



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

La participación ciudadana puede ser entendida, desde un criterio amplio, como la inclusión de las y los ciudadanos en los asuntos públicos. Es tal la amplitud de las prácticas sociales que engloba el término, que puede incluir modalidades muy heterogéneas en aspectos muy diferentes.

Estamos hablando de un concepto que adquirió fuerza con valoración positiva a partir de la década de 1980 y, en especial, en la década de 1990. Su auge coincide con el incremento de la cuestión política, si bien es posible que hayan influido en él otros factores, la resignificación del concepto de participación en ese momento hacía referencia a la presencia de actores no tradicionales en la toma de decisiones, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u organizaciones político-partidarias.

Esta noción lleva a reconsiderar el concepto de democracia. Si en la tradición política liberal tendió a predominar la noción de democracia representativa, quienes valoran y otorgan relevancia a la participación ciudadana, propugnan una noción de democracia participativa, entendida como aquella que busca asemejarse a ciertas formas de democracia directa.

La Planificación Estratégica (PE) es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. La PE consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas. A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), este tipo de planificación establece cuáles son las acciones que se tomarán para llegar a un "futuro deseado", el cual puede estar referido al mediano o largo plazo.

Cuando hablamos de planificación estratégica nos estamos refiriendo a las grandes decisiones, al establecimiento de los Objetivos Estratégicos que permiten materializar la misión y la visión. Por lo tanto, la PE es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

seguimiento y evaluación de dichos objetivos, es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo.

La planificación estratégica en el ámbito público es una herramienta que ayuda al establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que necesitamos para lograr los resultados esperados, por lo tanto debe ser un proceso simple e incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas. Desde esta perspectiva, debemos contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos claves que apoyen la gestión organizacional, tales como la definición de la misión, los objetivos estratégicos, las estrategias y la definición de metas e indicadores.

Cuando desde el Estado se introducen este tipo de prácticas en la gestión pública, se abre la posibilidad de incluir la diversidad de voces sobre los temas de relevancia social pero lo que es de gran relevancia, es la construcción mancomunada de los problemas públicos. Sabemos que las políticas públicas son el resultado de tensiones entre diversos intereses y que los problemas se van constituyendo a partir de la visión subjetiva de quienes se encuentran en los lugares de decisión política. Ahora bien, una vez que el problema es construido, para que pueda conformarse una solución debe ingresar a la agenda política y a la agenda institucional. Es decir, el problema debe considerarse como un problema desde lo político.

Incluir a las y los destinatarios en la construcción de las políticas de Estado, puede resultar un proceso más largo pero con resultados efectivos para la sociedad. En este sentido, no podemos desconocer que muchas políticas públicas diseñadas en el seno del Estado, no terminan resolviendo las necesidades de la gente. Es por ello que la planificación estratégica significa un cambio de paradigma con respecto a la planificación tradicional de las políticas públicas.

Creemos que es necesario dar esa apertura a la ciudadanía, teniendo en cuenta la envergadura del ordenamiento territorial. Estamos intentando desde esta visión, transmitir la necesidad de incluir efectivamente a las y los destinatarios de la política en el diseño de la misma a través del debate abierto y de la posibilidad certera de pensar juntos el futuro.

Ahora bien, en este marco es necesario resaltar que el desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio para hacerlo disponible a su uso social y de ahí la



Legislatura de la Provincia de Río Negro

importancia de incluir la participación. Su dinámica es el resultado de la forma en que se despliegan las políticas públicas, junto con las tendencias sociales, el avance tecnológico y las fuerzas del mercado en cada período histórico. Las actividades socio-económicas y las instalaciones físicas que permiten su funcionamiento se relacionan en el tiempo con los recursos del territorio. Se trata de la relación sociedad-naturaleza, caracterizada en nuestro país en cuatro modelos de organización territorial: el pre-colonial, el colonial, el agroexportador y el de sustitución de importaciones. En una primera fase del desarrollo territorial, la dinámica económica y la distribución e importancia de los asentamientos humanos responden a la localización de los recursos naturales explotables. En fases posteriores, la calidad del medio construido constituye en sí mismo un recurso que atrae la localización de actividades y población.

El ordenamiento territorial se define como el proceso de planificación, programación global y coordinada de un conjunto de medidas que buscan una mejor distribución espacial de los seres humanos, actividades productivas y recreativas, tomando en cuenta los recursos naturales disponibles, sus potencialidades, restricciones y teniendo que contribuir al desarrollo armonioso de cada territorio. El ordenamiento territorial busca hacer coincidir los intereses propios de un territorio dado, a los de un conjunto espacial más extenso en el cual se inserta la vivienda, la comunidad, el municipio, la región, la provincia y el país entero.

El desarrollo humano presupone la existencia de un entorno favorable. Por esto, solo es posible hablar de desarrollo humano desde la concepción de desarrollo sostenible. Basado en una nueva definición de formas de relación entre el hombre y la naturaleza, el desarrollo sostenible se concibe como un cambio cultural. La idea de sostenibilidad se relaciona con la de continuidad; es decir, "con la permanencia de la calidad de vida y de las oportunidades a que puede tener acceso la sociedad a lo largo del tiempo".

Se propone, aquí, pensar el ordenamiento territorial como una herramienta para el desarrollo; o, más precisamente, entender el ordenamiento territorial como una metodología para planificar el desarrollo sostenible.

Por lo tanto, con el ordenamiento territorial se busca remediar los excesos, desequilibrios y disparidades provocadas por acciones antropogénicas demasiado libres, muy espontáneas y casi exclusivamente concentradas en la variable de rentabilidad económica.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En consecuencia, el Ordenamiento Territorial implica y es al mismo tiempo una política de estado, un instrumento de planificación de desarrollo por medio del cual se obtiene una calidad de vida armoniosa con la naturaleza y un compromiso intergeneracional. Es una perspectiva democrática y participativa. Permite adecuar la organización político administrativa y la proyección espacial de la política social, económica, ambiental y cultural. Además, es un proceso articulado, estratégicamente planificado, dinámico e interactivo, cuyo objetivo es promover el aprovechamiento racional del espacio y de los recursos naturales. Previene, mitiga y suprime el uso y abuso del espacio y sus recursos, siendo lo contrario a los modelos desarrollistas. Evoluciona hacia la acción territorial, pues propicia cambios mediante intervenciones reales, acciones coherentes y organizadas. No es una meta, mucho menos un mapa fijo, está en constante evolución. Toma en consideración la integración y el balance de demanda y expectativas de una población creciente. Considera la capacidad y característica del territorio y sus recursos, en tanto que es espacio vital y sustento intergeneracional.

Debe fundamentarse en parámetros de mínima variabilidad, fácilmente proyectables y capaces de caracterizar adecuadamente las áreas de mayor incertidumbre.

El Ordenamiento Territorial, evoluciona continuamente luego de valoraciones dinámicas y flexibles de sus resultados parciales e impactos sobre el entorno físico, sociocultural y biológico. Considera las condiciones socioeconómicas para disminuir la desigualdad y la concentración de la riqueza. Su fundamento teórico y operativo conduce hacia el desarrollo sostenible e integral de los recursos naturales y la reducción de la vulnerabilidad ambiental, el deterioro del ambiente y los recursos naturales.

Es por ello que el desarrollo y la conservación deben encontrar un equilibrio que permite aprovechar los Recursos Naturales sin deteriorarlos ni agotarlos. De manera que el Ordenamiento Territorial comprende varias áreas básicas: El ambiente físico y natural, lo social (demografía, cultura, historia, salud, educación y organización), la economía (macro y micro económica, industria, turismo, comercio, económica informal, forestaría y agropecuaria) y la política (administración, regionalización, legislación, planificación, institucionalidad y toma de decisiones).

La planificación territorial es un proceso de tipo consensual y participativo en sociedades democráticas, que sirve de direccionalidad para la toma de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

decisiones por parte de los organismos del sector público, responsables del diseño de las políticas de carácter ambiental/territorial.

Asimismo, el Ordenamiento Territorial se inspira en una filosofía de planificación participativa con equidad de género, concertada para promover el desarrollo sostenible a nivel provincial y regional. Supone entonces, que los actores locales privados y públicos identifican mayormente las mejores opciones de desarrollo y conservación de sus territorios. A la vez, se orienta el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para la gestión medio ambiental y financiera de los territorios.

Por otra parte, la Constitución de la provincia de Río Negro en su artículo 74 establece que la Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante una serie de pautas, como son: que la utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad; la ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica; las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres; el cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado.

Es por ello que el Ordenamiento Territorial se concibe además como un componente dinámico con responsabilidades precisas relacionadas con el crecimiento económico y social y con los programas de convivencia ciudadana, gestión de amenazas y riesgos ante desastres naturales. Debe ser, por lo tanto, un modelo que se sustente en un "pacto social" para la ocupación, uso y disfrute del territorio.

En definitiva, el propósito de esta iniciativa es darle al Ordenamiento Territorial, la estructura de política de estado, de carácter perdurable y que supere los mandatos de cada uno de los gobiernos constitucionales. Se busca con esta ley, además del debate de las iniciativas parlamentarias ya existentes -como es el caso de los proyectos de nuestra autoría que fueron presentados con anterioridad-, la integración con los municipios y la participación plena de la ciudadanía, para obtener un ordenamiento y desarrollo



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

territoriales con sentido positivo para mejorar y preservar la
calidad de vida de las generaciones futuras.

Por ello:

Autores: Juan Elbi Cides y Marta Silvia Milesi.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- CREACION. Se crea en el ámbito de la Legislatura de Río Negro la Comisión Interpoderes para la redacción de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Río Negro.

Artículo 2°.- INTEGRACION. La Comisión Interpoderes está integrada por:

1. El legislador que ejerza la presidencia de la Comisión de Planificación, Asuntos Económicos y Turismo.
2. El legislador que ejerza la presidencia de la Comisión de Asuntos Sociales.
3. El funcionario que ejerza la titularidad de la Secretaría de Planificación y Promoción Económica o del organismo que lo reemplace en el futuro.
4. Un legislador por bloque de cada una de las mencionadas comisiones.
5. Un representante del Ministerio de Gobierno.
6. Un representante del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Artículo 3°.- TRATAMIENTO. A los efectos del tratamiento participativo del proyecto de la Ley General de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Río Negro, la Comisión de Planificación, Asuntos Económicos y Turismo de la Legislatura en forma conjunta con la Secretaría de Planificación y Promoción Económica de Río Negro, convocan a foros abiertos a toda la comunidad en cada una de las regiones de la provincia.

Artículo 4°.- ASESORAMIENTO. A fin de contar con un asesoramiento especializado, la Comisión Interpoderes tiene facultades para convocar a especialistas internos y externos, expertos en ordenamiento territorial.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 5°.- RECURSOS. FINANCIAMIENTO. La Legislatura de Río Negro debe destinar los recursos necesarios para afrontar los gastos que requieran el funcionamiento y las actividades que se lleven a cabo para el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos en esta ley.

Artículo 6°.- PLAZO. La Comisión Interpoderes lleva a cabo sus tareas específicas por el término de un (1) año, contado a partir de la sanción de esta ley, el que podrá ser prorrogado.

Artículo 7°.- De forma.