

## Nuevos enfoques en el Ordenamiento del Territorio: El caso de la Provincia de Mendoza, Argentina

### New approaches in the territorial management: the case of Mendoza Province, Argentina

*Cristian Harry Padilla Rodríguez<sup>1</sup>*

**Palabras Claves:** Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo; Mendoza; Territorio; Consensos.

**key words:** Law of Territorial Management and Use of the land; Mendoza; Territory; Consensus.

La realidad del Ordenamiento Territorial (OT) hoy en la Argentina tiene dos vertientes bien definidas: la nacional y la provincial. La primera vertiente es liderada por la Nación a través del “Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios” y la “Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública”. El objetivo de estas instituciones es:

*“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” (MINPLAN, 2012).*

La segunda vertiente hace referencia a las iniciativas hechas por las distintas provincias del país, que de alguna forma han aprovechado su estatus federal para generar procesos de Ordenamiento Territorial de corte restrictivos y tradicional, centrados en la zonificación clásica que opera en la escala de ciudad -zonas industriales, comerciales y residenciales- y por densidades; ambas aparecen, en algunos casos, como instrumento de control ante la especulación y limitación del costo del suelo.

En el año 2004 se constituyó la *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* y, como principal instrumento, se formuló el Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016 (PET), cuyo propósito fue hacer un *“relevamiento e identificación de la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo de la Argentina en el mediano y el largo plazo, retomando la herramienta de la planificación estatal”* (PET, 2008).

<sup>1</sup> Geógrafo. Universidad de Córdoba, Colombia. Instituto CIFOT - Doctorando en Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

En este contexto, en el año 2008, se crea el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial -COFEPLAN-, al cual le asignaron el trabajo de elaborar el proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, bajo la figura jurídica de una Ley Marco, de presupuestos mínimos, que *“complemente la legislación Provincial o local preexistente y que sea una referencia para las leyes puedan dictarse en el futuro”* (MINPLAN, 2012).

Para el año 2009, se tenía un primer borrador del Anteproyecto de Ley, que según el COFEPLAN, *“representa un especial énfasis en la institucionalización de la planificación”*. A partir de ese primer documento se colocó en manos del Poder Ejecutivo Nacional y de los provinciales para su discusión y difusión y, desde entonces, se han recibido varias modificaciones en la estructura general.

A pesar del avance del Gobierno Nacional con respecto a la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial, hoy se sigue debatiendo acerca de contenidos centrales que debe contener esta normativa, pero se ha avanzado hacia un consenso interesante en lo que respecta a la conceptualización de las escalas de aplicación del OT. Por ejemplo, en la propuesta presentada en el año 2010 hablaba de *“lo urbano y no urbano”*; y no se podía entender las escalas geográficas involucradas. Para la versión 2012 se reconsideran los términos geográficos y se menciona *lo urbano y rural* como categorías en las cuales deben actuar las políticas de OT. Sin embargo, aún no se define que incluye cada uno o cómo se delimitan estos Usos en el territorio.

En este mismo sentido, el Anteproyecto define a los planes de OT como instrumentos donde se configuran un conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones y normas que permiten orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Esto permite inferir la existencia de un fuerte sesgo hacia la planificación física del territorio como estrategia metodológica para la formulación de los futuros planes de OT del país.

El énfasis en la planificación física contradice la naturaleza del ordenamiento territorial como política pública asumida por dicho Anteproyecto, que en un principio propone al OT como un proceso más complejo que ordenar los usos del suelo; más bien como un proceso continuo de articulación y coordinación de acciones para lograr una mejora en la calidad de vida de la población, integración social en el territorio y desarrollo sostenible.

Con respecto al Plan Estratégico Territorial (PET), se considera que *“no constituye un producto en sí mismo, sino un proceso de pensamiento estratégico en constante actualización”* (PET, 2008), pero en realidad se trata de un *gran plan de obras e infraestructuras para el país* que pretende -con la construcción de proyectos de gran impacto nacional como la Ruta Nacional 40- garantizar a los argentinos el acceso a buenas condiciones de vida, generar competitividad y atraer inversiones en el territorio.

A grandes rasgos el PET cumple con un abordaje estratégico, ya que plantea una visión de largo plazo propia del Ordenamiento Territorial pero no define, no analiza ni interrelaciona los otros componentes del sistema territorial.

En lo que se refiere a las iniciativas de OT por parte de las provincias, las mismas han sido escasas a pesar de existir buenos intentos por formular proyectos de ordenamiento en Salta, San Luis, Rio Negro, Tucumán y Buenos Aires.

Un caso excepcional en las temáticas relacionadas con lo territorial y ambiental en el país ha sido la Provincia de Mendoza; según Gudiño (2010:11) esto se debe a que *“existe una vasta legislación referida a los temas ambientales”* debido a la fragilidad misma de sus ecosistemas, que lleva a concebirlos como temas prioritarios. En este caso se menciona la Ley de Aguas y la Ley de Medio Ambiente, primera ley formulada en el país, que sirve de modelo para otras provincias argentinas.

Específicamente, Mendoza centra su mirada en los temas de ordenamiento territorial a partir de la Ley de Medio Ambiente, que fue un buen referente para discutir diversos temas ambientales en la Provincia, incluyendo el de OT. Esta normativa contenía entre sus principios y objetivos la intervención en el ordenamiento del territorio. Sin embargo, en su fase de implementación no logró articular la concepción de ambiente y territorio (Gudiño, 2010), por lo que no se logra regular las intervenciones especulativas en el mismo, a pesar de la presentación de más de doce proyectos de Ley de OT en las últimas décadas del siglo XX, sin concreción alguna.

En Mendoza se incrementa fuertemente la inversión privada de gran impacto territorial, como son los grandes emprendimientos inmobiliarios, representados en hotelería, barrios privados, bodegas, ect, los que han llevado a *“convertir la ciudad en un espacio de límites difusos y fragmentados (...) olvidando la idea geográfica de un tejido continuo y articulado”*(Gudiño, 2010:3).

Las intervenciones del mercado en el territorio mendocino han traído consecuencias irreversibles. Hoy se reconocen problemáticas urbanas de difícil injerencia tales como: crecimiento urbano concentrado en el Gran Mendoza, modificaciones en los perfiles urbanos tradicionales, retroceso de la obra pública, colapso de los servicios, localización de infraestructuras y equipamientos sólo en áreas de inversión, entre otras. Muchas de estas dificultades son producto de las apuestas generadas por el inversor privado, el cual se desentiende de las repercusiones territoriales y socio-espaciales que traen sus capitales.

Aún cuando los agentes privados tienen fuertes argumentos para defender sus acciones, el sector de ciencia y técnica y la sociedad mendocina ha dispuesto recursos humanos -representados especialmente por la Universidad Pública (Universidad Nacional de Cuyo)- para que analicen y demuestren cómo estas *“transformaciones socioeconómicas significan y agudizan la concentración y los desequilibrios”* (Gudiño, 2010:4).

Un avance significativo para llegar a la formulación definitiva de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, fueron los proyectos de ley presentados en la Legislatura de Mendoza entre 2002 y 2005. Éstos mostraban vicios jurídicos y técnicos con una clara intención de beneficiar exclusivamente a los inversores inmobiliarios.

Como respuesta social para frenar la injerencia de los proyectos inmobiliarios, se logra un trabajo interinstitucional entre el Gobierno de la Provincia (Ministerio de Ambiente y Obras Públicas), las Comisiones Legislativas, el sector académico-científico y otras instituciones, que obtiene como producto un nuevo anteproyecto de Ley de OT, que es presentado en el año 2007 y se sanciona por unanimidad en mayo de 2009; es la Ley 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

A esta normativa se la considera -incluso por el mismo Gobierno Nacional- como el principal avance en políticas de OT actualmente en el país. Lo primordial de la Ley es su forma de conceptualizar el Ordenamiento del Territorio, al que entiende 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”*

De esa definición emergen elementos de mucha importancia para la sociedad mendocina, que siempre ha estado a la espera de una Política de Estado que tenga las bases suficiente como para ser catalogada en esa magnitud. Es decir; en esta Ley, Mendoza al día de hoy ha logrado un *“resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales, tendencias históricas y culturales”* (Cueto, 2012) y responde a estrategias centrales de la Provincia, que van más allá de los dilemas e ideologías de los partidos políticos, de los periodos de gobierno y de los problemas coyunturales; más bien se llegó a plantear un instrumento que intenta resolver problemáticas estructurales en el territorio provincial.

La propuesta hecha por la Ley 8051/09 genera un gran valor agregado en la parte conceptual del OT, especialmente desde los objetivos y fines de esta política pública, la cual considera que hay un verdadero orden en el territorio cuando existe: *Sustentabilidad, Equilibrio, Equidad, Crecimiento Económico y Gobernanza*. La coexistencia de todos estos principios debe lograr un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes, articulación y coordinación de acciones en el territorio, además de una legitimidad democrática en las decisiones presentes y futuras.

Aunque la Ley 8051/09 al día de hoy se encuentra en la fase de implementación y aún no se tienen resultados certeros de su impacto en el territorio, no se puede negar el desafío formulado en ella; es una oportunidad para guiar los futuros procesos OT en la Argentina e incluso se presenta como una nueva postura conceptual e ideológica para ser incorporada en las revisiones y ajustes de otros procesos de OT en América Latina.

Finalmente, la realidad actual demuestra que el OT es una forma de planificación que rompe con los ideales que plantea el modelo capitalista (acumulación de riquezas) y, al tener las virtudes de ser interdisciplinario, holístico y prospectivo, se concentra en buscar un *mejor vivir* de las sociedades, transformándose en un instrumento ideal para generar consensos o acuerdos que permitan trabajar en pos del tan anhelado equilibrio territorial, con equidad y crecimiento territorial sustentable.

### Referencias Bibliográficas

-Argentina. Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Disponible en: <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/> . [Accedido el 10 junio de 2011].

-Argentina. Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016. Avance 2008. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Disponible en: <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/pet/>. [Accedido el 10 junio de 2011].

-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].

-Cueto, W. (2012). *Un Concepto Sobre Política de Estado*. Notas de Clases. Mendoza, Argentina: Doctorado en Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Sostenible, UNCuyo.

-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, Volumen 4, Junio de 2010. Universidad Nacional de Cuyo: 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). *Realidad o Utopía. Ley de Ordenamiento Territorial*. En "Revista Proyección" [En Línea], No. 4 , Volumen 2, Junio de 2008. Universidad Nacional de Cuyo: 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].