

# Nuevo marco normativo de Ordenamiento Territorial en Mendoza:

SU APLICACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA\*

NEW REGULATORY FRAMEWORK OF LAND MANAGEMENT IN MENDOZA:  
Its application in the Metropolitan Area

NOVO MARCO NORMATIVO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL EM MENDOZA:  
Sua aplicação na Área Metropolitana

## Nélida Marina-Berón

Profesora de Grado Universitario en Geografía. Estudiante de Maestría y Doctorado Ordenamiento Territorial, Planificación Estratégica y Desarrollo Sostenible. Docente de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina..  
nelaberon@yahoo.com.ar

## Cristian Harry Padilla-Rodríguez

Geógrafo. Universidad de Córdoba. Montería, Colombia. Maestría en Ordenamiento del Territorio con Orientación en Planificación Estratégica, Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Colombiano.  
cristianhapano@hotmail.com

## Nadia Rapali

Geógrafa. Estudiante de Maestría y Doctorado en Ordenamiento Territorial, Planificación Estratégica y Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.  
nadia.rapali@gmail.com

**Recibido:** 19 de octubre de 2012

**Aprobado:** 20 de mayo de 2013

## Resumen

La presente propuesta tiene por objetivo analizar la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza, Argentina, y sus efectos en la gestión territorial del área metropolitana. Para ello se realizaron los siguientes pasos:

- Análisis de la estructura general de la ley en cuanto a las fases del procedimiento de ordenamiento territorial que propone.
- Identificación de las ventajas y desventajas del contenido de la Ley para la gestión del Área Metropolitana de Mendoza.
- Construcción de propuestas para la gestión del Área Metropolitana en la futura reglamentación e implementación de la Ley 8051 en la Provincia de Mendoza.

**Palabras clave:** Ordenamiento Territorial- Área Metropolitana – Planificación Urbana

## Abstract

This proposal aims to analyze the 8051 Land Management and Land Use Law of Mendoza, Argentina, and its effects on land management in the metropolitan area. This will involve the following steps:

- Analysis of the overall structure of the law regarding procedural steps of the proposed territory management process.
- Identify the advantages and disadvantages of the content of the law for the management of the Metropolitan Area of Mendoza.
- Construction of proposals for the management of the Metropolitan Area in the future regulation and implementation of the 8051 Act in the Province of Mendoza.

**Keywords:** Land Management – Metropolitan area – Urban Management

## Resumo

A presente proposta tem por objetivo analisar a Lei 8051 de Ordenamento Territorial e Usos do Solo de Mendoza, Argentina. E seus efeitos na gestão territorial da área metropolitana. Para isto se realizaram os seguintes passos:

- Análise da estrutura geral da lei em quanto às fases do procedimento de ordenamento territorial que propõe.
- Identificação das vantagens e desvantagens do conteúdo da Lei para a gestão da Área Metropolitana de Mendoza.
- construção da proposta para a gestão da Área Metropolitana na futura reglamentação e implementação da Lei 8051 na Província de Mendoza.

**Palavras-chave:** Gestão Territorial - Região metropolitana - Planejamento Urbano

\* El presente artículo procede de investigaciones realizadas en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID 08/09) "Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable".

## Introducción

El Gran Mendoza se configura como una metrópolis pionera en la Argentina en materia de políticas territoriales, avanzando en el planteo de un marco jurídico que tiene en cuenta los nuevos paradigmas en torno al desarrollo. Aún así los retos a los que debe enfrentarse tanto el Estado como la sociedad en general son múltiples, desde lo político administrativo hasta la concepción cultural sobre la gestión del territorio.

### Nélica Marina-Berón

Profesional en Ordenamiento Territorial, planeamiento socio-económico espacial y desarrollo regional. Estudiante de Maestría y Doctorado en temas de Ordenamiento Territorial, Planificación Estratégica y Desarrollo Sostenible. Investigadora en el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (Instituto CIFOT), FFyL, UNCuyo. Docente en la cátedra de Geografía Económica, FFyL, UNCuyo. Becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, República Argentina. Investigadora del Instituto de Cartografía e Investigación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT)

### Cristian Harry Padilla-Rodríguez

Profesional en Planificación y Desarrollo Territorial. Investigador del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Mendoza, Argentina. Asistente de Investigación en el Plan de Ordenamiento y Manejo Integral de la Cuenca Hidrográfica del Río Sinú (Córdoba-Colombia) y en el Proceso de Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montería 2002-2015, Montería-Colombia. Investigador del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Mendoza, Argentina.

### Nadia Rapali

Geógrafa. Estudiante de Maestría y Doctorado en Ordenamiento Territorial, Planificación Estratégica y Desarrollo Sostenible. Investigadora Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, República Argentina. Investigadora Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT),

La provincia de Mendoza sanciona, en el año 2009, la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley N°8051/09), mediante un proceso participativo que tiene por objeto “[...] establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial” (Art. 1º, Ley N° 8051/09).

Con relación a la planificación urbana la reglamentación de esta Ley deberá tener en cuenta las características y problemas del Área Metropolitana de Mendoza (AMM) que se configura como la zona urbana más extensa de la provincia, en donde se concentran las actividades, población y riquezas, siendo un continuo urbano que se ve fracturado por diferentes límites políticos-administrativos que funcionan aisladamente sin planificación conjunta.

El objetivo de este trabajo es analizar la situación actual de la normativa de ordenamiento territorial de Mendoza y sus efectos en la gestión territorial en el área metropolitana. Para ello se organiza de la siguiente manera:

- Aspectos teóricos
- Caracterización del Área Metropolitana de Mendoza (AMM): estructura, potencialidades y problemas.
- Antecedentes y estructura general de la Ley N° 8.051: Ordenamiento territorial y usos del suelo.
- Análisis de la Ley en relación al Área Metropolitana de Mendoza: ventajas y desventajas
- Propuestas para la gestión del Área Metropolitana de Mendoza
- Conclusiones

El trabajo aportará lineamientos para encauzar la planificación urbana de Mendoza en el marco de la nueva Ley y así avanzar en los aspectos principales a tener en cuenta para la futura reglamentación.

## 1. Aspectos teóricos

Existen numerosos trabajos, provenientes de distintos ámbitos como la sociología, geografía, política, economía, derecho, e incluso la literatura que tienen como tema principal aquello que ocurre en las ciudades.

Esto se debe a que la población mundial se encuentra en creciente proceso de urbanización, así lo indica el informe de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos

y Sociales de Naciones Unidas en el informe sobre *Zonas urbanas y rurales* de 2007. Según este informe en el año 2008 se alcanzó un hito en la historia: la población urbana igualó a la población rural, y las proyecciones indican que para el año 2050 el 70% de los habitantes del mundo vivirán en zonas urbanas. Pero la concentración tendrá lugar en aquellas regiones menos desarrolladas, como América Latina, que actualmente posee un alto nivel de urbanización que alcanza al 78%, y la tendencia es que continúe aumentando. Corresponde entonces un análisis de la situación actual y futura de nuestras ciudades, así como también aquellas estrategias planteadas por el Estado y la sociedad en general.

¿A que responde el crecimiento de las ciudades? Estos espacios pasan a cumplir un rol fundamental en el planteo de un modelo de desarrollo posible para América Latina. Es allí donde la población aspira a encontrar o mantener su lugar de residencia y de trabajo.

Las ciudades latinoamericanas crecen en muchos casos sin controles establecidos previamente que tengan en cuenta la aptitud natural del medio, ni tampoco la capacidad gubernamental para proporcionar servicios básicos para la habitación. Los problemas de vivienda informal, la congestión vehicular, la contaminación ambiental, la expansión descontrolada y los altísimos requerimientos de inversión en el sistema de transporte masivo son comunes en extensas áreas de la región.

Estas urbes crecen hacia la periferia en busca de nuevos lugares, impulsadas por un mercado inmobiliario que intenta valorizarse por medio de la inversión, favorecido por un Estado sustentado en criterios de neutralidad y subsidiariedad que le otorgan las condiciones necesarias para el desarrollo de negocios privados.

Según De Mattos (2007) la gestión urbana está utilizando estrategias de competitividad urbana y de *city marketing* para atraer capitales externos, lo que lleva a aumentar la importancia del papel de la inversión inmobiliaria privada en la transformación urbana y metropolitana. Se habla de un proceso de "mercantilización del desarrollo urbano" (De Mattos, 2007:2) que esta presente en las ciudades y que produce un paisaje urbano globalizado en donde se encuentran *shoppings*, *malls*, hoteles de cadenas multinacionales, edificios inteligentes, complejos comerciales y, en las periferias de la ciudad, grandes espacios fragmentados por altos muros de barrios exclusivos que generan espacios segregados.

Como afirma Harvey (2000:180) "[...] la suerte de las ciudades está, casi en su totalidad, en manos de los contratistas y especuladores inmobiliarios, de constructores de oficinas y del capital financiero". El impacto de las decisiones privadas en el crecimiento y ocupación del suelo es el rasgo característico de la nueva ciudad.

La planificación urbana actual, a diferencia del urbanismo reglamentarista de fines de la posguerra, no es propia del Estado, quien ha perdido, debido a las políticas de desregulación y liberalización entre los años '80 y '90, el poder de decisión en cuanto al desarrollo urbano. Los procesos de control del uso del suelo se han desdibujado frente al accionar del sector privado que invierte en la compra de tierras y las fuerzas del mercado son las que imponen la ley en las ciudades.

Desde la visión neoliberal, surge con fuerza en los años '80 la Planificación Estratégica, la que distingue actores que apoyan el proceso y aquellos que se oponen, trata de consensuar acciones presentes en pos de una imagen futura a mediano y largo plazo (Gudiño, 2010:7). Sin embargo, este tipo de planificación no ha dado los resultados esperados, excepto algunos emblemáticos como el Plan Estratégico de Barcelona o el de Curitiba. La Planificación Estratégica quedó como acabados planes impresos sin ser aplicados en la práctica, debido a que no se han producido los cambios estructurales necesarios, relacionados con la distribución y coordinación de funciones de las instituciones con competencia en el tema, como también con la asignación de recursos necesarios para efectivizar el proceso.

Actualmente se pone la atención en el Ordenamiento del Territorio como forma de planificación y gestión de las áreas urbanas que pone énfasis en los procesos sociales, físicos y naturales que inciden en el territorio en el que una determinada población realiza distintas actividades (usos del suelo agrícola, industrial, recreativo) conforme a determinadas pautas institucionales y legales.

Se trata de una visión integral y sistémica, interjurisdiccional e interactiva entre el mercado, el Estado y la sociedad, tal como es expresado en la Carta Europea de ordenación del Territorio (Consejo de Europa 20-V-83). Es importante destacar que es concebido como una política de carácter transversal a las políticas sectoriales, que si bien el que lidera el proceso es el Estado, la ordenación es coordinada y concertada por distintos actores y utiliza la prospectiva para construir escenarios y planificar en función de un modelo deseado.

Es decir, "el Ordenamiento se sustenta en principios de cohesión social, gobernanza y participación y va unido al concepto de gestión, lo que implica una tarea de consenso entre actores tendientes a alcanzar un desarrollo sostenible a través de una acción voluntaria de intervención en los distintos aspectos que involucra el territorio" (Gudiño, 2010:8).

## 2. Caracterización del área metropolitana de Mendoza (AMM): estructura, potencialidades y problemas.

El área metropolitana del Gran Mendoza es la principal metrópolis del oeste argentino, y la cuarta en importancia del país, ubicada en la provincia homónima. Según el Censo del año 2001<sup>1</sup> cuenta con una población de 886.357 habitantes, es decir, el 57% del total de población provincial. La misma se ubica en 245 Km<sup>2</sup> lo que representa un 0,16% del total del territorio provincial (148.827 Km<sup>2</sup>). Administrativamente, la conforman 6

<sup>1</sup> Los resultados del Censo 2010 para el Gran Mendoza todavía no se encuentran a disposición para consulta.

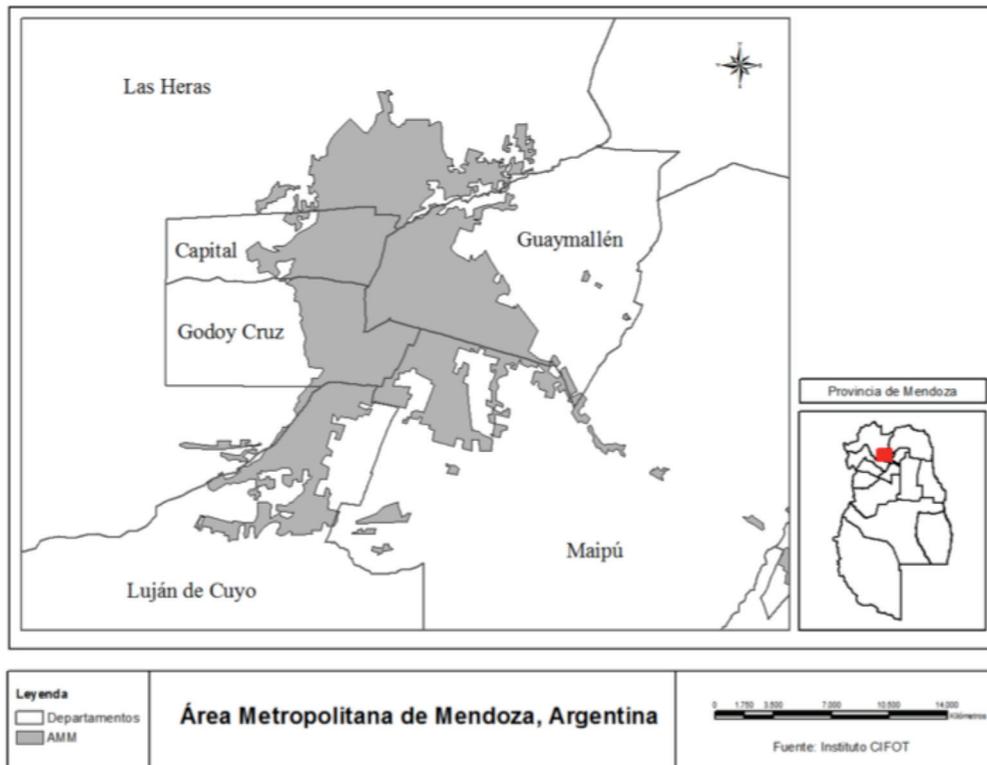


Figura. 1: Área Metropolitana de Mendoza. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto CIFO, UNCuyo, 2011.

municipios diferentes: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras. (Figura. 1)

El 97% de la superficie provincial no se encuentra irrigada. Estas áreas se caracterizan por poseer muy bajas densidades de población debido al marcado déficit hídrico y la poca disponibilidad de cursos superficiales de agua. La población se concentra en 3 oasis de riego: oasis norte, centro y sur. La ciudad de Mendoza y su área rural circundante conforman el oasis norte de la provincia. En cada uno de ellos, no sólo se produce la mayor concentración demográfica, primando ésta en el oasis Norte, sino también de actividades económicas e inversiones.

La poca oferta hídrica se debe a las condiciones climáticas características de la diagonal árida argentina: un clima desértico, con gran amplitud térmica y escasas precipitaciones, las que rondan los 150 a 200 mm anuales en el caso de Mendoza y que en su mayoría se producen en verano en forma de tormentas convectivas. Los ríos provenientes del deshielo de los glaciares cordilleranos son los que alimentan los oasis y permiten la vida en ellos. Esta es la razón principal por la cual la concentración demográfica se produce allí.

La ciudad se situaba al pie de la Precordillera de La Rioja, San Juan y Mendoza, sobre una planicie aluvial al momento de su fundación. El crecimiento y expansión territorial de la misma, llevó a que el entramado urbano se extendiera sobre otras formas de relieve, sobre todo hacia el oeste, ocupando el área conocida comúnmente como *pedemonte*, el cual constituye un área de

mayor pendiente W – E, ubicada entre la Precordillera y la mencionada planicie, con presencia de múltiples cuencas de drenaje temporal. Éstas cuencas desaguan hacia el este, donde se ubica la metrópolis. En ocasiones, grandes cantidades de agua (aluviones) han azotado diversos sectores de la ciudad, y ha sido una amenaza natural constante para la población.

El área pedemontana, tiene la función natural de regular el escurrimiento superficial mediante el servicio biológico de absorción de agua caída que realiza la flora nativa. El crecimiento urbano sin control de las últimas décadas, manifestado en grandes emprendimientos inmobiliarios privados y planes de vivienda social gubernamentales, sumados a otras actividades recreativas que allí se dan lugar han generado una degradación del medio natural, agravando la situación de riesgo aluvional. Esta zona se caracteriza también por la gran cantidad de fallas geológicas que en sentido norte – sur la atraviesan. Por lo que el proceso de urbanización se conforma como un agravante de la situación de riesgo, aumentando la vulnerabilidad de la población y de las edificaciones, equipamiento e infraestructura que acompañan la expansión del área urbanizada.

### 2.1. El Área Metropolitana de Mendoza: procesos y transformaciones.

El desarrollo urbano de Mendoza es resultado de “la transformación paulatina de un ecosistema natural árido en un verdadero oasis de vida y esto ha sido posible mediante la construcción de un complejo sistema hídrico artificial que toma, regula y distribuye este recurso básico en el territorio” (Gudiño y et.

al, 2010:215). Esto ha posibilitado el asentamiento poblacional y aquellos caracteres propios de la ciudad, que con el paso del tiempo han configurado su actual paisaje urbano: su trama de calles en damero, la red de canales y acequias para permitir el riego y la presencia del árbol, elemento fundamental como fuente de sombra y frescos en el duro clima desértico.

A lo largo de su historia, la ciudad fue creciendo y sustentando su identidad en estos elementos que la hacen única, conformando un entramado urbano particular, reflejo de una adaptación del hombre a su medio circundante.

A partir de los primeros años del siglo XXI, el crecimiento experimenta una desaceleración en el área central de la ciudad, conformada por el departamento de Capital, y pasan a tener primacía los municipios periféricos, pero sobre todo, los sureños Maipú y Luján de Cuyo. La población abandona el microcentro por el predominio de nuevos usos del suelo relacionados con el comercio y los servicios. La inversión inmobiliaria se reactiva luego del año 2002, y en dichos departamentos, el protagonismo lo ganan los consorcios privados de barrios cerrados y semicerrados, destinados a las clases medias y altas. El conflicto en este sentido radica en la competencia contra los tradicionales usos del suelo agrícola y de industrias relacionadas, ya que la urbanización amenaza con ocupar zonas con suelos fértiles de alto valor ecológico y buenas condiciones ambientales para el cultivo de vides, frutales y hortalizas. Estas tierras son escasas en el territorio de la provincia, y se suma a ello la dificultad para la extensión de las áreas irrigadas debido al déficit hídrico existente y al costo económico que implica.

Los emprendimientos urbanos comienzan a configurar otro tipo de trama urbana. Este fenómeno ha sido advertido por científicos sociales, urbanistas, políticos en muchos países de Latinoamérica. Hay una menor disponibilidad de espacios públicos, el trazado urbano de calles y vías de acceso se ve interrumpido, la ciudad comienza a fragmentarse, resultando en un conjunto de espacios segregados con cada vez menor interacción entre ellos. Muchas de estas nuevas islas residenciales se instalan en lugares carentes de servicios, infraestructura y equipamiento o en lugares riesgosos, incluso dentro de estos barrios el paisaje urbano característico se ve alterado, ya que en muchos de ellos no hay acequias ni árboles.

Por todo lo anterior, se hizo imprescindible la intervención estatal en materia de ordenamiento urbano y territorial. Hasta el momento, una serie de leyes regularon algunos aspectos que atañen a las problemáticas mencionadas, pero nunca se aplicaron políticas integrales de planificación en ninguna escala de la gestión política, ni municipal ni provincial, por lo que hoy se observan los resultados. Algunos municipios recientemente han comenzado a planificar de forma estratégica sus territorios, pero lo cierto es que el área metropolitana de Mendoza requiere un tratamiento amplio y a la vez profundo en este sentido, con gestiones políticas y voluntad de intervención real en pos de velar por los intereses públicos en busca del bien común, no sólo por particulares o parciales. La gran dificultad en el aspecto de la

gestión radica en la falta de políticas concertadas entre los municipios que conforman el área metropolitana.

El sector científico y político, así como también de varios sectores de la sociedad civil, conocen las problemáticas que afectan la vida y el desarrollo de la metrópolis, así como las potencialidades que pueden beneficiar el proceso de ordenamiento urbano:

- Debido al proceso de OT comenzado, la población se ha interiorizado en la participación mediante organizaciones de la sociedad civil, y en la búsqueda de un modelo territorial deseado en vistas a modificar los problemas tendenciales que fueron diagnosticados para la provincia y el AMM.
- Se cuenta con el capital humano (universidades, organismos científicos) para intervenir en el territorio en forma concreta.
- Cuenta con recursos económicos derivados de actividades que generan un gran aporte al tesoro provincial, entre las que se destacan el turismo, la industria, la actividad agrícola con énfasis en la vitivinicultura.

### 3. Antecedentes y estructura general de la ley n° 8.051: ordenamiento territorial y usos del suelo

Para lograr analizar los antecedentes de la Ley 8051/09 de la Provincia de Mendoza, es importante recordar que en la República Argentina las políticas de ordenamiento del territorio surgen por los intereses de los habitantes, empresarios, gobiernos, etc., sobre los diferentes territorios de la Nación. En muchos casos el surgimiento de estas políticas territoriales fue desde diferentes perspectivas tales como la económica, ambiental, regional, urbano-regional y suponían la incidencia sobre el orden territorial.

La Argentina desde los años 50 orientó su política de intervención en el territorio desde la óptica de la planificación urbana y, su principal objetivo se centraba en el crecimiento acelerado y desordenado de las principales ciudades (Massiris, 2006). Los principales instrumentos eran los planes y normas reguladoras del uso del suelo.

En este mismo contexto, se debe mencionar que los avances más significativos en las políticas de ordenamiento territorial (OT) y usos del suelo en el país fueron a partir del año 1977, cuando la Provincia de Buenos Aires decreta la Ley 8912. Esta Ley concibe al OT como:

“Conjunto de acciones técnico política-administrativa para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecido por los distintos

niveles jurisdiccionales y en concordancia con sus respectivas estrategias” (Ley 8912/77).

Posterior a la creación de la Ley 8912/77, en 2001 se pretende por parte del Senado Nacional una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial cuyo objetivo primordial es colocar al tema del desarrollo territorial como política de Estado.

Los avances en políticas de OT a nivel tanto nacional como provincial han sido pocas. A pesar de existir buenos intentos por formular proyectos de ordenamiento en provincias como Mendoza, Salta, San Luis, Río Negro y Tucumán, que incluso se pensaron con anterioridad a la promulgada por la Provincia de Buenos Aires (Gudiño, 2008).

En la Provincia de Mendoza “existe una vasta legislación referida a los temas ambientales” (Gudiño, 2010: 11), pues, la fragilidad de sus ecosistemas hace concebirlas como prioritarios, como la Ley de Aguas y la Ley de Medio Ambiente. En especial esta última se reconoce como la primera ley medio ambiental formulada en el país, sirviendo de modelo para las otras provincias.

Gudiño (2010) afirma que la Ley de Medio Ambiente fue un buen referente para discutir diversos temas ambientales en la provincia, incluyendo el de OT, pues, dicha ley contenía entre sus principios y objetivos intervenir en el ordenamiento del territorio, sin embargo, en su fase de implementación no logró articular la concepción de ambiente y territorio.

La inversión privada ha llevado en muchos casos a “convertir a la ciudad en un espacio de límites difusos y fragmentados [...] olvidando la idea geográfica de un tejido continuo y articulado” (Gudiño, 2010: 3). Los agentes privados tienen fuertes argumentos para defender sus acciones en la ciudad, por esto el sector de ciencia y técnica y la sociedad mendocina ha dispuesto recursos humanos (Universidad Pública en especial) para que analicen y demuestren como estas “transformaciones socioeconómicas significan y agudizan la concentración y los desequilibrios” (Gudiño, 2010: 4), lo que ha dado como resultado en las últimas décadas del siglo XX la presentación de más de doce proyectos de Ley de OT (sin concreción alguna).

Un avance significativo para llegar a la formulación definitiva de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, fueron los proyectos presentados entre 2002 y 2005. Sin embargo, estos presentaban vicios jurídicos y técnicos que eran una clara intención de beneficiar exclusivamente a los inversores inmobiliarios. Como respuesta social para frenar la injerencia de los proyectos inmobiliarios se formula un Anteproyecto de ley coordinado por la Universidad Nacional de Cuyo con la participación de representantes de diferentes organismos del Gobierno de la Provincia, el sector académico-científico y otras instituciones. Este producto es presentado en la legislatura en el año 2007 y se sanciona por en mayo de 2009 como Ley 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo

### 3. 1. Estructura general de la ley 8051/09.

A continuación se presenta una síntesis de la estructura general propuesta por la Ley 8051/09 para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial en la Provincia, los cuales han sido lineamientos teóricos y técnicos planteados por diversos actores involucrados en el proceso de formulación y puesta en marcha de la Ley. A pesar de los esfuerzos para concretar el Anteproyecto de ley, algunos de los lineamientos concertados en él fueron modificados antes de su sanción en la legislatura provincial. La Ley, por lo tanto, presenta discrepancias en relación al documento original, aunque mantiene la estructura general propuesta desde las comisiones que elaboraron el documento.

Los contenidos se presentan en un esquema de orden establecido por los autores para lograr una mejor comprensión tanto del marco de referencia conceptual como metodológico que la Ley propone.

#### Etapa 1: Etapa preliminar

##### Conceptualización y alcances del ordenamiento territorial

La Ley 8051/09 define al Ordenamiento Territorial (OT) como un procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, el cual se convierte en una Política de Estado para el Gobierno Provincial y los municipios. Esta Política de Estado se considera de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para lograr en el territorio un desarrollo socioeconómico y ambiental equilibrado.

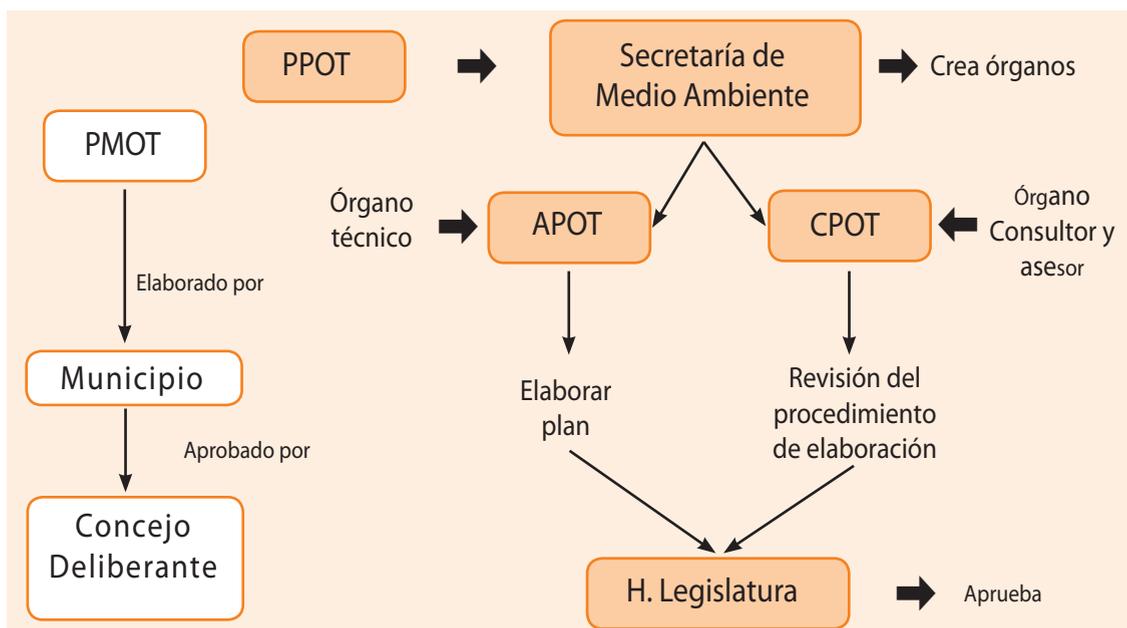
Entre los objetivos de la Ley se destacan:

- Promover el desarrollo territorial equilibrado, equitativo y sostenible en todas áreas de la Provincia.
- Conciliar el desarrollo socioeconómico actual y futuro de la Provincia bajo el principio del respeto por el ambiente y los recursos naturales.
- Establecer las condiciones físicas, sociales, económicas y espaciales para satisfacer a las comunidades las necesidades de vivienda, servicios públicos, infraestructura, equipamientos, industria, comercios, actividades de servicios.
- Lograr la integración y coordinación interinstitucional entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial.

##### Organización del territorio. aplicación de la Ley 8051/09

Para la aplicación de la Ley se ha considerado que la organización del territorio en la Provincia de Mendoza se compone por:

- Oasis: Áreas que cuentan con derecho de agua y se subdividen en áreas urbanas, rurales y complementarias (son áreas adyacentes a las áreas urbanas o rurales destinadas para distintos fines).



**Figura. 2:** Procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes de OT en Mendoza, según la nueva legislación. **Fuente:** elaboración propia en base a la Ley 8051/09 de la Provincia de Mendoza

- Zonas no irrigadas: Áreas que no poseen concesiones de agua otorgadas por la ley, estas se subdividen en áreas rurales, áreas de aprovechamiento (extractivo, energético y uso estratégico de recursos) y áreas naturales.

### Etapa 2: Elaboración de los planes de ordenamiento territorial

Según lo planteado en la Ley 8051/09 se deben realizar un *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT)* cuyo responsable de la elaboración estará a cargo de un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial y se denominará *Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)*. Igualmente, los municipios deben realizar un *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)*.

El PPOT y el PMOT deben cumplir con unos componentes básicos que según la Ley son: realizar un diagnóstico territorial, definir un modelo territorial, construir escenarios alternativos y formular las acciones a corto, mediano y largo plazo.

Terminados los componentes anteriores, los planes deben generar como producto principal una zonificación del territorio (tanto provincial como municipal) conforme a los usos del suelo y los instrumentos fiscales y económicos que permitan corregir las distorsiones generadas por las especulaciones inmobiliarias y recuperar la plusvalía. La finalidad de los instrumentos fiscales es desalentar las actividades especulativas, pero alentar el desarrollo sustentable.

Es importante resaltar que en esta etapa de elaboración de los planes y en las restantes está presente la participación social por medio de los mecanismos como la consulta pública y la audiencia pública.

### Etapa 3: Evaluación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial

La Secretaría de Medio Ambiente de la provincia elabora el Plan Provincial a través de los órganos creados en la ley para tal fin. Por un lado la APOT, de carácter técnico, elabora el plan, previa consulta al Consejo de OT (CPOT) y en última instancia quien aprueba el plan es la Legislatura de la Provincia. El CPOT es un organismo consultor y asesor que será presidido por el secretario de Medio Ambiente, y estará conformado por diferentes sectores de la sociedad.

La evaluación y aprobación de los Planes Municipales será realizada por Concejo Deliberante.

### Etapa 4: Ejecución de los planes de ordenamiento territorial

Los responsables directos de la ejecución de los planes son la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y los Municipios respectivamente. La ejecución se entiende como la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos que fueron consensuados en los planes de OT.

### Etapa 5: Control y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial

La Ley ha propuesto para el control y seguimiento de los planes una serie de instrumentos técnicos-científicos tales como:

- Sistema de Información Ambiental y Territorial a cargo de la Agencia Provincial de OT.
- Evaluación de Impacto Ambiental, es responsabilidad de los municipios y Agencia Provincial de OT.

- Evaluación de Impacto Territorial, es responsabilidad de los municipios y Agencia Provincial de OT.
- Auditoría Externa de Impacto Territorial, estas les corresponden a las universidades o institutos especializados.
- Control de Régimen de Penalidades, los cuales están en manos de los municipios y la Secretaría de Ambiente de la Provincia.

## 4. Análisis de la ley en relación al área metropolitana de Mendoza: ventajas y desventajas

La Ley constituye un avance en materia de políticas territoriales en la República Argentina, y sienta un antecedente único, dados los presupuestos sobre los cuales fue construida, los que devienen de corrientes relacionadas con el desarrollo territorial y sostenible. Esta nueva legislación, que ha cumplido ya dos años de vigencia, propone al Ordenamiento Territorial como política de Estado, hecho importante en la historia jurídica provincial. Aunque no sea una ley referida exclusivamente a temas urbanos, se desprenden de su análisis puntos fuertes y débiles que serán a continuación expuestos, en pos de concluir cuales son los aportes de la misma que servirán como herramienta para la gestión en el área metropolitana de Mendoza,

Los fines y objetivos planteados en la mencionada ley se enmarcan en paradigmas científicos actuales e innovadores. En este sentido, uno de los objetivos de la ley, considerando la cuestión metropolitana, es “garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado conforme a la aptitud del suelo para asentamientos humanos y actividades económicas” (Art. 3. b). También plantea como uno de los objetivos principales del Ordenamiento del Territorio el “detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas ocupadas para reducir desequilibrios demográficos y espaciales defectuosos, producto de las acciones especulativas del crecimiento económico” (Art.1, g.). Éstos, conforman un conjunto de principios que servirán de marco para futuras leyes provinciales, reglamentaciones y los mismos planes de OT.

Otro punto importante para destacar es que la planificación se basa en 2 escalas: provincial y municipal. Esto promueve la aplicación de un modelo de gestión sistémico que posea una visión integral del territorio, motivando la coordinación entre estas jerarquías de gobierno para consensuar e integrar las políticas de desarrollo territorial, puesto que tanto los municipios como la provincia son los órganos con poder de gestión y control territorial.

En el Art. 7 se establece la creación de un Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza (POT-MGM). Ya en otras ocasiones se han llevado a cabo intentos de planificación del AMM como una unidad geográfica diferenciada que han sido en vano. La aplicación de un plan se vuelve engo-

rrosa en términos jurídicos, puesto que la provincia carece de una forma de gobierno metropolitano. Esta situación se repite en todas las áreas metropolitanas de la Argentina, en donde el gobierno de la ciudad se divide en las diferentes jurisdicciones que la componen (pueden ser municipios o gobiernos provinciales), quedando el área metropolitana en su conjunto sin reconocimiento institucional (Pírez, 2008).

Posteriormente, en el Art. 14, se menciona que se deberá definir para el Gran Mendoza “un Plan Metropolitano Integrado y planes especiales de coordinación con respecto a servicios, equipamiento, infraestructura, recursos humanos, gestión del riesgo y otros temas, [...] que será monitoreado y dirigido por las autoridades de los diferentes municipios que la componen, quienes definirán la forma jurídica más adecuada para llevarlo adelante”. Del análisis del Art. 14 surgen algunos puntos débiles para una futura implementación de un Plan para el Área Metropolitana de Mendoza:

No deberían crearse planes dentro de planes. Los planes contienen dentro de sí programas y proyectos para poder ser ejecutados. No existe claridad en cuanto a los contenidos del Plan Metropolitano Integrado, dado que los planes especiales a los que se refiere serán de coordinación sobre los temas mencionados. No se establecen directamente las temáticas a tratar en el Plan Metropolitano, ni en el presente artículo ni en el resto de la Ley. Se puede vislumbrar una posible superposición de incumbencias con los contenidos expresados para el Plan Provincial y los municipales.

- Por otro lado, La Ley Orgánica de Municipios, así como la Constitución de la Provincia de Mendoza (la cual es muy antigua y debe ser reformada para adaptarse a la constitución Nacional de 1994) no le otorgan a los municipios una autonomía total sino semi-plena, lo cual indica que pueden elegir sus autoridades, organizar su presupuesto, entre otras cosas, pero no dictar sus propias cartas orgánicas ni crear o recaudar tributos (Constitución Provincial, Art. 199). Esto quiere decir, que los mismos no pueden dar origen a normas jurídicas, pues sólo pueden dictar ordenanzas.

Con respecto a esto, P. Pírez (2008) aclara que “pese a la reforma de la Constitución Nacional de 1994 consolidó la descentralización política al reconocerse la autonomía de los gobiernos municipales, el proceso de descentralización consolidó a los gobiernos provinciales [...]. En los años 90 se modificó la distribución de los recursos estatales en los tres órdenes. Se consolidó un esquema en el que poco más del 90% del total se reparte entre el Gobierno Federal y las provincias, y el resto (menos del 9%) le corresponde a los municipios.” Así, la incapacidad financiera y, en el caso de Mendoza, la autonomía semi-plena complican la gestión local adecuada y eficiente. Ocurre que “se establecen relaciones *vis-à-vis* entre cada municipio y el gobierno provincial, que dificultan la existencia de vínculos de cooperación entre los gobiernos locales y, en las áreas metropolitanas, las relaciones *intrametropolitanas* de coordinación y cooperación.” (Pírez, 2008:33)

- Otro aspecto y en relación a lo anterior es que, en la ley, se recalca en varias oportunidades la importancia de lograr una coordinación interinstitucional y multidisciplinaria para la elaboración e implementación de los planes de OT en todas sus escalas (Art. 3 h., Art. 23 p.). Deberá entonces reglamentarse o innovar en cuanto a procedimientos administrativos para facilitar estos objetivos, dado que en la realidad, la coordinación e interacción entre instituciones del Estado, ya sean éstos organismos o niveles de gobierno (municipio, provincia), es escasa y poco efectiva.

A pesar de todo lo expuesto, esta nueva norma es innovadora porque incluye nuevos instrumentos de Ordenamiento Territorial (Evaluación de Impacto Territorial) y perfeccionamiento de los existentes (Evaluación de Impacto Ambiental), así como la creación de nuevas estructuras de gestión, como los son la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT). Estos instrumentos pueden contribuir al ordenamiento urbano, puesto que serán aplicados a las intervenciones que se realicen en toda la provincia, y deberán seguir las directrices de los planes que se establezcan.

Otra fortaleza detectada se encuentra en el Capítulo 10º en donde se expresan las medidas económicas y tributarias para el Ordenamiento Territorial, entre las que se encuentran: Art. 54, b. la adecuación de los instrumentos fiscales para corregir las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria, la internalización de las externalidades y la recuperación de la plusvalía; Art. 55, b. propuestas de modificaciones de las variables utilizadas en la fórmula polinómica que se utiliza para determinar las alícuotas para la percepción del impuesto inmobiliario que fija el Código Fiscal de la Provincia, basadas en los Planes de Ordenamiento que se aprobarán, para la recuperación de la plusvalía por parte del Estado y Art. 59, el Poder Ejecutivo Provincial “deberá mantener actualizados los valores de la tierra libre de mejoras en los avalúos fiscales de los bienes inmuebles de acuerdo a las variaciones que registre el mercado inmobiliario como consecuencia de la puesta en vigencia de los Planes de OT” que surjan por la aplicación de la Ley.

Todas las anteriores, tendrán injerencia directa sobre el ámbito espacial de la ciudad, cooperando en la planificación integrada del mismo.

## 5. Propuestas para la gestión del área metropolitana de Mendoza

La gestión del Gran Mendoza, por todo lo anteriormente expuesto, es una tarea que resulta administrativamente compleja debido a que el área metropolitana no está jurídicamente reconocida como unidad político – administrativa. Aquellos que tienen injerencia en el territorio son la provincia y los municipios, y la ciudad queda así fragmentada en su gestión territorial. Por ello, en la Ley 8.051 se le otorga especial relevancia a los

Planes de Ordenamiento Territorial Provincial y Municipal. Estos dos niveles de gobierno se reparten las decisiones sobre el territorio, pero como también se expuso, la debilidad municipal queda manifiesta a la hora de la gestión efectiva sobre los asuntos territoriales.

Así, en el Plan Provincial deberían existir lineamientos integrales y generales a tener en cuenta por parte de los niveles municipales, para tratar aquellos aspectos que requieren una atención particular, tal como el Área Metropolitana, que es necesario se gestione como una unidad territorial.

Se coincide con P. Pérez (2008), quien expone que “El ámbito provincial es, en consecuencia, el lugar en donde se debe resolver la cuestión metropolitana”. Aún así, en el proceso de elaboración de los planes deberán tenerse en cuenta las atribuciones de los distintos niveles de gobierno sobre el territorio, dado el régimen de gobierno federal.

A partir de los contenidos básicos establecidos en el Art. 21 se propone que para la reglamentación del Plan Provincial y con respecto al Área Metropolitana se especifiquen los siguientes aspectos:

- Definir y caracterizar el hecho urbano y límites adecuados para la función urbana.
- Estrategias para lograr un desarrollo equilibrado de centros urbanos: protección de suelos, ocupación del espacio, equipamientos y servicios públicos y administrativos.
- Medidas de protección y control del piedemonte frente a la urbanización.
- Lineamientos sobre distribución y dotación de infraestructuras de: agua, cloacas, viales, transporte y definir índices de cobertura de servicios públicos y equipamientos.
- Concretar medidas para la integración territorial y para desalentar el establecimiento de enclaves que fragmentan el territorio.
- Definir programas de desarrollo para el transporte público de pasajeros que favorecen la vinculación entre oasis, zonas rurales y zonas no irrigadas.
- Proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana.

Los Planes de OT municipales, por su parte, contienen disposiciones sobre el manejo y regulación de las áreas urbanas y deberán estar sujetas a los lineamientos planteados para estas áreas en el Plan Provincial.

No es necesario, por tanto, la realización del Plan Metropolitano que en última instancia contendrá aquello que desde el Plan Provincial y Municipal ya fue establecido. Será conveniente entonces para la gestión de los hechos metropolitanos remitirse al Art. 24 que prevé: “Los intereses comunes de distintas jurisdicciones del gobierno provincial y de distintos municipios deberán ser contenidos en Programas conjuntos, coordinados mediante convenio, previa aprobación por parte de los Concejos Deliberantes correspondientes. Los programas de dos o más mu-

nicipios, deberán guardar coherencia con sus respectivos Planes Municipales de Ordenamiento Territorial”.

Los programas conjuntos entre municipios estarán formulados para asuntos que hacen a la integridad del área, crecimiento y calidad de vida de sus habitantes. La propuesta de elaboración de programas está unida a la necesidad de incorporar en ellos los siguientes aspectos:

- Coordinar un sistema de transporte urbano eficiente para evitar el uso del automóvil.
- Evaluar conjuntamente el impacto de aquellos proyectos urbanos que influyan en dos o más municipios.
- Acordar la disposición y tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Convenir sobre el establecimiento de espacios públicos.
- Organizar una red metropolitana de emergencia en caso de desastre.
- Determinar las actividades económicas y la plataforma de competitividad de cada municipio según el rol a cumplir en el área metropolitana.

Con estas cuestiones acordadas y establecidas desde convenios firmados por responsables municipales se podrá gestionar el área metropolitana en conjunto, atendiendo a cuestiones que agilicen el funcionamiento urbano y permitan el desarrollo de mejores condiciones de habitabilidad.

## Conclusiones

Los procesos urbanos ocurridos en las ciudades de la Argentina se corresponden con los acontecidos en toda América Latina.

Según Montoya (2006) los procesos urbanos de América Latina quedan constatados al observar como pequeñas ciudades del siglo XX se transformaron en grandes megaciudades a comienzos del siglo XXI, tal es el caso de Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Bogotá. Según este autor “la magnitud de este cambio es claramente ejemplificada con el hecho de que mientras Europa tardaría 123 años en doblar su población, América Latina lo hizo en solamente 31 años siendo sobrepasada en crecimiento solamente por África (27 años)” (Montoya, 2006:11).

El impacto de este crecimiento también se ha visto reflejado en ciudades como Mendoza y su área metropolitana, la cual se ha convertido en un punto de atracción para la entrada de grandes capitales privados, especialmente capital financiero que invierte en el mercado inmobiliario que generan inconvenientes tanto a nivel social como físico en toda la conurbación del Gran Mendoza. Como una reacción a esto los sectores de la sociedad civil, la academia y el Gobierno Provincial apostaron a intervenir

la tendencia de marginación y segregación creciente ocasionada por los inversores privados y el producto más importante de dicha intervención fue la propuesta y sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley 8051/09).

La Ley 8051/09 es un instrumento para reordenar el territorio y se considera una Política de Estado pensada para lograr un equilibrio territorial en la Provincia de forma integral y participativa y sus principios están centrados en el paradigma del desarrollo sustentable. Propone elementos de gestión tanto a escala provincial como municipal y esto queda representado en el futuro Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, los cuales regularan los usos del suelo y las inversiones en el largo plazo, además de ser la política pública que permitirá lograr un modelo de gestión más integrada entre el Gobierno Provincial y los municipios. Así mismo, concibe medidas económicas y tributarias para el ordenamiento territorial, entre las que se destaca la plusvalía como instrumento fiscal que busca corregir las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria.

A pesar de los avances en la política de OT en la Provincia, algunos asuntos no quedan expresamente claros:

- Por un lado, la propuesta de elaboración de planes como el metropolitano, el de gestión del riesgo, de áreas especiales, etc., quedan como instrumentos de gestión del territorio no aplicables en la Ley, pues, los lineamientos que estos contendrían van a quedar propuestos en los de mayor jerarquía normativa como son los Planes Provincial y Municipales.
- Por otro lado, la Ley no contempla lineamientos concretos en relación al Área Metropolitana. Si bien no es una ley específicamente urbana, es parte del proceso de OT la problemática concreta de un área tan significativa para la provincia y que demanda tantos recursos en detrimento de otras zonas. A pesar de que está contemplado el Plan Metropolitano Integrado no resulta el mecanismo eficaz para abordar los problemáticas urbanas del Gran Mendoza. El tratamiento de esta área debería ser prioridad del Plan Provincial y debe ser gestionada por medio de convenios entre municipios.

Los programas municipales serán acuerdos para intervenir en problemáticas u hechos metropolitanos, es decir, aquella afectación esencial y simultánea en la que se ven involucrados más de dos municipios. Para el Gran Mendoza se propone que las prioridades versen sobre las temáticas de: transportes, residuos sólidos, actividades económicas y plataforma de competitividad regional, etc.

Por último, la Ley 8051/09 y sus futuros productos (los planes), son instrumentos creados para la gestión del territorio y su desarrollo sustentable donde las responsabilidades son compartidas entre el Gobierno, la academia y la sociedad en general y cuyos retos más importantes deben ser equilibrar el territorio y revertir los procesos de marginalización, la segregación social y espacial, los problemas de vivienda, las nuevas dinámicas económicas, entre otras. 

## Referencias bibliográficas

- Argentina. Provincia de Mendoza. LEY 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo, disponible en: [www.mendoza.gov.ar](http://www.mendoza.gov.ar). [Accedido el 20 de abril de 2011].
- De Mattos, C. (2008). *Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano*. Curso: Globalización Territorios y Ciudades, Maestría en ordenamiento del Territorio con orientación en planificación estratégica, FFyL, UNCuyo, Mendoza, Argentina, diciembre 2010.
- Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Mendoza (2009) Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza. En [www.planestrategicomza.com.ar](http://www.planestrategicomza.com.ar)
- Gudiño, M.E. (2008). "Realidad o Utopía. Ley de Ordenamiento Territorial" en *Revista Proyección* [En Línea] No. 4, Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), disponible en: [www.proyeccion.cifot.com.ar](http://www.proyeccion.cifot.com.ar) [Accedido el 20 de abril de 2011].
- Gudiño, M.E. (2010). "Pasado, presente y futuro del Ordenamiento Territorial. Ley N°8051/09 de la provincia de Mendoza" en *Revista Proyección* [En Línea] No. 8, Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), disponible en: [www.proyeccion.cifot.com.ar](http://www.proyeccion.cifot.com.ar) [Accedido el 20 de abril de 2011].
- Harvey, D. (2000). Mundos urbanos posibles. En: Ramos, A. M. (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona, Ediciones UPC, 2004.
- Massiris, A. (2006). *Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Realidad y Desafíos*. Pp.15-63. Colombia: Ediciones Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Montoya, J.W. (2006). *Cambio Urbano y Evolución Discursiva en el Análisis de la Ciudad Latinoamericana: De la Dependencia a la Globalización*. pp. 11-83. Colombia: Serie Trabajos de Geografía. Universidad Nacional de Colombia.
- Pírez, P. (2008) Gestión local en espacios metropolitanos. En: *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Badía, G. y Carmona R. (comp.) Pp. 23 – 44. Bs.As. UNGS.
- United Nations (2008). URBAN AND RURAL AREAS 2007. Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Vich, A. I. J. y Gudiño, M. E. (2010) *Amenazas naturales de origen hídrico en el centro – oeste árido de Argentina*. pp. 211 – 273. San Juan: EFU

