

# Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial en Argentina: observaciones en torno a la incorporación de la dimensión ambiental

CECILIA ERBITI

Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos – CIEP. Facultad de Derecho/Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – UNCPBA  
ceciliaerbiti@gmail.com

## RESUMEN

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015) se instrumentó la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT), que permitiría avanzar hacia un modelo de país donde cada habitante y su comunidad lograra, entre otras metas, alcanzar la sustentabilidad ambiental del territorio.

En este marco, el artículo tiene como objetivo analizar la incorporación de la dimensión ambiental de la sustentabilidad en la trayectoria de formulación de los tres componentes de la PENDOT: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia para el Desarrollo Territorial; Plan Estratégico Territorial; y Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento del Territorio.

El estudio realizado aporta al conocimiento de las debilidades detectadas en el proceso de ordenamiento territorial que afectan al bloque ambiental asociado al mismo; ellas son: cierta incoherencia en la lógica políticas/objetivos/estrategias; inconsistencias conceptuales y metodológicas en la elaboración del Modelo Territorial Actual e incongruencia entre este último y el Modelo Deseado de Territorio.

**PALABRAS CLAVE:** Argentina; Política Nacional de Desarrollo Territorial; dimensión ambiental

....

Recepción: 15/08/2017 | Evaluación: 09/10/2017 | Aceptación: 30/11/2017

## **ABSTRACT**

### **NATIONAL POLICY AND STRATEGY FOR DEVELOPMENT AND TERRITORIAL PLANNING IN ARGENTINA: COMMENTS ON THE INCORPORATION OF THE ENVIRONMENTAL DIMENSION**

During the governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015), the National Policy and Strategy for Development and Territorial Planning (PENDOT) was implemented. This policy would make it possible to move towards a model of a country where each inhabitant and their community manage to achieve, among others, the environmental sustainability of the territory.

In this framework, the article aims to analyze the incorporation of the environmental dimension of sustainability in the trajectory of the formulation of the three components of PENDOT: Information, Linkage and Assistance System for Territorial Development; Territorial Strategic Plan; and Preliminary Draft for the National Law of Territorial Planning.

The present study contributes to the knowledge of the weaknesses detected in the territorial planning process, that affect the associated environmental block. They are: a certain incoherence in the policies / objectives / strategies logic; conceptual and methodological inconsistencies in the devising of the Current Territorial Model and an incongruity between the latter and the Desired Model of Territory.

**KEYWORDS:** Argentina; National Policy of Territorial Development; Environmental dimension

.....

## RESUMO

### POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL: OBSERVAÇÕES RELATIVAS À INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL

Durante os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), implementou-se a Política e Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial (PENDOT), que possibilitaria avançar para um modelo de país onde cada habitante e sua comunidade consiga, entre outros aspectos, alcançar a sustentabilidade ambiental do território.

Neste contexto, o artigo pretende analisar a incorporação da dimensão ambiental da sustentabilidade na trajetória de formulação dos três componentes do pendot: Sistema de Informação, Ligação e Assistência ao Desenvolvimento Territorial; Plano Estratégico Territorial; e Anteprojecto de Lei Nacional de Ordenamento do Território.

O estudo realizado contribui para o conhecimento das deficiências detectadas no processo de ordenamento territorial que afetam ao bloco ambiental associado a ele; eles são: uma certa incoerência na lógica política / objetivos / estratégias; inconsistências conceituais e metodológicas na elaboração do Modelo Territorial Atual e incongruência entre este e o Modelo Desejado de Território.

**PALAVRAS-CHAVE:** Argentina; Política Nacional de Desenvolvimento Territorial; dimensão ambiental

....

## Introducción

En Argentina, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007) y, posteriormente, en el de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), estuvo presente la revalorización del rol que le cabe al Estado y, en consecuencia, a la planificación respecto del territorio. Desde esta perspectiva, se destaca la importancia de crear un nuevo modelo de organización territorial para el desarrollo del país en función de objetivos y metas comunes. Este escenario promovió la generación de un nuevo paradigma que reconocía dos vectores fundamentales: el impulso al crecimiento económico con soberanía política, asentado en el proceso de integración regional como plataforma de inclusión en la economía global y la implementación de políticas que impulsen procesos de desarrollo sostenible, lo cual sintetiza los conceptos de equidad social y sustentabilidad ambiental de los territorios nacionales (Oporto, 2008).

En 2004, cuando se produjo un avance significativo en materia de política territorial a nivel nacional con la publicación del documento «Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial» y la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP)<sup>1</sup> en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MINPLAN), se hizo posible la institucionalización de la temática con un rango hasta ese momento ausente de la estructura gubernamental del país. Así quedó definido el objetivo general de la Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT), el modelo de país que se pretendía construir hacia 2016 y la estrategia e instrumentos que permitirían alcanzarlo.

Esta política se materializó en la elaboración de un conjunto de documentos que muestran planes, programas y estudios concretos enmarcados en un proceso que contemplaba tanto las demandas urgentes del corto plazo como las visiones de desarrollo del largo plazo. La lectura de las publicaciones a las que se pudo acceder disparó numerosos interrogantes que surgen en la trayectoria de los avances realizados en el

---

1 Creada por Decreto 1824/2004, dicha Subsecretaría tiene como finalidad poner en marcha una política de desarrollo territorial estratégico, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social.

período 2004–2015. En este contexto, el primer paso para abordar el complejo universo de la PNDT es seleccionar una cuestión que se considera relevante a ser indagada. En la presente contribución, la atención está centrada en la siguiente pregunta: ¿cómo se incorpora la dimensión ambiental en la PNDT durante el período 2004–2015?

La respuesta conlleva, en principio, a exponer sintéticamente las referencias conceptuales y metodológicas y, posteriormente, a desarrollar el análisis de la PNDT sobre la base de los criterios seleccionados. Por último, se presentan los comentarios finales que se derivan de la exposición del trabajo.

### **Referencias conceptuales y metodológicas**

El tema que se desarrolla en este artículo amerita efectuar ciertas precisiones sobre el significado de los conceptos utilizados y la metodología empleada en la investigación. No se pretende en modo alguno desplegar una discusión teórica; se trata de explicitar el sentido en el que se van a emplear los respectivos términos así como de dar cuenta de la estrategia metodológica utilizada para responder al interrogante indicado precedentemente.

#### **Referencias conceptuales**

Aunque se observan coincidencias respecto de la necesidad e importancia de considerar criterios ambientales en la formulación de políticas públicas y en el diseño de instrumentos de planificación, el debate está plenamente vigente porque persisten dudas acerca de cuándo y cómo incorporarlos. Eludiendo un campo de discusión sugerente y complejo que puede ser abordado desde perspectivas diferentes, conviene recordar que el concepto de sustentabilidad se funda en el reconocimiento de los límites y potencialidades de la naturaleza, así como la complejidad ambiental, lo cual inspira una nueva comprensión del mundo para enfrentar los desafíos de la humanidad en el tercer milenio. Para definir la noción de sustentabilidad, Durán propone considerar todas sus dimensiones<sup>2</sup> de manera arti-

---

2 La autora define las siguientes dimensiones de la sustentabilidad: ecológica o ambiental, social, económica, geográfica o territorial, cultural y política.

culada; de lo contrario, se cae en reduccionismos inconducentes. Dado que en este artículo la atención está centrada en la dimensión ambiental, la autora antes citada señala que esta

promueve la protección de los recursos naturales necesarios para la seguridad alimentaria y energética y, al mismo tiempo, comprende el requerimiento de la expansión de la producción para satisfacer a las poblaciones en crecimiento demográfico. La dimensión ambiental de la sustentabilidad está condicionada por la provisión de recursos naturales y de servicios ambientales de un espacio geográfico. Es posible advertir que si bien la abundancia de recursos naturales no garantiza el carácter endógeno del desarrollo sustentable; no hay duda que constituye el potencial básico del desarrollo territorial. (2010:2)

Asimismo, la sustentabilidad ambiental viene definida por el respeto a la «capacidad de carga de los ecosistemas», concepto que

define la relación entre los ecosistemas y las actividades expresadas en términos de vocacionalidad, compatibilidad o incompatibilidad y representa la concertación entre los dos elementos que intervienen en la dialéctica conservación–desarrollo: la aptitud o potencialidad y el impacto o fragilidad. (Gómez Orea, 2007:232)

Esta noción también puede expresarse como «capacidad de carga del territorio», la cual se forma incorporando a la anterior los riesgos naturales.

En este marco, un aspecto fundamental que es necesario tener presente es el político. No hay incorporación de la dimensión ambiental si el tema no se asume como sujeto político que otorgue jerarquía y prioridad a la toma de decisiones. Es indispensable ubicar dicha dimensión en este contexto para analizar la viabilidad de las políticas públicas, especialmente las vinculadas al ordenamiento territorial y a la planificación ambiental. En este sentido, Gudiño aclara que estas dos formas de hacer planificación guardan estrecha relación, pero no son lo mismo.

La Planificación Ambiental es la encargada de operativizar acciones tendientes a proteger los componentes o ámbitos vulnerables o estimados como valiosos por la sociedad, a reparar los componentes o ámbitos dañados, a minimizar cargas ambientales y prevenir acciones que potencien el bienestar psíquico y la salud humana. Por otra parte, el Ordenamiento Territorial es una forma de hacer planificación que involucra los aspectos económicos, sociales y ambientales. Es decir que ordena activi-

dades o usos del suelo, asentamientos humanos, infraestructuras y equipamientos. Es una forma de planificación que debe velar por el bien común y promover el desarrollo sustentable, sostenible y socialmente más equitativo. (2009:28)

El proceso de elaboración de un plan consta, según Gómez Orea (2007), de tres fases: a) el análisis territorial o información y diagnóstico sobre el sistema objeto de estudio: implica conocimiento e interpretación de la realidad para detectar problemas, oportunidades y condicionantes. Esta tarea se desarrolla en dos pasos: en primer lugar, se elaboran los diagnósticos sectoriales de cada uno de los cuatros subsistemas que conforman la realidad territorial: medio físico, población y actividades productivas y relaciones sociales, sistema de asentamientos e infraestructuras y marco legal e institucional; en el segundo paso se procede a la integración de estos en un diagnóstico conjunto.<sup>3</sup> En esta fase hay que destacar que el diagnóstico del medio físico siempre debe pasar por la determinación de la potencialidad, fragilidad y capacidad de carga del territorio.<sup>4</sup> Este último, como se anticipó, es un concepto central en la comprensión de la dimensión ambiental de la sustentabilidad. b) La planificación territorial que incluye la definición de los objetivos a conseguir y las propuestas para alcanzarlos. Esta actividad supone identificar objetivos concretos a partir del diagnóstico realizado, analizar las relaciones verticales y horizontales entre ellos, determinar el orden de prioridad y definir un sistema compatibilizado de objetivos. A partir de aquí es posible establecer las propuestas y actuaciones a fin de buscar soluciones dirigidas a conseguir dichos objetivos. Aquellas pueden someterse a un proceso de depuración para seleccionar el conjunto compatibilizado de medidas que el plan adopta; ellas son básicamente de tres tipos: de regulación, de intervención positiva y de gestión.<sup>5</sup> c) La gestión territorial o aplicación de las citadas propuestas de acuerdo con lo establecido en las determinaciones del plan, consiste, además, en

---

3 Los instrumentos más utilizados son: representación cartográfica en un modelo del sistema territorial, árboles de problemas y potencialidades y análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

4 Para su determinación el autor clasifica las opciones metodológicas en: modelos sistemáticos (modelo impacto/aptitud y modelo de agregación de capacidad de carga por factores) y modelos no sistemáticos o empíricos.

5 A estas hay que agregarle instrumentos relativos a la evaluación ambiental: Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Territorial.

identificar o diseñar un ente gestor, implementar un programa de puesta en marcha y de seguimiento y control y calcular el presupuesto para la gestión.

Las fases que se describieron brevemente son las tres clásicas en la elaboración de un plan; su materialización compete no solo a las autoridades sino que requiere la movilización de los agentes socioeconómicos y de la población en general. Sin embargo, la consecución de sistemas territoriales ambientalmente sustentables y socioeconómicamente eficientes demanda planteamientos integrados; esto es, calidad en la gestión pública y coordinación administrativa.

Cada país tiene (cuando lo tiene) su propio sistema de instrumentos o figuras de planificación; la existencia del mismo, su carácter y la forma en que se aplica, se suelen asociar al grado de desarrollo socioeconómico y de comportamiento cívico de la sociedad. Por ello es necesario asumir la complejidad e incertidumbre que se deriva de su dimensión política y democrática, de las diferentes formas que adoptan los instrumentos y los procedimientos para ponerlo en práctica y también de los cambiantes estados de la cuestión sobre la interpretación de la realidad territorial objeto de planificación (Galiana y Vinuesa, 2010).

### Referencias metodológicas

La pregunta que guía esta investigación es: ¿cómo se incorpora la dimensión ambiental en la PNDT durante el período 2004–2015? Las referencias conceptuales planteadas en los párrafos precedentes permiten organizar el conocimiento y orientar la investigación; sin embargo, la respuesta exige definir los aspectos centrales del proceso metodológico empleado.

En primer lugar, hay que destacar que la investigación de políticas hace uso de metodologías específicas, describe fenómenos y determina relaciones entre ellos a partir de la delimitación de un problema concreto. Su foco de atención es el contenido de las políticas entendido como el objeto particular que la política pretende afectar y las acciones efectivamente realizadas para ello (Martínez Nogueira, 1995). Tan importante como el contenido es contar con criterios que resguarden los estándares de calidad del diseño de la política pública. Analizar este último tiene como objetivo examinar la calidad del diagnóstico que sirvió para establecer la política pública, constatando la adecuación entre los objetivos

planteados y los problemas detectados en el estudio de necesidades. Para ello es decisivo determinar aquellos criterios que permitan referenciar la mencionada calidad del diseño. De los diversos criterios que se utilizan para analizar las políticas públicas, a continuación se definen solo los seleccionados para este trabajo: a) Relevancia: se corresponde con la evaluación de la calidad y veracidad del diagnóstico utilizado en la formulación de una política pública. Ello posibilita analizar cómo se definieron y priorizaron los problemas, identificar el alcance de los mismos y examinar la metodología utilizada en el planteamiento de la política pública o programa. b) Coherencia: se refiere al grado de correspondencia lógica que existe entre los distintos niveles de la intervención, desde la fundamentación de la política hasta las distintas unidades de intervención que operacionalizan esos principios y fundamentos.

Considerando estos aspectos metodológicos generales, es preciso definir cómo se aplican a la presente investigación. El contenido de la política pública que se analiza es la dimensión ambiental de la sustentabilidad que se incorporó en la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT) y en sus tres instrumentos centrales: el Plan Estratégico Territorial (PET), el Atlas ID (Indicadores de Desarrollo Territorial) y el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento del Territorio. Tomando como referencia este contenido, el diseño se analiza en función de la calidad del diagnóstico ambiental y la correspondencia lógica que existe, en dicha materia, entre los distintos niveles e instrumentos de intervención. Para concretar esta actividad se definieron los siguientes criterios:

- Coherencia entre logros esperados, políticas y objetivos: grado de concordancia lógica que se verifica (o no) entre uno de los «logros esperados» de la PENDOT —promover la sustentabilidad ambiental del territorio—; las políticas que necesariamente deben acompañar este logro y los objetivos en los cuales se va a centrar el PET. Este criterio también permite constatar si dichos objetivos se materializan en programas y proyectos en la trayectoria de los avances del PET y de los restantes instrumentos de la PENDOT.
- Relevancia: se analiza la calidad de la caracterización ambiental en la elaboración del Modelo Territorial Actual (Avance I del PET). Los problemas ambientales se estudian en función de sus atributos, relaciones y jerarquización. Simultáneamente, se examina la pertinencia y consistencia en el desarrollo de las metodologías empleadas en dicha caracterización.
- Coherencia entre el Modelo Actual y el Modelo Deseado del Terri-

torio: grado de concordancia lógica que se verifica (o no) entre la caracterización ambiental (Modelo Actual) y los objetivos y estrategias específicas para alcanzar el Modelo Deseado de Territorio.

Las fuentes seleccionadas para el desarrollo de la presente investigación están constituidas por los siguientes documentos oficiales: «Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial» (MINPLAN, 2004), «Plan Estratégico Territorial» (SSPTIP, 2008, 2010, 2011 y 2015), «Atlas ID» (SSPTIP, 2015) y «Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento del Territorio» (COFEPLAN, 2010).

### **Política Nacional de Desarrollo Territorial**

El gobierno nacional, atento a sus compromisos sociales y políticos con la sociedad argentina definió, en 2004, la Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT) que se dio a conocer con la publicación del documento «Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial». El mismo presenta un breve diagnóstico de la situación territorial del país, el objetivo general de dicha política, los «logros esperados» en el modelo de país y la estrategia e instrumentos para ponerla en marcha. El mecanismo de intervención permanente es el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), concebido como un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí, orientado al cumplimiento de los objetivos de la PNDT. A través del SiNDOT se desarrolla una metodología de trabajo asentada en tres componentes básicos: el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia para el Desarrollo Territorial (SIVAT), el Plan Estratégico Territorial (PET) y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio (MINPLAN, 2004).

A partir de la publicación del documento «Argentina 2016», la SSPTIP desplegó diversas estrategias que permitieron darle continuidad al proceso de planificación y modelar un abordaje metodológico que viabilizó la concreción de los objetivos buscados. En esta trayectoria quedaron documentados los avances en la formulación e implementación de los instrumentos del SiNDOT que, en orden cronológico, son los siguientes:

- Avance I del PET (2007): a partir del trabajo realizado por cada jurisdicción provincial respecto a la situación de su territorio en 2004 y del modelo que aspiraban construir en consonancia con objetivos colectivos, la Subsecretaría elaboró un diagnóstico sintético o Modelo Actual del Territorio Nacional. Cimentado en estos conocimientos, se plantearon tres grandes objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial que, articulados ente sí, constituyeron los fundamentos para la construcción del Modelo Territorial Deseado. Cada uno de estos objetivos, como se verá más adelante, se desagregan en estrategias específicas orientadoras de las actuaciones necesarias para alcanzarlos. Finalmente, se definió una cartera preliminar de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura identificados como fundamentales para concretar los lineamientos establecidos.
- PET Bicentenario (2010): luego de una síntesis de los resultados alcanzados en el Avance I, la SSPTIP dio a conocer los contenidos preliminares del Avance II. Las iniciativas de este último se agruparon en dos componentes principales: las vinculadas con el fortalecimiento institucional dirigidas a consolidar la planificación territorial como política de Estado y a fomentar la difusión y formación de consensos en torno al PET; y las referidas a la producción de planes y estudios específicos que provean herramientas útiles para la toma de decisiones.
- Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (2010): fue elaborado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN);<sup>6</sup> el mismo propone un marco de previsibilidad que asegure un uso sostenible del territorio, respetando las competencias y legislaciones existentes a nivel nacional, provincial y local y las iniciativas futuras. Pretende garantizar derechos fundamentales, generando un territorio más integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo y; en este sentido, el Anteproyecto fortalece la planificación como herramienta de gestión en todos los niveles de gobierno para lograr estos objetivos, estableciendo principios básicos y recuperando instrumentos de ordenamiento existentes.

---

6 En este organismo se encuentran representadas las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional, con el objetivo de coordinar el desarrollo, la articulación y la armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.

- Avance II del PET (2011): el segundo ciclo de trabajo dio como resultado la publicación de este avance que estuvo centrado en tres temas relevantes: sistematización del proceso de identificación y ponderación de proyectos estratégicos de infraestructura,<sup>7</sup> Programa Argentina Urbana y programas y planes de integración bilateral y multilateral.
- Avance III del PET (2015): da a conocer los rasgos fundamentales de la experiencia llevada a cabo en los últimos años, las distintas modalidades de planificación del territorio y las herramientas para viabilizar los objetivos buscados. La publicación se estructura en cuatro secciones: planificación estratégica de la inversión pública, integración territorial internacional, síntesis de experiencias de planificación y ordenamiento territorial e investigación y estudio del territorio.
- Atlas de Indicadores de Desarrollo Territorial (ATLAS-ID), (2015): es una plataforma online que permite visibilizar fenómenos y procesos del territorio nacional a través de indicadores complejos. Esta iniciativa se articula con la conformación de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDERA-SIG), en línea con las posibilidades que otorga el avance tecnológico en materia de sistemas información geográfica.

Asimismo, en el ámbito de la SSPTIP, se desarrollaron otros programas de trabajo cuyos documentos no serán analizados en este artículo, aunque contribuyen a afianzar la política territorial del país. Entre ellos se destacan las publicaciones resultantes de la ejecución del Programa de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres<sup>8</sup> que, desde el año 2009, se integra como componente del PET.

Teniendo en cuenta que el objetivo de esta ponencia es analizar la incorporación de la dimensión ambiental en la PNDT, a continuación se desarrolla dicho análisis sobre la base de los criterios definidos y aplicados a los documentos seleccionados en la metodología.

---

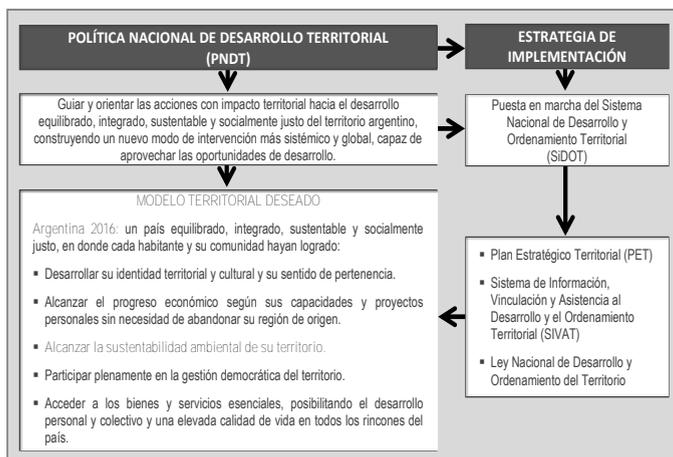
7 Este trabajo se materializó en el Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos (SIPPE), una plataforma unificada que permite analizar la consistencia de los modelos territoriales y las carteras de proyectos estratégicos y ponderar su impacto en el territorio.

8 Se inicia en 2006 con la firma de un proyecto de cooperación técnica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la temática y, en 2009, se incorpora el Programa de Reducción de Riesgo de Desastres como un componente del PET.

## Incorporación de la dimensión ambiental en la PNDT

La incorporación de variables ambientales en las políticas de desarrollo territorial, por su relación directa e ineludible con la sustentabilidad de los procesos de desarrollo, suscita creciente interés en los distintos actores sociales que influyen con sus decisiones en la planificación del territorio.

El documento «Argentina 2016» destaca que toda política requiere de estrategias e instrumentos para ponerse en marcha y generar los efectos deseados. Como se anticipó, la PNDT crea el SiNDOT como estrategia básica de intervención cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. La Figura 1 presenta la organización de la PNDT (MINPLAN, 2004:25):



Fuente: Documento «Argentina 2016» (MINPLAN, 2004).

Figura 1. Estrategia e Instrumentos de la PNDT

Como puede observarse, la PNDT propone avanzar hacia un desarrollo «equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino» y, en ese marco, el modelo territorial deseado apunta a lograr que cada habitante y su comunidad hayan alcanzado «la sustentabilidad ambiental del territorio» (MINPLAN:21). Ambos asuntos remiten a una primera observación: existe consenso en que la política territorial constituye un instrumento básico para alcanzar el desarrollo sustentable, entendiendo al ordenamiento territorial como un plantea-

miento integrado llamado a ser el marco de referencia para la coordinación del desarrollo económico y social de los países (Gómez Orea, 2007); sin embargo, aunque la sustentabilidad ambiental queda integrada a los objetivos específicos de cada uno de los componentes del SiNDOT, la misma está insuficientemente incorporada en las actuaciones (programas, proyectos, estudios, etc.) asociadas a cada uno de ellos y, en consecuencia, atenta contra el cumplimiento de los resultados de la PNDT. A ello se agrega que, cuando se revisa el Glosario de Términos del documento «Argentina 2016», la expresión desarrollo sustentable queda reducida a: «nivel de desarrollo alcanzable en la actualidad, sin hipotecar las condiciones de vida de las generaciones futuras» (MINPLAN:40). Esta definición, ambigua e incompleta, se refuerza con la inexistencia de una noción de sustentabilidad ambiental que oriente la lectura del documento.

### **Coherencia entre logros esperados, políticas y objetivos del PET**

La observación anterior posibilita ingresar al análisis del primer criterio adoptado en este trabajo: coherencia entre logros esperados, políticas y objetivos del PET. La Figura 2 muestra las políticas y los objetivos sobre los cuales se va a centrar el PET en el período 2004–2008, sobre la base de los «logros esperados» en el Modelo de País Argentina 2016.<sup>9</sup>

---

9 La Figura 2 muestra solo las políticas y objetivos del PET vinculados con la sustentabilidad ambiental. Este logro se completa con otros cuatro: 1) desarrollar la identidad territorial, cultural y el sentido de pertenencia; 2) impulsar el progreso económico para que las personas y sus comunidades alcancen sus proyectos de vida sin necesidad de abandonar la región de origen; 3) impulsar la participación comunitaria en la gestión democrática del territorio; 4) posibilitar el acceso a la población a los bienes y servicios esenciales en todos los rincones del país.

LOGROS ESPERADOS EN EL MODELO DE PAÍS "ARGENTINA 2016"	POLÍTICAS	OBJETIVOS DEL PET
3. Promover la sustentabilidad ambiental del territorio	a. Capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseñar e implementar estrategias y programas de capacitación y sensibilización ambiental a través del sistema educativo formal y no formal y de redes de organizaciones no gubernamentales.</li> <li>▪ Identificar y consolidar las redes de educación ambiental de nivel local y regional para promover el uso sustentable del territorio</li> </ul>
	b. Mejorar los conocimientos en torno a los recursos naturales y ambientales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidar una red nacional de investigación, información y promoción ambiental con la participación con los organismos de ciencia, tecnología y ONGs.</li> <li>▪ Realizar estudios sobre capacidad portante de los ecosistemas y/o diseñar estrategias con organismos competentes para su evaluación, en base a la identificación y/o diseño de inventarios de recursos naturales y ambientales y sus posibilidades de desarrollo.</li> <li>▪ Realizar estudios sobre el deterioro ambiental que provocan y provocarán las diferentes actividades económicas actuales y futuras.</li> </ul>
	c. Incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas transversales en todas las políticas y acciones territoriales públicas y privadas a nivel nacional, provincial y local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseñar e implementar programas de capacitación al personal del sector público en la temática ambiental</li> <li>▪ Mejorar el marco legal ambiental en todas las jurisdicciones nacionales</li> <li>▪ Implementar acciones de fortalecimiento en las administraciones públicas en sus diversos niveles para que puedan administrar los procesos ambientales de sus respectivos territorios.</li> </ul>
	d. Organizar y proteger el ambiente y el paisaje a través de un manejo integrado de los recursos del medio natural, de los asentamientos humanos y de zonas de fragilidad económica y social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseñar e ejecutar planes y programas de ordenamiento territorial y ambiental, tanto en las zonas urbanas como rurales y naturales.</li> <li>▪ Diseñar y poner en marcha estrategias, planes y programas específicos para monitorear, prevenir y controlar los fenómenos naturales de carácter catastrófico en forma coordinada con los organismos de manejo de emergencias existentes.</li> </ul>

**Figura 2.** Logros esperados, políticas y objetivos del PET

*Fuente: Documento «Argentina 2016» (MINPLAN, 2004).*

Con relación a la incorporación de la dimensión ambiental, una primera aproximación al «control de coherencia» conlleva los siguientes puntos:

1. Promover la sustentabilidad ambiental supone un logro indiscutible al que debe apuntar la PNDDT en sintonía con el Principio 10 de la Declaración de Río, la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente.
2. Las políticas de capacitación y mejora de los conocimientos relacionadas con el ambiente tienen como objetivos del PET diseñar e implementar estrategias y programas, redes de educación, información e investigación, como también estudios particularizados a través del sistema educativo y los organismos competentes en la materia. Para alcanzar estos objetivos se destaca la importancia de establecer mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional, principalmente con el Ministerio de Educación y el de Ciencia y Tecnología. No se descarta que existan acuerdos de cooperación interministerial; pero lo relevante en este caso es que los sucesivos avances del PET no muestran protocolos de cooperación ni dan cuenta del cumplimiento de estos objetivos.
3. Implementar programas de capacitación y de fortalecimiento institucional en las administraciones públicas y mejorar el marco

legal ambiental parecen objetivos en principio, coherentes pero insuficientes, si se pretende incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas transversales a todas las políticas territoriales. Este punto amerita plantear que:

- a) El Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial,<sup>10</sup> cuya ejecución se inició en noviembre de 2012, tuvo como objetivo general fomentar la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado, que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura y gestión del territorio. El mismo se estructuró en tres ejes: capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento,<sup>11</sup> apoyo a proyectos de planificación regionales y urbano-ambientales<sup>12</sup> e institucionalización de la planificación.<sup>13</sup> El análisis de los mismos permite concluir que, salvo contadas excepciones que se mencionan más adelante, ninguno de estos componentes está dirigido a incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como tema fundamental en la planificación territorial.
- b) El objetivo de mejorar el marco legal ambiental en todas las jurisdicciones nacionales parece conveniente atendiendo a las superposiciones, tensiones y contrasentidos discursivos entre las diversas estructuras de regulación vinculadas al ambiente, tanto a nivel nacional como provincial. No obstante, como se anticipó, el COFEPLAN elaboró un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial proponiendo *un marco de previsibilidad que asegure un uso sostenible del territorio*; y también hay que recordar que la Ley General del Ambiente establece

---

10 El Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública se puso en marcha a través de un convenio con la Corporación Andina de Fomento, Préstamo CAF 7353.

11 Componente 1.1. Capacitación de Agentes Gubernamentales; Anexo I: Diseño Curricular del Curso de Formación de Agentes en Planificación y Ordenamiento del Territorio. De la lectura del temario y la bibliografía se deduce que los temas ambientales están prácticamente ausentes; salvo contadas excepciones en los textos incluidos en cada unidad temática.

12 Se llevaron a cabo experiencias de planificación y ordenamiento territorial cuyo recorte geográfico —provincial, regional o local— permite pormenorizar en el diagnóstico, lineamientos e instrumentos de intervención de los procesos de producción del territorio.

13 Se propone crear dos plataformas: el Sistema Integrado de Planificación Territorial (SIPT) y el Reporte del Sistema de Asentamientos (RESA).

los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional; entre estos últimos se destaca el Ordenamiento Ambiental del Territorio (arts. 9 y 10). Aunque la primera no ha sido sancionada hasta el momento, es dable observar la falta de complementariedad entre ambas.

- c) La incorporación de las variables vulnerabilidad y riesgo se inicia en 2006, con el desarrollo del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial. En este contexto, el Plan de Acción DIPECHO<sup>14</sup> estuvo dirigido a fortalecer conocimientos e implementar buenas prácticas relacionadas a la gestión de riesgos a nivel comunitario.
4. Diseñar planes de ordenamiento territorial y ambiental en zonas urbanas, rurales y naturales, como también programas para monitorear, prevenir y controlar los fenómenos naturales catastróficos constituyen dos objetivos fundamentales a la hora de organizar y proteger el ambiente y el paisaje. En este ítem se esbozan tres observaciones preliminares:
  - a) El objetivo de diseñar e implementar planes de ordenamiento territorial y ambiental conduce a revisar las conceptualizaciones de Gudiño (2009) con relación a que el ordenamiento territorial y la planificación ambiental son dos formas de hacer planificación que guardan una estrecha relación, pero no son lo mismo. De acuerdo con esta distinción, el objetivo es confuso aunque —manteniendo ciertas dudas— queda reformulado en el Avance I del PET.
  - b) Los programas de monitoreo, prevención y control de eventos catastróficos están ligados a dos actuaciones: la primera es la implementación del SIVAT que, en su última versión —el Atlas ID— incluye indicadores correspondientes a la dimensión ambiental<sup>15</sup> que, en su mayoría, están relacionados con las amena-

---

14 Es un programa que inicialmente fue puesto en marcha por el Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea—ECHO, para financiar proyectos en el área de la preparación para afrontar desastres (principalmente de origen natural) en un marco regional. Tiene como objetivo mejorar las capacidades de las comunidades expuestas a estos riesgos para que estén mejor preparadas y protegidas.

15 Ellos son: exposición de viviendas a tormentas severas, índice máximo de magnitud de inundaciones, exposición de viviendas a peligrosidad sísmica y conservación de la biodiversidad y uso de los recursos.

zas de origen natural, y la segunda es el desarrollo del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial, atendiendo al Objetivo Estratégico 3 del Modelo Deseado de Territorio, elaborado en el Avance I del PET; asunto que se tratará en el análisis del tercer criterio considerado de esta contribución.

- c) Ambiente y paisaje son dos vocablos que no se encuentran definidos en el Glosario de Términos. Aun cuando persistan las discusiones acerca de su conceptualización, los avances del PET muestran solo dos ejemplos de planes y/o programas que estén dirigidos a «organizar» y proteger el ambiente y el paisaje.

### **Relevancia de la caracterización ambiental en el Modelo Territorial Actual**

El Plan Estratégico Territorial es un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollado en forma concurrente por el gobierno nacional, las provincias y los municipios, orientado a cumplir con el modelo de país definido por la Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. (MINPLAN:26)

A partir de los lineamientos de dicha política antes enunciados, el gobierno nacional realizó una convocatoria a los respectivos gobiernos provinciales a fin de elaborar el primer documento de avance del PET.

El Avance I (SSPTIP, 2008) se estructura en cuatro capítulos, de los cuales se analiza el titulado «Modelo Actual del Territorio». Este expresa la relación entre el medio biofísico, población y actividades económicas en las distintas regiones del país, así como los flujos de bienes y personas que se producen en el mismo. Este capítulo incluye:

1. Evolución histórica del desarrollo territorial: muestra una sintética descripción de los modelos de organización territorial desde la América precolonial hasta aproximadamente el fin del siglo XX. También incorpora una breve referencia al actual proceso de integración regional de la Argentina. En este ítem la dimensión ambiental está ausente.
2. Metodología aplicada para la elaboración del Modelo Actual: la evaluación de los procesos de cambio que tuvieron lugar en el territorio nacional adoptó una visión intersectorial del rol de la

infraestructura y el equipamiento en su configuración. El objeto de estudio —el territorio y los factores que intervienen en su conformación— se analizó a través la caracterización de cuatro componentes: medio construido, medio social, medio económico y medio natural.

Según indica el documento, en la «Caracterización del Medio Natural»:

el análisis abarca la relación de los ecosistemas que lo componen, evaluándolos en términos de su capacidad para sustentar a la población y sus actividades y de sus tendencias funcionales, tanto en lo referente a las dinámicas endógenas como en las relaciones con los otros componentes. (...) se ha puesto fundamentalmente el énfasis en el registro de situaciones de riesgo ambiental y que implican mayor vulnerabilidad de la población y las actividades. (SSPTIP:37).

Aunque indicada en términos generales, la metodología resulta adecuada destacándose la idea de «capacidad para sustentar a la población y sus actividades»; esta puede asimilarse al concepto de capacidad de carga del territorio definida en las referencias conceptuales de este artículo. Sin embargo, el análisis exhaustivo de dicha caracterización muestra que la misma no logra desplegarse rigurosamente aplicando alguno de los modelos disponibles.

3. Síntesis del Modelo Actual del Territorio: constituye un diagnóstico centrado en la caracterización de las interrelaciones entre el medio biofísico —sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural— y el medio socioeconómico —población y actividades productivas— que tienen lugar en las distintas regiones del país, representando al mismo tiempo la dinámica de flujos de bienes y servicios que las vincula. La imbricación entre ambos fenómenos expresa la forma que adopta la organización del territorio nacional y su estructuración espacial. Desde esta perspectiva, el territorio nacional queda dividido en 25 subregiones (Figura 3) cuya caracterización permite agruparlas en 3 categorías<sup>16</sup> definidas centralmente en función de cinco variables:

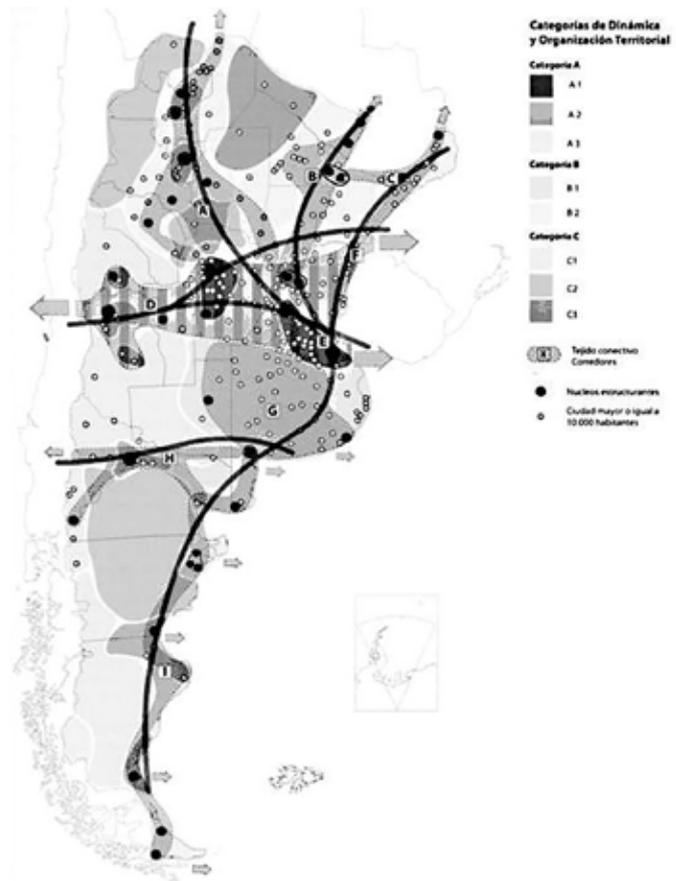
---

16 Estas son: Categoría A: núcleos dinamizadores del territorio, corresponden a regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas y urbanizadas, con alto desarrollo socioproductivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y pasajeros; Categoría B: territorios de media o alta urbanización, con sistemas

población, condiciones sociales, base económica, infraestructura y condiciones ambientales. Estas últimas se traducen en una enumeración de problemas que, según cada región, combinan los siguientes aspectos: contaminación y erosión hídrica, sobreexplotación y degradación de agua subterránea, erosión eólica, deforestación y degradación de pastizales, contaminación y degradación de suelos (desertificación, salinización), insuficiente manejo de áreas protegidas, disposición inadecuada de residuos sólidos y líquidos, planificación desordenada e incompatibilidad del uso del suelo y riesgo sísmico, anegamientos e inundaciones, aluviones y deslizamientos y ocurrencia de incendios y accidentes químicos. Asimismo, se aborda la dinámica de interrelación de las actividades que se desarrollan dentro de este conjunto de subregiones. Adoptando como esquema de soporte el Modelo del Medio Construido, se seleccionaron los principales rasgos que expresan la estructuración actual del territorio y se identifican 9 corredores de conectividad (Figura 3) definidos por sus puntos extremos y conexión con otros corredores y, para cada uno de ellos, se sintetizaron dos aspectos: dinámica de movimientos y problemas y desafíos. Esta caracterización no incorpora la dimensión ambiental aunque, como se verá seguidamente, en la elaboración del mapa de restricciones ambientales, los corredores con alta intensidad vehicular corresponden a áreas con mayor flujo de cargas y pasajeros (factores vulnerables).

---

urbanos integrados y de media a alta consolidación socioproductiva y del medio construido; y Categoría C: territorios con bajo nivel de urbanización y sistemas urbanos con baja integración, y baja consolidación socioproductiva y del medio construido.



Fuente: Avance I del PET (SSPTIP, 2008).

**Figura 3.** Argentina: modelo actual del territorio

4. Caracterización del medio construido, socioeconómico y ambiental: el análisis de estos subsistemas, permitió caracterizar la situación actual del territorio nacional, llegándose a identificar la diversidad y las asimetrías de las dinámicas de desarrollo que coexisten en el país. En este marco, la caracterización ambiental presenta dos aspectos principales:
  - a) Síntesis de la problemática ambiental: desde el comienzo, se enfatiza que «la fragilidad de los instrumentos legales y técnico-administrativos con que cuentan parte de los gobiernos locales y provinciales es expresión de la aún baja conciencia ambiental»

(SSPTIP:75). En este sentido, la ausencia o precariedad de mecanismos de planificación y control, entre otros, afecta negativamente el patrimonio natural, el paisaje y las condiciones de vida, especialmente en centros urbanos<sup>17</sup> donde la falta de regulación deviene en la anárquica ocupación de las áreas periurbanas con usos inapropiados. Acompañada por dos mapas (usos de la tierra y sistema de cuencas hidrográficas), la problemática descrita incluye también la contaminación de las cuencas hidrográficas por vertido de residuos domiciliarios e industriales, las inundaciones y el desarrollo de actividades que comprometen el uso del agua; a ello se suma la inadecuada gestión de los residuos.

Si bien estos problemas son relevantes, es preciso advertir que la «síntesis» elaborada es claramente incompleta, imprecisa y carente de cartografía en relación al listado de condiciones ambientales vinculadas a cada una de las 25 subregiones definidas en el Modelo Actual de Territorio.

- b) Restricciones ambientales: para la elaboración del mapa de restricciones ambientales a escala nacional se procedió a su agrupamiento por niveles de criticidad, haciendo hincapié en los factores naturales que acentúan la vulnerabilidad<sup>18</sup> del territorio en la medida que afectan a la población y/o a las actividades que ésta desarrolla. La metodología adoptada para determinar las restricciones ambientales define seis indicadores (factores vulnerables)<sup>19</sup> ponderados con distintos criterios

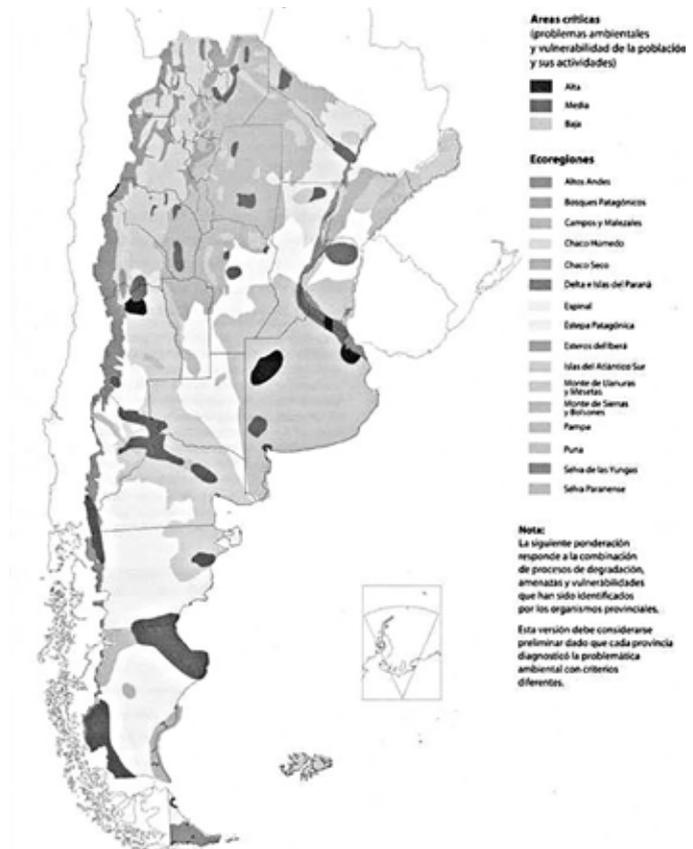
---

17 El Programa «Argentina Urbana» (Libro 3 del Avance II del PET) desarrolla la caracterización del sistema urbano argentino especificando los ejes problemáticos del proceso de producción urbana y propone lineamientos de política pública relacionados con los fenómenos identificados, poniendo énfasis en los concernientes a la esfera urbano-ambiental y en lo relativo a los instrumentos de planificación y gestión (SSPTIP, 2011). En este trabajo no se visualiza el análisis del ambiente urbano, como tampoco se presentan lineamientos específicos vinculados a la sustentabilidad ambiental urbana.

18 La noción de vulnerabilidad remite a dos aspectos: la vulnerabilidad física se refiere a la localización de los asentamientos humanos en zonas de peligro y a las deficiencias de su estructura física para absorber los efectos de esas amenazas. Asimismo considera el estado y disponibilidad de obras de infraestructura afectadas por amenazas como inundaciones, anegamiento, aluviones o derrumbes, en la medida en que estos fenómenos acentúan la susceptibilidad de la población. En este sentido se identifican, por ejemplo, los corredores que absorben mayor flujo de cargas y pasajeros.

19 Ellos son: centros poblados, áreas con mayor crecimiento intercensal, áreas con mayor flujo de cargas y pasajeros, incompatibilidad del uso del suelo con el uso actual, áreas con niveles críticos de salud y áreas con valor natural.

y valores. A ello se agrega un mapa —«modelo ambiental» (Figura 4)— que resulta de la superposición de las ecorregiones del país



Fuente: Avance I del PET (SSPTIP, 2008)

Figura 4. Argentina: modelo ambiental

y las áreas críticas<sup>20</sup> y una breve descripción general de las mismas (SSPTIP, 2008). Aunque la versión presentada se considera preliminar dado que cada provincia definió la problemática ambiental con criterios diferentes, se verifican: 1) inconsistencias

20 Entendidas como problemas ambientales y vulnerabilidad de la población y sus actividades, se ponderan en Alta, Media y Baja de acuerdo a la combinación de procesos de degradación, amenazas y vulnerabilidades que fueron identificados por los organismos provinciales.

de orden conceptual atendiendo a la falta de definiciones de los vocablos que estructuran el tema (restricciones ambientales, criticidad ambiental, entre otros); 2) debilidades metodológicas donde la determinación de unidades territoriales, criterios y escalas de valor es confusa, al tiempo que no se incluye una matriz que muestre los resultados alcanzados; 3) imprecisión en el mapa resultante; todo lo cual deriva en una descripción escueta y ambigua.

- c) Potencialidades ambientales: la localización de estas áreas queda definida por su valor ecológico y paisajístico en función de fines turísticos, de conservación, patrimonial y de interés científico–educativo. Tomando como base las Áreas Naturales Protegidas (ANP), los sectores con potencialidades corresponden a corredores de conservación que tienden a conectar estos sitios ya declarados. Por otra parte, se presentan áreas no coincidentes con las ANP, «pero dado los rasgos singulares que representan en cada ecorregión estarían demandando cierto grado de protección a través de la definición de actividades que minimicen los usos insostenibles actuales» (SSPTIP:76). Estas consideraciones vienen acompañadas con un mapa titulado «potencialidades y restricciones ambientales» (Figura 5) que resulta de la superposición de las ecorregiones con las ANP y las áreas potenciales de valor ecológico y paisajístico y; en dos breves párrafos, se presentan los comentarios finales. Como en el caso del análisis de las restricciones ambientales, se omite la definición de los conceptos utilizados (potencialidad ambiental, corredores de conservación, etc.) y la descripción y aplicación de la metodología seleccionada. El mapa muestra un título incorrecto ya que intenta definir solo áreas de potencialidad ambiental y, al mismo tiempo, las referencias impiden visualizar dichas áreas con precisión.



Fuente: Avance I del PET (SSPTIP, 2008).

**Figura 5.** Argentina: potencialidades y restricciones ambientales

Finalmente, es necesario aclarar que en el documento PET Bicentenario (SSPTIP, 2010) se optó por denominar Modelo Heredado del Territorio al que, en el momento de elaboración del Avance I, se designó como Modelo Actual del Territorio. Dicho documento presenta una síntesis del diagnóstico territorial y, en este marco, la caracterización ambiental resume cinco problemas que afectan el territorio nacional: falta de planificación, gestión y control de los recursos naturales, contaminación hídrica e inundaciones, escasa planificación de los usos del suelo y de los bosques

nativos, crecimiento urbano de baja densidad, disperso y con consumo extensivo del suelo e inadecuada gestión de los residuos urbanos.

### **Coherencia entre el Modelo Actual (Heredado) y el Modelo Deseado del Territorio**

Este criterio, tal como se anticipó en las referencias metodológicas, se basa en determinar la concordancia lógica entre la caracterización ambiental (Modelo Actual o Heredado) y los objetivos y estrategias específicas que se comportan como orientadoras de las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar el Modelo Deseado de Territorio.

La Figura 6 presenta los objetivos y estrategias del PET incluidos en el Avance I del mismo. El objetivo 3 puede interpretarse como la redefinición de las políticas y objetivos expuestos en el documento «Argentina 2016» (punto d) de la Figura 2, lo cual permite visualizar la cierta coherencia entre ambos enunciados.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS
1. Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento	1. Contribuir al desarrollo territorial a nivel local y regional proveyendo la infraestructura y el equipamiento socio-productivo 2. Mejorar la conectividad física interna regional mediante el desarrollo del sistema de transporte. 3. Apoyar el desarrollo integral de las áreas rurales creando las condiciones necesarias para la mejora continua de su economía, la generación de nuevas actividades y la valorización de todos los recursos. 4. Mejorar la oferta y calidad de la infraestructura energética y de transporte de hidrocarburos.
2. Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.	1. Desarrollar las mejoras cualitativas y cuantitativas de las redes de infraestructura y saneamiento básico y parque habitacional. 2. Promover un sistema urbano policéntrico, invirtiendo en las dotaciones de equipamiento (salud, educación, cultura, etc.) que apunten a su recalificación. 3. Consolidar la accesibilidad, la conectividad y el proceso de descentralización de servicios.
3. Contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.	1. Planificar y gestionar de manera integrada y sustentable los recursos naturales y bienes culturales del territorio. 2. Construir territorios más seguros a través de la reducción de los riesgos ambientales y antrópicos.

**Figura 6.** Objetivos y estrategias del PETO

*Fuente: Avance I del PET (SSPTIP, 2008).*

Como puede observarse en la figura, el objetivo 3 se desagrega en dos estrategias específicas; ambas pueden considerarse coherentes respecto al mismo. Sin embargo, ello no parece claro con relación a la caracterización ambiental del Modelo Actual:

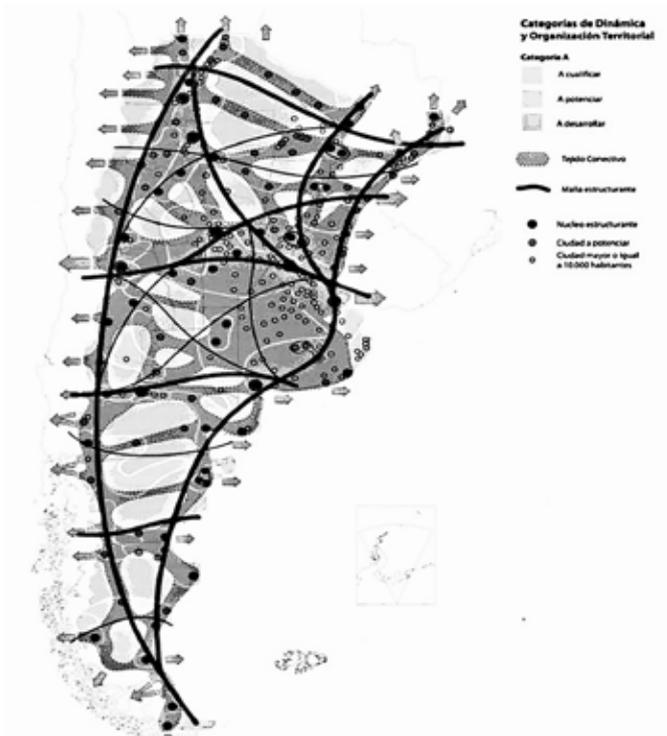
1. El Modelo Deseado (Figura 7), expuesto a grandes rasgos en el Avance I, se asienta en cuatro ideas rectoras<sup>21</sup> que tienen una estrecha relación con las líneas de acción integradoras<sup>22</sup> que se proponen para alcanzarlo. En este esquema, se indican algunas propuestas que apuntan a la dimensión ambiental;<sup>23</sup> aunque no quedan integradas a la cartera preliminar de iniciativas. Esta última contempla únicamente proyectos energéticos e hídricos y los vinculados con corredores de transporte de cargas y pasajeros. Posteriormente, el Libro 2 «Territorio e Infraestructura» (Avance II del PET), está dedicado a la identificación estratégica y ponderación de proyectos de inversión; en el mismo se definen los criterios de ponderación entre los cuales se destacan dos subcriterios ambientales: riesgo y usos del suelo (compatibilidad de usos del suelo, amenazas naturales y amenazas antrópicas) y afectación de los recursos naturales (suelo, recursos hídricos y biota).

---

21 Ellas son: Esquema Integrado Nacional e Internacional; Esquema de Fortalecimiento y/o Reconversión Productiva; Esquema de Conectividad Interna y Esquema Policéntrico de Ciudades.

22 El Modelo Deseado comprende 3 líneas de acción integradoras: a) Áreas de Intervención (a cualificar, a desarrollar y a potenciar); b) Corredores de conectividad que articulan el territorio; c) Sistema policéntrico de ciudades.

23 Ellas son: fortalecimiento del planeamiento urbano a fin de garantizar el desarrollo sustentable de las ciudades; promoción del desarrollo económico y social, haciendo eje en las potencialidades ambientales y humanas; gestión integrada de los recursos hídricos a nivel regional; implementación de planes que alienten la diversificación productiva pero que no afecten la sustentabilidad de los recursos naturales; puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial y aplicación de herramientas adecuadas que enriquezcan la gestión tradicional.



Fuente: Avance I del PET (SSPTIP, 2008).

Figura 7. Argentina: Modelo Deseado del Territorio

- Planificar y gestionar sustentablemente los recursos naturales<sup>24</sup> requiere la elaboración de un diagnóstico que permita conocer sus características, forma de utilización, valoración en términos de méritos de conservación, potencialidad y fragilidad y determinación de la capacidad de carga para receptor actividades. Como se señaló anteriormente, la caracterización ambiental adolece de numerosas debilidades; por lo tanto, es claramente insuficiente si a partir de la misma se pretende abordar la planificación de los recursos naturales. No obstante, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional y con el propósito de fomentar la instalación y pro-

<sup>24</sup> Se incluyen los recursos renovables (biológicos, hídricos y edáficos) y no renovables (minerales, combustibles fósiles).

fundización del PET, se desarrollaron diversas experiencias de planificación ligadas a escalas y ámbitos territoriales diversos<sup>25</sup>; entre ellas es preciso mencionar dos planes en los cuales la componente ambiental es relevante: Plan Estratégico Territorial de la Reserva de Biósfera Yabotý<sup>26</sup> (SSPTIP, 2013a) y Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Pedro<sup>27</sup> (SSPTIP, 2013b).

3. Planificar y gestionar sustentablemente los bienes culturales del territorio implica, básicamente, conocer su definición, categorías y características. En este sentido, la identificación y valoración de los mismos está ausente en el estudio del territorio que define el Modelo Territorial Actual y, por lo tanto, obstaculiza su planificación.
4. La segunda estrategia está vinculada a la relación planificación territorial/gestión del riesgo. La implementación del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial permitió la publicación de cuatro documentos<sup>28</sup> que muestran centralmente la articulación riesgo de desastres/PET, la integración de la dimensión del riesgo como un componente más en la ponderación de la cartera de proyectos de inversión, la incorporación de la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático a la gestión local y lineamientos metodológicos para la formulación de programas provinciales de riesgo. En este sentido, sólo se lograron unos pocos avances: asistencia a la Prov. de Neuquén a fin de im-

---

25 La síntesis de estas experiencias están publicadas en el Capítulo 4 del Avance III del PET.

26 Propone que la misma sea considerada una única unidad de manejo a los efectos tanto de la conservación como de la producción; de esta manera, se propone pasar de un modelo extractivo basado en el predio individual de aprovechamiento de los propietarios a un aprovechamiento de los recursos naturales programados según las potencialidades de regeneración del bosque, las necesidades de conectividad y las relaciones culturales que con el mismo se instauran.

27 Queda vinculado al anterior por tratarse del municipio de mayor crecimiento intercensal cercano al área protegida. El Plan incluye un programa de puesta en valor de los recursos naturales del Municipio integrados por tres proyectos: Creación de un órgano de gestión municipal para el monitoreo y vigilancia ambiental; Preservación, saneamiento y ordenamiento de arroyos, cuencas y humedales vinculados al área urbana y asentamientos rurales y Valorización del patrimonio natural de San Pedro e impulso del Municipio como portal de Yabotý.

28 Estos son: El Riesgo de Desastres en la Planificación del Territorio. Primer avance (2010); Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la Gestión y Planificación Local (2010); Documento País sobre Riesgo de Desastres en la Argentina (2012) y Lineamientos para la formulación de un programa provincial de reducción del riesgo de desastres (2012).

plementar la Ley Provincial 2.713 que tiene por objeto incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial y; la ya mencionada dimensión del riesgo incluida en los criterios ambientales definidos para la ponderación de proyectos de inversión (Libro 2 del Avance II del PET).

Los resultados alcanzados en la consecución del Modelo Deseado del Territorio y, concretamente, en el logro del objetivo y estrategias específicas vinculadas a la dimensión ambiental muestran la necesidad de llevar adelante una etapa de ajuste, profundización y ampliación de las propuestas.

### **Comentarios finales**

En el último decenio, las bases conceptuales y metodológicas de la planificación territorial ofrecen nuevas perspectivas que afectan especialmente el bloque ambiental de la misma. Esas nuevas perspectivas, que se han ido incorporando a los discursos de los tomadores de decisiones y a la formulación de políticas públicas, no han llegado a concretarse en estrategias y actuaciones que permitan avanzar genuinamente hacia el cumplimiento de los principios del desarrollo sustentable.

En el período 2003–2015, la sustentabilidad ambiental constituyó un objetivo importante en todos los componentes del SiDOT, respondiendo así a los «logros esperados» en la PNDDT iniciada en 2004. En este sentido, las políticas y objetivos del PET que se propusieron en el documento «Argentina 2016» son coherentes entre sí. No obstante, a lo largo de los sucesivos Avances del PET se advierte el incumplimiento de aquellos objetivos planteados inicialmente. Ello significa que, salvo ciertas iniciativas ligadas al Plan de Acción DIPECHO, los programas de capacitación no incorporaron la dimensión ambiental; la mejora de la legislación ambiental en todas las jurisdicciones está en ciernes; el diseño de planes de ordenamiento territorial y ambiental es prácticamente inexistente y; los programas de monitoreo, prevención y control de los fenómenos naturales catastróficos lograron escasos resultados concretos.

Recuperando lo planteado en el marco conceptual, hay que subrayar que todo proceso de planificación se inicia con un capítulo dedicado al análisis territorial o información y diagnóstico del sistema objeto de intervención. En este marco, la caracterización y diagnóstico ambiental

ocupa un lugar relevante ya que las interacciones entre actividades y territorio deben entenderse, fundamentalmente, en términos de la capacidad de acogida del mismo. En este orden de ideas, la baja calidad de la mencionada caracterización desplegada en el Modelo Territorial Actual se verifica en: referencias conceptuales y metodológicas que contienen citas globales y genéricas de la noción de sustentabilidad; aplicación de metodologías que imposibilitan la determinación de la capacidad de carga, como también la evaluación de las restricciones y potencialidades del territorio; enumeración de problemas sin definición de atributos, relaciones y jerarquización de los mismos asignados a cada una de las 25 subregiones en que queda dividido el territorio nacional; descripción general, incompleta y carente de cartografía apropiada relacionada con problemas que se indican como relevantes. Finalmente, no se visualiza una síntesis de la problemática que permita relacionar unos aspectos con otros y comprender el funcionamiento del sistema.

La voluntad de resolver los problemas actuales, prevenir los futuros, aprovechar las oportunidades y satisfacer las demandas de la población conlleva a la formulación del sistema de objetivos y a la identificación propuestas y actuaciones a fin de buscar soluciones dirigidas a conseguir dichos objetivos. Desde este enfoque, el Modelo Deseado del Territorio expone solo tres objetivos generales; uno de los cuales está relacionado con la gestión integrada y responsable del patrimonio natural y cultural. En este último se advierte la incompatibilidad con la caracterización ambiental y, al mismo tiempo, la falta de precisión en la formulación de objetivos impide la armonización y jerarquización de los mismos. El único objetivo «ambiental» se concreta en dos estrategias específicas: una, vinculada a la planificación sustentable de los recursos naturales y bienes culturales; ésta es de improbable cumplimiento atendiendo a las debilidades observadas en la elaboración del Modelo Actual del Territorio. La incorporación de la dimensión ambiental se verifica sólo en la formulación de dos planes ambientales (Reserva Yabotý y Municipio de San Pedro) y en dos subcriterios que, entre otros, permiten ponderar los proyectos de inversión en infraestructura. La segunda estrategia está ligada a la reducción de riesgos ambientales y antrópicos; la misma se despliega en los resultados alcanzados en el Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial, aunque la articulación entre la gestión del riesgo y el PET están lejos de materializarse; sólo se vislumbran unas pocas e incipientes actuaciones puntuales.

Articulando las observaciones anteriores, es momento de advertir con preocupación que la incorporación de la dimensión ambiental a la PNDT durante el período 2004–2015 fue, tal como muestra la aplicación de los criterios de relevancia y coherencia, claramente deficitaria. Las inconsistencias en materia ambiental detectadas en la formulación del documento fundacional de la PNDT y sus instrumentos imposibilitan la viabilidad de las políticas públicas y, en consecuencia, el logro de la sustentabilidad territorial. Sin embargo, en el documento de Avance I del PET se destaca que «el análisis de la problemática ambiental nacional (...) se erige en uno de los componentes esenciales del desarrollo en la medida en que permite guiar y/o reorientar el proceso de ordenamiento territorial» (SSPTIP, 2008:75).

## Referencias bibliográficas

- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2010).** *Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/institucional.php> (20 de julio de 2017).
- Durán, D. (2010).** *Las dimensiones de la sustentabilidad*. Recuperado de <http://www.ecoport.net/Temas-Especiales/Desarrollo-Sustentable/> (20 de julio de 2017).
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (2010).** Definición del concepto y su práctica. En Galiana, L. y Vinuesa, J. (Coords.). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis.
- Gómez Orea, D. (2007).** *Ordenación territorial*. 2da. ed. Madrid: Mundi–Prensa.
- Gudiño, M.E. (2009).** Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica. En Díaz B.G. y Calviño P. (Comps.). *Proyecto SIT Santa Cruz. Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial 1*. Recuperado de [http://www.sitsantacruz.gob.ar/info\\_geografica/archivos/0103/libros/Instrumentos.pdf](http://www.sitsantacruz.gob.ar/info_geografica/archivos/0103/libros/Instrumentos.pdf) (10 de junio de 2016).
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004).** *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-estrategico.php> (20 de julio de 2017).
- Oporto, G. (2008).** Prólogo. En Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; *1816–2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance I*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-estrategico.php> (20 de julio de 2017).
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) (2008).** *1816–2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance I*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-estrategico.php> (20 de julio de 2017).
- (2010). *1816–2010–2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-estrategico.php> (20 de julio de 2017).
- (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-estrategico.php> (20 de julio de 2017).
- (2013a). *Plan estratégico territorial de la Reserva de Biósfera Yaboty*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/apoyo-proyectos2.php> (20 de julio de 2017).

- (2013b). *Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro–Prov. de Misiones*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/apoyo-proyectos2.php> (20 de julio de 2017).
- (2015). *Plan Estratégico Territorial Avance III*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-nacional.php> (20 de julio de 2017).
- (2015). *Indicadores de Desarrollo Territorial de la República Argentina – ATLAS ID*. Recuperado de <http://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx> (20 de julio de 2017).