

# *Orientaciones globales para la formulación de una estrategia de ordenación territorial*

Juan A. ROCCATAGLIATA <sup>1</sup>

Doctor en Geografía. Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Coordinador general ejecutivo del proyecto Política de Ordenación del Territorio. Presidencia de la nación, Argentina

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

El amplio campo del desarrollo, del cual la ordenación territorial es sólo una parte, está sufriendo una significativa transformación que ha dejado de lado antiguos conceptos y modelos espaciales. Por ello, la doctrina de la ordenación territorial está sufriendo una profunda modificación, como así también los conceptos que la guían y hasta los mismos objetivos que se persiguen.

Esta profunda crisis abrió la discusión sobre el concepto de desarrollo, al menos como se lo entiende desde una perspectiva economicista. *El desarrollo debe procurar satisfacer las necesidades humanas* compatibilizando la eficiencia con la equidad, promoviendo un modelo interregional equilibrado de producción y consumo y armonizando el mejoramiento económico-social con la preservación de la naturaleza.

En consecuencia, cada vez existe más conciencia del papel decisivo del

---

<sup>1</sup> El autor agradece los valiosos aportes del profesor Lucía Bortagaray, licenciada Mónica Guastoni, licenciado Alberto Peláez y la licenciada Albina Lara, integrantes de nuestro grupo de trabajo.

cuidado de los factores ambientales, de una ética ecológica ambiental y de los problemas derivados de las desigualdades y del deterioro de la calidad de vida, concebido desde una visión territorial.

El desarrollo deberá compatibilizar las aspiraciones nacionales, orientadas hacia la integración territorial, con la inserción de la nación en el marco internacional. Se hace necesario replantear la identidad del país en la nueva inserción internacional y en la integración regional. En países con el grado de desarrollo como el de la Argentina deben valorarse tanto las ventajas comparativas, que surgen de su propia configuración geográfica, como las competitivas que la sociedad construye.

Cualquier modelo de desarrollo económico y social que se adopte va a tener sus *efectos espaciales*. Sin embargo, esta valoración puede variar si al territorio se lo ve como un soporte de los procesos o se lo considera como parte de los mismos. Las desigualdades y las disfuncionalidades que muestra en su organización el territorio argentino son el resultado acumulativo del proceso histórico tiempo y espacio, habiendo jugado éste el rol de soporte. Por eso, en esta nueva etapa, cargada de transformaciones, es necesario evaluar las mismas, tanto desde una perspectiva sectorial como desde una visión de conjunto, que es, precisamente, la que da el territorio considerado como parte integrante del proceso de desarrollo.

Para construir un país de economía moderna e integrada, a partir del aprovechamiento de sus recursos potenciales, debe producirse para el mercado interno y uno externo diversificado. Esto se logra en virtud de las ventajas comparativas existentes y por las competitivas, que se pueden crear en base al desarrollo regional genuino a partir de un proceso de transformación de las economías regionales, a la complementariedad con los países vecinos, a la proyección continental y a la inserción internacional. Por ello pueden esbozarse las siguientes hipótesis sobre cómo se conformará el modelo espacial futuro:

- La región urbana de Buenos Aires irá transitando un camino de metrópoli nacional, con gran centralidad sobre el sistema, a una metrópoli internacional o «ciudad global», con una participación creciente junto a San Pablo y a Santiago de Chile en el manejo de un amplio espacio subcontinental en el sistema mundial de ciudades.
- Las capitales regionales y provinciales potenciarán y harán más complejas sus funciones por las actividades descentralizadas, selectivamente, desde Buenos Aires.
- Las ciudades intermedias, de mayor dinámica en las últimas décadas, serán las protagonistas de una nueva organización territorial.
- Los asentamientos de rango menor presentarán problemas difíciles de resolver debido a la fragilidad y fragmentación de los espacios rurales circundantes, lo cual constituye un desafío para encontrar adecuadas soluciones.

- Lograr un mayor equilibrio en el sistema de ciudades, con una mayor complejidad funcional de los centros intermedios del primero y segundo escalón (1.200.000-600.000 y 599.000-250.000 habitantes, respectivamente), aunque se mantengan los actuales niveles jerárquicos. Las funciones pueden ser más importantes que las jerarquías.
- El ámbito geográfico nororiental recibirá más que otros el impacto del proceso de integración del MERCOSUR, aunque algunas regiones y ciudades se encontrarán mejor posicionadas que otras.
- Algo similar sucederá en el ámbito noroccidental a partir del convenio de complementación e integración con Chile y las crecientes necesidades de percibir comercialmente los mercados del Pacífico, teniendo presentes las características de la oferta del medio natural y del construido en este dilatado espacio. También habrá subregiones y ciudades con mayores posibilidades que otras.
- La complementación de los espacios noroccidental y nororiental deberá tener como objetivo el fortalecimiento del norte argentino, en base a una acción conjunta de desarrollo regional y modernización de la infraestructura.
- El escenario patagónico también sufrirá transformaciones por su reconversión y el accionar de nuevos proyectos. La complementación con Chile al oeste y la relación asentamientos costeros-espacios marítimos deberán desempeñar un rol significativo.
- En el ámbito pampeano se producirán algunos cambios en el uso del suelo y en la localización de actividades, con un mayor predominio de las ciudades intermedias. Buenos Aires irá perdiendo su rol de «capital de la Pampa» y aparecerán nuevas capitales regionales (Rosario, San Francisco, Bahía Blanca, Pergamino, Mar del Plata, Azul, Olavarría, Tandil, etc.).
- Especialmente en los ámbitos noroccidental y patagónico existirán fuertes discontinuidades espaciales en términos de localización de población y actividades, con presencia de extensos dominios marcados por localizaciones dispersas y bajas densidades, lo que requerirá una atención prioritaria.
- La interacción espacial, la accesibilidad y la conectividad en el sistema, así como la integración regional dependerán de la futura evolución de las redes de transporte, telecomunicaciones e información. Será necesario reforzar las del transporte, sobre todo las redes del transporte terrestre, y la calidad de la infraestructura de servicios para que permitan reducir la relación espacio-tiempo.
- La infraestructura de comunicaciones se irá modernizando aceleradamente, apoyada en las nuevas tecnologías, lo cual contribuirá a una mayor integración y competitividad territorial de las ciudades, regiones y del país en su conjunto.

- La difusión de innovaciones desde Buenos Aires hacia las metrópolis regionales (capitales regionales y provinciales) será más intensa en el futuro, apoyada en las nuevas tecnologías aplicadas a las modernas redes de telecomunicaciones e información.
- Los procesos de integración subcontinental (MERCOSUR e integración con Chile) irán potenciando flujos de circulación oeste-este y norte-sur, apoyados en la infraestructura de puentes, túneles y pasos cordilleranos.

Probablemente algunos megaproyectos, como el túnel de baja altura en el Cristo Redentor y los puentes Buenos Aires-Colonia y Rosario-Victoria irán perfilando un eje bioceánico a modo de «puente terrestre». Entre otras potenciales alternativas ésta aparece como la más factible.

- Las inversiones, las mutaciones de actividades, los procesos de reconversión productiva y los movimientos de población, impulsados por las actividades que desaparecen o las que se crearán, serán una constante en los próximos años.

Cada modelo político y económico tiene implícita o explícitamente su referente espacial. La Argentina ha gestado uno, producto de un proyecto agotado, y deberá pensar en otro con sentido prospectivo, sobre la base de algunas tendencias esbozadas.

En consecuencia, se considera oportuno repensar las relaciones entre el poder y el espacio, en lo interno y en lo externo. Volver a pensar en la localización de los hombres y de las actividades, producir una modificación en el sistema de relaciones internas y con el exterior para lograr un cambio estructural en nuestra economía y en las bases de la organización social con el fin de acceder a una nación más equilibrada, más integrada y más justa, con capacidad para desplegar sus potencialidades y más segura en su inserción en el continente y en el mundo.

Esto requiere, a nivel territorial, diseñar un gran marco de referencia producto de los objetivos permanentes. De esa manera se podrá orientar hacia ellos las acciones del corto y mediano plazo, evitando así que lleguemos al mañana por medio de la suma de coyunturas sin rumbo y sin proyecto.

Aceptando esto, surge entonces la necesidad de establecer las grandes orientaciones directrices de la ordenación territorial y de lograr una decisión política que lo respalde. Estas orientaciones, desde el nivel nacional, deberán trazar las grandes directrices para la vertebración, articulación, integración y organización del territorio, a la manera de un «Esquema Director». No obstante, las acciones concretas del acondicionamiento espacial ambiental requieren descender a los niveles regional, provincial y comarcal. En ellos no sólo se puede ejecutar y coordinar los programas, sino también fomentar la participación de la comunidad, llevando el estímulo hacia una población que

al poseer vivencia y arraigo a su medio se proyecta y atesora sus valores y puede, en consecuencia, asociar sus capacidades creativas y transformadoras.

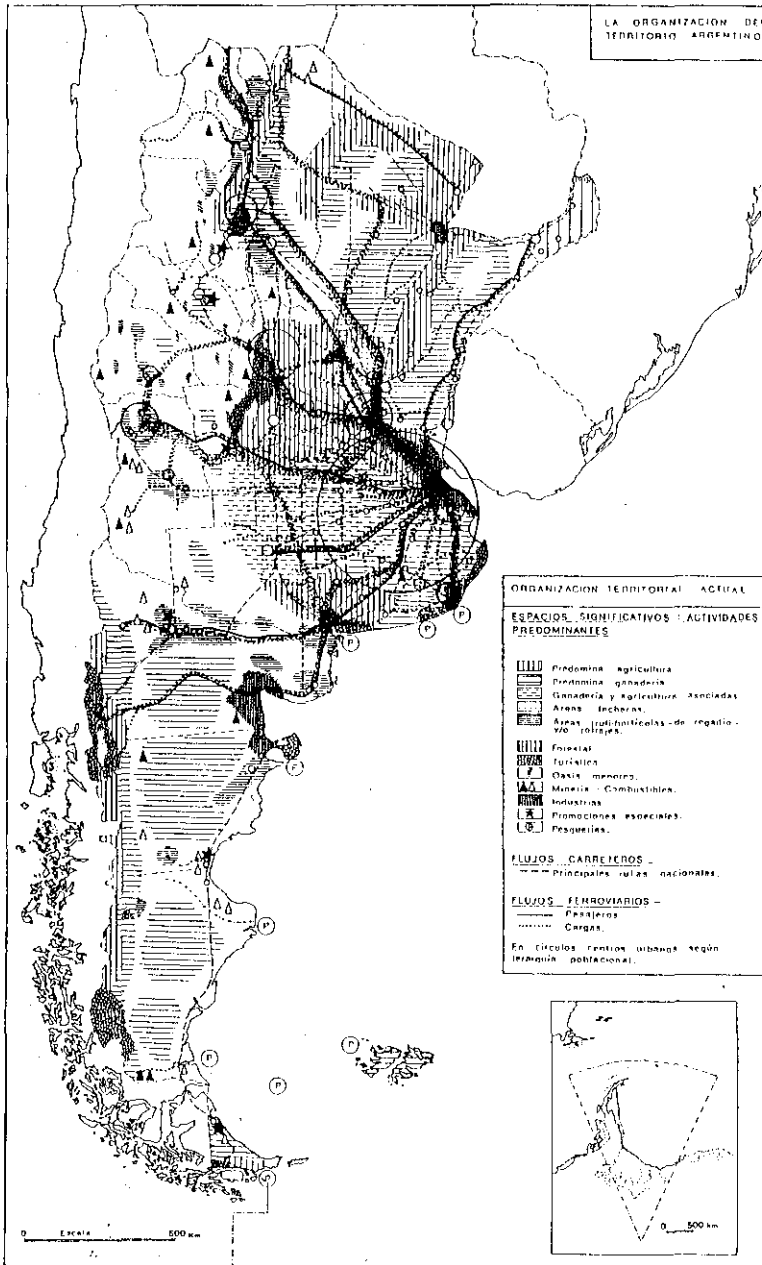
## LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL TERRITORIO

Una visión del funcionamiento, morfología y jerarquías del sistema urbano, de la localización de las actividades y de la población, de la modalidad del trazado de las redes y los movimientos en el espacio geográfico y del manejo del medio y sus recursos muestra una estructura espacial con escasa o débil articulación entre las partes y con una fuerte dependencia de éstas respecto a la región metropolitana de Buenos Aires.

A su vez, el sistema político-territorial se conformó con un alto grado de centralidad, lo cual, en la relación poder-espacio, le ha permitido al primero conquistar al segundo, dominarlo, ocuparlo en cierta medida y organizarlo hasta ciertos umbrales. Falta aún la tarea de dotarlo de unidad funcional y vertebración (Cartograma núm. 1).

Ciertos *problemas clave* se derivan de esta situación y pueden sintetizarse como sigue:

- Ausencia de una integración sectorial y espacial del aparato productivo nacional y escasa competitividad de éste en el ámbito internacional, con su consiguiente reflejo en el desarrollo de las regiones y la integración territorial.
- Consolidación de un sistema urbano de morfología concentrada y centralizada, que actúa como condicionante para el desarrollo de las actividades generales y la organización funcional del territorio.
- Escasa complementariedad de las regiones entre sí y de éstas con los países del entorno.
- Presencia de economías de escala de localización concentrada y otras de localización dispersa.
- Desigualdad en la ocupación y usos del territorio de acuerdo con sus potencialidades y debilidades.
- Presencia de áreas subutilizadas o sobreutilizadas en cuanto al manejo del medio natural y sus recursos.
- Presencia de desigualdades regionales, no sólo en lo económico, sino en la calidad de vida y en la igualdad de oportunidades.
- Existencia de vastos espacios de bajas densidades o de carácter no continental como los espacios oceánicos, no integrados funcionalmente al territorio organizado por la sociedad.
- Fuerte convergencia de la infraestructura de transportes, energía y comunicaciones en el área central metropolitana con sobreposición de redes y subutilización de las mismas, producto de los procesos históri-



Cartograma 1.

cos, y descentralización actual por los procesos de transferencia al sector privado y provincias.

- Concentración del poder político y económico en el área metropolitana, aunque los últimos tiempos muestran una tendencia favorable a la descentralización.
- Efectos negativos de la estructura territorial en lo político-económico. Se podría afirmar que es una organización territorial «inflacionaria», generando deseconomías crecientes.
- La concentración excesiva en el área metropolitana de Buenos Aires atenta contra aceptables niveles de vida por saturación, mientras que la falta de escala en los otros asentamientos tornan poco rentables los servicios, marginando de ellos a la población, que ve insatisfechas sus necesidades básicas. El mismo fenómeno se repite a escala provincial y a la de las propias ciudades entre sí, al menos en las mayores y en las de tamaño intermedio.
- Las desigualdades entre las áreas más desarrolladas y las menos desarrolladas, provincias y ciudades, producto de una diferencial dotación natural y del proceso histórico, crean problemas serios en lo económico al funcionamiento del federalismo con repercusión en lo político.

Los «problemas claves» indicados precedentemente muestran con claridad que las distorsiones en la estructura territorial de la Argentina son preocupantes. Las mismas se encuentran muy consolidadas por un esquema tendencial que se ha estructurado en el tiempo y arraigado en el espacio, con algunos indicios de modificación en los últimos años producto de varios procesos (reforma del Estado, descentralización, privatización, transferencia a las provincias de ciertas obras de infraestructura, etc.). Sin embargo, de no mediar acciones concretas que permitan revertir las mismas y acompañar las transformaciones recientes éstas se han de proyectar hacia el futuro agudizando la problemática o creando nuevas distorsiones. Esta situación hace pensar en la necesidad de acompañar, con una estrategia de ordenación del territorio, los procesos de transformación iniciados y, como lo ha sostenido el doctor Domingo Cavallo en su libro *El desafío federal* (Buenos Aires, 1986): «las nuevas reglas del juego permitirán avanzar simultáneamente en la dirección del crecimiento económico y de una mejor ocupación del territorio nacional».

#### POLÍTICAS TERRITORIALES: HACIA UN ESQUEMA DIRECTOR

Organizar el territorio no es otra cosa que materializar, en el espacio geográfico, los objetivos permanentes de la nación.

Un esquema director para la organización del territorio debe responder entonces a objetivos concretos y sustentarse en bases políticas, sociales, económicas, culturales y geográficas.

La estrategia que se elija estará en función de ponderar adecuadamente lo antedicho, las tendencias históricas, las potencialidades a movilizar, los condicionamientos a superar y los umbrales a partir de los cuales se accede o no a grados superiores de desarrollo integral y organización territorial.

Las políticas y medidas deben orientarse a recomponer la organización territorial del Estado-Nación, integrando el desarrollo del país, para lo cual habría que fortalecer el desarrollo nacional a través del regional. Esta condición es esencial para afrontar el nuevo umbral de Nación-Región, extendiendo este concepto a nivel subcontinental.

Para llevar a cabo una tarea como la propuesta es imprescindible partir de tres aspectos esenciales: conciencia territorial y ambiental en los hombres, políticas con sentido territorial en los gobernantes y programación adecuada en el marco de una firme decisión política. Es necesario entonces desarrollar escenarios futuros posibles y encaminarse hacia ellos, conjugando armoniosamente las fuerzas del mercado y la planificación estratégica concertadas entre el Estado y el sector privado.

En dicho marco aparecen algunos aspectos significativos. Ellos son:

- Definir los lineamientos de la política nacional en términos territoriales y ambientales.
- Desarrollar estudios, propuestas y alternativas para orientar en el mediano y largo plazo las acciones de gobierno en lo concerniente al aprovechamiento y organización del territorio nacional, de acuerdo con las políticas definidas.
- Solicitar las acciones correspondientes a los organismos responsables.
- Coordinar con los organismos nacionales los efectos territoriales de sus respectivas políticas.
- Mantener un sistema de información territorial para apreciar sobre bases ciertas la acción de gobierno.

Estos aspectos posibilitan ir a la práctica de las acciones concretas de coordinación y concertación, con un pensamiento detrás que las encuadre y las sustente.

## LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Los objetivos de la ordenación territorial constituyen aspiraciones permanentes que se alcanzan en forma paulatina a través de acciones concretas escalonadas en el tiempo y coordinadas en el espacio geográfico con continuidad. A su vez, estos objetivos deben constituir el gran marco de referencia



para actuar sobre los problemas coyunturales y estructurales. Se trata, en definitiva, de no llegar al futuro a través de la suma de acciones coyunturales. Como ha señalado Gatto: «No ser indiferentes con el futuro» (Gatto, 1992).

Existe un objetivo central que puede ser definido en los siguientes términos: el objetivo fundamental de la ordenación del territorio lo constituye el *diseño geográfico de la sociedad argentina del futuro*. Para lograrlo se requiere un aprovechamiento racional del espacio geográfico nacional, movilizándolo sus recursos naturales y humanos. Una meta es asegurar la cohesión interior, de modo que las provincias y regiones estén dotadas de la autonomía suficiente como para desarrollarse e integrarse entre sí, consolidando la unidad funcional del territorio. Otro objetivo en dicho contexto es la promoción del bienestar compartido de la población con libertad de realización, igualdad de oportunidades y adecuados niveles de vida para que, por encima de las diversidades espaciales de un territorio complejo, florezcan la unidad, la solidaridad y la integración nacional. Sólo así se logrará la inserción de la Argentina en el continente y en el mundo.

Estos objetivos fundamentales deben lograrse a través de una descentralización creciente del poder político y administrativo y de una transformación de las estructuras económicas mediante acciones donde prime el concepto de equidad sobre el de eficiencia, el de calidad de vida sobre el de cantidad de bienes, y en el marco de la libertad y el pluralismo, el respeto mutuo y la participación.

Dentro de la orientación esbozada se inscriben una serie de objetivos subordinados que pueden ser enunciados de la siguiente manera:

- Concretar la descentralización del poder político-administrativo de la capital federal hacia metrópolis regionales, con el fin de inducir mayor complejidad dentro del sistema político-territorial.
- Lograr una descongestión de actividades del área metropolitana de Buenos Aires y del eje urbano industrial hacia las metrópolis regionales y centros intermedios.
- Reconvertir las economías regionales tratando de orientar las mismas a los mercados internos y externos competitivamente.
- Establecer acciones concretas de consolidación y reconversión en las áreas con mayor desarrollo relativo, en las que sea necesario inducirlo, donde resulte oportuno revertir situaciones o donde sea necesario programar los efectos de las inversiones en proyectos y en obras o en efectos negativos de las transformaciones macroeconómicas.
- Lograr un tratamiento espacial de las subregiones y comarcas deprimidas, deterioradas o en involución.
- Tender a satisfacer los requerimientos de adecuados niveles y calidad de vida en función de una concepción del desarrollo económico y social, centrada en el hombre como destinatario y agente de las transformaciones.

- Propender al establecimiento de un sistema urbano jerarquizado en los niveles nacional, regional y comarcal, provisto de un equipamiento e infraestructura acorde con los umbrales que se desean alcanzar, desde la metrópoli regional hasta el centro local de servicios a las áreas rurales.
- Establecer un sistema de infraestructura a través de las redes energéticas, del transporte, de telecomunicaciones e informática, dotado de los medios necesarios para que su funcionamiento no sea sólo el adecuado a la eficiencia del sector, sino que resulte un instrumento esencial en la ordenación del territorio, asegurando la accesibilidad y conectividad en la más adecuada relación espacio-tiempo-coste.
- Impulsar acciones tendentes a mejorar la gestión, la infraestructura y el equipamiento de los sistemas de transporte que conectan al territorio argentino con la región y con el mundo, de tal manera de mejorar la competitividad.
- Reorientar el asentamiento poblacional y la dinámica demográfica en función del desarrollo de las actividades y de una política de empleo, junto a programas nacionales y regionales de educación, salud, alimentación y vivienda con sentido territorial.
- Lograr una ocupación, articulación y organización funcional de los espacios de la cuenca del Plata, el área andina occidental, la Patagonia, la Pampa y los espacios marítimos y australes, con el fin de vertebrar el territorio y lograr la integración nacional y la proyección continental de la Argentina.
- Consolidar el Área Metropolitana de Buenos Aires como metrópoli global, relacionada a dos ejes potenciales: Buenos Aires-San Pablo y Buenos Aires-Santiago de Chile.
- Orientar y coordinar las acciones de los diferentes organismos nacionales en función de las políticas de ordenación territorial.

Los objetivos señalados requieren de orientaciones directrices, ya que la cuestión básica en las tareas de ordenación del territorio es saber qué programas o acciones políticas hay que poner en práctica y dónde.

La diferencia entre el esquema actual de organización del territorio y el deseado indica el déficit de necesidades a cubrir a través de las acciones concretas. Por tanto, el gran objetivo señalado constituye el escenario final de referencia. Los objetivos dependientes se expresan a través de políticas, programas y, finalmente, en medidas de gobierno.

## EL ESQUEMA DIRECTOR PARA LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Un esquema director para la ordenación del territorio debe estar dirigido a cumplir los objetivos precedentemente mencionados mediante la valoración del espacio geográfico nacional. Esto conduce a las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las estructuras económicas regionales asumiendo la iniciativa de cooperación, complementación e integración sectorial y espacial, logrando la integración nacional sobre la base de lo regional.
- Articulación a nivel territorial de los espacios regionales de la cuenca del Plata con el andino y el patagónico austral, a través de la región pampeana como área nuclear del país.
- Complementación, integración y articulación del norte argentino mediante la creación de un ámbito territorial unido, formado por el noroeste y noreste.
- Recomposición de la proyección continental de la Argentina a través de la valorización de la posición continental y regional como única forma de marchar hacia la integración subcontinental.
- Fortalecimiento, ampliación y articulación de los asentamientos de la Argentina occidental, marcada por las áreas montañosas y las planicies áridas y semiáridas.
- Ocupación más genuina de la Patagonia, en sus áreas andina, central y costanera, como modo de proyección a los espacios marítimos, australes y hacia el Pacífico y de complementación con Chile.
- Mantenimiento del eje fluvial natural de circulación en la cuenca del Plata, hacia su boca natural como modo de afirmar el rol protagónico de «país aguas abajo de la cuenca».
- Replanteo de la forma de uso del suelo y de la utilización de los recursos de la región pampeana, propendiendo a la formación de cinturones de integración agroindustrial.
- Reorganización del espacio metropolitano de Buenos Aires para cumplir su rol de metrópoli global y del eje fluvial La Plata-San Lorenzo.
- Descentralización selectiva del poder político y económico del Área Metropolitana de Buenos Aires hacia comarcas alternativas receptoras de dichas actividades, sin que la descentralización implique una desarticulación del sistema político territorial del Estado.
- Desarrollar y consolidar una red urbana jerarquizada (rango-tamaño y funciones) y un sistema complementado e integrado de transportes y comunicaciones, base de la articulación territorial.
- Diseñar un esquema de manejo integrado para las áreas costeras del país, en íntima relación con la utilización del espacio oceánico nacional.

En consecuencia, es necesario definir los grandes lineamientos para la ocupación, manejo y vertebración del territorio nacional mediante un escenario propuesto y posible que represente en sus rasgos principales los objetivos y las acciones indicadas precedentemente.

Es necesario entonces elaborar un documento como propuesta para la ordenación territorial que defina las prioridades nacionales en materia de or-

denación del territorio y del ambiente, que sirva de gran marco de referencia en la toma de decisiones.

La ordenación territorial tiene un marco político mayor: se enmarca en la Geografía Política moderna y tiene que ver con el concepto actual de equilibrio global, y en consecuencia, con la definición de los intereses nacionales permanentes en el escenario estratégico.

Dadas las necesidades de implementar una política de ordenación territorial, se cree necesario estimular la formación de profesionales a través de cursos de postgrado que enfatizan la transdisciplina.

La ordenación del territorio debe ser entendida como una política de coordinación y concertación:

- Entre el sector público y el sector privado.
- Con las asociaciones intermedias.
- Con los organismos que definen las políticas sectoriales.
- Con las diferentes jurisdicciones a nivel territorial.

La ordenación del territorio es una experiencia compartida entre el gobierno nacional, las provincias y los gobiernos locales.

La política de ordenación del territorio debe reconocer la potestad constitucional de provincias y municipios para formular sus propios programas de ordenación territorial.

Será tarea del Gobierno Nacional proponer el marco global, escenarios y orientaciones directrices, las que serán objeto de una concertación territorial con las provincias.

Al asumir el Estado el rol de orientador o programador los agentes privados se convierten en sujetos activos de las políticas de ordenación.

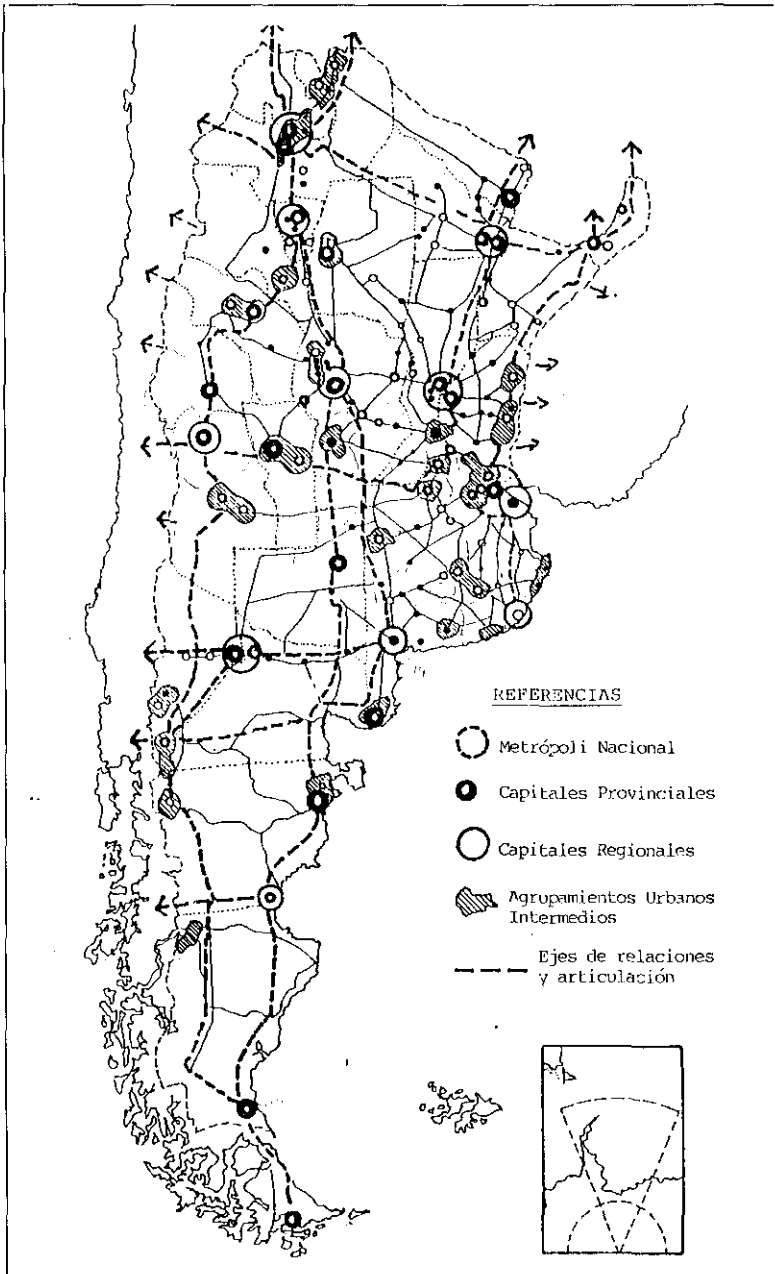
De esta manera la ordenación del territorio requiere un marco de programación estratégica en el cual se inscriba un acondicionamiento descentralizado, nacional y regional, de acciones selectivas y con una concepción flexible y abierta, que permita una adaptación a situaciones cambiantes.

Las prioridades estarían orientadas a:

- a) Potenciar la *competitividad* de ciudades y sistemas regionales.
- b) Buscar el *equilibrio territorial*, la *promoción social* y la *preservación ambiental*.
- c) *Acompañar* las tendencias y *modificar* selectivamente los efectos indeseados.

La ordenación territorial presenta opciones; cada opción es un escenario. Los lineamientos explicitados precedentemente se reflejan en el cartograma adjunto, que muestra un escenario posible.

En el ESCENARIO PROPUESTO (Cartograma núm. 2) aparece el territorio argentino concebido como la percepción de una vocación «peninsular e insular», lo que requiere una visión de integración continental y maríti-



Cartograma 2.

ma. En él se conjugan la articulación, complementación e integración de los ámbitos geográficos NOROCCIDENTAL, NORORIENTAL, PATEGÓNICO-AUSTRAL, PAMPEANO Y METROPOLITANO.

La integración subcontinental MERCOSUR-Chile hace necesario pensar en un escenario común al cambiar la escala. En este marco los espacios constitutivos del territorio nacional desempeñarán un nuevo rol a través de los diferentes sistemas regionales, urbanos y de relaciones.

En este escenario aparece la necesidad de articular un sistema de relaciones por medio de tres ejes prioritarios norte-sur y tres transversales oeste-este de carácter bioceánico. En la encrucijada de estos ejes de relaciones aparecen, con un rol protagónico, las capitales provinciales y regionales, y en un segundo nivel las ciudades o agrupamientos urbanos intermedios.

Los ejes de relaciones y articulación territorial constituyen, junto al sistema urbano, la armadura territorial propuesta, que deberá ser correspondida con las redes de transporte y comunicaciones.

Los umbrales más complejos de organización espacial dependerán de la transformación de los sistemas regionales, de la complementación entre éstos y de los mismos con los países vecinos. Ello reorientará los flujos por una interacción espacial diferente.

Esta estructura territorial requerirá que las acciones de ordenación territorial se encaminen hacia ocho áreas de acción, que a su vez demandarán la definición de las ORIENTACIONES DIRECTRICES en las que se han de basar las POLÍTICAS.

## ÁREAS DE ACCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. Sistema urbano básico.
2. Sistema urbano de equilibrio.
3. Sistema de bajas densidades, áreas rurales y asentamientos de rango menor.
4. Dinámica de la población y sistema de actividades.
5. Grandes ejes de relaciones, infraestructura y equipamiento.
6. Sistema natural y recursos asociados.
7. Sistemas regionales.
8. Integración subcontinental e inserción internacional.

Concebida así, la organización territorial de la Argentina debe insertarse en la integración subcontinental MERCOSUR-Chile. Para ello surge una transición de la ordenación del territorio argentino desde el espacio del Estado-Nación al de espacio Nación-Región.

La Argentina y los países del *escenario de integración* deberán definir, como lo ha hecho la CE, «Nuestros objetivos y problemas comunes», el nuevo contexto regional-subcontinental y mundial y, finalmente el desafío de una *gestión territorial compartida*.