

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ley Nº8051/09 de la provincia de Mendoza

Past, present and future of the Territorial Management. Law Nº8051/09 of Mendoza province.

María Elina Gudiño¹

Palabras clave: Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; Mendoza; política de Estado; gestión integral y participativa; Mendoza; Argentina.

Keywords: Law of Territorial Management and Use of the land; politics of State; integral and participative management; Mendoza; Argentina.

Aquellos interesados en la planificación, el ambiente y el territorio habrán notado que, en los últimos tiempos, hay una mayor proliferación de estudios referidos a Ordenamiento Territorial. Esto se debe a las transformaciones territoriales producidas por la integración de la economía mundial y la necesidad de buscar soluciones a problemas sociales, económicos y ambientales que no logran resolverse y que, con el tiempo, se agudizan.

Esta forma de gestión y planificación implica:

“acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”. (Jordan y Sabatini, 1988)

Si bien los comienzos del Ordenamiento Territorial se remontan a los años '50, en América Latina surge en los '80 y actualmente se ve enfrentado a una renovación teórica-metodológica sin precedentes. El cambio sustancial lo constituye la transición de un ordenamiento voluntarista, dirigido, centralizado por el poder político hacia un ordenamiento coordinado y concertado entre distintos actores, aún cuando el proceso sea liderado por el Estado, por ser el que debe velar por el bien común.

Tal como menciona Ángel Massiris (2002), en la década de los '90 se inicia la elaboración de regulaciones jurídicas y planes de ordenamiento, los cuales -a pesar de que reconocían la transversabilidad e intersectorialidad del Ordenamiento Territorial- no resolvían la necesidad de concurrencia o articulación de diversos los planes; incluso estaban soportados por normas legales distintas, concebidas independientemente. Situación que, por su parte, sigue ocurriendo.

¹ Dra. en Geografía, Profesora Titular de la cátedra de Geografía Económica, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo; investigadora del CONICET; Directora del Instituto CIFOT (Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial; Directora de la Maestría en Ordenamiento Territorial (MOT); Directora de la Revista Proyección.
Fecha de publicación: 30/06/2010. 6 páginas.

Con respecto a lo planteado, es muy ilustrativa la evaluación realizada por el Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile en 1999:

“... es notable la dispersión de las competencias públicas relativas al Ordenamiento Territorial en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades debido, en gran medida, al hecho de que, por una parte, la ordenación del territorio es un tema de carácter horizontal que demanda esfuerzos transversales, intersectoriales, interdisciplinarios, sistemáticos e integrales y, por otro, en muchos casos los instrumentos de planificación territorial disponibles son de carácter sectorial... y, por lo tanto, no fueron concebidos con fines de Ordenación Territorial, aunque en la práctica algunos han derivado en eso”.

Es decir que, hasta el momento, son pocos los avances logrados en esta materia; lo que motiva a presentar el caso de Mendoza, lugar donde surge, en el año 2009, la primera Ley de Ordenamiento Territorial en Argentina, en el contexto de la *Política de Estado de Desarrollo Territorial* iniciada en el año 2001.

Los avances logrados en esta provincia no son casuales sino que deben a una serie de factores convergentes, vinculados a las características físico-naturales que presenta, el pasado y el presente por el que transita, su cultura, el grado de compromiso social de académicos y científicos y el respeto por las instituciones.

La forma de organización en Mendoza surge de las potencialidades y limitaciones que impone el medio natural y de la impronta que da el hombre a su territorio. Un ambiente semiárido donde el aprovechamiento del agua que baja de la cordillera de Los Andes permite la conformación de oasis de riego y el consiguiente asentamiento poblacional.

La historia está ligada a costumbres de las poblaciones nativas -vinculadas al respeto por la naturaleza y sobre todo por agua- y de inmigrantes, especialmente españoles e italianos, que trajeron consigo conocimientos y tecnología para el desarrollo de los cultivos.

Es decir, que la planificación está presente desde los inicios, al concebirse un modelo de desarrollo sustentado en la creación de oasis y un sistema de asentamientos humanos interconectados entre sí, en donde predominó el plano en damero. Por ejemplo la reconstrucción de la ciudad de Mendoza, luego del devastador terremoto del año 1861 se basa en los postulados higienistas del siglo XIX, un damero perfecto de 42 manzanas, cuatro plazas verdes equidistantes a una central de mayor dimensión, manzanas cuadradas de 100 m de lado y anchas avenidas. En el período que va entre 1860 y 1940 la ciudad crece bajo las pautas del urbanismo del Siglo XX que tiene sus primeros antecedentes en la carta de Atenas (1928) y como representante más significativo a Le Corbusier. Esto es posible en el contexto de un Estado proteccionista y un incipiente Estado de bienestar. Poco a poco comienza a plantearse una macro-forma urbana de tipo polinuclear, dispersa en el territorio pero vinculada por medio de rutas y por el ferrocarril, siempre conservando la cuadrícula ortogonal.

A partir de los años '40 esto cambia. Se pasa del Estado de bienestar a una crisis económica que provoca un intenso éxodo rural hacia las ciudades, principalmente la ciudad capital, que sufre un proceso de urbanización acelerado e improvisado. Entre los años 1971 y 1983, el crecimiento de la ciudad comienza a desbordarse al aparecer grandes infraestructuras de acceso que ocupan tierras de alto valor ambiental, mientras que quedan vacíos dentro de la trama urbana.

En la década de los '90 cambia el modelo de desarrollo nacional y es el mercado el que comienza a incidir en la organización del territorio. Se incrementa notablemente la construcción inmobiliaria de la mano de la inversión privada. Hay un retroceso de la obra pública, lo que genera un gran desfase con respecto al crecimiento urbano que sigue de manera acelerada; situación que se agudiza a comienzos del Siglo XXI.

El inversor privado es quien modela la ciudad, se densifican algunos sectores y colapsan los servicios, se pierden los tradicionales corazones de manzana, aparecen nuevas tipologías en altura que alteran las vistas y privacidad del entorno, modificando así el perfil urbano. La estructura de la ciudad ya no es concebida como un tejido continuo y articulado. Se convierte en un espacio de límites difusos y fragmentados.

Mientras tanto, los otros oasis pierden población y solo se invierte en aquellos lugares que resultan atractivos para el capital privado por la riqueza en recursos naturales; sobre todo agua.

Las reglas del juego han cambiando y es el mercado el protagonista relevante de esta escena. A pesar de ello y, tal como expresa Hildenbrand (citado por A. Massiris, 2007), hay tres cuestiones fundamentales que la lógica del mercado no resuelve y que son deberes del Estado a los que debe responder:

En primer lugar, las decisiones de localización de las actividades que toman los agentes privados, en función de sus intereses, no conducen a ocupar el espacio y los usos del suelo que corresponden al interés colectivo. Boisier (1997) menciona, al respecto, que el mercado no incluye categorías territoriales sino que opera sobre la base de rentabilidades microeconómicas relativas. Situación que lleva a agudizar los desequilibrios existentes y externalidades negativas. En el caso de Mendoza las inversiones se concentran preferentemente en la ciudad en el rubro hotelería, comercio, barrios privados o en la compra de tierras para viñedos y bodegas, en lugares fuera del oasis, donde el valor del suelo es bajo al no tener derecho a riego, pero donde existe un rico acuífero subterráneo.

En segundo lugar, Hildenbrand menciona que existen determinados bienes colectivos, que requieren una gestión eficaz, pero no deben estar sometidos a los mecanismos de dirección y regulación del mercado, porque dichos bienes no son accesibles a precios de mercado; caso la distribución geográfica de infraestructuras (rutas, agua, energía) o los equipamientos y servicios de salud y educación, o la preservación y desarrollo de espacios libres y públicos. Con respecto a esta observación, habría que decir mucho pero baste sólo mencionar que, en general, las inversiones en infraestructuras se hacen adonde va a localizarse la inversión, lo que agudiza también los desequilibrios y la falta de equidad social.

Por último, el autor menciona las consecuencias negativas de las decisiones económicas tomadas unilateralmente por los agentes privados, que se expresan en impactos ambientales, económicos y sociales adversos y conflictivos que luego exigen la actuación de los poderes públicos.

En consecuencia, la pérdida del Estado de Bienestar y la incidencia del mercado en el territorio provocan transformaciones socioeconómicas significativas y agudizan la concentración y los desequilibrios en Mendoza. En el intento de dar respuesta a los reclamos de su población, en las últimas décadas del siglo XX, se presentan más de 12 proyectos de ley de Ordenamiento Territorial que no llegan a concretarse. Los últimos proyectos presentados, en el 2002 y 2005, fueron los detonantes para que el sector científico reaccionara y elevara un informe interinstitucional en el que denuncia los errores técnicos observados y la expresa intencionalidad de beneficiar a inversores privados inmobiliarios. La presión suscitada desde la sociedad, no solo permite frenar los proyectos sino archivarlos. Los diferentes actores que participan en el territorio deciden, entonces, trabajar en una nueva propuesta de Ley, la que es presentada a la Legislatura en el año 2007 y sancionada por unanimidad en mayo del 2009.

Uno de los aportes más significativos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la provincia de Mendoza (Ley N°8051/09) es considerar al Ordenamiento Territorial como *política de Estado* y como *forma de gestión integral y participativa*.

El *Ordenamiento Territorial debe ser una política del Estado* que involucre a la sociedad en su conjunto y propicie *condiciones de gobernabilidad*. Si bien la Ley no habla de gobernanza, la misma está implícita al establecer mecanismos para contribuir al cumplimiento del bien común y para que los ciudadanos sean partícipes proactivos y responsables, mediante la opinión informada y fundada, en todas las etapas del Ordenamiento Territorial. Tendiente a ello, se definen distintos dispositivos para concretarlos: educación, información, integración y participación a través de publicidad, consultas públicas, audiencias públicas y acciones de amparo.

La Ley define, además, pautas para implementar un nuevo *modelo de gestión sistémico*, centradas en una visión integral y estratégica de la Provincia y de los Municipios, que responde a la falta de coordinación y control manifiesto en el accionar de los organismos públicos; tema complicado de resolver debido a la complejidad que entraña y también -lo más controversial- por los intereses en juego. Atendiendo a la naturaleza propia del Ordenamiento Territorial, sistémica e integral, el modelo de gestión se sustenta en la *conformación de un sistema interinstitucional coordinado por un organismo del gobierno central*, dándole la potestad para ello.

La finalidad es imprimir una nueva dinámica a través de un procedimiento en el que participen las instituciones implicadas. Esto significa cambiar parcialmente -en forma gradual- la metodología de trabajo vertical por la cooperación transversal, que involucra lo social, lo político, lo económico y lo ambiental como una unidad indisoluble. Es decir, poner énfasis en las vinculaciones múltiples, dinámicas y cambiantes entre sus diferentes

actores para poder actuar, de manera sinérgica, en el diseño de nuevas políticas territoriales.

La Ley también prevé una serie de instrumentos de los que se debe valer la gestión para actuar sobre el territorio urbano, rural y de las zonas áridas. En primera instancia, los *planes de Ordenamiento Territorial*, conforme a las competencias jurisdiccionales y distintas escalas geográficas.

A escala provincial, brinda las orientaciones para el mediano y largo plazo, conforme a la estrategia de desarrollo sustentable que se adopte; es el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas, la definición de zonas homogéneas, heterogéneas y de interfaces, según la incompatibilidad, complementariedad e incompatibilidad de usos del suelo.

A escala municipal, el plan sirve de marco para la adecuada coordinación de programas, proyectos y acciones en el corto, mediano y largo plazo, vinculados con la parcelación y regularización dominial de predios urbanos, rurales y de zonas áridas, el establecimiento de coeficientes de densidad de la población (CDP), intensidad de la edificación (Factor de Ocupación Total - FOT) y ocupación del suelo (Factor de Ocupación del Suelo - FOS), los códigos de edificación, como así también los mecanismos que garantizan la creación y preservación de los espacios públicos.

En segunda instancia prevé la incorporación de instrumentos que responden a los requerimientos actuales. Uno de ellos son los *fiscales*, que permiten *la corrección de las distorsiones* generadas por la especulación inmobiliaria, la debida internalización de las externalidades y *la recuperación de la plusvalía*. Otros están pensados *para promover la inversión* y la eficiencia en producción, con el propósito de desalentar las actividades especulativas -en base a contenidos con supuestos fines estratégicos- en los Planes de Ordenamiento Territorial de cualquier nivel.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo ha sido sancionada y debe ser reglamentada. Algunos pasos se han dado en esta dirección, pero falta mucho por recorrer. Se ha creado el Consejo de Estado en donde actúan representantes de todos los estamentos sociales, se han establecido lineamientos generales para el Plan Estratégico provincial y se está tratando de introducir reformas a los instrumentos ya existentes, tales como la Evaluación de Impacto Ambiental.

Sin embargo, todavía no se ha puesto en marcha el proceso de Ordenamiento Territorial. La reglamentación gradual, además de respetar el orden de prioridad establecido en la normativa para crear los espacios institucionales necesarios, debería prever acciones a corto plazo, con el propósito de atender a las urgencias actuales y frenar la especulación en el uso del suelo.

En lo inmediato, se está trabajando en la puesta en marcha del Consejo y la Agencia de Ordenamiento Territorial, el primero de carácter resolutivo y la segunda de perfil técnico, para elaborar y poner en marcha el Plan de Ordenamiento Territorial provincial.

Este proceso va a ser acompañado desde el sector científico por el proyecto de investigación y desarrollo (PID), aprobado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y financiado por este organismo nacional, el gobierno provincial, la Universidad Nacional de Cuyo y el CONICET. Este tipo de proyectos están orientados a la obtención de resultados innovativos de alto impacto social.

El propósito es aportar metodologías, a nivel provincial y municipal, y desarrollar capacidades en el ámbito gubernamental para implementar las acciones previstas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo (Ley N° 8051/09), experiencia que será transferida posteriormente a los municipios que adhieran al proyecto.

Los resultados esperados son la formulación de directrices, criterios básicos y sistematización de información para elaborar, articular e implementar los planes de ordenamiento territorial (a escala provincial y municipal, en forma articulada), el diseño de un prototipo de funcionamiento de observatorio de desarrollo territorial sustentable que permita el monitoreo por parte del sector científico y control de las acciones sobre el territorio y el ambiente por parte de la gestión estatal y la participación de la población y un programa de capacitación en los desarrollos previstos.

Mendoza cuenta con antecedentes significativos que permiten augurar un futuro mejor. La forma de organización heredada fue planificada. Con el paso del tiempo esto se perdió, pero la Ley N°8051/09 brinda a Mendoza la posibilidad de construir un nuevo modelo de desarrollo rescatando los valores que delegaron sus antecesores pero también respondiendo a las necesidades de la Sociedad actual. Además, cuenta con experiencia en trabajos conjuntos desarrollados entre el sector gubernamental y el científico y, asimismo, existe interés de la población por participar en el proceso.

Pero esto no basta. Tal como se expresa en el trabajo titulado: *Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial* (M.E. Gudiño, 2010)

“La clave del éxito está en el grado de transformación que se logre en el Estado, lo que depende de la voluntad política, del consenso que se consiga entre los actores responsables de la toma de decisiones y del nivel de concientización y capacitación para funcionar dentro del desorden y la complejidad presentes”.

Existe un compromiso formal institucional para alcanzar, en los próximos tres años, los resultados propuestos en el proyecto. Si esto se consigue, se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y se inician los Planes municipales, se habrá dado un paso importante. Pero el éxito solo estará asegurado si se produce el cambio tan esperado. De nada vale obtener nuevos desarrollos científicos-tecnológicos si los mismos no logran insertarse correctamente en las instituciones, las que están llamadas a ser las encargadas de aplicarlos, controlarlos, mantenerlos, retroalimentarlos y expandirlos en el tiempo.

Si el Ordenamiento Territorial consigue esto, la planificación será una realidad y estaremos en camino hacia un futuro mejor.