

Los desafíos de la gestión planificada del territorio en la relación Provincia- Municipios. El diseño del Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza
The challenges of the planned management of the territory, in the relationship Province- Municipalities. The design of Mendoza's Territorial Management Plan

Andrea Juliana Lara

Facultad de Derecho UNCuyo

andreajulianalara@yahoo.com.ar

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

Palabras clave: gestión, planificación, provincia, municipios, ordenamiento, territorial.

Key words: Planned, management, Province, Municipalities, territorial.

La ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la Provincia de Mendoza, en adelante LOT, estableció como herramienta fundamental del ordenamiento territorial la planificación.

Esta *planificación es un procedimiento administrativo* a través del cual el estado toma decisiones que han dejado de ser (en su mayor medida) discrecionales, para ser reglamentarias. En efecto el procedimiento (en términos propios del derecho administrativo) o proceso (según el lenguaje de otras ciencias) exige información y se desarrolla en etapas que deben cumplirse de un determinado modo ya sea sucesivo o simultáneo, llevando una a la otra de un modo ordenado.

Exige una *ejecución planificada* entre múltiples actores con diversas competencias involucradas en la gestión del territorio, pero además y sobre todo exige un control y seguimiento de dicha ejecución con la finalidad de efectuar oportunamente los ajustes necesarios para cumplir los objetivos que el Plan quiere alcanzar.

La gestión del territorio para ser verdaderamente planificada requiere regular la gestión estatal en un sentido vertical y transversal, que permita articular las competencias atribuidas a los distintos actores por el ordenamiento jurídico.

La gestión territorial planificada, es decir llevada adelante a partir de Planes, exige esfuerzos adicionales cuando coexisten en el territorio autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En estos casos es necesario que el plan contenga un diseño que armonice las nuevas competencias vinculadas con la planificación del territorio y las competencias establecidas en el resto del ordenamiento jurídico.

Para lograr el objetivo su diseño debe responder a tres ejes fundamentales: i) unicidad de criterios científico- técnicos, ii) uniformidad de instrumentos y iii) homogeneidad procedimental en la elaboración e implementación de los planes municipales y provinciales. Esto significa que el lenguaje, los criterios, las etapas del plan, los controles, los plazos, las metodologías, las evaluaciones deben ser uniformes tanto en la escala provincial como municipal.

Luego la gestión provincial transversal del Plan de Ordenamiento Territorial requiere herramientas compatibles con la planificación. Se advierte así la aptitud de los planes



operativos anuales cuya finalidad es coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

Es elaborado en función de las directrices, lineamientos, programas, subprogramas y proyectos estructurantes previstos en el Plan y su diseño responde a principios rectores, que permite rendir cuenta de los avances y resultados de la gestión territorial, toda vez que cuenta con metas y un set de indicadores.

Siendo el objetivo perseguido por la investigación elaborar y proponer la regulación indicada supra, la metodología utilizada fue el análisis interdisciplinario de conceptos y bibliografía específica de la Ciencia Política en materia de gestión pública ajustando sus conceptos a las normas y principios legales que rigen el actuar del estado provincial, Nacional y Municipal.

I. El ordenamiento territorial como procedimiento administrativo y como resultado de una función administrativa planificada y coordinada.

La ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la Provincia de Mendoza define el “ordenamiento territorial” como un “procedimiento político administrativo” (art. 1 LOT), que no abarca solo la dimensión urbana sino volcado a las grandes magnitudes refiriéndose a las decisiones básicas condicionantes de la estructura del territorio y dirigidas preferentemente a la coordinación de las administraciones¹ en cuanto está dirigido, entre otras cosas a detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado y Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio².

Desde otro punto de vista se ha sostenido que el ordenamiento territorial es el resultado del ejercicio de una función eminentemente administrativa (cuyo marco debe establecerse normativamente) que consiste en planificar y ejecutar un orden racional en el uso y crecimiento del territorio en función de los fines ligados al bien común de una comunidad y esa planificación y ejecución debe ser construida normativamente por el municipio, un grupo de ellos, por la provincia, Región o Nación, según la extensión que es necesario ordenar en razón de la naturaleza misma de la realidad de ese territorio³.

La ordenación del territorio implica una política y una técnica de aplicación de una serie de principios económicos y sociales en aras a la consecución de un equilibrio territorial, así como la coordinación y racionalización de actividades públicas (Perez Hualde, 2014; 46)

En definitiva el “ordenamiento territorial” es un procedimiento, pero también es un resultado derivado del empleo de un instrumento de planificación para la obtención de los fines establecidos por el orden jurídico fundamental como vinculados estrechamente al bien

¹ Lara, Andrea Juliana; Ponencia “Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino”, Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

² Hemos sostenido que estamos frente al origen de un nuevo marco jurídico que está en franco proceso de construcción y que excede al derecho urbanístico, tanto a nivel municipal como provincial y nacional, no solo a partir de nuevas competencias provinciales vinculadas a la ordenación de los territorios de naturaleza provincial y municipal, sino también a partir de presupuestos mínimos proyectivos fijados por la Nación, según lo establece nuestra constitución Nacional en su artículo 41. Lara, Andrea Juliana, ponencia “Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino”, Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

³ Lara, Andrea Juliana; Ponencia “Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino”, Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.



común⁴.

La actividad de poner en marcha, en dinámica, una estructura de objetivos muy claros y precisos destinado a ordenar el crecimiento en el territorio, que están determinados por la constitución y las leyes que la subordinan, nos lleva al concepto mismo de administración. Por ser una función eminentemente administrativa se ha destacado el papel protagónico que tendrá en el desarrollo del ordenamiento territorial, el derecho administrativo, pero con una visión integradora de otras disciplinas⁵.

Considerando la función de ordenar el territorio como función administrativa, el acento está puesto según nuestra ley en la planificación exigiendo una estructura jurídica de respaldo, ya sea en leyes o en disposiciones equivalentes de escala municipal.

En tal sentido se advierte en nuestra ley una preocupación constante sobre el reparto de competencias y una conciencia clara sobre la importancia de la competencia de los municipios y de su protagonismo aun cuando la problemática del ordenamiento territorial pudiera exceder el contorno territorial del municipio, ya que en cualquier caso es de interés local. Así cobra especial importancia la coordinación y acuerdo con otros municipios involucrados la que debe desenvolverse en el marco de la planificación.

En efecto el art. 3 f LOT se propone como objetivo el de “Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial”.

Es en esa línea que se entiende la inclusión de los intendentes municipales en el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Mendoza previsto por el art. 8 LOT, en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (art. 40 LOT) y también el criterio de “coordinación administrativa e institucional y descentralización municipal” que se ha establecido en el art. 11 LOT.

Por ello resulta muy coherente con estas disposiciones, la imposición legal de que el Plan Provincial Territorial deberá “coordinar, compatibilizar e incluir las políticas y estrategias de los Planes Nacionales y Provinciales con los Municipales y Sectoriales, fortaleciendo el accionar municipal y la asistencia técnica e institucional” (art. 21 cc LOT).

También impone que los Planes Municipales deberán “fortalecer los lazos de complementariedad y coordinación con municipios vecinos para lograr una visión integradora en las acciones territoriales” (art. 23 p LOT) y los planes que de allí surjan como consecuencia y se traduzcan en programas conjuntos mediante convenios aprobados por los respectivos concejos deliberantes, “deberán guardar coherencia con sus respectivos Planes Municipales de Ordenamiento Territorial” (art. 24 LOT).

II. La planificación como instrumento, procedimiento y norma del Ordenamiento Territorial

La LOT estableció como instrumento o herramienta fundamental del ordenamiento territorial la planificación, siendo esta una actividad sistemática de evaluación de objetivos y medios para alcanzarlos, de señalamiento de prioridades y también como un proceso “racionalizador” de la acción estatal. (Martínez Nogueira, 2010,25)

⁴ Lara, Andrea Juliana; Ponencia “Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino”, Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

⁵ Lara, Andrea Juliana; Ponencia “Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino”, Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

Se trata de un instrumento que permite alcanzar una mayor consistencia entre fines, objetivos, actividades, capacidades y recursos, de manera de alcanzar una mayor efectividad y eficiencia, con impactos sociales significativos.

Esa consistencia se manifiesta en dos dimensiones: La primera es la coherencia de las políticas públicas en sus aspectos sustantivos. La segunda dimensión es la coordinación. La reducción de las excesivas diferenciaciones de competencias entre las organizaciones públicas, las definiciones de programas, proyectos y líneas de acción pensadas en mayor medida desde el ciudadano receptor que desde el aparato de producción estatal, la construcción de visiones y “doctrinas” operacionales compartidas y la existencia de ámbitos y modalidades de trabajo con interacción de los operadores y participación de los receptores son algunos de los recursos a los que puede apelarse para superar la fragmentación de la acción estatal y el predominio de perspectivas corporativas u organizacionales en la implementación. (Martínez Nogueira, 2010,35)

Ese es el sentido que les da la LOT a los planes de Ordenamiento territorial al decir que son las herramientas que darán lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y de proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social (art. 13).

En definitiva la planificación como herramienta permite al estado expresar sus intervenciones con coherencia y coordinación (Martínez Nogueira, 2010, 28) por ello tiene un rol central en la gestión del ordenamiento territorial, en cuanto tal coherencia y coordinación son objetivos de la propia LOT. La importancia del Plan de Ordenamiento territorial va de la mano de la importancia de la Planificación (Lara, 2015, pág. 41).

La LOT no solo considera a la Planificación como un instrumento sino que también la define como procedimiento⁶.

En efecto es un procedimiento según lo que establece el artículo 7 de la LOT y su naturaleza es la de ser un *procedimiento administrativo* a través del cual el estado toma decisiones que han dejado de ser (en su mayor medida) discrecionales, para ser reglamentarias. En efecto el procedimiento (en términos propios del derecho administrativo) o proceso (según el lenguaje de otras ciencias) exige información y se desarrolla en etapas que deben cumplirse de un determinado modo ya sea sucesivo o simultáneo, llevando una a la otra de un modo ordenado.

Este procedimiento exige también una *ejecución planificada*⁷ entre múltiples actores con diversas competencias involucradas en la gestión del territorio, pero además y sobre todo exige un control y seguimiento de dicha ejecución con la finalidad de efectuar oportunamente los ajustes necesarios para cumplir los objetivos que los planes quieren alcanzar.

El tratamiento de la herramienta planificación como un procedimiento administrativo de planificación, asegura su implementación por las autoridades administrativas (Lara, 2015, 48)

⁶ Es el caso del Artículo 7 de la LOT que enumera como instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial a todos los planes de Ordenamiento territorial: el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, el Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial, El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza y los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones ,entre otros). Pero la ley también enumera otros planes que no tienen una naturaleza territorial como el Plan estratégico de Mendoza, El Plan Ambiental Provincial (ART. 9 LOT) y los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros. Es decir que la LOT prevé distintos tipos de planes según la jurisdicción responsable y el ámbito territorial al que haga referencia.

⁷ A través del Plan de acción por resultados en materia de OT, que desarrollaremos como opción concreta al final de esta ponencia.



III. Los problemas a resolver en la gestión del territorio, la cuestión de la “inercia en la gestión territorial”.

El desarrollo del territorio mendocino ha dependido de un factor clave: la existencia de agua, la que explica el modelo de desarrollo que surge a fines del siglo XIX, en un territorio muy frágil por su clima y amenazas naturales, pero con muchas potencialidades en cuanto a la riqueza de recursos naturales y valores sociales y culturales que permitieron superar las adversidades que imponía el medio con trabajo y tesón.

Se ha privilegiado la vida en oasis de riego en donde se planifican ciudades y se desarrolla una agricultura intensiva. A más de un siglo de su existencia, el modelo no ha logrado integrar las tierras no irrigadas y se han acentuado los desequilibrios territoriales.

El desafío que plantea la LOT es lograr un desarrollo territorial sustentable a partir de la Planificación, que debe hacerse efectiva en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y en los Planes municipales de Ordenamiento Territorial, destinados a establecer el “como” debe hacerse, basándose en la identificación de problemáticas centrales, sus causas y efectos.

El diagnóstico territorial participativo, sobre el cual se diseñó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Gudiño, María Elina; Lara, Andrea Juliana y ots., 2014, punto 2.2.), permitió identificar 7 (siete) problemas estructurantes, entre los cuales se estableció uno principal que ha influido en el desencadenamiento de los demás⁸: Se trata de la ***Inercia en la gestión del territorio***, la que se caracteriza porque si bien existen muchas normativas, no todas se aplican; tampoco se planifican y coordinan las políticas y acciones que inciden en el territorio y el control que ejerce el Estado es débil.

Este diagnóstico ratificó la importancia que la LOT le asignó a la coordinación en general y en particular a la que debe existir entre Provincia y municipios.

Para vencer esa inercia, traducida en una falta notable de coordinación, sostenemos que resulta fundamental modificar los paradigmas de la gestión territorial adoptando un sistema innovador que promueva la planificación y articulación interinstitucional e intrainstitucional de las políticas y acciones que impactan en el territorio. También resulta fundamental, el control y seguimiento del impacto, para poder revisar las acciones y políticas y eventualmente reformularlas, haciendo efectivas no solo la ejecución planificada, sino también los mecanismos de evaluación y revisión que surgen de la LOT y del Reglamento de aprobación y

⁸ Las otras problemáticas son las siguientes: *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; *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; *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; *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.



elaboración del POT (Lara, Andrea; Gudiño María Elina y ots, 2013)⁹.

Entendemos que ello será posible si el Plan de Ordenamiento Territorial responde a un diseño compatible con la coherencia y la coordinación y además contiene los ejes de acción coordinada y los instrumentos que hagan efectiva esa coordinación entre Provincia y Municipios.

IV. El desafío de la coordinación entre provincia y municipios en la LOT.

la LOT contempla a la coordinación institucional como uno de sus objetivos generales, no solo el ya citado de impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, sino también el de lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferentes escalas (Art. 3)

En materia de ordenamiento territorial nos parece claro que el estado debe superar el modo sectorial, por compartimentos estancos de abordar los problemas que se presentan. El abordaje debe ser intersectorial o transversal traspasando las competencias específicas y ello en cuanto los objetivos que se persiguen no son específicos a cada una de sus estructuras burocráticas.

La coordinación Implica la confluencia coherente de políticas, programas y acciones que lleven adelante los diferentes niveles y estamentos del Estado provincial y los municipios, resultantes de la vinculación con el territorio y sus procesos de ordenamiento.

La coordinación permite reducir contradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales. Permite a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Repetto, 2010, 61)¹⁰

Se constituye en un medio privilegiado para lograr sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que requieren atención. El logro de la coordinación pro- integralidad implica, en suma, una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Repetto, 2010, 61)¹¹ Abordar la coordinación en torno al ordenamiento territorial es una gran oportunidad de mejora en la gestión pública en cuanto permite que los distintos actores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino vinculadas a un tema común, las acciones sobre el territorio. Dicha coordinación supone la existencia de un requisito fundamental: tener

⁹ Posteriormente tratado y aprobado en la tercera sesión del I Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial con modificaciones y luego aprobado por resolución 75 del año 2014 e incorporado como anexo II de la ley N° 8999 que aprobó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza.

¹⁰ Citando a Peters, Guy (1998) "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". CCMD, Research paper No 21, Canadá.

¹¹ Citando a Lerda, Juan Carlos; Jean Acquatella; y José Javier Gómez (2005) "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental", en Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.) *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.

definidas las prioridades (Repetto, 2010, 62)¹², lo que el plan de OT realiza al fijar sus 7 objetivos principales, lo que sirve para ordenar la toma de decisiones. En esta coordinación inter organizacional no priman las relaciones de jerarquía, y los esfuerzos se concentran en la interacción, la búsqueda de acuerdos, etc. (Repetto, 2010, 62)

Es un reto actual del estado y de la gestión pública el de construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales para lograr enfoques integrales, siendo la coordinación un elemento fundamental para ello.

Tal integración y coordinación es imprescindible en cuanto provincia y municipios son actores del Ordenamiento Territorial, con diversas competencias (Lara, 2015, 45), será la planificación en cuanto herramienta que expresa coherencia y coordinación la encargada de contribuir a la integración y coordinación ansiada en la norma y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial junto a los distintos planes territoriales y sectoriales, los medios para hacerla efectiva.

V. El Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta para hacer efectiva la coordinación entre provincia y municipios. Importancia del monitoreo y la evaluación.

V. a. El Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta para hacer efectiva la coordinación entre provincia y municipios.

Resolver los desafíos que presenta el Ordenamiento territorial requiere un accionar coherente, sistemático, sustentable temporalmente, se requiere un uso eficiente de recursos escasos y visión de las prioridades de la sociedad a mediano y largo plazo. Demanda una planificación que responda a los siguientes interrogantes qué, para qué, quién y cómo se coordinan las acciones en materia de ordenamiento territorial.

Como ya dijimos la planificación permite lograr coherencia y coordinación. La coherencia se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. La coherencia remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprehensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades.

La coherencia para establecer objetivos es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coherencia es una cualidad “vertical” que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política.

Por ello ha sido fundamental incorporar como columna vertebral del diseño del plan de Ordenamiento Provincial los 7 programas estructurantes que tienen por finalidad resolver los 7 problemas centrales que se presentan en el territorio y que alcanzan tanto a la Provincia como a los Municipios.

En cambio la coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano “horizontal”, interno al universo de los medios que constituyen las políticas.

¹² Citando a Garnier, Leonardo (2000) *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.



Los problemas de coherencia y coordinación se originan en distintos momentos: la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas, a los conflictos y tensiones a que da lugar su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios.

Es en la ejecución y, por lo tanto, en la coordinación, donde se manifiestan prioritariamente las restricciones y defectos de los diseños adoptados.

La necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos organizacionales o entre actores diversos en el plano social.

Puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Martínez Nogueira, 2010,19)¹³. Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales.

En el ámbito público, la coordinación es permanentemente planteada como necesidad, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política (Martínez Nogueira, 2010,19)

La descoordinación entre los distintos actores estatales es el resultado de varios factores como por ejemplo las inercias institucionales y organizacionales tendientes a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias (Martínez Nogueira, 2010,20)¹⁴

Si bien el modo más simple de lograr coordinación es la jerarquía, esta se muestra insuficiente. La coordinación llega a través de procedimientos, planes o programas, donde cada parte realiza acciones predefinidas que contribuyen al objetivo planteado, limitando la discrecionalidad. Este y otros modos que pudieran existir no son excluyentes sino complementarios y su uso depende de la actividad sobre la que se quiere desplegar la intervención.

Por ello ha sido fundamental abordar esta problemática en la instancia de ejecución del plan, estableciendo instrumentos específicos de ejecución y coordinación: los Planes operativos anuales.

V. b. Importancia del monitoreo y la evaluación.

No es posible la institucionalización sistemática de la evaluación de la gestión de gobierno ni del grado efectivo en que la coherencia y la coordinación se alcanzan, sin la presencia de cuatro elementos, que perfeccionan la acción de gobierno. (Martínez Nogueira, 2010, 33)

¹³ Citando a Echebarría, K. (2008) "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en Longo, F. y Ysa, T (eds.) *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.

¹⁴ Citando a Boston, J. (1992) "The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience", en *Governance: An international journal of policy and administration*, Vol. 5, N° 1.

En primer lugar, el **respaldo en evidencias**. Estas evidencias procuran la adecuada fundamentación de las propuestas en términos teóricos, clara y explícita delimitación de los problemas, referencias a aprendizajes de acciones ya realizadas e información de sustento para la ejecución y seguimiento de las acciones.

En segundo lugar el **uso de indicadores** para el seguimiento de la gestión y para determinar su eficiencia y eficacia. Su incorporación sistemática para la supervisión, el monitoreo y la toma de decisiones en los ámbitos públicos es relativamente reciente, al igual que los intentos de incorporarlos en instrumentos que aseguren la correspondencia entre fines, productos y acciones, como es el caso del marco lógico.

En tercer lugar la disponibilidad de **sistemas de información** sobre productos, resultados e impactos. Las administraciones públicas suelen estructurar sus tareas en función de los recursos asignados presupuestariamente. Esto es en términos de los “insumos” de la acción. Es muy frecuente que esos insumos no estén relacionados con las consecuencias buscadas, debido a que los requerimientos de la administración financiera y de las auditorías no están articulados con los mecanismos de seguimiento y evaluación de las operaciones gubernamentales.

El tránsito debido es hacia resultados y, adicionalmente, hacia resultados interagenciales. Adicionalmente, la información sigue un sendero de ida y vuelta. Es el decisor político quien define objetivos y prioridades. Es, por otra parte, el responsable de la implementación quien suministra la información sobre su logro y acatamiento. Esta situación es una de asimetría que requiere no sólo diseños sino calidades institucionales y controles sociales, de manera que los sistemas que se establezcan superen el plano de lo ritual o simbólico, para constituirse en auxiliares de buen gobierno.

Por último establecer **criterios de prioridad y relevancia**. Centrar la formulación y el seguimiento de muy numerosos objetivos y metas es, de este modo, un síntoma de ausencia de prioridades ciertas y de baja comprensión de las articulaciones estratégicas entre las diversas acciones de gobierno. Demasiadas metas también desvían a los decisores políticos de las cuestiones más críticas y estratégicas. Esto no facilita la labor de planificación sino que, por el contrario, la hace más exigente, ya que la síntesis sólo puede ser el resultado de una elevada capacidad analítica. Adicionalmente, como muchos de los objetivos y metas pasan a ser responsabilidades de distintos actores gubernamentales, esto exige mecanismos de formulación conjunta de políticas y de coordinación entre agencias.

VI. Diseño y contenido del Plan provincial de Ordenamiento Territorial para la coherencia y la coordinación entre Provincia y Municipios.

La gestión del territorio para ser verdaderamente planificada requiere regular la gestión estatal en un sentido vertical y transversal, que permita articular las competencias atribuidas a los actores del ordenamiento jurídico.

La gestión territorial planificada, es decir llevada adelante a partir de Planes, exige esfuerzos adicionales cuando coexisten en el territorio autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En estos casos es necesario que el plan contenga un diseño que armonice las nuevas competencias vinculadas con la planificación del territorio y las competencias establecidas en el resto del ordenamiento jurídico de un modo coherente y coordinado.

Siguiendo esas pautas el texto del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado por



ley Nº 8999, además de sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo territorial, establece acciones tendientes a la resolución de siete problemas estructurantes que definen los siete objetivos fundamentales junto a una serie de instrumentos y ejes de coordinación entre provincia y Municipios.

En particular respecto a los municipios hemos destacado hace tiempo, cuales son a nuestro criterio los principales ejes de articulación o coordinación para la elaboración y ejecución del ordenamiento territorial de la Provincia de Mendoza y en sus municipios, los que deben ser contenidos en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial: 1) La *unicidad de los criterios técnico- científicos* en todo el territorio provincial de conformidad; 2) La *definición y aplicación uniforme de los instrumentos* territoriales y económicos, los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de ejecución y control. 3) La *homogeneidad procedimental* tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los que deberán ser uniformes en todo el territorio de la Provincia (Lara, 2015, 49)

Los tres ejes consignados supra realizan las previsiones del artículo 11 de la Ley No 8051 que constituyen su fundamento. El artículo citado "Criterios para la elaboración de Planes" establece que: "Se adoptarán criterios uniformes en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, proponiendo a través de una reglamentación específica la utilización de un lenguaje común, en lo atinente a caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información y su tratamiento respectivo...". (Lara, 2015, 49)

En definitiva el plan tiene coherencia en cuanto su diseño contiene programas específicos que responden a objetivos específicos, junto con procedimientos, instrumentos de gestión, ejecución, complementación y evaluación uniformes para todo su territorio.

VII. El Plan de Acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial como instrumento de coordinación y complementación en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial¹⁵

Vimos antes que el momento de la coordinación es la ejecución, por ello es necesario contar con adecuados instrumentos de coordinación para esta etapa.

Para ello creemos en la necesidad de realizar una ejecución planificada de frecuencia anual con vinculación presupuestaria orientada a resultados, que permita coordinar la ejecución municipal con la Provincial y también el actuar entre los distintos organismos del ejecutivo provincial en clave territorial.

La gestión por objetivos y resultados constituye una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que se basa en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades para conseguirlos.

A diferencia de las formas tradicionales de gestión, preocupadas por el cumplimiento de las normas y procedimientos, la gestión por objetivos y resultados le asigna especial importancia a la relación impactos-resultados-productos-recursos.

En esta forma de gestión la organización dirige sus acciones hacia sus objetivos y las complementa con un conjunto de señales, que se denominan indicadores, destinadas a

¹⁵ Responde al Art. 37 del Reglamento del PPOT.



reconocer las acciones realizadas en pos del logro de los objetivos planteados. Tales indicadores manifiestan una de las principales características del sistema: la medición.

Es en esta instancia operativa donde deberán establecerse las metas de corto, mediano y largo plazo y los indicadores que permitirán implementar los mecanismos de evaluación que tanto la LOT como el Reglamento para la elaboración y aprobación del Plan establecen.

Señalan Repetto y Rodríguez Larreta que en la Argentina se han desarrollado diversos esfuerzos para llevar adelante la gestión por resultados, contribuyendo a ello un marco normativo propicio¹⁶ (Rodríguez Larreta, Repetto, 2000, 3)

Proponen sobre la base de la experiencia comparada como principales herramientas para la implementación de la gestión por resultados los “planes de acción de las organizaciones de largo plazo y los de corto plazo como modo de operativizar aquéllos los primeros han de llamarse Planes Estratégicos y los segundos Planes Operativos...”

Así los Planes Operativos Anuales establecerán los objetivos de corto plazo enunciados en términos claros, representaran metas cuantificadas y fijaran plazos de ejecución, de modo de permitir una evaluación de cumplimiento y alcance preciso y orientado a resultados.

Señalan que resulta imprescindible la presencia de los siguientes elementos en cada Plan Operativo Anual: • Objetivos y metas cuantificadas, describiendo programas y proyectos que se implementarán para alcanzarlos e incluyendo una nómina de los recursos necesarios para alcanzarlos • Indicadores de éxito para cada una de las metas fijadas, describiendo mecanismos de evaluación. • Plazos estimativos de ejecución de cada una de las metas fijadas. (Rodríguez Larreta, Repetto, 2000, 25)

Los planes operativos anuales tiene así la finalidad de coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

En función de estas premisas hemos propuesto hace tiempo la incorporación al Plan Provincial de Ordenamiento territorial¹⁷, como uno de los instrumentos de coordinación y complementación¹⁸ del Plan de acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial cuya finalidad es coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

Por la importancia que tiene el modo en que se gestione, ejecute y se controle esa ejecución para el logro de las finalidades del Plan, se ha propuesto esta modalidad de gestión de modo concreto y como un instrumento: es decir una herramienta que permitirá cumplir aquellas finalidades y no como un mero proyecto.

Se trata de instrumentos que actúan complementariamente al Programa de “Coordinación de Políticas Públicas vinculadas al Territorio” y al resto de los Instrumentos de “Gestión, Ejecución

¹⁶ Se refiere a la Ley 24156, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional; Ley 24629 y Decreto 928/96.

¹⁷ La iniciativa fue volcada en la Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza en el marco de la ley de usos de suelo N° 8051, 2014, Gudiño, María Elina; Lara, Andrea Juliana y ots. Mendoza. UNCuyo, Conicet y fue receptada en la versión aprobada del Plan de Ordenamiento Territorial por la ley N° 8999.

¹⁸ Responde al Art. 37 del Reglamento del PPOT. Estos instrumentos definen las pautas mediante las cuales se articulará y coordinará en todos y cada uno de los niveles, la implementación del PPOT. También permitirán efectuar el deslinde de competencias entre los distintos organismos y jurisdicciones.



y Control¹⁹.

Como dijimos antes esta forma de gestión supone el control de las metas que se fijan, por ello se propone su anualidad concordantemente con la planificación presupuestaria y con los controles externos especialmente la auditoria externas. De esta manera, se asegura el control anual interno, cuyos resultados servirá de base a las subsiguientes auditorías externas.

Debe ser elaborado por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial a través de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), en función de las directrices, lineamientos, programas, subprogramas y proyectos estructurantes previstos en el PPOT.

Este Plan de Acción deberá contener las metas a las que cada organismo se compromete a cumplir de manera conjunta a los fines del PPOT, mientras que la APOT deberá obtener un cronograma de acciones a implementar en el corto, mediano y largo plazo, definiendo indicadores para hacer su seguimiento. Por otra parte generará la necesidad de que cada organismo con incumbencia territorial desarrolle sus propios planes de acción sobre lo comprometido.

La elaboración propia pero “colaborativa” y “coordinada” de los planes anuales por parte de todos los sujetos responsables del Ordenamiento Territorial y además del Departamento General de Irrigación y los representantes del Poder Legislativo, asegura la complementación y la coordinación que la LOT exige y que refieren los artículos 36 y 37 del Reglamento para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Se da respuesta así a las exigencias contenidas en el artículo 39 y 54 de la LOT. El diseño propuesto contribuye además a cumplir los objetivos que se propone la LOT, en su artículo 3o inc. f) y g).

Tales planes debe ser elaborados según los siguientes principios²⁰: Optimización de recursos-productividad: aplicando criterios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y en función de la obtención de los resultados; Innovación tecnológica: incorporando las tecnologías de la información y comunicación y potenciando las relaciones interinstitucionales en las áreas que comparten acciones y tareas concurrentes; Transparencia: brindando información oportuna relativa al uso de los recursos, al desempeño alcanzado, a los criterios y las acciones adoptadas por los servidores públicos; Calidad de servicios: incorporando las nuevas tecnologías de gestión con la finalidad de incrementar la eficacia, eficiencia y la productividad; Participación y control ciudadano: a través de mecanismos de participación y control ciudadano sobre la gestión y el desempeño institucional²¹; Metas e indicadores; Adecuación de procedimientos en función de la coordinación que requieren los programas definidos en el PPOT y finalmente Complementariedad y/o coordinación con Planes de Acción de otros organismos.

Bibliografía:

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOT) N° 8051 Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

¹⁹ Punto 5.1.1

²⁰ Según la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG). Sistema de Gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público. Buenos Aires, Argentina.

²¹ De conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la LOT

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley que aprueba el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial N° 8999 Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

Ángel, Héctor SANÍN, 1999. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación). Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL

GUDIÑO, María Elina; Lara, Andrea Juliana y ots., 2014 Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza en el marco de la ley de usos de suelo N° 8051, Mendoza. UNCuyo, Conicet.

LARA, Andrea; Gudiño Maria Elina y ots, 2013, Reglamento del plan de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, en el marco de la ley de usos de suelo N° 8051, Mendoza, Proyecto PID 08/09 – ANCPyT.

LARA, Andrea Juliana; Pujol, Irene, 2014. Las limitaciones a la propiedad y al dominio establecidas en interés público, su importancia en el ordenamiento territorial y urbanístico con especial referencia a la ley N° 8051 de la provincia de Mendoza, en Dimensiones Jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la Ley de Mendoza, Mendoza, Editorial Ediunc, UnCuyo.

LARA, Andrea Juliana, 2015. Ordenamiento Territorial como procedimiento administrativo: El Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, Revista Proyección, Volumen VIII-Edición N°16.

LARA, Andrea Juliana, 2015. Un intento de llevar razonabilidad al Ordenamiento Territorial. Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza, Argentina en EL RETO DE LA PLANIFICACIÓN Y OBSERVACIÓN TERRITORIAL EN IBEROAMÉRICA PARA EL SIGLO XXI: DINÁMICAS, PROCESOS, EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS. Portugal. Lisboa. Workshop. IV WORKSHOP DE LA RIDOT. Rede Iberoamericana de Observação Territorial.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, 2010. La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias en LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. http://www.academia.edu/6186335/LOS_DESAFÍOS_DE_LA_COORDINACIÓN_Y_LA_INTEGRALIDAD_DE_LAS_POLÍTICAS_Y_GESTIÓN_PÚBLICA_EN_AMÉRICA_LATINA

PEREZ HUALDE, Alejandro, 2014. La organización intermunicipal y el ordenamiento territorial en DIMENSIONES JURÍDICAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY DE MENDOZA, Mendoza, Ediunc, UnCuyo. Repetto, Fabian, 2010. Coordinación de políticas sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas en LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.

http://www.academia.edu/6186335/LOS_DESAFÍOS_DE_LA_COORDINACIÓN_Y_LA_INTEGRALIDAD_DE_LAS_POLÍTICAS_Y_GESTIÓN_PÚBLICA_EN_AMÉRICA_LATINA

RODRIGUEZ LARRETA Horacio y REPETTO Fabián, 2000. Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social. Documento 39. <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt39.PDF>

