

El difícil camino de planificar el territorio

The difficult way to plan the territory

M. Verónica D’Inca, María Beatriz Villegas¹

Palabras clave: Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; Mendoza; multidisciplina; gestión administrativa.

Keywords: Law of Territorial Management and Use of the land; multidiscipline; administration; Mendoza; Argentina.

A partir de la promulgación de la Ley N° 8051 sobre Ordenamiento Territorial y Uso de suelo en la Provincia de Mendoza, en el año 2009 comienza una etapa de renovada presencia de la planificación territorial en la agenda pública.

En forma inédita, el proyecto de la mencionada ley fue propuesta por el sector de ciencia y técnica de la provincia mediante mecanismos que hicieron posible la participación de muchas instituciones e incluso organizaciones de la sociedad civil y colegios profesionales, coordinados por la Universidad Nacional de Cuyo. El proceso que promueve la Ley mencionada tiene previsto la formulación diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, un plan estratégico provincial y sendos planes municipales.

Este proceso, sin duda, pone de manifiesto una *vuelta de página* a la Planificación Estratégica de los años '90, cuyos planes no lograron, al menos en algunos lugares de Argentina, resultados prácticos y efectivos en la solución a los problemas territoriales más severos.

La Planificación Estratégica comienza a articularse con el ordenamiento territorial, luego de superarse una etapa de confianza sobrevalorada en ella. Es que, tal vez, sin llegar al debate profundo sobre “la ciudad del pensamiento único”, como Arantes, Vainer y Maricato llaman a su libro, que incluye la más certera y dura crítica a la planificación estratégica, se precisa una nueva forma de articulación de instrumentos y políticas para lograr efectos en el territorio.

¹ Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
Fecha de publicación: 30/06/2011. 4 páginas.

Los conflictos por el uso del suelo no son diluidos a partir de los consensos construidos en los procesos de planificación estratégica. Por el contrario, la planificación los hace más visibles y es en las soluciones dónde, generalmente, se fracasa: la formulación del plan queda en diagnósticos. Más aún; se suele poner en duda la certeza de los diagnósticos arribados, elaborados de forma unilateral -apoyados en los reclamos de los habitantes-, que serían el punto de partida de resoluciones a tomar sobre los territorios.

Por su parte, la formulación del plan exige un esfuerzo sistemático de conocimiento de la realidad y rigor investigativo, como también la recurrencia a herramientas técnicas para procesar y sistematizar la información que se recabe. Por lo tanto, esta acción, como también la puesta en marcha de los mecanismos de participación, generalmente es dirigida por investigadores. Los resultados, la definición de problemas, los diagnósticos y hasta las líneas de acción son generalmente certeros y precisos. Sin embargo, es cierto que -como sostiene Vainer- es común verificar en ese análisis cierta arbitrariedad en el valor otorgado a los *puntos fuertes* y los *puntos flacos* identificados. Su argumento tiene que ver con que los mecanismos de participación no son lo suficientemente legítimos y provienen del sentido común al *pensamiento neoliberal* sobre lo que es bueno, malo, positivo o negativo.

Bajo la experiencia del proceso vivido en la provincia de Mendoza se evidencia, una vez más, que la planificación está profundamente vinculada a la gestión gubernamental. La coyuntura político-eleccinaria de Argentina ayuda a que los agentes gubernamentales estén muy implicados en esta temática tan difundida, quienes ven en este discurso grandes argumentos de campaña. También se demuestra el interés cuando, cíclicamente, se plantea la necesidad de una coherencia en la planificación de obra pública o cuando se requieren planes con propuestas priorizadas para acceder a créditos y financiamiento internacional.

Sin embargo, los planes estratégicos no logran ser consecuentes con la realidad, que discurre rápidamente, inevitable, antes que cualquier reacción para la toma de decisiones críticas. Como trasfondo, las instituciones que en Mendoza tienen competencia deben enfrentar la superposición de poderes y de leyes o sus reglamentaciones, al momento de planificar. Por lo tanto, no se logra la articulación de políticas ni se aprueban acciones; menos aun si los proyectos involucran tiempos más allá de los plazos electorales.

Otro motivo de preocupación tiene que ver con la distancia experimentada entre las personas especializadas en planificación u ordenamiento territorial y los gobiernos

ejecutores de los mismos. La planificación territorial (estratégica o no) requiere el conocimiento de técnicas y metodologías de análisis que son, en la mayor parte de los casos, desconocidas para los decisores. La interpretación multidisciplinar de la realidad y la sistematización de ésta para diagnosticar acertadamente y articular las propuestas de acción de forma lógica y coherente es habitual en el trabajo de los especialistas.

En el ámbito político, a la hora de poner en marcha las propuestas, generalmente se las posterga por los esfuerzos (presupuestarios y humanos) y los tiempos que demandan. Los tiempos que exige la planificación de un territorio no se corresponden, insistimos, con los plazos político-partidarios.

Esta situación demuestra una posición dicotómica a partir del momento que se demanda, desde lo académico, que el ejecutor comprenda el paradigma del Ordenamiento Territorial y desde lo Político que se ejecute *sin pérdida de tiempo* olvidando, por lo tanto, la naturaleza de la planificación en términos de conocer y sistematizar el territorio, modelarlo y reconocer la forma de modificar el futuro ~~tendencia~~. ¿Cómo puede superarse este desencuentro?

Ante el hecho de que la planificación busca afianzarse en el modelo de gestión gubernamental y debe ser una política transversal a la organización institucional, se considera aún más grave no detenerse en la necesidad de cambio administrativo y de gestión pública, porque las estructuras administrativas del Estado son poco flexibles y burocráticas.

Mientras tanto, la realidad discurre sin titubeos y sin treguas. Avanza y supera la voluntad de los científicos e incluso de la política, a la que pone en aprietos. Es por esto que las decisiones relacionadas al uso del territorio, encuentran su campo allanado ante la ausencia de políticas claras y precisas al respecto.

En el ámbito local, cada nuevo emprendimiento, instalado en una zona frágil como es el oasis norte donde se localiza el Gran Mendoza, tiene externalidades negativas a breve plazo sobre el conjunto de la sociedad, la que tiene que afrontar las consecuencias de las decisiones tomadas unilateralmente. Tal es el caso de barrios construidos en áreas de grave riesgo ambiental -aluvional, sísmico, de erosión-; poblaciones sin disponibilidad domiciliar de agua potable o surtidas con perforaciones de napas subterráneas que se corresponden con las cabeceras de los acuíferos. Quizá también con ausencia de otras redes básicas como las cloacales, electricidad y gas natural. Cabe destacar que son numerosas las situaciones que ejemplifican lo antedicho en otros lugares de América

Latina con similares características; podría citarse a los barrios de viviendas inundados o sepultados por coladas de lodo.

La Ley Provincial N° 8051/2009 sobre Ordenamiento Territorial y Uso de suelo de Mendoza es la referencia local para saber cómo y quienes deben planificar la provincia, pero aún no se aplica. Ante este desafío y los problemas planteados precedentemente, surgen algunas cuestiones a preverse para concretar un proceso exitoso.

En primer lugar, la visión a largo plazo es irrenunciable y debe ser exigida también por una población en conocimiento de su realidad; porque la planificación por naturaleza incluye disposiciones sobre acciones concretas desde el corto y mediano plazo. Si bien esta visión de los tiempos también es inherente a la Planificación Estratégica, tiene que acompañarse con los hechos.

En segundo lugar, la superación de la dicotomía entre el ejecutor y el investigador en OT requiere un doble esfuerzo. Por el lado de los académicos requiere estudiar, investigar, nuevas formas de gestión del territorio y por el lado de los políticos el tener presente en todo momento que cada acción obligadamente tienda a la concreción del modelo a alcanzar en el largo plazo.

Urge que la propuesta y la gestión cuenten con un lenguaje común, que permita articular más eficientemente la acción. ¿Será que es en el seno académico donde se debe impulsar un nuevo pensamiento que incluya la gestión de la planificación, a la par que en el seno del Estado surja el convencimiento de la necesidad de una nueva gestión del territorio?