

## CONTRIBUCION PARA LA APLICACIÓN Y GESTION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A NIVEL PROVINCIAL Y METROPOLITANO, EL CASO DE MENDOZA, ARGENTINA

Ana Amelia Alvarez  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional de Cuyo

Argentina no posee aún una política de Ordenamiento del Territorio, pero en la actualidad se manifiesta la necesidad de definirla e incorporarla en la práctica político- administrativa, y hacia cuya concreción convergen esfuerzos de políticos técnicos.

En esta oportunidad se presenta, en la primera parte, los principales aspectos de la propuesta de Ley que elaborara para la provincia de Mendoza, en lo cual subyacen pautas para definir la Política Territorial y criterios que sustentan la visión ambiental y la complejidad gradual, el protagonismo municipal en el proceso de Ordenamiento Territorial y la apertura para la iniciativa privada y la participación ciudadana; en la segunda parte, se analiza la situación del área Metropolitana del Gran Mendoza y la Necesidad de definir y generar el Ordenamiento Territorial de la misma.

En la Argentina no se ha explicitado aún una Política de Ordenamiento del Territorio en un documento que sea resultado y reflejo de los procesos de transformación, integración regional a inserción internacional que se están produciendo. No obstante, en la actualidad se están avanzando en la necesidad de definirla e incorporarla en la práctica política- administrativa, propósito en el que convergen esfuerzos de políticos y técnicos esto quedó claramente manifiesto en oportunidad de realizarse el Simposio de Ordenamiento del Territorio en la Facultad de Filosofía y Letras, de la Universidad Nacional de Cuyo, Ciudad de Mendoza, entre el 22 y el 24 de junio de 1992. El evento fue organizado por la Secretaria General de la Presidencia de la Nación y esa Casa de Estudios con el auspicio de la Fundamentación Latinoamericana.

El proyecto "Formulación de Política y Estrategia de ordenación del Territorio" que lleva acabo la citada Secretaría, la Subsecretaría de acción de Gobierno y la ex secretaria de Planificación, está concebido en tres etapas: Preparación y propuesta en marcha; Desarrollo y resultado; Transferencia e implementación. La conclusión de la primera etapa culminó con el simposio en el que participaron expertos de todo el país: economistas, abogados, arquitectos, ingenieros y geógrafos de nuestro Departamento de Geografía que conjuntamente con otros profesionales desarrollamos unidades temáticas que se enriquecieron a través del debate.

La formación geográfica, la especialización realizada, y la práctica profesional durante catorce años en el nivel municipal, y la consiguiente participación en comisiones de trabajo interdepartamentales y del Gobierno Central, nos ha permitido contribuir en temáticas como la de referencia de ahí que se presente en esta ponencia en primer lugar, aspectos inherentes al Proyecto de Ley

sobre Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo que elaborara para la provincia, y en segundo lugar, la situación actual y sugerencia para el Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana del Gran Mendoza.

## **1. NORMATIVA PROPUESTA PARA EL NIVE PROVINCIAL**

La propuesta jurídica para la provincia de Mendoza en materia de Ordenamiento Territorial contiene pautas concretas Política Territorial que se sustentan en los siguientes criterios básicos: incorporación de conceptualizaciones, protagonismo del Municipio en el proceso de Ordenamiento Territorial y ambiental de la temática y complejidad gradual, de la temática y complejidad gradual, definición y alcance de los instrumentos de planificación a elaborar e instrumentar, y apertura para la iniciativa privada y la participación ciudadana en las diferentes fases de la planificación y en gestión.

El citado proyecto fue elevado a las autoridades de la Municipalidad de Maipú en julio de 1991, y enviado en calidad de documento de divulgación sobre legislación de Ordenamiento Territorial y Uso de diecisiete Comunas restantes de la provincia por la Dirección de Ordenamiento Ambiental y desarrollo Urbano, del Ministerio del Medio Ambiente Urbanísticos del Medio Ambiente Urbanístico y Vivienda.

### **A. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de la ley está compuesto por tres Títulos: Ordenamiento Territorial, Y de la implementación del Ordenamiento Territorial, los cuales se dividen en capítulos que totalizan 51 artículos.

### **B. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS**

Se consideró imprescindible incorporar en el proyecto conceptualizaciones para facilitar el manejo de un vocabulario específico, pero imbuido de aquellas connotaciones de la realidad espacio- temporal y político- social propias.

Se adopta la aceptación de Ordenamiento Territorial en tanto política y técnica, “a partir de la concepción integrada del sistema natural- territorial- asentamientos humanos que permite definir el marco donde se coordinan todas las políticas sectoriales de los ámbitos nacional, provincial y departamental que tienen incidencia en el territorio, y establecer los instrumentos necesarios para corregir disfuncionalidades y crear condiciones para alcanzar una menor calidad de vida da la población” (Art. 2°).

Establécense los siguientes principios en materia de O. T.:

- a) “Se concibe como un proceso de planificación ininterrumpido para la toma de decisiones, en él subyace un enfoque metodológico sistémico”.
- b) El conjunto de pautas y disposiciones normativas que encauzan las acciones de los sectores públicos y privado hacia el logro de objetivos predeterminados, reajustables en función e la realidad de cada territorio y

de los cambios no previstos que experimenten las relaciones territorio-sociedad.

- c) Las comunas deberán ordenar su territorio para un desarrollo sustentable y con equidad, a través de acciones técnico- político administrativas de concordancia con las políticas, objetivos y estrategias de carácter económico social definidas por el Gobierno Provincial, en salvaguarda de los derechos, intereses y bienestar de todos los habitantes.
- d) Los Municipios deberán emprender tareas conjuntas, cuando al problemática o el ajuste de acciones en el proceso de ordenamiento territorial rebase las respectivas jurisdicciones.
- e) “La localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación del suelo se harán con criterio racional, para evitar inter- acciones convenientes entre usos y para que el suelo mantenga su integridad física y su capacidad productiva, y el agua y el aire el nivel de calidad aceptado” (Art. 3°).

A continuación se explican los objetivos fundamentales de la O. T. Según nuestro criterio:

- a) “Crear condiciones físico- espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, infraestructura, fuentes de trabajo, equipamientos y servicios”.
- b) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente mediante densidades de población acorde a su bienestar, y adecuada localización y desenvolvimiento de las actividades primarias, secundarias y terciarias en el territorio.
- c) Coordinar la territorialización de las políticas de acuerdo con los objetivos del equilibrio regional y de los diferentes ecosistemas.
- d) Preservar las áreas de interés natural, paisajístico, histórico y turístico a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- e) Alentara la participación orgánica de a comunidad en todas las fases metodológicas del ordenamiento territorial.
- f) “Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de proteger las áreas naturales, la flora, la fauna, y de prevenir y del ejercer el control de la contaminación del aire, aguas y suelo” (Art. 4°).

### **C. PROTAGONISMO MUNICIPAL**

En estos años la consolidación de la consolidación de la democracia ha traído consigo el aumento de las presiones participativas, el fortalecimiento de las

demandas sociales. La capacidad de gestión del Estado, debilitado cada vez más por las implicancias de la crisis, resulta insuficiente. Así, la descentralización aparece como el instrumento para alcanzar metas de desarrollo equilibrio y armónico en términos territoriales y socio- económicos.

La planificación debe ubicarse en la estructura del poder y recuperar el sentido comunitario. El hombre, por lo tanto está sujeto del desarrollo tiene la posibilidad de intervenir en las diferentes escalas del territorio, detectados los distintos sujetos y los mecanismos de articulación, la escala local se constituye en aquella más óptima para la participación y gestión permanentes. No obstante, coincidimos plenamente con Boister (1) cuando sostiene la conveniencia de determinar regiones para resolver cuestiones agregadas o de amplitud colectiva, mediante un proyecto político común que cohesione y movilice la población tras intereses colectivos, y un proyecto cultural que provea los lazos de auto identificación y de pertenencia territorial.

En el municipio el que determinará en su jurisdicción las áreas urbanas y las áreas rurales, las subáreas, zonas y subzonas de acuerdo con las modalidades, tipos, características locales y funcionalidad de los espacios adaptados (Art. 6° y 7°), al respecto, todavía existen criterios contrapuestos en el manejo de estas categorías entre las Comunas de Dirección Provincial de Catastro, situación que provoca graves conflictos legales y económicos, siendo los particulares, en consecuencia, los más afectados. Es por esto que el proyecto contiene también definiciones al respecto (Art. 8°, 9°, 10° y 11°).

Los usos permitidos del suelo guían en todos los casos la delimitación de los espacios (Art. 12°), subyaciendo objetivos como los de crecimiento armónico y ordenado de la población y las actividades económicas, el proteger, conservar y preservar el carácter de s zonas, establecer regulaciones que dentro de marcos de flexibilidad garanticen adecuadas localizaciones de los usos del suelo y de las edificaciones, y el controlar actividades insalubre y molestas para salvaguardar niveles de calidad de vida de los habitantes (2). La ocupación del suelo según densidades y coeficientes (Art. 13°) coadyuvará también en cada Municipio al logro de los niveles de calidad a que población y gobierno local aspiran al mismo tiempo, se pone de manifiesto el importante rol de vinculación e integración de la trama circulatoria (Art. 14°), la cual, además, debe garantizar la seguridad en la prestación de los servicios de transporte.

Elaborar y poner acción los mecanismos para una ocupación gradual y conveniente del territorio, optimizando costos económicos y sociales, es otra obligación que se anuncia (Art. 16° al 21°), siempre en respuesta a requerimientos fundados de la población, técnicos y gobierno, salvaguardando el medio ambiente y los recursos naturales, y según las orientaciones y previsiones de planes o programas concertados.

La distribución de la población es objeto de análisis en cuanto a sus modalidades (agrupada, semiagrupada, dispersa), y se incorpora una instancia del Gobierno Central, la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, para dar pautas comunes en lo relativo a la intensidad de la ocupación del suelo y densidad de población (Art. 22° al 26°).

En el último título de la propuesta se especifican:

- Los instrumentos de planificación territorial: Objeto y contenido del Plan General Municipal, planes parciales, programas y proyectos cuya vigencia permitirán que el ordenamiento del territorio municipal o departamental se desarrolle en tanto que proceso gradual de complejidad creciente (Art. 27° al 33°).

Determinadas problemáticas sobrepasan el ámbito de una jurisdicción político-administrativa, la envergadura y efectos determinados emprendimientos también, situaciones que requieren, por lo tanto, intervenciones conjuntas, tal es el caso del Área Metropolitana del Gran Mendoza (Art. 34°).

- La formulación, aprobación y vigencia de los instrumentos a los que se hizo referencia precedentemente: La Constitución de Mendoza garantiza el régimen municipal, y la Ley orgánica de municipalidades N° 1079 de 1934 deslinda las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, el cual está a cargo de una Municipalidad (3). Este encuadre legal otorga a cada una de ellas el derecho de dictar Ordenanzas y otras normas de menor jerarquía jurídica. Por lo tanto, los instrumentos que se detallan deben ser aprobados por el cuerpo legislativo, como asimismo otras normas urbanísticas sobre edificaciones, uso del suelo, reparcelación, salubridad, higiene, seguridad, estética, etc. (Art. 35° al 41°).
- Los intervinientes y las modalidades de gestión: Se indica la necesidad de que toda comuna cree una oficina de planificación territorial, la que deberá efectuar la coordinación con las oficinas sectoriales de la misma, cuyos aportes deben complementar y nutrir el proceso de planificación continuo (Art. 42° y 43°). “La Dirección de Ordenamiento ambiental y desarrollo Urbano del Ministerio del Medio Ambiente, Urbanismos y Vivienda será el organismo: a) Asesor; b) De verificación del desarrollo del proceso general de ordenamiento territorial en los Municipios; c) “el ámbito de acuerdo permanente, coordinación y compatibilización con los municipios en los casos en que sugieren diferencias de criterios o problemáticas a resolver de carácter inter- jurisdiccionales” (Art. 44°).

En la ejecución de la planificación territorial colaborarán técnica y financieramente el estado Provincial, organismos autónomos y empresas públicas, entidades locales, particulares, debiendo las administraciones provincial y municipal fomentar la iniciativa privada y la participación ciudadana en todas las fases de la O. T. (Art. 45° al 48° los últimos tres artículos son de forma).

De esta manera consideramos se acorta la distancia entre el discurso y a realidad en cuanto al proceso de descentralización, y se contribuye a revertir “mecanismos de decisión vertical- sectoriales, desconociendo caso totalmente los procesos de conformación de las decisiones apoyadas en estructuras intersectoriales de base territorial. Acercar las instancias de decisión al

ciudadano supone favorecer la creación de acciones de carácter interinstitucional territorialmente integradas” (4).

Al finalizar esta primera parte deseamos expresar que la planificación es posible siempre y cuanto se practique de modo operativo y realista, y se incorpore como herramienta de los grupos sociales territorialmente definidos, se deben ser estimulados en su dimensión de factores de concertación, cambio e innovaciones.

## **II. SITUACION ACTUAL Y SUGERENCIAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE GRAN MENDOZA**

En esta parte se puntualizan sintéticamente aspectos que particularizan el área Metropolitana del Gran Mendoza, sobre la cual efectúa también una breve visión retrospectiva sobre intentos para su ordenamiento, y la situación actual y sugerencias al respecto.

### **A. PRESENTACION DEL DERECHO URBANO**

El Gran Mendoza, con casi 885 211 habitantes en 1991 (5) detenta el cuarto lugar en la jerarquía urbana del país, después del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba, lugar que ocupa desde 1947. La principal ciudad del este argentino creció en el período inter censal 1980- 91, 2.7%.

El área metropolitana se extiende al pie de los Andes, en el oasis irrigado por el río Mendoza. “Piedra ayer. Desierto. Huellas borradas del indio tercamente repetidas. Ni el árbol ni la acequia. Tanta tierra adormecida...” (6). Hacia afines del S. XIX la ciudad ocupó un espacio reducido, pero la construcción del ferrocarril en 1984 impulsó al crecimiento, el aumento de la población, en el cual el aporte de los extranjeros provenientes de Europa fue muy importante el avance de los servicios públicos, al extensión del espacio edificado, el desarrollo de la vitivinicultura, el mejoramiento de las vías de comunicación y de los medio de transporte permitieron profunda transformaciones que a mediados del S. XX denotaban el nacimiento de una gran ciudad (7). Desde hace años, el grado de concentración de las actividades económicas y de la población es alto. Hoy el Gran Mendoza tiene el 62.2% del total de los habitantes de la provincia, el ritmo de crecimiento demográfico y la atracción de migrantes ejercida obligó a la ciudad a incorporar nuevos espacios, en detrimento del suelos agrario del suelo. Así, el paisaje urbano se extiende en aproximadamente 30 Km. de norte a sur, con un apéndice hacia el este y otro hacia el sureste de más de 20 Km. cada uno.

El proceso de metropolización tan activo de metropolización tan activo en América Latina como en otras partes del mundo trae aparejado, como es de conocimiento de todos, ventajas y desventajas. En Mendoza nos preocupan los problemas que derivan de la lata concentración, sin dejar de lado de aquellos que derivan del sitio y del clima.

La ocupación del territorio espontánea o guiada según el momento histórico, posibilidades, voluntades o decisiones concordantes de planificación,

evidencias ciertas respuestas adecuadas a la relación hombre- medio, pero también desajustes y carencias no resueltas.

## **B. ANTECEDENTES EN PLANIFICACION URBANA**

La evolución y el ritmo de crecimiento demográfico y espacial han dado origen a un Área Metropolitana formada por 6 Municipios- Departamentos: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú en los dos primeros la población es totalmente urbana, en los restantes es mayoritaria. Cada uno de estos departamentos tiene una realidad socioeconómica, una dinámica política y urbana, una capacidad de operación diferente. Se trata, pues, de un ámbito urbano el cual las contradicciones, la superposición de instancias de decisión, la ausencia reiterada de concertaciones y coordinación de acciones retardan las soluciones a los requerimientos básicos y urgentes de la población, tornando cada vez más difícil toda gestión urbana. Además, al respecto, debe distinguirse la gestión urbana local en áreas metropolitanas de la gestión metropolitana como tal (8), ya que la escala de los problemas y de las acciones (causas y consecuencias, tipos de acción) exigen que las intervenciones voluntarias de desenvuelvan en ámbitos y sujetos sociales pertenecientes a una o más jurisdicciones político- administrativa, y el Área Metropolitana del Gran Mendoza no tiene una instancia global ni de gobierno ni de administración.

Lo antes expresado no significa que a través de la evolución histórica de la ciudad no se haya tratado de materializar estudios y propuestas para su desenvolvimiento armónico y propender a niveles de eficiencia urbana.

La ciudad de Mendoza fue destruida por un terremoto de 1861, emplazando de dos años más tarde inmediatamente al suroeste de su sitio primitivo, y según el proyecto del Ing. Julio Balloffet, El trazado que incluía una gran plaza central y otras cuatro menores simétricamente dispuestas, con calles de 20 m. de ancho y avenidas de 25 m. fue modelo en aquella época y aún hoy en Hispanoamérica y el único realizado con carácter urbanístico. Otros hechos importantes, y para citar sólo algunos fueron: la obligación de ochavar las esquinas de 1883; la Ley de aguas; construcción del dique nivelador en el río Mendoza de 1890; Parque General San Martín a partir de 1896; en 1927 se da la publicidad el Reglamento de Construcciones que se rigió hasta los años 60; la Ley 1 372 de 1939 que obliga a las ciudades de más de 10 000 habitantes a elaborar un proyecto y extinción, lo cual prácticamente no fue aplicado; por Decreto N° 667 se crea el Consejo de Obras Públicas en 1949 con el objeto de coordinar las obras propuestas por los diferentes organismos provinciales, el que se desvirtuó por acaecer de visión planificadora; la Ley de Loteos N° 2422 en 1955; se crea por ordenanza N° 1570/58 la Junta Planificadora y Reguladora de la Ciudad de Mendoza, la que no llegó a funcionar; por Decreto N° 407/58 se crea el Departamento de Urbanismo para regular la inter- relación urbano- rural; la Comisión Especial Pro- Código de la Ciudad de Mendoza por la resolución N° 2258/58, constituye el antecedente de la creación de la Comisión Especial de Planeamiento Urbano y Código de edificación por Ordenanza N° 1729/59 aún hoy vigente, en el Art. 7° de la misma se expresa que “en virtud que el planeamiento urbano de la Ciudad de Mendoza está

íntimamente vinculado el de los Departamentos limítrofes y vecinos, es anhelo de esta Comuna que sus Municipalidades creen comisiones de finalidad analógica a la de esta Ordenanza y que su labor de coordine” (9). El Arq. Enrico Tedeschi fue contratado por la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza para realizar un trabajo sobre los seis Departamentos de la conurbación, el que representa el principal estudio de principios de los años 60.

El la segunda parte del decenio de 1970 formó parte de la realidad constitucional de Mendoza el Consejo Provincial del planteamiento, presidió por el Gobernador e integrado por los Ministros del P. E., Secretario General de la Gobernación y Secretario de Planeamiento y Coordinación. Por decreto N° 3370/76 se crea el Consejo de Ordenamiento Urbano del Gran Mendoza, del cual participan representantes del Gobierno Central y de cada uno de los Municipios. El crecimiento y el acelerado proceso de urbanización del Gran Mendoza exigió la reorganización de los estudios y acciones provinciales y municipales en todo lo concerniente del ordenamiento físico” (10). Las Unidades Sectoriales de Planificación también se crean por decreto N° 3039/77 e integraron el Sistema Provincial de Planificación. Este Sistema, iniciado y disuelto (en 1982) en una etapa de gobierno no constitucional, facilitó la realización de estudios.

### **C. EN LA BÚSQUEDA DEL ORDENAMIENTO URBANO: UN PROPOSITO SIEMPRE VIGENTE**

Desde fines de 1983, en que se reinicia el gobierno constitucional, diversas y esporádicas comisiones de estudio sobre la realidad urbana, jornadas específicas, lograron alcanzar la etapa de propuestas o recomendaciones, pero no la de la aprobación legal e instrumentación. También proliferaron los estudios que realizaron organismos académicos y de investigación sobre aspectos parciales e integrales del Gran Mendoza. Entre 1983-86 se llevó a cabo un estudio de detalle desde la Cátedra Geográfica Urbana y Urbanismo del Dpto. y Urbanismo del Dpto. de Geografía, que se transfirió a los Municipios y culminó en una obra de síntesis (11).

En estos últimos tres años el Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda, creado en 1989, está implementando una serie de programas, algunos de ellos por convenio con Municipios. Universidades, organismos de investigación con el objeto de llevar a términos acciones impostergables en la escala humana que aún muestra una metrópoli posee. Cabe citar el convenio de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo firmado el 5 de junio de 1992. En el mismo se especifica en la primera cláusula “poner en valor los recursos ambientales, económicos y sociales de la provincia para generar un O. T. Al servicio de los políticos provinciales de crecimiento y desarrollo”, y en la segunda cláusula se hace referencia al O.T. del oasis norte de Mendoza citándose los 6 Dptos. Del Área Metropolitana. El equipo de trabajo, del cual participamos, es de carácter interdisciplinario e interinstitucional. Las sugerencias generales son coincidentes (ocupación de espacios intraurbanos intermedios, protección del piedemonte y del área cultivada) y se intenta definir un POT activa positiva, no descontextualizada de los actuales procesos de transformación, integración e inserción internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Boiser, S., El difícil arte de hacer región, ponencia en el II Simposio sobre A. Latina, Varsovia, 1991, p. 24.
2. Alvarez, Ana. Ruíz de Lima, G. Elaboración y práctica de la Zonificación de los Usos del Suelo. X Congreso Nacional de Geografía. Santiago de Chile, 1988, p. 41.
3. En el régimen argentino existen diferentes tipos de Municipios: Ciudad, Distrito, Partido, departamento.
4. Nohlen, D., Descentralización Política y consolidación democrática, ED. Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
5. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censo 1991.
6. Diario Los Andes, Suplemento, 20/10/67, p. .
7. Alvarez, Ana, Mendoza. Tesis Doctoral, Francia, 1977.
8. Revista Medio Ambiente, N° 35, IIED. Bs. As., 1991, p.3.
9. Reseña de la Comisión Especial de Planeamiento 1959- 61.
10. Consejo de Ordenamiento Urbano del Gran Mendoza, Estudios y Propuestas, 1980, p. 7.
11. Gray de Cerdán, N., Alvarez, A., Ruíz de Lima, G., y otros Propuestas de Desarrollo para el Gran Mendoza, Fac. de Filosofía y Letras, U. N. de Cuyo, 213 Páginas, 1986.