%93-2017.pdf>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2014, 23 de Octubre): *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.* Resolución SNPD-0089-2014. Quito,

Ecuador: Autor. Disponible en: <https://vlex.ec/vid/expidense-lineamientos-directrices-actualizacion-551529582>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2015). *Agenda Zonal 2 Centro – Norte, 2013-2017*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en: <https://fdocumento.com/document/agenda-zonal-zona-2.html>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2015, Septiembre). *Plan Estratégico SENPLADES 2014-2017*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en:<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/Plan-Estrategico-Senplades-2014-2017.pdf>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES.(2015). *Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES. (2016, 12 de Julio). *Actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (2014-2019). Reporte final para GAD cantonales y provinciales, reporte provisional para GAD parroquiales*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/ACOMPA%C3%91AMIENTO-Y-ASESORIA.pdf>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES. (2017). *Transición de Gobierno*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Transicion-de-Gobierno.pdf>

Gobierno Nacional de la República de Ecuador. SENPLADES. (2017). *Informe a la Nación 2007 – 2017*. Quito, Ecuador: Autor. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Informe-a-la-Nacion.pdf>

Gobierno Regional de Los Ríos. (2009, Octubre). *Estrategia Regional de Desarrollo Región de Los Ríos 2009 – 2019*. Chile: Autor. Disponible en: <https://www.goredelosrios.cl/>

Gobierno Regional de Atacama. (2014, Marzo). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región de Atacama*. Chile: Autor. Disponible en: <https://goreatacama.gob.cl/plan-regional-de-ordenamiento-territorial/>

Gómez Orea, D. (2007). *Desarrollo Territorial Sostenible. Revista de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha*, (12), 3-8. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/230060432/GOMEZ-OREA-Desarrollo-Territorial-Sostenible>

- Gómez Salazar, M. (2011). Multiculturalidad y ética pluralista. *Diánoia*, 56(67), 43-63.
 Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-24502011000200003&lng=es&tlng=es.
- Guardamagna, M. y Cueto, W. (2013). Políticas de Estado en Democracia: la relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la Política. *Si Somos Americanos*, 13(2), 59-80. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482013000200004>
- Gudiño, M. E. (2008). Hábitat seguro y desarrollo. *Cozzani, M.R. (Dir.), Inseguridad: estrategias para fortalecer la convivencia social* (141-171). Mendoza, Argentina: EDIUNC.
- Gudiño, M. E. (2010, agosto). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de Ordenamiento Territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (331), 25. ISSN: 1138-9788. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>.
- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36.
- Gudiño, M. E., Lara A., García M. E., Buccheri M., Dalla Torre M. y Liceda, S. (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) 2014. Gudiño (Directora), *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza* (321-380). Mendoza, Argentina: EDIUNC.
- Gudiño, M. E. (2018). Coordinación Multinivel de Políticas Públicas para el Ordenamiento Territorial. *XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial y X Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico*. Derecho a la ciudad y el territorio, Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 17 al 19 de octubre de 2018. Cuenca, Ecuador.
- Gudiño, M. E., Liceda, S., García M.E., Cuello, L. (2018, noviembre). Una Gestión del Hábitat sustentada en la coordinación multinivel de políticas y programas intersectoriales. *XV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 28-30 de Noviembre de 2018. Santiago, Chile.
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Montevideo: Coscoroba.
- Gudynas, E. (2009, abril). La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales*, (32), 34-47. ISSN 0123-885X. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n32/n32a03.pdf>

- Gudynas, E. (2009, junio). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. *Vivienda Popular*, (18), 12-19.
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. Weber (ed.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*, (83-102). Quito: Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.
- Gudynas, E. y Acosta, A. (2011). El Buen Vivir más allá del Desarrollo, *Revista QueHacer*. (181), 70–81. Disponible en:
http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0709/4.El_buen_vivir_mas_all%C3%A1_del_desarrollo.pdf
- Güimaraes, R. (2002). Entre Río-92 y Johannesburgo-2002. La sostenibilidad del desarrollo: éramos felices y no lo sabíamos. *Ambiente y Desarrollo*, XVIII (1), 60–69.
- Güimaraes, R. (2005, diciembre). Tierra de Sombras (I), edición para Internet: La Insignia. *Globalización: La euforia llegó a su fin*. Ecuador: Abya-Yala. Disponible en:
https://www.lainsignia.org/2005/diciembre/dial_003.htm
- Habitar Argentina. (2011). Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN). Expte. Nº S-2.826/2011. Disponible en: www.senado.gov.ar › parlamentario › parlamentaria › download Pdf
- Heinrich von Baer, L. Ismael Toloza, B. Felipe Torralbo, S. (2013, junio). *Chile Descentralizado...Desarrollado. Más Región: Mejor País. Fundamentos y Propuestas para construir una Política de Estado (2014-2030) y un nuevo Programa de Gobierno (2014-2018) en descentralización y desarrollo territorial*. Chile: Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de La Frontera. Disponible en:
<http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2016/03/LibroChileDescentralizado-Desarrolladojun2013.pdf>
- Hildenbrand Scheid, A. (2015). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. (Tesis Doctoral). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Sevilla, España.
- Huanacuni, F. (2010, febrero). Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima, Perú: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI. Disponible en: https://www.escr-net.org/sites/default/files/Libro%20Buen%20Vivir%20y%20Vivir%20Bien_0.pdf

- Ibarra Rosales, G. (2009). Ética del Medio Ambiente. *Elementos: Ciencia y Cultura*, 16 (73), 11–17.
- Instituto Provincial de la Vivienda. (2005). *Resolución del H. Directorio N° 672 del 11 de Mayo de 2005*. Mendoza, Argentina: Autor.
- Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza. (2007). *Resolución del H. Directorio N° 732 del 13 de Junio de 2007*. Mendoza, Argentina: Autor
- Instituto Social del MERCOSUR. (2012). *La Dimensión Social del MERCOSUR*. Asunción, Paraguay: Tekoha. ISBN: 978 - 99967 - 716 - 0 – 6.
- Iturriaga Meneses, J. (2003, marzo). *Ordenamiento Territorial en Chile: Instituciones, Instrumentos, Problemas y Propuestas*. (Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente). Instituto de Investigación y Postgrado de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Kant, I. (1785). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (Cap. 2º), traducido por García Morente, M. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/fundamentacion-de-la-metafisica-de-las-costumbres--0/html/dcb0941a-2dc6-11e2-b417-000475f5bda5_3.html#I_3_
- Larrea Maldonado, A. M. (2012). *Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*. ISBN: 987-9942-07-211-5. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Lavell, A. (2004). Capítulo IV: Riesgo, Ambiente, Desastre y Desarrollo: Hacia un entendimiento de sus relaciones y significados y la intervención para el desarrollo social en Centroamérica. Davis, S., Gacitúa, E. y Sojo, C. (Ed.), *Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica* (141–187). San José de Costa Rica: FLACSO. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=8649>
- Lefebvre, H. (1968). El Derecho a la Ciudad. *Historia/Ciencia/Sociedad* (44), Barcelona, España, Ed. Península. ISBN: 84-297-0916-9. Disponible en: https://monoskop.org/images/3/3c/Lefebvre_Henri_El_derecho_a_la_ciudad.pdf
- Lefebvre H. (1974). *La producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros S.L. Disponible en: <https://istoriamundial.files.wordpress.com/2016/06/henri-lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf>
- Leff, E. (2002). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Siglo XXI.

- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI. ISBN 968-23-2560-9.
- Lentini, M. y Palero, D. (2001). Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. *Revista INVI*, 42, 61-71. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/415/795>
- Lentini, M., Palero D. y otros (2011). *Observatorio de las políticas habitacionales en Argentina: construcción de indicadores de seguimiento y evaluación para estudios comparados en el área metropolitana de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Resistencia*. Mendoza, Argentina: CEAH, UNCuyo.
- Lentini, M., Palero, D., Liceda, S., Diocondo, J. (2015). Política Habitacional Argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes. M. A. Barreto y M. Lentini (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (313-388). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- Ley Nac. Nº 24.430. Texto oficial de la Constitución Nacional Argentina sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Buenos Aires, Argentina, 10 de Enero de 1995. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>.
- Ley Nac. Nº 24.464. Sistema Federal de la Vivienda. Su creación. Boletín Oficial 28.117. Buenos Aires, Argentina, 8 de Marzo de 1995. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/norma.htm>
- Ley Nac. Nº 25.675. Ley General del Ambiente. Buenos Aires, Argentina. Decreto Nº 2.413/2002. Disponible en: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf>
- Ley Nac. Nº 26.331. Ley Nacional de Presupuestos mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2007. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>
- Ley Nac. Nº 27.453. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana de Barrios Populares. Buenos Aires, Argentina, 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>
- Ley Prov. Nº 2.930 (2008). Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. BO Nº 3.091. Disponible en:

https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=123445&qu=c&ft=0&cp=&rl=0

Ley Prov. Nº 4.886. Uso, fraccionamiento y ocupación del suelo de la Zona Oeste del Gran Mendoza. Mendoza, Argentina, 28 de octubre de 1983.

Ley Prov. Nº 5.804. Zona de interés y utilidad pública sujeta a expropiación Oeste del Gran Mendoza. Mendoza, Argentina, 5 de diciembre de 1991. Dec. Reglam. Nº 1.077 del 7 de agosto de 1995 y Dec. Acuerdo Nº 1.939 del 16 de diciembre de 1996.

Ley Prov. Nº 5.961. Ley General de Preservación del Ambiente. Mendoza, Argentina, 26 de Agosto de 1992. B. Oficial: 25/02/93. Disponible en:
<http://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/14/2017/07/5961.pdf>

Ley Prov. Nº 6.086. Creación del Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la Provincia de Mendoza. Mendoza, Argentina, 10 de Noviembre de 1993. Boletín Oficial 10 de Enero 1994. DR Nº 594, 1996. Disponible en:
aij.gob.ar/6086-local-mendoza-programa-promocion-arraigo-puesteros-tierras-irrigadas-provincia-lpm0006086-1993-11-10/123456789-0abc-defg-680-6000mvorpyel

Ley Prov. Nº 7.543. Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta. Salta, Argentina. Expte Nº 90-18.078/2008. Sancionada el 16/12/2008. Promulgada el 18/12/2008. Publicado en el Boletín Oficial Nº 18.035, del 26 de enero de 2009. Disponible en:
http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleLeyes.php?nro_ley2=7543

Ley Prov. Nº 8.051. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS). Mendoza, Argentina, 22 de Mayo de 2009. Disponible en:
<http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/ley/>

Ley Prov. Nº 8.999. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina, 25 de Agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/plan-provincial-de-ordenamiento-territorial/>

Ley Prov. Nº 9.814. Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba. Córdoba, Argentina. Sancionada 09/08/2010. B.O. 10/08/2010. Disponible en:
<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/603DCE7A084735F10325777C006CCE5F?OpenDocument&Highlight=0,9814>

Ley Prov. Nº 14.449. Ley de Acceso Justo al Hábitat. Buenos Aires, Argentina. Disponible en:
<http://www.cafedelaciudades.com.ar/imagenes120/texto%20ley.pdf>

- Liceda, S. (2008). Criterios de selección de terrenos para viviendas de interés social: indicadores actualmente en desarrollo para la Provincia de Mendoza, Argentina. *Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, 2(5), 24p. ISSN 1852 – 0006. Disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/3252>.
- Liceda, S. (2011). *Criterios de Selección de terrenos para viviendas de interés social* (tesis de Maestría) - 1a. ed. - Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Cuyo, 2011. 285 p.; 29x21 cm. ISBN 978-950-774-203-3.
- Liceda, S. (2012, Junio). Plan Estratégico Provincial de Vivienda (PEPV) de Mendoza 2012–2016 (Trabajo Práctico, no publicado). *Teorías de la Planificación y Políticas Públicas, Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Mendoza, Argentina: UNCuyo.
- Liceda, S. (2016, 16 de marzo). Metodología para la localización de barrios de operatorias estatales. *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo (PIPP)*. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/metodologia-para-la-localizacion-de-barrios-de-operatorias-estatales>
- Liceda, S. (2017). Hábitat Adecuado: una construcción posible. *V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial y VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial*, edición on line. (323 – 346). ISSN 2314-1093. Disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10910/04e4liceda.pdf
- Liceda, S. (2018, octubre). *Implicancias de la aprobación de la Ley Nacional de Régimen de Regularización Dominial de Bº Populares en los procesos de Ordenamiento Territorial de Mendoza*. Expte-2018-01838305-GDEMZA-APOT#SAYOT; NO-2018-03328961-GDEMZA-APOT#SAYOT; NO-2018-01838940-GDEMZA-APOT#SAYOT; NO-2018-01838940-GDEMZA-APOT#SAYOT
- Liceda, S. (2019, marzo). Territorio, Hábitat y Ética. Conceptos interdependientes en la construcción del habitar. *Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, XIII (25), 6-34. ISSN 1852-0006. Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: <http://ffyl.uncuyo.edu.ar/upload/revista-proyeccion-n251.pdf>
- Liceda, S. y Dalla Torre, M. (2016, Julio - Diciembre). Propuesta de integración socio territorial. El caso del Asentamiento Flores Oeste, Ciudad de Mendoza. *Sociales Investiga*, 2(2), 49-68. Villa María, Argentina: Editorial IAPCS, UNVM. E-ISSN: 2525-1171 - sociales investiga. Disponible en: <http://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/67/73>

- López Sandoval, M. F. (2015, agosto). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Revista GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, 19(2), 297-312. ISSN 2179-0892.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. ISBN 950-9467-38-3. Buenos Aires, Argentina: Rústica - Colección: Políticas Públicas (en coedición con el CIEPP –Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas–).
- Makedonski, P.M. (coord.) (2013). *Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe: Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social Urbano alternativo*. Buenos Aires, Argentina: Alianza Internacional de Habitantes (AIH). Disponible en: <https://www.habitants.org/content/download/version/file/Políticas...>
- Marcuse, H. (1993). *El Hombre Unidimensional, ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Buenos Aires, Argentina: Planeta Argentina S.A.I.C. (Versión Original 1954).
- Martínez de Anguita, P. (Coord.) (2006). *Planificación física y ordenación del territorio*. ISBN 84-9772-920-X. Madrid, España: Editorial Dykinson.
- Martínez Navarro, E. (2017). Ética del desarrollo en un mundo globalizado. *Veritas. Revista de Filosofía y Teología*, (37), 35-50. ISSN 0717-4675.
- Martinic Valencia, R. (2014, diciembre). Modelos Económicos y Desarrollo Regional en Chile (Unidad 2). ICSO 160. Universidad Austral de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades: Instituto de Ciencias Sociales. Disponible en: <https://es.slideshare.net/RobertoMartinic/unidad-2-modelos-de-desarrollo-economico-en-chile>
- Massiris Cabeza, A. (2002, octubre). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales)*, VI(125), 1-12. <https://doi.org/10.1344/sn2002.6.457>
- Massiris Cabeza, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja, Boyacá, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris Cabeza, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Tunja, Colombia: UPTC (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia).

- Massiris Cabeza, A. (2008a). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. *Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, 1(4), 1– 34. ISSN 1852 – 0006. Disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/3238>.
- Massiris Cabeza, Á. (2008b). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado. Salinas Escobar, M. E. (comp.) *El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), 53-81. México D.F: Universidad de Guadalajara.
- Massiris Cabeza, Á. (2011, diciembre). Desarrollo, Territorio y Medio Ambiente y América Latina: una integración necesaria. *Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, V (11), 6-44. ISSN 1852 – 0006. Disponible en: <http://ffyl.uncuyo.edu.ar/upload/n11completo.pdf>
- Massiris Cabeza, A. (2012a). *Gestión Territorial y Desarrollo, hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina* (1ª ed.). Tunja, Boyacá, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris Cabeza, A. (2012b). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafío. *Universidad Nacional de Colombia: Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, (13-30). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: opciones para el futuro*. Madrid, España: Biblioteca CF+S. (Versión Original 1986).
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (1991). *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>
- Melaj, J. (2014). Marco jurídico del ordenamiento territorial en el oeste argentino. En Pérez Hualde, A., Emili, E., Liber, A. (Coord.). *Dimensiones jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la Ley de Mendoza*. Colección Territorios N° 2. ISBN 978-950-39-0302-5. Mendoza, Argentina: EDIUNC.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario, Un Modelo Nacional y Popular*. Argentina, Buenos Aires: Autor. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/2.Pol--ticas-Sociales-del-Bicentenario-II1.pdf>

- Miño Arcos, E. (2015, Julio). El nivel intermedio de gobierno ¿Una necesidad o el falso igualitarismo entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados? Martínez Godoy / Clark P. (Coord.), *Desarrollo Territorial en Ecuador, situación actual y perspectivas. Serie Territorios en Debate 1(1)*, 113-122. ISBN: 978-9942-09-311-0. Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala. Disponible en: <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57027.pdf>
- Montenegro, I. y Farías, A. (2012). Ordenamiento Territorial en el Sur de Chile. Experiencia de WWF con pueblos indígenas y comunidades locales. Valdivia, Chile: WWF. Disponible en: http://www.wwf.cl/sala_redaccion/publicaciones/?uNewsID=208862
- Montes Lira, P. (2001, Diciembre). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *CEPAL – SERIE Medio ambiente y desarrollo N° 45.LC/L.1647-P*. ISSN: 1564-4189. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Montes y Amador. (2015). Un acercamiento al estudio de habitabilidad en la vivienda de interés social. Reyna Valladares Anguiano (coord.). *Diversas visiones de la habitabilidad*. Puebla, México: Programa Editorial de la Red de Investigación Urbana, A.C.
- Morales Soto, M. (2015). Instrumentos y procesos para el desarrollo del ordenamiento territorial en Chile. *Politeia*, 38(55), 55-76. ISSN: 0303-9757. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170049580003>.
- Morín, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Disponible en: http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin_Introduccion_al_pensamiento_complejo.pdf
- Morín, E. (2001). El Método I. *Multiversidad Edgar Morín*. Disponible en: <http://edgarmorinmultiversidad.org/index.php/libros-sin-costos/81-edgar-morin-el-metodo-i.html>
- Morín, E. (2004, febrero). La epistemología de la complejidad. *Gaceta de Antropología*, 20(2), 1-14. Disponible en: <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=2841>
- Morales Quiroga, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), 205-252. ISSN: 1405-1079. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13311978001>
- Multiversidad Mundo Real Edgar Morín (n.d.). *Glosario de la Complejidad*. México: Autor. Disponible en: <https://es.slideshare.net/EvanDEMarquez/glosario-de-terminos-morinianos-de-la-complejidad-2008>

- Muñoz Parra, C., Dziekoski Rüchardt, A., Soto Villalón, G. y Lamilla, N. (2010). Hábitat y Territorio: Coherencia para el Ordenamiento Territorial. El caso de la Provincia de Colchagua, Chile. *Revista INVI*, 25(70), 119-149. ISSN: 0718-1299. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=258/25816626004>
- Naciones Unidas. (1948, Diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 217 A (III). Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas. (1972). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Estocolmo, Suecia: Autor.
- Naciones Unidas. (1987). *Nuestro Futuro Común* (A/42/42). Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/42/PV.42>
- Naciones Unidas. (1991). *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991). Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Naciones Unidas. (1996). *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat*. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/1996-ONU-Declaracion-de-Estambul-Asentamientos-Humanos-Habitat.pdf>
- Naciones Unidas. (2004, Mayo). Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por Órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. HRI/GEN/1/Rev.7.
- Naciones Unidas. (2012, Junio). *Río+20: El futuro que queremos* (A/RES/66/288). Río de Janeiro, Brasil: Autor. Disponible en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf
- Naciones Unidas. (2013, Julio). *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015* (A/68/202). Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/202&referer=/english/&Lang=S
- Naciones Unidas Argentina. (2015). *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*. Disponible en: <http://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>

- Naciones Unidas. (2016, Abril). *Nota Conceptual*. Reunión Regional de América Latina y el Caribe - HABITAT III. Toluca, México: Autor. Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Concept-Note-HIII-RM-LAC_ES.pdf
- Naciones Unidas. (2016, Octubre). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), A/CONF.226/4.
- Narváez, Iván (2007). La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación? Fontaine, G., Narváez I. (coord.), *Yasuní en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* (33-73). Quito, Ecuador: FLACSO-Sede Ecuador: Instituto Francés de Estudios Andinos: Abya Yala: Petrobras Ecuador: Wildlife Conservation Society - Ecuador: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Disponible en: https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/8426.03._Capitulo_1_La_politica_ambiental_del_Ecuador....pdf
- Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012). La Economía Política de los Recursos Naturales en América del Sur. Albrieu, López, Rozenwurcel (Coord.), *Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad? Serie Red Mercosur de Investigaciones Económicas 23*, 51-104. Disponible en: <https://www.redsudamericana.org/recursos-naturales-desarrollo/los-recursos-naturales-como-palanca-del-desarrollo-en-am%C3%A9rica-del-sur>
- Ortiz Herbener, A. (2016, 28 de Julio). Análisis de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo. Disponible en: <http://larreayortiz.com/en/white-papers/44-articulos/135-analisis-de-ley-organica-de-ordenamiento>
- Palero, D. y otros (2007). *60 años de historia 1947 – 2007 Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza*. Mendoza, Argentina: Gobierno de Mendoza.
- Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la Gestión de la Ordenación Territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución*. (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
- Paz, J. (2016). Bien – estar y Pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina. Argentina, Buenos Aires: UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/bienestar-y-pobreza-en-niñas-niños-y-adolescentes-en-argentina>.
- Peñaherrera-Cabezas, J. (2016, Diciembre). La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. *Revista Ciencia UNEMI*, 9(20), 168 – 179. ISSN 2528-7737 Electrónico.

- Petrelli, H. (2009, Septiembre). Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Ambiental. Planes de las ciudades. Un Análisis Crítico de la Legislación Argentina (II). *Café de las Ciudades*, (8)83. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). Aportes para el Desarrollo Humano. *Argentina / 2009: Segregación Residencial en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Autor. Disponible en: <http://planipolis.iiep.unesco.org/en/2009/aportes-para-el-desarrollo-humano-en-argentina-4797>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. –1º ed. – San José, Costa Rica: Naciones Unidas. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr-2010-rblac.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). Resultados de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. *XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. UNEP/LAC-IG. XVIII/6:5. Quito, Ecuador: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA). (2012, Febrero). *Informe Final de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador 2 al 3 de febrero de 2012. UNEP/LAC-IG.XVIII/7. Disponible en: <http://www.pnuma.org/forodeministros/18-ecuador/ESPANOL%20Informe%20Foro%20de%20Ministros%20vf.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El Ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. ISBN 978-92-1-126340-4. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf
- Raffestin, C. (1981). *Per una geografia del potere*, Milano, Italia: Unicopli.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad - Una reformulación*. Barcelona, España: Ed. Paidós. Disponible en: <http://files.rojaspereira.webnode.com.co/200000036-0521f061d3/5.%20John%20Rawls%20Ideas%20fundamentales%20La%20Justicia%20como%20Equidad%20Una%20Reformulaci%C3%B3n.pdf>

Reese, E. (2005). Políticas Públicas: Normativas y Mercados del Suelo. Basualdo J. L. (comp.), *Manejo de Suelo Urbano: posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes, Argentina*. (8-12). Lincoln Institute of Land Policy.

República Argentina (2004). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Politica-Nacional-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf>

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2008, Febrero). *1816 – 2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial (PET). Avance I 2008*. ISBN Nº 978-987-23585-2-5. Buenos Aires, Argentina: Alloni S.R.L.

República Argentina, HCD. Diputada Augsburguer. (2009, 17 de Abril). Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial. Expte. Nº 1.764-D-2009. Disponible en: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes96/Proyecto%20AUGSBURGER%20Ley%20de%20Ord%20Territorial%20Presentaci%F3n%202009.pdf>

República Argentina. HCD. Diputada Belous (2009). Proyecto de ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional. Expte. Nº 2.563-D-2009. Disponible en: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes96/PROYECTO%20DE%20LEY%20Belous-%20DESARROLLO%20URBANO%20TERRITORIAL%20NACIONAL.%20REGIMEN%20-%202563-D-2009.pdf>

República Argentina. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). (2010, Septiembre). Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable. Disponible en: https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13046929972.pdf

República Argentina. Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros. (2010, Noviembre). Experiencia de Ordenamiento Territorial en la Argentina. *Observatorio de Políticas Públicas*. CAT.OPP/CAG/2010-24.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011, 8 de noviembre). *1816 – 2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial (PET). Avance II Libro 1: Planificación Estratégica Territorial*. ISBN Nº 978-987-1797-08-0. Buenos Aires, Argentina: DISEGNOBRASS

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011, 8 de noviembre). *1816 – 2016 Argentina del Bicentenario*.

Plan Estratégico Territorial (PET). Avance II Libro 2: Territorio e Infraestructura. ISBN 978-987-1797-10-3. Buenos Aires, Argentina: DISEGNOBRASS.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011, 8 de noviembre). *1816 – 2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial (PET). Avance II Libro 3: Argentina Urbana.* ISBN 978-987-1797-09-7. Buenos Aires, Argentina: DISEGNOBRASS.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011, 8 de noviembre). *1816 – 2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial (PET). Avance II Libro 4: Integración Territorial Internacional.* ISBN 978-987-1797-11-0. Buenos Aires, Argentina: DISEGNOBRASS.

República Argentina (2012). Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

República Argentina, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2012, Diciembre). *Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina - Informe Final.* Buenos Aires, Argentina: Autor. Disponible en: [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Estudio-sobre-estado-actual-planificacion-argentina\(diciembre-2012\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Estudio-sobre-estado-actual-planificacion-argentina(diciembre-2012).pdf)

República Argentina, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2013, Abril). *Los territorios del futuro: escenarios prospectivos del territorio argentino y sus regiones hacia el año 2026. Documento Final.* Buenos Aires, Argentina: Autor. Disponible en: [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Los-territorios-futuro-\(abril-2013\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Los-territorios-futuro-(abril-2013).pdf)

República Argentina, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2013, Abril). *Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan(AM-SJ). Documento Final.* Buenos Aires, Argentina: Autor. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/planes-locales/san-juan>

República Argentina, Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). (2013b). *Revista CONAVI Nº 11.* Buenos Aires, Argentina: Autor.

República Argentina. Congreso de la Nación. (2014, Junio). *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional: poderes, características, funciones, competencias, recursos.* (2ª Edición). ISBN: 978-987-33-6255-2. Disponible en: https://www.academia.edu/25305033/Organizacion_Del_Estado_YDe_La_Administracion_Publica_Nacional

- República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2015, Diciembre). *Plan Estratégico Territorial (PET). Avance III: Lineamientos para la Planificación Territorial*. Buenos Aires, Argentina: Estudio Pulpografía.
- República Argentina. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2017). *Res. Nº 122-E-2017. Plan Nacional de Vivienda y Hábitat*. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272840/norma.htm>
- Rodríguez, Di Virgilio y otros. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documento de Trabajo Nº 49*, 7-16. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 218-241. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>
- Rojas Basualto, A. (2013). El Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile: Elementos para su discusión. Departamento de Historia, Geografía y Ciencias Sociales del Colegio Elisa Valdés. Región Metropolitana de Chile. Disponible en: <https://es.slideshare.net/arojasbasualto/el-ordenamiento-y-planificacin-territorial-en-chile>
- Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012). La Economía Política de los Recursos Naturales en América del Sur. Albrieu, López, Rozenwurcel (Coord.), *Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad? Serie Red Mercosur de Investigaciones Económicas 23*, 51-104. Disponible en: <https://www.redsudamericana.org/recursos-naturales-desarrollo/los-recursos-naturales-como-palanca-del-desarrollo-en-am%C3%A9rica-del-sur>
- Rueda, S. (1996). Habitabilidad y Calidad de Vida. *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Madrid, España: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/ac3.html>
- Saavedra, E. (2014). El Modelo Económico-Político de Chile: Desarrollo Institucional en la Encrucijada. *Economía y Política* 1(1), 117-148.
- Santos, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio: Técnica, Tiempo, Razón y Emoción*. Barcelona, España: Ed. Ariel S.A.

- Saravia Madrigal, M. (2004). El significado de habitar. *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Boletín CF+S 26. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n26/amsar.html>
- Sauerwald, G. (2003). La lucha por el reconocimiento. Axel Honneth y la utopía de una sociedad decente de Avishai Margalit. *Servicios Sociales y Política Social*, (62), 93-101. Disponible en: <http://www.serviciosocialesypoliticassocial.com/la-lucha-por-el-reconocimiento-axel-honneth-y-la-utopia-de-una-sociedad-decente-de-avishai-margalit>
- Soto Villagrán, P. (2018). Hacia la construcción de unas geografías de género de la ciudad. Formas plurales de habitar y significar los espacios urbanos en Latinoamérica. *Perspectiva Geográfica*, 23(2). 10.19053/01233769.7382
- Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel, S.A. Disponible en: https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_
- Unión Europea. (2007, 17 de diciembre). Tratado de Lisboa. *ES Diario Oficial de la Unión Europea C 306/1*. ISSN 1725-244X. Edición en lengua española N° de Información: 2007/C 306/01
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). (2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito, Ecuador: Secretaría General de UNASUR. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tratado-constitutivo-unasur.pdf>
- Universidad Nacional de Cuyo, CONICET. (2007). *Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. Marco Regulatorio. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.
- Vanhulst, J., Beling, E. (2013). Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 21(), 01-14. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/262184216>
- Venere, S. (2011). *Estudio Comparado sobre la Legislación e Institucionalidad del Ordenamiento y Desarrollo Territorial de los Países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*. Disponible en: https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio_comparado_odt_sica-ue.pdf

Wagner, S.L. (2016). *Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XX*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/192>