

Políticas y Programas de Ordenamiento Territorial para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030

Policies and Programs of Territorial Planning to achieve the objectives of Sustainable Development (ODS) 2030

María Elina Gudiño

CONICET-Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

elinagudino@gmail.com

Eje 4: el territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras clave: Desarrollo Sostenible, Ordenamiento Territorial, Ciudades, Instrumentos de gestión, Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza

Key words: Sustainable Development, Territorial Planning, Cities, Management Tools, Land Management Plan of Mendoza

Introducción

El concepto *desarrollo* se lo asocia a crecimiento económico, visión limitada y sectorizante que prevalece hasta fines de la década de los años sesenta, momento en el que, ante los efectos ambientales provocados por el desarrollo económico se lo comienza a ver como “*un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible que necesita de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos para poder entenderlo*” (S. Boisier, 1999).

En la década de los ochenta, se comienza a hablar de *desarrollo sostenible*. La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo lo define como “*proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas*”. (Informe Burtland “Nuestro Futuro Común, 1987).

Sin embargo, ante la incapacidad de la comunidad internacional y especialmente de las grandes potencias para dar respuestas, en la segunda Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en el año 1992, esta visión de preservación del medio ambiente y consumo prudente de los recursos naturales no renovables cambia. Gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales plantean la necesidad de reaccionar ante el deterioro ecológico y sus múltiples manifestaciones (contaminación, calentamiento global, pérdida de especies, incendios forestales y otras catástrofes) que amenazan cada día más la supervivencia del hombre sobre la Tierra. Como resultado de este reclamo se adopta el *Programa 21 o Agenda 21 para el desarrollo sustentable*, un plan de acción global sin precedentes en la búsqueda de un punto de equilibrio entre el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente, en el que la comunidad internacional se compromete a reducir a la mitad, de aquí al 2015, el número de personas sin acceso al agua potable, y aumentar el uso de energías renovables.

Si bien en la Cumbre de Johannesburgo realizada en el año 2002 se pone de manifiesto que se avanza en la ejecución de acciones, los resultados obtenidos son escasos.

Esto se vuelve a manifestar en Río 20, nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tiene lugar en Río de Janeiro, Brasil, en el año 2012. En este encuentro, a partir de la iniciativa liderada por Colombia y Guatemala, se pone en marcha un proceso intergubernamental para identificar los objetivos de desarrollo

sostenible (ODSs), al final del período de aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

De acuerdo a esta consigna, en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2015, surge la *Estrategia 2030 para el Desarrollo Sostenible* la que a través de objetivos específicos busca orientar a los países en el logro de resultados más concretos y en un período de tiempo determinado. El lento crecimiento económico mundial, las desigualdades sociales y la degradación ambiental plantean la necesidad de transformar el paradigma de desarrollo actual y conforme a ello los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, entablan un proceso de negociación abierto, democrático y participativo, que resulta en la proclamación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la que pretende integrar las dimensiones económica, social y ambiental a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, con una visión de largo plazo. Esta declaración constituye un gran avance pero existe cierta incertidumbre en la forma de alcanzar las metas propuestas.

El propósito de esta presentación es brindar una serie de reflexiones para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs), sustentadas en trabajos elaborados sobre desarrollo, complejidad, políticas públicas e instrumentos normativos y de gestión aplicados al Ordenamiento territorial.

En primera instancia se tratará de demostrar que los 17 ODSs son de naturaleza compleja y se sustentan no solo en el paradigma del desarrollo sostenible sino en el del desarrollo humano y el desarrollo territorial. La búsqueda de la sustentabilidad ambiental involucra lo económico y lo social, dimensiones que se dan en un territorio-espacio geográfico-con sentido de pertenencia de la comunidad y delimitado por pautas institucionales y normativas que determinan la forma en que pueden ser alcanzados los ODSs.

Esta es la base a partir de la cual se analiza posteriormente la estructura de gestión gubernamental y las políticas y/o instrumentos aplicados en el caso de Argentina, debido a que el abordaje de los ODSs tales como la pobreza, el cambio climático o la producción sostenible, entre otros, no puede realizarse en forma sectorizada o parcializada. *La existencia de una estructura de gestión verticalista y poco flexible y el diseño de políticas públicas que no tienen en cuenta la complejidad de las problemáticas ni el horizonte a mediano o largo plazo que exige la planificación, han generado acciones poco efectivas.* (M. E. Gudiño, 2009:23)

Se llega a la conclusión que es necesario producir cambios en la dinámica de funcionamiento de la administración pública y en la formulación de políticas públicas para poder lograr una visión holística, interescalar y multidimensional tal como lo requiere la propia naturaleza de los ODSs.

Por último, la atención se centra en la planificación y los instrumentos que la misma utiliza, por ser los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una herramienta de planificación tanto a nivel nacional como local. En especial se pone énfasis en el Plan Provincial de Ordenamiento territorial de Mendoza, recientemente aprobado como Ley N°8999/17, por ser un instrumento que contempla la complejidad de los ODSs pero que a la vez precisa una serie de acciones para alcanzarlos, las que se traducen en políticas efectivas definidas a corto, mediano y largo plazo a partir del uso de instrumentos de gestión innovadores.

1. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el marco de la sustentabilidad, la seguridad humana y el desarrollo territorial

Un hito fundamental como antecedente de la sustentabilidad es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano realizada en Estocolmo, Suecia, en el año 1972, porque además de la protección del medioambiente se consideró la necesidad de buscar relaciones del ambiente con el capital, el crecimiento y el empleo.

Posteriormente en el Informe Brundtland del año 1987 se menciona que la sustentabilidad parte de un fundamento básico pero comprometedor, la capacidad que haya desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo futuro; y en la Agenda 21 se pone énfasis en la necesidad de mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones relativas al ambiente protegiendo al mismo tiempo los sistemas naturales del planeta y proveyendo una alta calidad de vida para las personas.

Estos aportes permiten definir como proceso sostenible *“aquel que ha desarrollado la capacidad para producir indefinidamente, a un ritmo en el cual no se agotan los recursos que se utilizan y que se necesitan para funcionar y además no producir más contaminantes de los que puede absorber su entorno.”* (Arturo Calvente, 2007: 2)

Esto es todo un desafío porque la sustentabilidad es una visión compleja que reclama no solo un cambio en ciertas prácticas sino avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en el que las relaciones entre el sistema ecológico, el económico y el social sean distintas.

Esta complejidad aparece en los ODSs, por lo que las acciones a emprender para alcanzarlos deben tener en cuenta su naturaleza. Por ejemplo, reducir la pobreza implica actuar sobre la condición socioeconómica de la población, mejorando las condiciones de la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable; alcanzar la soberanía alimentaria requiere que el sector productivo tenga en cuenta ciertos parámetros vinculados con el ambiente y la salud y no solo aquellos basados en la economía y en las relaciones laborales; las ciudades para que logren ser sostenible deben valorar al suelo y al agua como bienes que hay que cuidar y no solo usar o intercambiar; el cambio climático fenómeno que demanda conocer el comportamiento sistemas sociales y ecológicos para poder actuar y evitar pérdidas humanas, económicas y un mayor deterioro ambiental.

Cada uno de los temas mencionados son competencias de distintas instituciones y organismos gubernamentales, motivo por el cual las acciones y políticas a implementar deben sustentarse en el conocimiento de las interrelaciones de los subsistemas físico-natural o ecológico, socio-económico y político-institucional que conforman un territorio como sistema complejo

“Un sistema complejo es una totalidad organizada en la cual sus elementos (o subsistemas) no son separables y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente” (García Rolando, 2006:21).

“la complejidad incorpora problemas que involucran cuestiones relativas al desorden, el caos, la no-linealidad, el no-equilibrio, la incertidumbre, el azar, la temporalidad, la auto-organización” (Rodríguez Zoya, Leonardo G. y Leónidas Aguirre, Julio, 2011:2)

Es decir que el paradigma de la complejidad profundiza en la interrelación del crecimiento económico, con la equidad social y la sustentabilidad ambiental para poder encontrar estrategias que permitan producir cambios en el modelo económico actual y así alcanzar el tan deseado desarrollo sostenible.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que además este sistema complejo es adaptativo, porque si bien los sistemas sociales y sistemas ecológicos son interdependientes y



no lineales, se autoregulan es decir se adaptan continuamente y cambian de una manera impredecible, motivo por el cual las políticas deben contemplar el grado de vulnerabilidad y resiliencia del sistema territorial.

Estas dos propiedades de los sistemas complejos adaptativos se vinculan con el paradigma de la seguridad humana, una de las dimensiones del desarrollo humano y están presentes en los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODSs).

Para Naciones Unidas el corazón de la inseguridad humana es la vulnerabilidad y tiene una dimensión ética, en relación con la vigencia de principios y valores que permiten a la sociedad y a los agentes definir lo que está bien y lo que está mal, y una dimensión normativa, vinculada con la vigencia de prácticas ajustadas en relación con lo que se debe hacer. Lo que permite a las personas liberarse de los riesgos que encierran las condiciones de exclusión y vulnerabilidad es la disminución de las desigualdades en materia económica, política, alimentaria, de salud, ambiental, personal y comunitaria, proceso que se apoya en el principio de responsabilidad compartida.

El paradigma del desarrollo humano cuestiona la economía ortodoxa y elige a las personas como centro del desarrollo, siendo sus consignas la libertad para vivir sin miedo, la libertad para vivir sin miseria o necesidad y la libertad para vivir con dignidad, consignas que están explícitas o implícitas en los ODSs, como también lo está la vulnerabilidad del hombre frente a amenazas tales como las generadas por el cambio climático, las crisis económicas y ruptura social. Al incluir componentes básicos tales como ambiente, educación, salud y condiciones socioeconómicas, permite construir ciudadanía y fortalecer al Estado y sus instituciones al tener que direccionar las acciones de gestión pública hacia la atención de las necesidades de la comunidad, lo que permitirá formar ciudadanos responsables y afianzar el cumplimiento de la ley en beneficio de toda la sociedad.

Las acciones tendientes al desarrollo sostenible y el desarrollo humano se materializan en un territorio a través de la implementación de políticas, planes, programas y proyectos sustentados en el equilibrio, la equidad y la sostenibilidad y acorde a las características, potencialidades y limitaciones existentes en el espacio geográfico, por lo que el paradigma de desarrollo territorial pasa a ser la expresión más profunda y abarcativa del desarrollo que se da una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos para definir, generar y administrar recursos a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros. (María E. Gudiño, Heliana Gómez Carrizo y otros, 2015)

La visión del desarrollo territorial plantea la necesidad de pensar el desarrollo desde el equilibrio que debe existir entre crecimiento económico, equidad social y calidad ambiental, desarrollo que debe ser endógeno (nacido y adecuado en la especificidad local) y autogestionado (planificado, ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo). Este modelo se sustenta en el principio de cohesión social, económica y el de gobernanza, con el propósito de eliminar las desigualdades a partir de un proceso permanente y cooperativo para poder fortalecer la democracia participativa.

“El sector privado, la comunidad científica, el sector público, las organizaciones no gubernamentales y los diversos sectores necesitan actuar juntos para lograr reducir las desigualdades y generar modalidades de organización social más solidarias”. (Hidalgo, R., 2007)

En el año 2007 la Agenda Territorial Europea promueve el desarrollo territorial y en el Tratado de Lisboa se define el marco jurídico y los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro referentes a la búsqueda de cohesión territorial, el respeto por los derechos humanos y el establecimiento de nuevos mecanismos de solidaridad y protección a sus ciudadanos.

Al respecto Sergio Boisier, reconocido especialista en Planificación Regional, afirma que la más amplia acepción de desarrollo es, sin lugar a dudas, la del desarrollo territorial porque permite asegurar la satisfacción de las necesidades humanas conforme a pautas institucionales y legales de la propia Sociedad, la que se encarga de resguardar el capital natural y cultural como legado para las generaciones futuras. Si bien la naturaleza es la base de sustentación del desarrollo, este autor considera que la sociedad es la que debe proteger esta base a partir de la valoración de los componentes naturales y la conciliación de los diferentes usos del suelo, es decir, previendo la sustentabilidad y sostenibilidad del territorio. Cuando esto no sucede, se producen desequilibrios e impactos ambientales que generan inseguridad y ponen en peligro la posibilidad de alcanzar el desarrollo.

En conclusión, el paradigma del desarrollo territorial además de ser de naturaleza holística, sistémica y compleja se vincula estrechamente con el desarrollo sustentable y la seguridad humana, el que cobra relevancia a partir de la década de los '90 y principalmente desde los inicios del siglo XXI en busca de acciones más efectivas que puedan producir un cambio.

2. Gestión gubernamental y los objetivos de desarrollo sostenible (ODSS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su inciso 47 menciona que *“los gobiernos son los principales responsables del seguimiento y examen, en el plano nacional, regional y mundial, de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años”*, motivo por el cual es importante profundizar en las funciones del Estado y los gobiernos.

En líneas generales, debe entenderse que una sociedad o un Estado tienen su institucionalidad más avanzada y fuerte, cuanto más eficientes sean las normativas y leyes que se aplican, y cuanto menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones y resoluciones. La institucionalidad se refiere a:

- El Estado de Derecho como instrumento de gobierno; que la ley sea capaz de guiar la conducta humana y que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente y con las menores distorsiones posibles para facilitar las interacciones humanas y permitir la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos.
- El Ordenamiento Jurídico, conjunto de normas que interactúan entre sí y que están interconectadas con base en principios de aplicación general.
- La Institucionalidad Política que regula la estructura y órganos del gobierno del Estado. (Franco, R. y Székely Pardo, M., 2010).

El Gobierno es el encargado de dirigir y conducir el Estado, a través de equipos de dirigentes y técnicos que se renuevan periódicamente y que tienen la responsabilidad de formular, implementar y ejecutar políticas a partir de un conjunto de normas, reglamentos, procedimientos y controles que, articulados por una cierta idea de lo que se puede y se debe hacer, constituyen las buenas prácticas de la administración o gestión. Sus principales áreas de actuación o gestión -educación, desarrollo económico, salud, política exterior, entre otras, generalmente son sectoriales y no integrales, no siempre tienen en cuenta el dónde se implementan ni quiénes son los beneficiarios; pueden tener, o no, un amplio consenso social y político y perdurar, o no, en el tiempo, pero no necesariamente son políticas de Estado.

Sin embargo, en la práctica, han prevalecido estructuras gubernamentales centralizadas, verticalistas y rígidas que han provocado una fragmentación institucional y desarticulación, lo que suele conducir a la descoordinación, a la duplicación y, por ende, al desperdicio de recursos. En consecuencia, las políticas públicas son sectoriales, parciales, lo que ha generado yuxtaposiciones de acciones en los distintos niveles de competencia jurisdiccional. (María E. Gudiño, 2015)

2.1 Competencia nacional en los ODSs

En el caso de Argentina, por tratarse de un país federal, existen distintos niveles de competencia y autonomía; es decir, de descentralización de poder entre Nación, Provincia y Municipio. Cada provincia dicta su Carta Orgánica o Constitución, la que está condicionada a la Constitución Nacional, de acuerdo con la reforma del año 1994, en 5 temas: el sistema republicano, los principios de derechos y garantías, la educación y justicia y el régimen municipal autónomo. Con respecto a este último punto se debe hacer la salvedad de que el Art. 123 de la Constitución Nacional del año 1994, menciona que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero. La mayoría de las provincias modifican su Constitución, cambian la concepción del municipio y definen distintos criterios para otorgar autonomía pero existen provincias que no han modificado su Carta Orgánica, las de mayor poder político y económico.

Los conflictos de competencias que genera esta situación, constituye una limitación de tipo político, económico y organizacional para la puesta en marcha de políticas referidas a los ODSs porque la identificación de instrumentos para cada nivel de competencia no es el mismo ni lo es el nivel de resolución o escala en la que deben trabajar y muchas veces la superposición de competencias impide actuar en forma coordinada involucrando a todos los niveles u oficinas de una institución y a todas las instituciones con injerencia en el mismo tema. (Gudiño, M.E., 2009).

Con respecto a los ODSs Argentina, junto con el resto de los Estados Miembros de la ONU, adhiere a la Agenda 2030 “Transformar nuestro mundo” en septiembre de 2015 en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Nueva York.

La competencia de hacer cumplir los ODSs a nivel nacional recae en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), espacio de articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales, cuyas funciones son: posicionar a los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS desde el sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales. Entre sus actividades se encuentran la de conformar comisiones interinstitucionales de trabajo integradas por los ministerios nacionales con el propósito es proveer las bases para el monitoreo de los progresos hacia el logro de las metas que se determinen para cada objetivo: educación, ciencia y tecnología, producción agropecuaria sostenible, vivienda, hábitat, desarrollo urbano e infraestructura, trabajo y empleo y protección social. También la de trabajar y capacitar a los gobiernos provinciales y municipales, para lo cual elabora una guía que contempla la firma de un convenio de cooperación con el Gobernador.

2.2 Competencia provincial en los ODSs

Para el caso de Argentina, a nivel provincial y de acuerdo a lo establecido por Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), la competencia de los ODSs recae en el punto focal ODS que designe el Gobernador, el que será responsable de definir de un plan de acción con los ministerios provinciales adecuando los ejes y objetivos de los planes provinciales (plan estratégico, planes sectoriales, etc.) con los objetivos y metas de desarrollo sostenible.

Cabe preguntarse entonces ¿cómo lo implementarán los ministerios nacionales de acuerdo a sus competencias? cuál será el punto focal o área gubernamental responsable a designar en cada provincia? ¿cómo coordinarán acciones con los ministerios provinciales? Las metas e indicadores globales de ODSs priorizados por los ministerios nacionales ¿cómo se correlacionarán en los planes provinciales? Existe información disponible al respecto? Qué programas y proyectos locales y nacionales se asocian a las metas de ODSs?.



Todos estos interrogantes plantean la necesidad de centrar la atención en la coordinación multiescalar y multinivel de las competencias interjurisdiccionales de nación, provincia y municipio, como también en la existencia de planes estratégicos y/o de Ordenamiento Territorial.

La sugerencia que hace el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) para la selección del punto focal es que sea el organismo de planificación (económica, territorial o similar) que cuente con funciones ejecutivas, estructura administrativa y recursos humanos idóneos para la tarea o un equipo ad-hoc para hacer el trabajo de adaptación de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo cierto es que no todas las provincias tienen las mismas competencias debido a que sus cartas orgánicas no siempre adhirieron a la reforma del año 1994 de la Constitución Nacional y que todas trabajan en compartimentos estancos respondiendo a la estructura verticalista de la administración pública.

“La competencia administrativa de los organismos públicos está organizada en base a franjas sectoriales o “verticales” (salud, vivienda, energía, industria, etc.) [...] cuando se quiere imponer una visión totalmente totalizadora u “horizontal” sobre una porción de territorio –como lo exige el planeamiento urbano y regional– en el cual confluyen todos los aspectos sectoriales, esta visión entra en conflicto con la división administrativa “vertical” ya señalada”. (Rosatti, 1998)

Esta estructura responde a una planificación normativa, tecnocrática, economicista, rígida y vulnerable a los cambios porque trabaja sistemáticamente con “sectores” y solo asistemática, parcial y secundariamente con “problemas” sin tener en cuenta la referencia territorial.

“no es el mismo nivel de resolución o escala a la que debe trabajar la provincia o el municipio, requisitos indispensables para poder actuar en forma coordinada e involucrar a todos los niveles u oficinas de una institución y a todas las instituciones con injerencia en el tema, incorporando tecnología informacional, una planificación administrativa-contable y una adecuada capacitación del recurso humano interviniente en el proceso. (Gudiño, M.E., 2009)

Cada jurisdicción provincial y municipal que adhiere a los ODS debe realizar la adecuación de los objetivos y metas de acuerdo a sus necesidades e identificar indicadores pertinentes y factibles para su monitoreo. Esto exige claridad en el conocimiento de las competencias, la aplicación de nuevos instrumentos de gestión que permitan la coordinación multinivel y disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones, para lo cual se necesita la obtención de datos confiables accesibles y oportunos para ayudar a medir los progresos; como también la participación de actores relevantes al sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

3. Los objetivos de desarrollo sostenible (odss) y el ordenamiento territorial

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) son definidos en la Agenda 2030 como una herramienta de planificación tanto a nivel nacional como local, por lo que en distintos documentos elaborados en Argentina, se los vinculan con la planificación estratégica. Sin embargo se considera que este tipo de planificación no es la más adecuada para su adopción.

La planificación estratégica se puso de “moda” en América Latina en la década de los '90 junto con el avance del neoliberalismo, pero sus resultados no han sido los esperados porque la metodología aplicada no ha logrado producir los cambios estructurales esperados; o porque no siempre ha tenido en cuenta al territorio y los problemas de concentración y desequilibrios para responder a las demandas sociales provocadas por las inequidades y el deterioro ambiental.

Por el contrario, el Ordenamiento Territorial, como forma de planificación, gestión y política pública transversal a las políticas, puede contribuir a lograr los ODSs al focalizar su atención en el dónde y a quienes están direccionadas las acciones para disminuir la pobreza; lograr la



seguridad alimentaria y la agricultura sostenible; mejorar la salud, la educación, la disponibilidad de agua, el saneamiento, la energía, las infraestructuras; alcanzar mayor crecimiento económico, empleo y trabajo; hacer más sostenible la vida en las ciudades y asentamientos humanos, adoptar medidas ante los efectos del cambio climático y sostenibilidad de los recursos naturales y de la diversidad biológica. Los aspectos más importantes de considerar en la planificación del territorio para alcanzar las metas propuestas en la Agenda 2030 son: conocer los niveles jurisdiccionales, la forma de administración y competencias, trabajar en la coordinación multinivel de las políticas públicas y en la aplicación de planes, programas, y proyectos a distintas escalas geográficas.

Tal como lo propone la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa 20-V-83), el Ordenamiento Territorial se materializa en un plan a través del cual orienta y administra el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo proyectando espacialmente la política ambiental, social, cultural y económica.

Un plan es “una herramienta que dará lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social”. (Art.13-Ley N°8051/09, Mendoza, Argentina)

Al ser un plan un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas, no existe un procedimiento único para elaborarlo, pero hay determinadas condiciones que deben ser consideradas: su naturaleza holística, sistémica y estratégica; el cumplimiento de ciertas etapas en orden secuencial y la adopción de mecanismos de participación que incluya o involucren a los actores que están presentes en el territorio.

La primera condición implica abordar el problema de la complejidad del territorio a través de una forma de pensamiento basada en la totalidad. Sus componentes deben ser definidos en función de la relación que tienen con otros componentes o subsistemas y su forma de funcionamiento es determinada por procesos resultantes de la confluencia de múltiples factores que se interrelacionan entre sí. Dentro del sistema se identifican subsistemas que suelen constituir “unidades” complejas que interactúan entre sí, para lo cual es de fundamental importancia definir las escalas temporales y espaciales que se están considerando (García, 2006, p. 182). Lo estratégico se refiere a a posibilidad de dar respuesta a problemas coyunturales, situación actual, teniendo en cuenta el largo plazo, situación, objetivo, lógica de todo proceso de planificación. Prevé la posibilidad de desarrollar proyectos coyunturales los que están vinculados a programas estructurales a cumplir en el largo plazo.

Para llegar a formular un plan las etapas secuenciales son:

- Diagnóstico del sistema territorial, cuyo propósito es interpretar el sistema territorial, lo que no significa solo hacer un inventario, caracterizar y/o describir, sino analizar las interrelaciones existentes entre el medio físico-biológico o natural, el socioeconómico y el político- institucional para poder detectar los problemas, descubrir las potencialidades y oportunidades y conforme a ello jerarquizarlos.
- Prospectiva, es decir lograr la representación del territorio a través de modelos para analizar la trayectoria a través del tiempo: presente, pasado y futuro.
- Planificación y gestión, el plan propiamente dicho, el que debe contener objetivos que pretenden superar las limitaciones, solucionar los problemas y dinamizar las potencialidades; principios rectores para promover cambios tendientes a lograr una imagen o visión futura y contenidos e instrumentos que se materialicen a través de programas estructurales y proyectos concadenados entre sí.



En cuanto a los actores que toman decisiones y que ejercen diferentes poderes en el territorio, el plan debe prever mecanismos de participación como condición fundamental para lograr internalizar en la práctica cotidiana la necesidad de trabajar en pos de una imagen futura y hacer el seguimiento y control de este proceso.

Todos estos aspectos referidos a un plan de Ordenamiento Territorial son los que aseguran el cumplimiento de la mayoría de los ODSs, tal como es posible comprobar en el caso del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, aprobado por Ley N°8999/17.

3.1 El Ordenamiento Territorial de Mendoza: Ley N°8051/09 y Ley N°8999/17

Mendoza, después de más de 18 años de espera y lucha por conseguir una normativa de Ordenamiento Territorial, logra sancionar la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en mayo de 2009, primera normativa aprobada en el contexto de la Política Nacional de Desarrollo Territorial de Argentina.

Esta ley se elabora gracias al impulso dado por la Universidad Nacional de Cuyo, institución que promueve la firma de un Acta Acuerdo Interinstitucional, el 28 de diciembre de 2006, entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico, y otras instituciones para tal fin. Luego de dos años de trabajo participativo se logra su aprobación.

La normativa prevé el Ordenamiento Territorial como política de Estado; plantea la necesidad de consolidar la gobernabilidad y define mecanismos de participación y patrones de interacción entre actores estratégicos. Incluye instrumentos que son jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas. Diferencia los contenidos del Plan Provincial y de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial conforme con las competencias dadas por la Constitución provincial; también determina la conformación y uso de un Sistema de Información Territorial provincial de acceso público y gratuito; el uso de instrumentos que permiten la captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión con el propósito de recuperar plusvalías y promover o desalentar actividades en el territorio, según criterios de equidad y sostenibilidad y determina mecanismos de control y seguimiento del proceso. Hace mención además a un modelo de gestión sustentado en la conformación de un sistema interinstitucional de coordinación y decisión para que participen los diferentes actores implicados.

Una vez aprobada esta normativa y para avanzar en su implementación, el Gobierno de la provincia de Mendoza convoca nuevamente a la Universidad Nacional de Cuyo y por su intermedio al CONICET para elaborar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial proyecto PID N°08/09, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT).

El proyecto pretendió proporcionar sólidos conocimientos sobre la organización actual del territorio frente a los cambios producidos por la ciencia, la tecnología y la globalización en las distintas escalas territoriales. Así mismo centró la atención en las más recientes líneas de pensamiento que implican nuevos conceptos y teorías, modelos de nuevas prácticas y estrategias de desarrollo que responden a principios propios del Ordenamiento territorial tales como: los de cohesión social, gobernabilidad, equidad, solidaridad, justicia y democracia participativa. El propósito era transferir metodologías y criterios técnicos-científicos para elaborar, articular e implementar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y diseñar el prototipo de funcionamiento de un observatorio para monitorear y controlar las acciones en el territorio y el ambiente. La entrega de estos productos permitiría fortalecer a los equipos técnicos del Gobierno provincial con competencia en el tema.

Teniendo en cuenta estas premisas y conforme al cronograma de actividades aprobado por la ANPCYT, se conforman los equipos y se define la metodología de trabajo, la que reconoce distintas etapas:

- A partir del diagnóstico identifica problemas y potencialidades del territorio y delimita unidades de integración territorial (UIT), entendiendo a éstas como unidades estratégicas o de síntesis que son representadas en el modelo actual del territorio.
- En la etapa prospectiva y a partir del modelo actual, se construye el tendencial y el deseado, es decir, la imagen provincial futura.
- El plan contempla objetivos que pretenden superar los problemas detectados en el diagnóstico y define, conforme a ellos, las directrices para el Estado Provincial y los lineamientos para los Municipios. A nivel operativo llega a la instancia de formulación de programas y proyectos direccionales. Este plan identifica cuatro tipos de instrumentos: de ordenamiento territorial o planificación, económicos, de gestión, ejecución, coordinación y complementación, y de control para el seguimiento y evaluación del plan, los que deben ser ejecutados en forma coordinada entre instituciones centralizadas, descentralizadas, municipalidades y organizaciones de la Sociedad Civil.

La sucesión de autoridades, cambios de gobiernos y construcción de consensos entre distintos actores retardan el proceso y recién en el año 2014 es presentado por el Gobierno provincial a la Legislatura sin contar con el apoyo académico-científico, motivo por el cual su tratamiento es frenado hasta la asunción de nuevas autoridades. Al cambiar el escenario político, se reactiva el trámite legislativo y se incorporan las sugerencias y propuestas elaboradas por la Universidad, siendo aprobado el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial por Ley N° 8999 en setiembre del año 2017. Dicho documento contempla entonces:

- La coordinación multinivel de las políticas públicas y programas vinculados al territorio a través de la definición de ejes de articulación: la unicidad de criterios técnico- científicos y metodologías comunes referidas a la aptitud del territorio, capacidad de carga, delimitación, localización de proyectos habitacionales públicos y privados, entre otros; la definición y aplicación uniforme de instrumentos (de ordenamiento territorial o planificación, económicos y de gestión) y la homogeneidad procedimental para su aplicación.
- Instrumentos de gestión, ejecución, coordinación y complementación para coordinar los planes de acción anual por resultados de cada institución involucrada. Los instrumentos propuestos para lograr la coordinación son: planes anuales por resultados, convenios y asignación presupuestaria establecidos en la Ley N°8051(art.51) y Fondo de Afectación Específica (art. 53) para los municipios, (especialmente los más débiles y alejados).
- En relación a los instrumentos de evaluación prevé que cada 4 años debe actualizarse el diagnóstico siguiendo la misma metodología; auditorías cada dos años; la evaluación de impacto ambiental (EIA) para proyectos de actividades que pueden afectar al ambiente en el corto plazo; la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) para determinar los cambios en la estructura y dinámica del sistema territorial a mediano y largo plazo y la Evaluación Ambiental Estratégica para programas y políticas sectoriales.
- En cuanto a los instrumentos de control para el seguimiento del plan incluye Auditorías Externas de Impacto Territorial (AEIT).

- Otros instrumentos previstos son los convenios inter-jurisdiccionales para poder interactuar con organismos descentralizados o que no tienen competencias sujetas al gobierno central y los reglamentos y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, los que deben ser uniformes según criterios definidos en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- La definición de competencias jurisdiccionales: el Gobierno Provincial (art14 Ley 8051) es el que clasifica el territorio teniendo en cuenta: la aptitud ecológica, los peligros, forma de aprovechamiento del agua, modalidades de asentamiento humano, desarrollo de las actividades económicas, infraestructuras y equipamientos y conforme a ello delimita Unidades de Integración Territorial (UIT) para implementar acciones de intervención a través de programas y proyectos a aplicar en todo el territorio provincial en el corto, mediano y largo plazo.
- Con respecto a los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs) define su competencia en cuanto a la zonificación de usos del suelo, establece criterios generales y uniformes (PPOT) referentes a la delimitación de la unidad urbana, las áreas de interfaz urbano-rural, las rurales de tierras irrigadas y no irrigadas, naturales y las sujetas a regímenes especiales y la clasificación de usos a partir de la aplicación de instrumentos de territoriales complementado con instrumentos económicos con el objeto de regularlos y controlarlos.
- Incorpora la participación social mediante la Consulta pública y Audiencia Pública y mecanismos para la difusión de la información pública y los resultados de las evaluaciones.

3.2 Acciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) para alcanzar los ODSs

El Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza prevé la puesta en marcha de siete programas que deben ser formulados y ejecutados en forma coordinada entre diferentes instituciones centralizadas, descentralizadas y municipalidades u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), asociando la cartera de proyectos de inversión vigente.

Los programas surgen a partir de objetivos que pretenden dar respuesta a siete problemáticas estructurales detectadas y jerarquizadas en el diagnóstico del modelo actual provincial. Según las causas que las originan, como también las consecuencias que ocasionan, los programas definen acciones y políticas tendientes a solucionarlas conforme a las potencialidades y vocaciones territoriales.

Las problemáticas identificadas son:

- Inercia en la gestión del territorio, porque si bien existen muchas normativas, no todas se aplican; tampoco se planifica ni coordinan las políticas y acciones que inciden en el territorio y el control que ejerce el Estado es débil.
- Concentración de población, actividades y recursos en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrarse, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales.
- Deterioro de las condiciones ambientales y mayor exposición al riesgo por amenazas naturales y antrópicas, ante el avance de la urbanización no planificada y el desarrollo de proyectos inmobiliarios, agrícolas, ganaderos o petroleros sin un adecuado control.
- Inequidades sociales debido a condiciones de vida inadecuadas por falta de acceso a una vivienda y empleo digno, como también a infraestructuras de agua, luz, cloacas y servicios de educación, salud y seguridad, las que generan fragmentación, segregación y marginalidad.



- Problemas de conectividad y accesibilidad dentro de los oasis y entre estos y las tierras no irrigadas.
- Existencia de un dualismo productivo debido a la coexistencia de una estructura de producción tradicional de baja productividad y en muchos casos de subsistencia, y una moderna, innovadora, de fuertes inversiones en tecnología, que compite en el mercado mundial. Sin embargo estas estructuras productivas no logran integrarse y limitan las posibilidades de un crecimiento económico sustentable.
- Deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico: escasa previsibilidad sobre la disponibilidad presente y futura del recurso, uso ineficiente del mismo y demanda creciente en todo el sistema territorial.

Los programas son estructurantes por ser los que pueden modificar la forma de organización del territorio en el mediano y largo plazo. Los programas definidos son:

- Coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio
- Desarrollo de nodos estructurantes y polos para el equilibrio territorial
- Gestión integrada del hábitat
- Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas
- Conectividad y accesibilidad para integrar Mendoza
- Gestión integrada y del agua y el territorio
- Desarrollo económico y energético según vocación territorial

Estos programas responden al modelo o imagen deseada al año 2045 y se vinculan con ODSs, por lo que los distintos organismos del gobierno provincial en su planificación anual por resultados (instrumento también incorporado al PPOT para poder coordinar las políticas públicas) podrán incluir distintas acciones para el desarrollo de los distintos programas, según su área de competencia, las que ayudarán al logro de los ODSs.

3.2.1 Programa de Gestión Integrada del Hábitat para alcanzar los ODSs referidos a las condiciones de vida de la población

La Agenda 2030 determina objetivos de desarrollo sostenible relacionados con las condiciones de vida de la población y que son centrales en el Ordenamiento Territorial:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna

El primer objetivo implica poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social a los vulnerables y a todos los pobres, garantizando sus derechos para acceder a los recursos económicos, a los servicios básicos y la propiedad. Entre los servicios básicos está el acceso a la alimentación, al agua potable, la salud, educación y energía.

Con respecto a la alimentación, el Objetivo 2, plantea la necesidad de poner fin al hambre asegurando la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición a través del acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.

En cuanto al acceso universal y equitativo al agua potable, el Objetivo 6 se refiere a los servicios de saneamiento e higiene adecuados, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar, aumentando el reciclado y la reutilización sin riesgos, apoyando y fortaleciendo la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Ambos objetivos garantizan una vida sana y se relacionan con el Objetivo 3 porque focaliza la atención en la reducción de algunas de las causas de muerte más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna. También se complementan con el Objetivo 4 el que pretende redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances en la consecución de los objetivos de la educación universal, porque la consecución de una mejor educación, una buena cobertura sanitaria y el acceso a una energía sostenible, como pretende lograr el Objetivo 7, ayuda a mejorar las condiciones de vida e las personas.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) propone un PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA DEL HÁBITAT, destinado a mejorar las condiciones de vida de la población a partir del cual es viable alcanzar los objetivos mencionados.

El programa incluye la atención a *áreas prioritarias de intervención socioterritorial*, es decir aquellas que se localizan en zonas de deterioro ambiental y/o alto riesgo por multiamenazas tales como: áreas urbanas deprimidas con indicadores deficitarios en cuanto a adecuación del hábitat y centros de servicios y parajes rurales con necesidad de consolidación. Es decir que centraliza la atención en la pobreza y grupos más vulnerables, contemplando la participación organizada, integrando la economía social y solidaria (ESS) en programas que incluyan la construcción del hábitat.

El propósito es realizar un abordaje integrado de proyectos habitacionales que contemple no sólo el acceso a la vivienda sino a las infraestructuras de redes básicas, como las de energía, agua potable y saneamiento y los equipamientos sociales de salud y educación, en forma coordinada y concertada.

Prevé la conformación de una Comisión específica de Hábitat en el marco del Consejo de Ordenamiento territorial con todos los Organismos con ingerencia en el tema: Instituto Provincial de la Vivienda, Municipios, Entes Prestadores de Servicios Públicos, Ministerios y Secretarías dependientes del Ejecutivo. La finalidad es definir un *“Plan de Acción Anual por resultados”* enmarcado en los objetivos del Programa y por ende de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando mecanismos de sostenibilidad presupuestaria para asegurar la efectividad y continuidad de las acciones.

Este programa a la vez se vincula con otros programas del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, específicamente con el de Coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio, el de Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas y el de Gestión integrada de los recursos hídricos y del territorio.

3.2.2. Programa de desarrollo económico y energético para alcanzar los ODS referidos a la producción y el trabajo

La producción y el trabajo son objeto de atención del objetivo 8 de la Agenda 2030. Se busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, mediante la creación de condiciones para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía pero sin dañar el medio ambiente. El cómo hacerlo encuentra respuesta en lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación; centrando la

atención en sectores con mayor valor añadido y un uso intensivo de mano de obra, en la formalización y el crecimiento de microempresas y pequeñas y medianas empresas, entre ellas la del turismo sostenible, para crear nuevos puestos de trabajo y promocionar a los productos locales.

El crecimiento económico se relaciona con la industria y con el desarrollo de otras actividades, tal como se menciona en los siguientes objetivos:

- El objetivo 1 (uno), hace referencia a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos a través de prácticas agrícolas resilientes, el mantenimiento de los ecosistemas, la diversidad genética de las semillas, plantas y animales, la calidad de la tierra y el suelo, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola y desarrollo tecnológico, además corrigiendo y previniendo las restricciones y distorsiones comerciales.
- El objetivo 2(dos) plantea la necesidad de desarrollar una agricultura sostenible para duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y conocimientos, a los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.
- El objetivo 12 (doce) involucrar a los consumidores mediante la sensibilización y la educación sobre el consumo y los modos de vida sostenibles y alienta a los productores y empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, para que realicen un uso eficiente de los recursos naturales, reduciendo la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.

Dos temas básicos para alcanzar estos objetivos son: la accesibilidad a la energía y el contar con una infraestructura adecuada que permita la movilidad de la producción.

Con respecto a la energía, el Objetivo 7 (siete) plantea la necesidad de garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, mejorando el rendimiento, aumentando el uso de fuentes renovables y ampliando la infraestructura. En cuanto a la infraestructura, el Objetivo 9 señala la necesidad de contar con infraestructuras que promuevan la industrialización inclusiva y sostenible y fomenten la innovación. Las inversiones en este sector (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) deben ser fiables, sostenibles, resilientes y de calidad. Además de ser una actividad que promueve el empleo y al sector privado, especialmente las pequeñas industrias.

Estos objetivos pueden concretarse a partir de la puesta en marcha del PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y ENERGÉTICO SEGÚN LA VOCACIÓN DEL TERRITORIO incluido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el que comprende dos subprogramas: uno de desarrollo e innovación productiva y otro de transformación de la matriz energética.

El programa busca optimizar el sistema productivo de la provincia de Mendoza, promoviendo el desarrollo de actividades tanto en las zonas irrigadas como no irrigadas, según las características de las Unidades de Integración Territorial (UIT) y la vocación del territorio. Asimismo, incentiva el desarrollo de actividades productivas nuevas como la biotecnología, las TICs y todas aquellas que permitan generar valor agregado a las actividades ya existentes, como también a la formación de redes en los componentes de las cadenas de valor de áreas prioritarias y relegadas. La instalación de actividades no tradicionales, como las TICs y otras de tecnologías blandas a desarrollar, se hará en polos productivos, en donde se pretende atraer inversiones que generen empleo de calidad y que complementen y agreguen valor a las cadenas productivas.

El desarrollo económico debe contemplar además el desarrollo de una política energética, sustentable, en armonía con el medio ambiente, como también el acceso a los recursos naturales, especialmente el agua, para ello el PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y ENERGÉTICO SEGÚN LA VOCACIÓN DEL TERRITORIO también debe articularse con el Programa de conectividad y accesibilidad para integrar Mendoza y el de Gestión integrada de los recursos hídricos y del territorio.

El primero porque busca consolidar de la red vial, ferroviaria y de comunicaciones a partir de los polos de desarrollo y la jerarquización del sistema de asentamientos, lo que permitirá también movilizar la producción y el segundo, porque pretende planificar el territorio acorde a la oferta del recurso hídrico disponible y sus restricciones de uso, a fin de garantizar un aprovechamiento sustentable del recurso y un acceso equitativo al agua.

La implementación de estos programas, dada la diversidad de actividades y recursos que pretende movilizar no solo es responsabilidad del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía sino que prevé la participación de otras instituciones como la Secretaría de Servicios Públicos, la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, la Dirección Provincial de Vialidad, el Departamento General de Irrigación en colaboración con el INA, IANIGLA y EPAS, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y los Municipios.

3.2.3 Programa de fortalecimiento de nodos y polos para que sean equilibrados, inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Tal como se menciona en la Agenda 2030, los problemas comunes en las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura, a lo que se suman los efectos que el cambio climático está ocasionando en estos lugares.

Tendiente a la solución de estos problemas, el objetivo 11 propone las siguientes metas: acceso a viviendas y servicios básicos, especialmente para los barrios marginales; sistemas de transportes seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, mejorando la seguridad vial y la ampliación del transporte público a personas en situación de vulnerabilidad; aumento de la urbanización en asentamientos humanos mediante la planificación y gestión participativas e integradas; protección y salvaguarda del patrimonio cultural y natural; reducción del número de muertes y pérdidas económicas por desastres o por impacto ambiental negativo debido a un desmejoramiento de la calidad del aire o una deficiente gestión de los desechos municipales; acceso a zonas verdes y espacios públicos; promoción de vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Con referencia al cambio climático se plantea la necesidad de adoptar medidas de mitigación, adaptación y resiliencia ante los desastres y desarrollar y poner en práctica, la gestión integral de los riesgos de desastre, acciones que son centrales en el objetivo 13 y que también aparecen en el objetivo 1 al referirse a la vulnerabilidad de los pobres y en el objetivo 9 al plantear la necesidad de contar con nuevas inversiones en infraestructuras para que las ciudades sean más resistentes al cambio climático.

Estas acciones están incluidas en el PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE NODOS ESTRUCTURANTES Y POLOS del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el que busca promover el equilibrio territorial a través de políticas económicas y obras públicas a desarrollar según las características que presente cada lugar, su jerarquía, los requerimientos poblacionales y las áreas de cobertura de servicios. Se pretende alentar a la población y la instalación de actividades económicas en distintos asentamientos humanos para frenar el crecimiento hacia el área metropolitana de Mendoza (AMM).

Plantea como condición básica la realización de un registro provincial sobre áreas de cobertura según prestador de servicio, áreas servidas, obras en ejecución y proyectos previstos, para que

la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), en coordinación con las Municipalidades, defina los requerimientos de servicios e infraestructuras y el Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía y el Ministerio de Hacienda y Finanzas seleccionen y pongan en marcha instrumentos de promoción que incentiven la inversión privada en los nodos estructurantes y los polos a desarrollar.

El programa contempla la realización de proyectos de infraestructuras y equipamientos, complejos y básicos, motivo por el cual se vincula con el Programa de Conectividad y Accesibilidad para integrar Mendoza, el de Gestión Integrada del Hábitat, el de Desarrollo Económico y Energético según la Vocación del Territorio y el de Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas.

3.2.4 Mitigación de riesgos, conservación de la biodiversidad y gestión y monitoreo de las tierras no irrigadas para la protección de vida humana y los ecosistemas naturales

La deforestación y la desertificación, provocadas por las actividades humanas y el cambio climático, suponen grandes retos para el desarrollo sostenible porque afectan las vidas y los medios de vida de millones de personas. Es por este motivo que el objetivo 15 de la Agenda 2030 plantea la protección, el restablecimiento y la promoción del uso sostenible de los ecosistemas y la lucha contra la desertificación, la degradación de las tierras y la pérdida de la diversidad biológica.

Este objetivo se vincula con el objetivo 6 referido a la disponibilidad de agua ya que en el 2050, al menos una de cada cuatro personas probablemente viva en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce, motivo por el cual es necesario implementar la gestión integrada de los recursos hídricos, ampliar la cooperación internacional para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, la captación de agua, el uso eficiente de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales, reciclado y aplicación de tecnologías de reutilización.

La provincia de Mendoza consciente de esta problemática establece en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial un programa de MITIGACIÓN DE RIESGOS ANTE AMENAZAS NATURALES Y ANTRÓPICAS. Su objetivo es emprender acciones para minimizar la exposición de la población ante al peligro por amenazas naturales y antrópicas y aportar conocimientos para ser incorporados posteriormente en un plan de gestión de riesgos a través de un inventario cartográfico de amenazas naturales y antrópicas y la creación de bases de datos asociados, la generación de un índice de riesgo que contemple tanto la peligrosidad como la vulnerabilidad social y medidas de prevención de riesgos y desastres.

El programa además incluye un subprograma que promueve la conservación de la biodiversidad, mejorando la representatividad de los ecosistemas y áreas naturales, culturales y paisajísticas, garantizando las condiciones básicas ambientales en las áreas urbanas, de interfaces, rurales y sujetas a regímenes especiales. Contempla acciones para delimitar nuevas áreas naturales, basándose en valores sobresalientes de conservación del patrimonio natural y cultural de la provincia y presta especial atención a la conservación de glaciares. Incluye además proyectos sobre manejo eficiente e integrado de los residuos sólidos urbanos (RSU), especiales y efluentes; rescate, conservación y difusión del patrimonio natural tangible e intangible; remediación de pasivos ambientales; promoción de la forestación urbana y de caminos a partir de especies adaptadas o autóctonas y un sistema de monitoreo a través de indicadores para evaluar servicios ecosistémicos para la preservación y gestión integrada de humedales.

Otro subprograma es de gestión y monitoreo de las tierras secas no irrigadas, para lo cual define proyectos sobre prevención, recuperación y monitoreo de las áreas degradadas en la lucha contra la desertificación; la gestión integrada de la producción pecuaria y adaptación al

medio local; proyectos educativos para generar materiales didácticos sobre biodiversidad y para el conocimiento y valoración de los ambientes propios de las tierras secas no irrigadas.

3.2.5 Programa de coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio para alcanzar los ODSs.

Los objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible son definidos como una herramienta de planificación territorial que requiere de una gestión integrada. Cada objetivo contiene metas a alcanzar en el año 2030 tendientes a la solución de problemáticas complejas tales como la pobreza, la calidad de vida en las ciudades, el crecimiento económico y el deterioro ambiental, entre otras, las que requieren de acciones, en forma coordinada, de distintas áreas de gobierno a nivel nacional como local que impactan a nivel territorial.

La coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio está prevista en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial a través de la puesta en marcha de un programa cuyo propósito es vincular y complementar las acciones de las instituciones gubernamentales para ejecutar el Plan y los programas antes mencionados, lo que requiere de la acción colaborativa y concertada de todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

Tal como se comprueba en el análisis de las *acciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) para alcanzar los ODSs*, el procedimiento para articular la participación de las instituciones con competencia en los distintos programas propuestos que responden a los ODSs, es a través de la aplicación de instrumentos de gestión, especialmente el referido a la elaboración de los *planes de acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial*, estableciendo un cronograma de acciones a implementar en el corto, mediano y largo plazo y definiendo indicadores para hacer su seguimiento.

El programa de COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS AL TERRITORIO prevé además la puesta en marcha de un subprograma de desarrollo de capacidades para la gestión territorial y otro de vinculación científico-tecnológica. Uno de los desafíos que se propone este programa es trabajar en el subprograma de gestión integrada del área metropolitana de Mendoza (AMM), por ser el territorio en el que confluyen las acciones de seis municipios y en el que participan instituciones y organismos sectoriales con competencia en temas de movilidad urbana sostenible, residuos urbanos y plantas de tratamiento, gestión del riesgo aluvional y sísmico, manejo del piedemonte y las interfaces del AMM, patrimonio cultural tangible e intangible, puesta en valor de los centros urbanos comerciales, entre otros.

Conclusiones y reflexiones finales

Los escasos éxitos alcanzados en relación al desarrollo sostenible y la preocupación ante el aumento de las inequidades sociales y económicas, el creciente deterioro ambiental y las crecientes amenazas naturales, llevan a que en el año 2015, en el seno de Naciones Unidas, se apruebe la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, estrategia basada en la propuesta de acciones efectivas a partir de la formulación de 17 ODSs y metas específicas.

Sin embargo, el logro de las metas propuestas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs), depende del conocimiento que se tenga del paradigma de la complejidad y su relación con el desarrollo sostenible, la seguridad humana y el desarrollo territorial, como también de la forma de gestión necesaria para hacer efectivas las acciones propuestas.

Esta afirmación se sustenta en los resultados alcanzados en una serie de trabajos elaborados sobre desarrollo, complejidad, políticas públicas e instrumentos normativos y de gestión aplicados al Ordenamiento territorial que han permitido llegar a las siguientes conclusiones:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) son complejos porque la búsqueda de sustentabilidad ambiental, involucra lo económico y lo social, dimensiones que se dan

en un territorio-espacio geográfico-con sentido de pertenencia de la comunidad y delimitado por pautas institucionales y normativas, motivo por el cual el paradigma del desarrollo sostenible coexiste con el paradigma del desarrollo humano y ambos pueden verse plasmado en el del desarrollo territorial.

- Es necesario producir cambios en la dinámica de funcionamiento de la administración pública para poder lograr la implementación de políticas integrales tal como lo requiere la propia naturaleza de los ODSs y lo propone la nueva visión del Ordenamiento Territorial.
- Las acciones tendientes a alcanzar los ODSs deben partir del conocimiento del territorio, por ser un espacio geográfico relacional, multidimensional y multiescalar, un espacio de vida con identidad, un sistema complejo e integral, una totalidad organizada en el que las problemáticas ambientales, sociales y económicas son distintas, como también lo son los actores y poderes que interactúan en él.
- La forma de planificación, gestión y política pública más adecuada para alcanzar los ODSs es el Ordenamiento Territorial por centrar la atención en el territorio, la gestión y formulación de políticas públicas coordinadas y la aplicación de planes, programas, y proyectos a distintas escalas geográficas sustentados en la integralidad, transversabilidad e intersectorialidad que la propia naturaleza del territorio demanda y que los ODSs reclaman.

El caso que se presenta, el del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, aprobado como Ley N°8999/17, permite demostrar que la adaptación a cada lugar de los ODSs requiere identificar las necesidades, problemáticas y potencialidades a través de un diagnóstico participativo para poder sustentar la puesta en marcha de acciones, políticas o programas que contribuyan en forma directa o indirecta al cumplimiento de los ODSs.

Los resultados alcanzados demuestran la necesidad de *incorporar la dimensión territorial* para poder cumplir con la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuesta para el año 2030.

El desafío es entonces elaborar un Plan de Ordenamiento territorial en el que a través de programas y proyectos se construya un sistema de indicadores de desarrollo territorial sustentados en una teoría o un conjunto de objetivos políticos, en este caso referidos al desarrollo territorial sostenible con seguridad humana.

El sistema de indicadores debe permitir identificar, conceptualizar, cuantificar, valorizar y ubicar en tiempo y espacio todas aquellas variables que permitan la toma de decisiones con menor nivel de incertidumbre, como también realizar el monitoreo de las acciones sobre el territorio y el ambiente para poder alcanzar los ODSs. (M.E. Gudiño, 2013) Esto exige incluir en el plan una serie de instrumentos de gestión y control, como la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana, para articular las acciones entre las diferentes instituciones con competencia en el tema, las que deberán ordenar, jerarquizar, seleccionar e instrumentar la información que ellas generan o recaban y que resulte de utilidad para la sociedad en su conjunto.

Un Plan de Ordenamiento Territorial como el existente en Mendoza, es un instrumento que contempla la complejidad de los ODSs y define una serie de acciones que se traducen en políticas y programas efectivos para concretarlos, utilizando para ello herramientas de gestión innovadoras. Esta es una estrategia de planificación que contribuye al logro de las metas propuestas para el año 2030.

Bibliografía

BOISIER, S. (1999). *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, en Estudios Sociales, N° 99, CPU, Santiago de Chile.

CALVENTE, Arturo (2007). *El concepto moderno de sustentabilidad*, en UAIS Sustentabilidad, Universidad Abierta Interamericana, URL (<http://www.sustentabilidad.uai.edu.ar/pdf>).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (1972). *1ª Cumbre de la Tierra – Estocolmo*, Suecia, URL (<http://www.melillamedioambiente.com>).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (1992). *2º Cumbre de la Tierra*, Río de Janeiro, URL (<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaraciónrio.htm>).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012). *Río+20 (Brasil)*, URL (http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf).

Constitución de la Nación Argentina. (1994, 22 de agosto). Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/delInteres>.

Consejo de Europa (1983). *ETE- Estrategia Territorial Europea Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Sesión 20-V-83, URL (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).

Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible *Transformar nuestro mundo para las personas y el planeta* (25 a 27 de septiembre de 2015), URL (<http://www.congresouniversidad.cu/sites/default/files/Agenda%202030%20RESUMEN.pdf>).

FRANCO, R. & SZÉKELY PARDO, M. (Coord.) (2010). *Institucionalidad social en América Latina*, en Colección Documentos de proyectos. Proyecto Género, población y desarrollo (RLA/6P41A), Santiago de Chile: CEPAL/UNFPA.

GARCÍA, Rolando (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, 1º ed. Gedisa, Barcelona.

GUDIÑO, María Elina (2015). *El Ordenamiento Territorial como política de Estado*, en Rev. Perspectiva, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, vo.20, N°1, 2015.

GUDIÑO, María Elina, MUÑOZ, Lucas, PADILLA, Cristian y Otros (2013). *Observatorio de Desarrollo Territorial Sustentable. Mendoza, Argentina. Sistema de Gestión e Información Geográfica online, interactivo e interinstitucional*, en Revista Perspectiva Geográfica, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Vol. 19, N°1, Enero-Junio 2014: 165-180.

GUDIÑO, María Elina (2009): Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y Sistemas de Información Geográfica, en por Boris Gastón Díaz y Pablo Calviño (compiladores), *II Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial. (2007-2008)*, 1a ed., Rio Gallegos, Ministerio Gral de Gobierno de Santa Cruz: SIT Santa Cruz, p. 181, pp. 22-47.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo (2007). *Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*, en Revista eure (Vol. XXXIII, N° 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007, URL (www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000100004).

Naciones Unidas (1987). *Informe Burtland “Nuestro Futuro Común”*, URL (<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506189>).

Naciones Unidas (2002). *Cumbre de Johannesburgo 2002*, URL (http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre_ni.htm)

Ley N°8051/09, Mendoza, Argentina, URL (www.colabogmza.com.ar/leyes.php?mod=4&nro=8051&crc=3737981928)

RODRÍGUEZ ZOYA, Leonardo G. y Leónidas Aguirre, Julio (2011). *Teorías de la Complejidad y Ciencias Sociales. Nuevas Estrategias Epistemológicas y Metodológicas*, en *Nómadas*, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 30 (2011.2), EMUI Euro-Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid

ROSATTI, Horacio (1998). *Tratado de derecho municipal*. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni, Tomo I, 2 ed.

