

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

TRABAJO FINAL

**“De Las Coincidencias Y Divergencias
Entre El Anteproyecto De Ley De
Ordenamiento Territorial Y Usos Del
Suelo Y La Ley De Ordenamiento
Territorial Y Usos Del Suelo”**

Profesores Responsables:

Titular: Dr. Edgardo Díaz Araujo

Adjunta: Lic. Mirta Marre

J.T.P.: Lic. Cristina Barboza

1 de Junio de 2009

Salim, Roberto Bernardo

Reg. N° 12.540

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u> -----	2
JUSTIFICACIÓN -----	3
<u>DIAGNÓSTICO</u> -----	6
<u>MARCO LEGAL</u> -----	11
<u>BREVE HISTORIZACIÓN</u> -----	13
<u>COMPARACIÓN</u> -----	15
CONSIDERACIONES COMUNES -----	15
PUNTOS DE DIVERGENCIA -----	16
- LOS INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL -----	16
- LOS SUJETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SUS NIVELES PROVINCIAL Y MUNICIPAL. ES DECIR, LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN, SU ORGANIZACIÓN INTERNA, SU COMPOSICIÓN, SUS FUNCIONES, SU RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO -----	17
- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO MECANISMO DE GARANTÍA -----	24
- EL FINANCIAMIENTO -----	25
- LOS PLAZOS -----	27
<u>CONCLUSIÓN</u> -----	28
EXPECTATIVA -----	31

INTRODUCCIÓN

La provincia de Mendoza enfrenta uno de sus mayores desafíos. Tras haber sancionado su Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, y haber superado exitosamente aquél gran paso, ahora se dispone a hacer realidad lo expresado en el texto de la flamante Ley.

La idea de organizar el territorio en base a principios consensuados y perdurables tiene ya varias décadas de vigencia. Los proyectos de ley (incluso algunos con medias sanciones legislativas) han circulado por los recintos legislativos de la provincia desde hace casi dos décadas, sin éxito. Estos fracasos pueden haberse debido a la no resolución de algunos problemas como la inexistencia de un modelo consensuado frente a la conveniencia de intereses sectoriales públicos y privados; la carencia de una estructura adecuada en la redacción del proyecto de ley; la falta de una voluntad política decidida a definirla en una visión democrática, global e integradora, entre otras.¹

En este último y exitoso intento, se contó con un Anteproyecto de Ley que logró consensos y la ansiada factibilidad. Coordinado por la Universidad Nacional de Cuyo y contando con los aportes y el trabajo de cientos de personas vinculadas al sector científico técnico, administrativo, político, etc., aquél Anteproyecto fue la plataforma sobre la que se discutió en ambas cámaras de la legislatura hasta llegar a un documento final. La definitiva Ley fue aprobada por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Semejante emprendimiento requiere de mucha atención. El Anteproyecto contaba ya con el consenso de especialistas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, había sido suficientemente

¹ UNCuyo, Informe Multidisciplinario e Interinstitucional, “Bases Científicas para una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”, 2006. Extraído de Cátedra Virtual de Administración Ambiental, Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo en www.fcp.uncu.edu.ar

consultado y corregido por grupos colegiados interdisciplinarios e interinstitucionales que contaron con la participación de los exponentes más destacados en la materia. Además, debido a la participativa metodología empleada en el diseño del proyecto, éste superó el continuo enfrentamiento de intereses sectoriales e individuales, centrándose en los intereses colectivos.

El anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo fue elaborado por un equipo técnico compuesto por docentes e investigadores, graduados y estudiantes de los organismos científicos y académicos con sede en la Provincia, en el marco del Acta Acuerdo Interinstitucional suscripta con el ex Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y las Comisiones de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la Honorable Cámara de Diputados y la Honorable Cámara de Senadores de la provincia.²

Sin embargo, el texto que fue aprobado definitivamente difiere del propuesto en el Anteproyecto. ¿Cuáles son las diferencias más importantes entre el Anteproyecto y la Ley? ¿En qué consisten dichas diferencias? ¿Los cambios introducidos en qué grado modifican los objetivos de la Ley y hasta dónde cambia su efectiva aplicación? Son algunas de las preguntas que intentaremos responder, esfuerzo mediante, en el transcurso de la presente investigación.

JUSTIFICACIÓN

La sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo constituye el hecho político más importante sucedido en los últimos años en nuestra provincia. Corresponde al abordaje de una temática central e imprescindible para la consecución del tan mentado Desarrollo Sostenible, concepto que ha cobrado presencia en los distintos planes y proyectos de desarrollo a nivel nacional y provincial desde el fin de la última dictadura militar.

² AA.VV. Anteproyecto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo; Mendoza, Argentina, octubre de 2007; Marco Regulatorio, introducción, Pág. 2

El objeto de la Ley abarca un conjunto de elementos que corresponden a la vida en sociedad que hasta ahora han estado desarticulados. El uso del agua, del suelo, de los recursos naturales renovables y no renovables, las reservas naturales, el proceso de desertificación, las distintas formas de contaminación, los riesgos de desastres naturales, la producción industrial, agrícola y de servicios, el transporte público, los servicios públicos básicos, la energía, el desarrollo habitacional, los emprendimientos inmobiliarios, el turismo, la utilización del espacio público, la vinculación y articulación interjurisdiccional en los tres niveles, la participación ciudadana y social, son algunos de los aspectos que regularán los futuros planes previstos en la Ley.

Podemos advertir que el futuro de la provincia depende de los parámetros expresados en el texto de la Ley, de su reglamentación y de su efectiva aplicación.

Por esa razón es que consideramos imprescindible el estudio del Ordenamiento Territorial para facilitar la comprensión y el involucramiento de todos los sectores de la sociedad mendocina en su seguimiento y monitoreo para el logro de los objetivos comunes.

Para ello realizaremos a continuación una síntesis de los resultados de distintos estudios provinciales para comprender cuál es la verdadera situación en la provincia y elaborar un pequeño diagnóstico referido a la problemática en cuestión.

También es importante conocer el estado actual del marco legal involucrado. Por ello repasaremos los principios y determinaciones más relevantes de las distintas leyes que han sido dictadas a nivel nacional y provincial y que afectan directamente al tema en cuestión.

Para responder a los interrogantes más arriba expresados, vamos a comparar el Anteproyecto de Ley y la Ley sancionada para

conocer y explicar las similitudes y diferencias entre ambos textos y las consecuencias de aquellas a nivel político-administrativo.

Finalmente buscaremos comprender cuáles son los pasos a seguir tras la sanción definitiva de la Ley y cuales son los desafíos a los que se enfrenta el Gobierno de la Provincia y los municipios. Asimismo, advertir sobre los aspectos a tener en cuenta por la comunidad toda al momento de la aplicación.

DIAGNÓSTICO

Según la Universidad Nacional de Cuyo en su documento intitulado "Marco Estratégico para la provincia de Mendoza" elaborado en el año 2004, las problemáticas en la provincia varían según el ambiente que se trate. Las más significativas son³:

En los ecosistemas naturales: desertificación; presencia de escasas áreas naturales protegidas; pérdida de patrimonio natural por destrucción y fragmentación de hábitat; falta de un inventario detallado de recursos naturales; retroceso de glaciares; venta de grandes extensiones de tierras de alto valor ecológico y con reservas de agua dulce; accidentes petroleros que afectan a áreas naturales y los oasis por derrame; presencia de residuos sólidos.

En los oasis de riego: accidentes climáticos: granizo, heladas; escasez hídrica; contaminación salina de las aguas subterráneas; contaminación de aguas superficiales por residuos líquidos y sólidos; salinización y revenimiento de suelos; inundación de propiedades agrícolas por aluvionales producidos en zonas urbanas.

En los ambientes urbanos: excesiva concentración de población en el Gran Mendoza y grandes espacios de baja densidad poblacional; expansión urbana hacia zonas inadecuadas; riesgos naturales en zonas de alta densidad poblacional y gran concentración de actividades económicas; contaminación producida por fuentes fijas y móviles, efluentes líquidos y sólidos; presencia de escasos espacios verdes.

El retroceso de los glaciares que se produce desde principios de este siglo, amenaza la subsistencia de los oasis. Sin embargo, en la provincia no se han creado áreas de protección de aguas.

³ UNCuyo, Marco Estratégico para la Provincia de Mendoza – Diagnóstico Físico Ambiental, 2004, extraído de Cátedra Virtual, Administración Ambiental, Ciencia política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo. en www.fcp.uncu.edu.ar

La Red Provincial de Áreas Protegidas cuenta con 13 reservas naturales, lo que representa algo más del 4% de la superficie total del territorio. Para alcanzar la meta nacional e internacional debe alcanzar al menos un 10%.

El territorio provincial natural cada vez está más comprometido, no solamente por la degradación de sus ecosistemas sino también por la adquisición de grandes extensiones, de alto valor ecológico, por empresas extranjeras.

La superficie cultivada en agricultura, entre 1988 y 2001 ha disminuido en un 10%, parte de ello puede ser por razones económicas, pero también se debe a muchos de los problemas mencionados.

Uno de los temas centrales del ordenamiento territorial, se refiere a la distribución poblacional. Respecto de este tema, en el mismo "Diagnóstico Físico Ambiental", se advierte que las grandes disparidades en la distribución de la población con una fuerte concentración en los departamentos del Gran Mendoza donde viven 846.904 habitantes (el 53,6% del total de la provincia, en tan solo el 0,1% de la superficie total), provoca el agravamiento de problemas ambientales, y la aparición de costos económicos no previstos. Este desequilibrio también se observa en la provisión de servicios.

Además, el crecimiento del tejido urbano ha avanzado hacia zonas con suelos de gran potencial agrícola, Luján de Cuyo y Maipú, y hacia el piedemonte, donde se pueden generar problemas muy importantes al impermeabilizarse gran parte del suelo y deforestar, lo que provocará una disminución de la infiltración y un aumento de los aportes aluvionales en volumen y velocidad, que puede afectar a Capital, Las Heras y Lavalle.

La densidad promedio de Capital, Godoy Cruz y Guaymallén es de 2009 hab. /Km², departamentos que registran la mayor superficie

urbana. En la provincia solo superan los dos dígitos Junín y Maipú, el resto posee una muy baja densidad poblacional, siendo La Paz y Malargüe los que poseen menos de 1,5 hab. /km². Existe un gran desequilibrio territorial.

La contaminación tanto en áreas urbanas como rurales se ha convertido poco a poco en un tema fundamental. De urgente tratamiento ya que del total de establecimientos industriales controlados por el D.G.I., el 49% vierte sus efluentes residuales en el Río Mendoza. Además, hay un volumen importante de efluentes cloacales.

Con estas condiciones ambientales, se hace evidente la necesidad de ordenar la provincia en base a criterios de sustentabilidad, que deben ser respetados sin excepción.

El diagnóstico demuestra que es urgente ampliar el Sistema Provincial de Áreas Protegidas, incorporando la protección de las reservas de agua dulce (glaciares y cuencas hidrográficas en sus nacientes).

En los ambientes urbanos preocupa la distribución de la población, que manifiesta un gran desequilibrio territorial. Por ello se hace urgente una planificación estable de la urbanización, acompañada de una permanente promoción de los centros urbanos y rurales desfavorecidos, a través de inversión en servicios y facilidades para mitigar la migración hacia el Gran Mendoza.

La demora en la sanción de una Ley para estos problemas, ha provocado la pérdida irreversible de terrenos productivos y el incremento de conflictos sociales, económicos, políticos, ambientales, cada vez más difíciles de resolver.

Pese a la necesidad de contar con un fuerte poder de policía en lo ambiental, en las últimas décadas, el territorio se ha organizado en forma espontánea, no planificada, de acuerdo con la oferta y la

demanda, y sin que el Estado asuma sus responsabilidades inherentes a la garantía del interés general.⁴

Nuestra frágil realidad ambiental no puede depender de la lógica del mercado para resolver los problemas vinculados al territorio. En razón de la naturaleza del tema la visión no puede ser parcial sino integral, intersectorial e interjurisdiccional.⁵

Esto ha llevado a un enfrentamiento sin sentido entre conservación y desarrollo; a la aparición de conflictos entre actividades agrícolas, mineras, industriales, de servicios y residenciales y a una pugna entre el interés público colectivo y privado.

Según el Informe Multidisciplinario e Interinstitucional editado en 2006, el Ordenamiento Territorial y los Usos del Suelo debe ser una política de Estado, la que debe formularse sobre bases participativas, asignación de recursos presupuestarios y mecanismos de control pertinentes, teniendo en cuenta:

- ✓ La ocupación integral y equilibrada de todo el territorio de la Provincia y el aprovechamiento racional de todos sus recursos naturales, con especial énfasis en sus recursos hídricos.

- ✓ La organización de la ocupación de los oasis, evitando la disgregación o fragmentación de la propiedad rural sobre la base del criterio de la unidad económica.

- ✓ La zonificación en función de las distintas aptitudes, preservando el ambiente natural.

- ✓ Es preciso generar una visión integradora de la convivencia social que privilegie la importancia de los espacios públicos,

⁴ Farjos, Gabriela, “El piedemonte en Mendoza: Importancia estratégica de su preservación”, trabajo Final para Cátedra de Administración Ambiental, Ciencia Política y Administración pública, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNCuyo.

⁵ UNCuyo, Informe Multidisciplinario e Interinstitucional, “Bases Científicas para una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”, 2006. Extraído de Cátedra Virtual de Administración Ambiental, Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo en www.fcp.uncu.edu.ar

respetando la identidad y el patrimonio natural y cultural, que asegure el acceso de todos los habitantes a la propiedad y a la vivienda con servicios básicos, sin excluir a los sectores de menores ingresos, evitando el establecimiento de enclaves que llevan a la fragmentación territorial, a la desintegración social.

MARCO LEGAL

La problemática del Ordenamiento Territorial no había sido abordada hasta ahora de manera integral, sin embargo, en algunas oportunidades se ha tratado el problema, aunque sin abarcar, en una misma ley, la totalidad de las áreas temáticas ni su coordinación.

A nivel nacional, en el año 1981 y durante el último gobierno de facto, se dicta la ley nº 22428 de Fomento a la Conservación de Suelos.

La primera ley que propone una política ambiental integral se dicta en el 2002. Se trata de la ley nº 25675 de Política Ambiental Nacional. Dicha norma establece los presupuestos mínimos para la gestión sustentable y adecuada del ambiente. Asimismo promueve la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.⁶

Con el objeto de facilitar el acceso a la información pública, se aprueba la Ley nº 25831, que conforma un Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental que se encontrare en poder del Estado Nacional, provincial o municipal, de los entes autárquicos y de empresas prestadoras de servicios públicos.⁷

A nivel provincial, en el año 1983 sobre el final del gobierno de facto, se dicta la Ley 4886 que trata sobre los sectores urbanos y periféricos del piedemonte de los departamentos de Las Heras, Capital y Godoy Cruz. Se definieron áreas y se establecieron diferentes usos del suelo como así también el tamaño de las parcelas y la tipología de la urbanización. Esta Ley fue modificada en varias oportunidades, para normar en cuanto a defensa aluvional, expropiación, zonificación y regulación del uso del suelo en piedemonte.

⁶ Ley nº 25.675/02 de Política Ambiental Nacional; art. 1º; extraído de www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm

⁷ Ley nº 25831/04 de Acceso a la Información Pública Ambiental; art. 1º; extraído de www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm

En el año 1992, se dicta la Ley de Preservación del Ambiente nº 5961 que regula, entre otras cosas, la utilización de una evaluación de impacto ambiental para los emprendimientos humanos que pudieran suponer perjuicios para el ambiente y las maneras de resguardar el equilibrio ecológico sustentable.

Posteriormente, a partir de la Ley 6045 se dicta el régimen normativo para el establecimiento de áreas naturales provinciales y ambientes silvestres. Sucesivas leyes han declarado ya trece áreas protegidas en nuestra provincia.

En 1996, el gobierno provincial dictó el decreto nº 1939 que fue llamado "Decreto Verde" porque establecía un plan de acción para toda la provincia para potenciar el desarrollo productivo, consensuar directrices para la planificación ambiental provincial, de sus ecosistemas y regiones, controlar la contaminación ambiental, desarrollar un sistema de información ambiental, entre otros.

Por último, respecto del marco legal que debemos considerar al tratar el Ordenamiento Territorial, debemos tener claro que, al ser un área de orden público, se funda en el cumplimiento de las normas Constitucionales de la Nación y de la provincia, en los Tratados Internacionales suscriptos por la República Argentina y en las Leyes Nacionales y Provinciales vinculadas a la materia.

BREVE HISTORIZACIÓN

El anteproyecto de Ley surge de representantes designados por cada uno de los organismos científicos y académicos integrantes del acta Acuerdo interinstitucional, suscripta con el ahora inexistente Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la provincia, las Comisiones de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de ambas cámaras legislativas de la provincia.

Representa un aporte técnico para colaborar con los legisladores y funcionarios quienes ejercen la autoridad para definir cuál sería la mejor solución a los problemas de la provincia.

El proceso de elaboración del anteproyecto se compuso de dos etapas realizadas entre enero y septiembre de 2007. Una primera etapa de encuestas y entrevistas, talleres entre funcionarios y técnicos representantes de distintas instituciones y talleres con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en diversos puntos de la provincia. En la segunda, un comité redactor elaboró el primer borrador de proyecto que fue sometido a cinco rondas de correcciones hasta alcanzar el resultado final que se presentó a la cámara de Senadores como primera instancia.

Sobre la base de una metodología sistémica, en la que se crearon y fortalecieron los vínculos entre los elementos involucrados en el Ordenamiento Territorial, el anteproyecto logra superar las expectativas y deja atrás 17 años de idas y venidas sin definiciones con respecto al tema.

Casi un año y dos meses después de la finalización del anteproyecto, se le da media sanción en la cámara de Senadores. Pero en la cámara de diputados se detiene unos meses más para realizar observaciones que luego se imprimirían en el texto de la Ley.

El día 29 de abril de 2009 los diputados, por unanimidad, dan media sanción a un texto que difiere del presentado por la

Universidad en el punto más polémico: ¿Cuál será la Autoridad de Aplicación de la Ley? ¿Cuál será su composición y atribuciones? ¿Cuál su nivel de dependencia respecto del ejecutivo provincial?

Por las modificaciones incluidas en el texto de la Ley, la misma debe volver a la cámara de Senadores para que diera sanción definitiva. El 5 de Mayo del mismo año, la cámara alta aprueba por unanimidad la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

COMPARACIÓN

La comparación entre los textos del Anteproyecto y el de la Ley podría realizarse punto por punto en cada uno de los capítulos y artículos, advirtiendo en cuáles existe diferencia y cuáles no las hay.

Admitiendo el valor que dicho trabajo podría agregar a nuestro objetivo, preferimos centrarnos en los puntos de confluencia que hacen al espíritu de la Ley y, además, poner acento en aquellos temas polémicos y profundizar en la discusión político administrativa que trae aparejada.

CONSIDERACIONES COMUNES

Ambos textos tienen 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.

Comparten el principio de orden público, por el cual quedan sujetas a las prescripciones de la Ley todas las personas privadas, físicas y jurídicas, estatales o no.

Entre sus fines y objetivos, ambos textos tienen presentes conceptos tales como la equidad social, el equilibrio territorial, el desarrollo sostenible y sustentable, la gobernabilidad, la convivencia democrática, etc. Asimismo no dejan de nombrar la valoración estratégica de los recursos, la necesidad de evaluación constante, la planificación a corto, mediano y largo plazo, la participación social y la de las organizaciones de la sociedad civil, la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, etc.

Sus fines y objetivos generales no difieren demasiado aunque en la Ley se observa un avance significativo respecto del contenido político del ordenamiento. Por ejemplo, cuando asegura que uno de sus fines es detener el crecimiento urbano descontrolado producto de las acciones especulativas del crecimiento económico; o cuando

propone tutelar la propiedad de los glaciares con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas.

PUNTOS DE DIVERGENCIA

Tras la minuciosa lectura de ambos textos, encontramos algunas diferencias. Los temas que mayor atención nos merecen son:

1- Los instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial

2- Los Sujetos del Ordenamiento Territorial en sus niveles provincial y municipal. Es decir, la Autoridad de Aplicación, su organización interna, su composición, sus funciones, su relación con el poder ejecutivo

3- La Participación Social como mecanismo de garantía

4- El financiamiento

5- Los plazos

1- DE LOS INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En ambos textos se enumeran como instrumentos: el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza; el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial; los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal; el Plan Ambiental Provincial; los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros; el Sistema de Información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro); la Evaluación de Impacto Ambiental; la Evaluación de Impacto Territorial; y la Auditoria Externa de Impacto Territorial.

En la Ley sancionada se agregaron el Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial; el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza; los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos,

pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros); el sistema de Información Ambiental; y la Evaluación Ambiental Estratégica.

De esta manera, en la Ley se crean instrumentos más específicos que facilitarán la planificación del ordenamiento en casos especiales. Además, al parecer, en el anteproyecto se confundían las evaluaciones de impacto ambiental y la territorial como también los sistemas de información ambiental y territorial. En la Ley quedan separados, lo cual implica que al momento de realizar ambos se deberán tener muy claros los conceptos de lo ambiental y lo territorial.

2- DE LOS SUJETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SUS NIVELES PROVINCIAL Y MUNICIPAL. ES DECIR, LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN, SU ORGANIZACIÓN INTERNA, SU COMPOSICIÓN, SUS FUNCIONES, SU RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO

En el Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley fue elaborado, y asentó su éxito, sobre la base de la Teoría de Sistemas, que no sólo es una herramienta para comprender la realidad de manera compleja, dinámica e interdependiente, sino que también constituye una herramienta para la organización del trabajo. Así es que, con un pequeño grupo de coordinación y aprovechando todos los organismos ya existentes y conservando cada uno su autoridad y funciones, se realizó un trabajo interinstitucional e interdisciplinario que logró superar las diferencias gracias a la misma metodología empleada. Esta forma sistémica, propone el fortalecimiento y facilitación de los vínculos ya existentes entre los sujetos involucrados a través de la utilización de técnicas

para el trabajo horizontal y transversal. No ubica la clave del trabajo en los componentes, sino en los vínculos entre estos.

La inclusión de estas nuevas técnicas de trabajo horizontal no ha resultado de fácil incorporación para la comunidad académica, científica y técnica al momento de elaboración del Anteproyecto. Incluso en el ambiente universitario, que conoce la Teoría de Sistemas, resultó difícil la adaptación a este mecanismo nuevo.

Quienes coordinaron el trabajo tienen un gran mérito en haber logrado instalar esta metodología, y esto se debe, en parte, a su condición de jóvenes, a su experiencia con estas formas horizontales y sistémicas de trabajo.

Haciendo un intento por crear un sistema innovador y revolucionario que escape a las estructuras y procedimientos actuales de la organización y gestión del Estado⁸, y que a la vez continúe con la experiencia exitosa puesta en funcionamiento para su elaboración, el Anteproyecto proponía una metodología de Sistema para la aplicación de la Ley. Por ello disponía:

- Conformar el **Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial** (SICICOT) como red para la aplicación de lo dispuesto. Hubiera estado integrado por todos los organismos (estatales centralizados, descentralizados, autárquicos y públicos no estatales que tuvieran incidencia en la materia, el Departamento General de irrigación, Entes Reguladores y los Municipios; organismos científicos, académicos, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tuvieran que ver con la materia), normas y procedimientos que al momento determinaban la ocupación, uso y desarrollo del territorio, para evitar la atomización de la planificación y la disolución de responsabilidades.

⁸ AA.VV. Anteproyecto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo; Mendoza, Argentina, octubre de 2007; Marco Regulatorio, Síntesis, Pág. 5

- Crear el **Ente Provincial de Ordenamiento Territorial**, organismo que hubiera debido materializar, garantizar y enmarcar, el funcionamiento del SICICOT. Este ente rector y coordinador del SICICOT hubiera tenido carácter descentralizado (como el IPV o cualquier Ente Regulador) y autárquico, vinculado funcionalmente al Poder Ejecutivo Provincial, con personería jurídica propia, capacidad de decisión y recursos financieros propios.

- El Ente hubiera estado constituido por dos órganos: 1- el Consejo del SICICOT y 2- la Unidad de Ejecución

- El **Consejo del SICICOT** adoptaría las decisiones relevantes, dando intervención, en cada caso a los organismos o municipios que tuvieran competencia. Funcionando de manera similar a una comisión de la legislatura.

- El Consejo estaría conformado por:

- a) las direcciones o subsecretarías de todos los ministerios, la Dirección General de Escuelas y el Instituto provincial de la Vivienda

- b) Los Municipios

- c) El Departamento General de irrigación

- d) Los Entes Reguladores

- e) El sector científico-técnico de la provincia de Mendoza: organismos científicos. Académicos y colegios profesionales cuya acción fuera pertinente en la materia y que así lo solicitaren.

- f) Las Organizaciones de la Sociedad Civil: invitadas por el Consejo aquellas cuyos estatutos tuvieran relación con la materia, con derecho a voz, pero no a votar.

- La **Unidad de Ejecución** brindaría al Consejo, elementos de juicio de carácter técnico para adoptar las decisiones más

convenientes y, por su parte, aplicar las decisiones del Consejo y fiscalizar su cumplimiento.

- Tendría una composición heterogénea (siete especialistas en planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, con formación de grado en diferentes disciplinas y campos de aplicación, no pudiendo haber más de un especialista con igual formación de grado), seleccionada por concurso público de antecedentes por un Jurado ad-hoc con representación del Poder Ejecutivo Provincial y organismos científicos y académicos y organizaciones de la sociedad civil. De esa manera se hubiera permitido integrar a especialistas de diversas disciplinas con miembros propuestos por el Gobierno Provincial.

- El Director Ejecutivo de la Unidad de Ejecución hubiera sido quien presidiera el Consejo para asegurar la articulación entre el órgano técnico y el de toma de decisiones. Su designación, por el Poder Ejecutivo, garantizaría el respaldo político necesario para actuar dentro del Ente.

Este Sistema llamado SICICOT, constituyó uno de los más serios intentos de trabajo en red para la resolución de un problema que afectaría a varios organismos.

Entre los objetivos del SICICOT se encontraba el de transformar parcialmente y en forma gradual la metodología de trabajo vertical, por la cooperación transversal que involucrara lo social, lo político, lo económico, lo ambiental y territorial como una unidad.

En la definitiva Ley, desaparece el SICICOT, el Ente Provincial de Ordenamiento Territorial, y toda la estructura cambia de características. Veamos.

En la Ley

En la Ley se reemplaza la metodología sistémica propuesta en el Anteproyecto por una estructura tradicional. Sin embargo, algunas características sistémicas subsistieron.

Es necesario remarcar que en la Ley, se crea, a un nivel superior, el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia, integrado por los intendentes municipales, Ministros de la Suprema Corte de justicia, el superintendente General de irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y ex gobernadores de la provincia. Además lo integrarán representantes del sector de ciencia y técnica, de universidades locales y O.S.C. cuyos estatutos propendan al bien común. Por invitación del poder Ejecutivo, lo integrarán autoridades nacionales con asiento en Mendoza.⁹

Separado del nivel estratégico, y específicamente referido al Ordenamiento territorial, la Ley establece que son sujetos del Ordenamiento Territorial y responsables de su cumplimiento las reparticiones y organismos provinciales, centralizados y descentralizados y los municipios con competencia en los contenidos aprobados en los planes de ordenamiento territorial.¹⁰

La ley propone que:

- La Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace y los Municipios serán Autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones, correspondiéndoles definir los objetivos esenciales del ordenamiento territorial en el ámbito de su competencia y todo lo que implica el cumplimiento de lo dispuesto por la ley. Es decir, articulación territorial impulsando la coordinación

⁹ Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Legislatura de Mendoza, aprobada el 5 de Mayo de 2009, aún no publicada en Boletín Oficial. Art. 8°.

¹⁰ Ídem. Art. 36°.

entre provincia y municipios, garantizando la participación social y de O.S.C., etc.

Para el cumplimiento de esas funciones se establece la creación de: 1- el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT); y 2- la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). Así, dicta:

- Crear el **Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial** como organismo consultor y asesor que será presidido por el Secretario de Medio Ambiente.

- Estará constituido por:

- a) Un representante de cada Ministerio y Secretaría del Poder ejecutivo provincial, asistidos por sus reparticiones centralizadas y descentralizadas

- b) Un representante del Departamento General de Irrigación

- c) Un representante de cada municipio

- d) Un representante de las Organizaciones de Usuarios por Cuenca Hidrográfica

- e) Cinco representantes del Sector Científico Técnico de la provincia

- f) Cinco representantes de las universidades e instituciones académicas

- g) Cinco representantes de las O.S.C. cuyos estatutos tengan relación con la materia

- Todo lo actuado debe pasar obligatoriamente por consulta y dictamen del Consejo, bajo pena de nulidad. Y el quórum mínimo para emitir dictamen se formará con la asistencia de los representantes directamente vinculados con el asunto en trámite más tres delegados institucionales y los representantes de los municipios involucrados.

- El poder Ejecutivo Reglamentará el funcionamiento del CPOT y su relación con el Consejo Provincial del Ambiente.
- Crear en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente, la **Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial**, como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial. La misma Secretaría, previa consulta con el CPOT, establecerá los procedimientos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de la Agencia.
 - Estará integrada por un comité ejecutivo compuesto de un Presidente y seis vocales. El cargo de Presidente surgirá de una terna de personas propuesta por el CPOT, que deberán contar con antecedentes técnicos y profesionales en la materia. El Poder Ejecutivo elegirá al postulante y lo elevará al Senado para el acuerdo. Durará 5 años sin reelección. Los vocales serán designados:
 - a) uno por el Poder Ejecutivo
 - b) tres a propuesta del sector científico técnico
 - c) dos por los municipios.

3- DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO MECANISMO DE GARANTÍA

El tema de la participación ciudadana se hace presente en reiteradas ocasiones tanto en el Anteproyecto como en la Ley. Ambos establecen como objetivos el garantizar la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias en cada una de las fases del proceso, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho a iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y diferencias. Incluir los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e

implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial provincial y municipales.

Esta forma de caracterizar a la participación Social casi como garantía del proceso, tiene mucho que ver con la propuesta del SICICOT. Cuando el problema del ordenamiento se pensó en forma sistémica, los artífices del Anteproyecto comprendieron que son los habitantes de la provincia los principales afectados por los distintos planes y que nadie mejor que ellos sabe qué es lo que quieren y cómo lograrlo en su localidad. Por eso la Participación se convierte en un eslabón fundamental del sistema.

Aunque no ha sobrevivido el SICICOT para la aplicación de la Ley, el concepto de Participación como garantía sí lo ha hecho. De esta manera, la nueva ley se perfila como la norma más avanzada de la provincia con respecto a la implementación de mecanismos de la Democracia Participativa. Esta norma hace corresponsable al pueblo en materia de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

En ambos textos, es la Autoridad de Aplicación la que debe garantizar las condiciones para que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento, siendo partícipes proactivos y responsables mediante una opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial de la provincia.¹¹

Se garantiza el acceso gratuito a la información pública que estuviere en manos del Estado provincial o municipal y de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Los mecanismos establecidos, además de la representación en los organismos de ordenamiento, son: La Consulta pública y la Audiencia pública.

En el caso de la Consulta Pública puede participar toda persona física o jurídica, privada o pública que invoque un interés legítimo o

¹¹ Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Legislatura de Mendoza, aprobada el 5 de Mayo de 2009, aún no publicada en Boletín Oficial. Art. 42°

derecho subjetivo, simple o difuso; las O.S.C. cuya tarea guarde relación con la temática a tratar y todos los organismos de protección de intereses difusos.¹²

Con un plazo mínimo de diez días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta, y en forma previa a resolver sobre temas que fueran de trascendencia permanente y general para la población de la provincia o del lugar donde se vaya a desarrollar el proyecto, la autoridad de aplicación deberá convocar a Audiencia Pública con los requisitos mínimos de transparencia y pre aviso.

4- DEL FINANCIAMIENTO

Respecto del financiamiento, tanto el Anteproyecto como la Ley, establecen que el poder ejecutivo deberá incorporar al Proyecto de Presupuesto Provincial Anual las partidas necesarias para financiar el funcionamiento y aplicación de la norma. En la Ley se especifica que también se deberán incluir las partidas para financiar programas, proyectos y asegurar los procedimientos de la participación ciudadana.

Ambos textos consagran la necesidad de que ese presupuesto sirva para brindar: - capacitación y asistencia técnica a los municipios; - capacitación del personal profesional y técnico provincial y municipal de Ordenamiento Territorial; - elaboración de planes de Ordenamiento territorial Provincial; - informatización e incorporación de nuevas tecnologías; - seguimiento, control y monitoreo de los planes, programas y proyectos.

La Ley excluyó el financiamiento de: - las oficinas municipales de Ordenamiento Territorial; - la ampliación de las partidas presupuestarias de la Dirección de Ordenamiento Ambiental y

¹² Ídem, art. 45°

Desarrollo Urbano (DOADU) a los efectos de brindar apoyo técnico; - la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales.

Para afectación específica, ambos documentos comparten que, sin perjuicio de las partidas que anualmente se presupuesten para el financiamiento y aplicación de la norma, el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al 1% del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal. Pero difieren en quién administraría el fondo especial constituido por los recursos de afectación especial. Para el anteproyecto, debiera haber sido el Ministerio de Hacienda, aunque los gastos serían aprobados por el SICICOT. En el caso de la Ley, se prevé que será la Autoridad de Aplicación quien administre el Fondo Especial y que sea distribuido en acuerdo con las municipalidades conforme a los porcentajes de la coparticipación Municipal.

Observamos que en la Ley se elimina el fin municipal de las partidas de presupuesto ordinario, lo cual es correcto ya que cada municipio cuenta, de acuerdo a la coparticipación municipal, con su propio presupuesto ordinario con el cual debe financiar el funcionamiento de su estructura de gobierno.

También podemos advertir que, en el caso del SICICOT, se asigna la administración del Fondo Específico a otro organismo, debido a la falta de estructura ejecutiva del Ente Provincial de Ordenamiento Territorial. En cambio, en la Ley, es la Secretaría de Medio Ambiente quien administrará el Fondo Especial. Esto implica el riesgo de que el presupuesto no sea utilizado correctamente en planes, proyectos y programas, y se vaya en cuestiones burocráticas.

5-DE LOS PLAZOS

La única diferencia en los plazos reside en que en la Ley se pone plazo también al Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia. Para éste establece unos 6 meses a partir de su promulgación.

Ambos textos establecen un plazo de 18 meses para que el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial sea elevado a la Legislatura para su aprobación. El Anteproyecto preveía hacerlo a partir de la entrada en vigencia de la norma, y la Ley, a partir de la remisión a la Legislatura del Plan Estratégico de Desarrollo.

En ambos casos, Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal deberán elaborarse dentro de un plazo de 12 meses y aprobado por el Consejo Deliberante.

ANTEPROYECTO	Entrada en vigencia	18 meses	Plan de Ordenamiento provincial	12 meses	Planes Municipales de Ordenamiento
--------------	---------------------	----------	---------------------------------	----------	------------------------------------

LEY	Promulgación de la Ley	6 meses	Plan Estratégico	18 meses	Plan de Ordenamiento Provincial	12 meses	Planes Municipales de Ordenamiento
-----	------------------------	---------	------------------	----------	---------------------------------	----------	------------------------------------

CONCLUSIÓN

Al iniciar este trabajo nos habíamos preguntado ¿Cuáles son las diferencias más importantes entre el Anteproyecto y la Ley? ¿En qué consisten dichas diferencias? ¿Los cambios introducidos en qué grado modifican los objetivos de la Ley y hasta dónde cambia su efectiva aplicación?

Tras haber realizado una comparación exhaustiva en los cinco puntos más polémicos de la Ley, encontramos algunas similitudes y unas pocas, pero significativas, diferencias.

El espíritu de la Ley, si se nos permite la expresión, no difiere entre el Anteproyecto y la definitiva Ley. El contenido social, político, económico y habitacional es el mismo. Se mantienen en la Ley los consensos logrados en la realización del Anteproyecto respecto de los objetivos generales, los específicos, los parámetros para la realización de los planes. La participación social y el contenido político son muy similares en ambos casos, e incluso un poco más remarcado en el texto de la Ley. En ambos casos se hace hincapié en el carácter estratégico de la Ley, de su concepción como política de Estado y de que dicha Ley debe ser factible, es decir, debe contener en sí los elementos de la gobernabilidad, los consensos básicos con la Sociedad Civil y los distintos sectores productivos de Mendoza.

La definitiva Ley agrega varios elementos del Ordenamiento Territorial que facilitan la comprensión del trabajo a realizar. Al especificar y puntualizar en planes más acotados, también hará falta un gran esfuerzo de definición de límites para que los distintos planes no se superpongan y a la vez estén coordinados y sean coherentes entre ellos.

El tema más polémico ha sido el de la Autoridad de Aplicación de la Ley. Respecto de los sujetos del ordenamiento territorial, consideramos que el esfuerzo realizado por los hacedores del

Anteproyecto debería haber sido mejor valorado. Pensar en un sistema en red, en vez de la estructura típica de nuestro Estado, ha significado, por sí, un gran avance en lo que a propuesta político-administrativa refiere. Es la primera vez que en nuestra provincia se propone un mecanismo de trabajo interinstitucional con capacidad de decisión para la resolución de nuestros problemas. Ese esfuerzo valdría la elaboración de un trabajo de investigación aparte.

En la Ley definitiva, se crea una estructura mucho más ejecutiva-clásica, donde las responsabilidades están delimitadas con mayor precisión. Es muy difícil que tales propuestas de estructuras horizontales quepan en las estructuras mentales de los legisladores. No es fácil comprender que las cosas pueden hacerse de manera distinta, aún cuando el éxito del Anteproyecto demostrara lo contrario.

Sin embargo, ese esfuerzo enorme, sirvió para que en la propuesta final de la Ley, los órganos que la componen estuvieran interrelacionados, controlados entre ellos y por la legislatura y los demás organismos provinciales con injerencia en la materia, además de establecer, en cada etapa o fase de aplicación de la ley, la participación social como forma de contribución y control de lo actuado.

En el caso del Anteproyecto, se había dado al Consejo un papel resolutivo, cosa que no pasa en la actual Ley. Pero esto se resolvió parcialmente agregando que el CPOT debe obligatoriamente dictaminar sobre lo que la Agencia proponga, bajo pena de nulidad de todo lo actuado. A pesar de que el CPOT no es vinculante, su heterogénea conformación lo hace casi inviolable. La pregunta que nos queda es: si el CPOT es tan fuerte como para ser casi invulnerable, ¿por qué no darle carácter vinculante a sus dictámenes? Es algo que podremos resolver más adelante, cuando todo este sistema comience a funcionar.

La representación de los sectores científicos y de las O.S.C. en la conformación tanto del CPOT como de la Agencia hace prever que ambos órganos serán espacios de profundo debate político y estratégico donde se hará muy difícil la intromisión de intereses económicos privados. Esto suena más a deseo que a realidad, pero según las experiencias realizadas en organismos colegiados con alta participación social y del sector científico, este ideal es posible.

Es muy importante destacar que el Ente Provincial de Ordenamiento Territorial se presentaba en el Anteproyecto como organismo descentralizado, con independencia funcional respecto del ejecutivo, presupuesto propio, autonomía financiera y capacidad de decisión. En el caso de la Ley, se establece como Autoridad de Aplicación a la misma Secretaría de Medio Ambiente, que depende directamente del Gobernador de la Provincia. Esto le quita mucha independencia. Aún así, conserva todas las atribuciones que poseía el Ente.

Además, los recursos extraordinarios le son propios en ambos casos y provienen de un impuesto provincial. Esto le otorga gran autonomía en lo financiero.

Los plazos son similares en ambos casos. El total del tiempo estimado para la elaboración de los distintos planes es de tres años. A nuestro parecer, a pesar de que el diagnóstico nos advierte de la necesidad urgente de la elaboración de los planes, los plazos son demasiado ajustados.

La composición de los distintos organismos, como paso previo a la elaboración de los planes, requerirá, por sí solo, de un plazo considerable, ya que cada institución deberá generar los mecanismos de elección de su representante.

La capacitación previa que cada integrante deberá recibir con respecto al contenido teórico, a los mecanismos de toma de decisión

y resolución, a los límites jurisdiccionales y atribuciones del órgano que integra, requerirá de un gran esfuerzo previo de consensos en lo conceptual y en la interpretación de la ley. Todo esto implica tiempo y trabajo.

Desarrollar un Plan Estratégico de Desarrollo, de Ordenamiento Territorial Provincial y los Municipales, implicaría un movimiento enorme de recursos humanos y financieros a la vez que la habilitación de los medios infraestructurales para su desempeño. La logística necesaria requeriría de un gran equipo de profesionales expertos en la planificación y en el trabajo con grandes grupos.

La conformación de los distintos órganos, el logro de consensos conceptuales y de interpretación de la Ley, la capacitación de los integrantes de los órganos y la elaboración de los distintos planes, son solamente los pasos previos para la aplicación de lo acordado y aprobado en cada uno de los planes en sus distintos niveles.

Es muy probable que los plazos se extiendan debido al gran movimiento que hará falta para la puesta en marcha y elaboración de los planes.

EXPECTATIVA

El Anteproyecto ha sido la base fundamental sobre la que se ha discutido y trabajado en ambas cámaras de la Honorable Legislatura de la Provincia. Sin aquél documento, hubiera sido casi imposible el logro de los consensos necesarios para la definitiva sanción de un Ley que planifique el desarrollo de nuestra provincia.

Falta mucho por hacer. La reglamentación de la Ley, la conformación de los órganos responsables de la ejecución, seguimiento y monitoreo de lo que impone la Ley, etc. Habrá que estar muy atentos a lo que siga. El primer paso, el Anteproyecto, y el segundo, la sanción de la Ley, han sido exitosos. La contribución de la comunidad científica y académica y de las O.S.C., la voluntad

solidaria y responsable de los representantes políticos, y el involucramiento de la sociedad en su conjunto, van a ser los elementos imprescindibles que garantizarán el éxito de los próximos pasos a dar.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. Anteproyecto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo; Mendoza, Argentina, octubre de 2007; Marco Regulatorio.
- Farjos, Gabriela, “El piedemonte en Mendoza: Importancia estratégica de su preservación”, trabajo Final para Cátedra de Administración Ambiental, Ciencia Política y Administración pública, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNCuyo.
- Ley n° 25.675/02 de Política Ambiental Nacional; extraído de www.infoleg.gov.ar/
- Ley n° 25831/04 de Acceso ala Información Pública Ambiental; extraído de www.infoleg.gov.ar/
- Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Legislatura de Mendoza, aprobada el 5 de Mayo de 2009, aún no publicada en Boletín Oficial.
- UNCuyo, “Informe Multidisciplinario e Interinstitucional, Bases Científicas para una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”, 2006. Extraído de Cátedra Virtual de Administración Ambiental, Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo en www.fcp.uncu.edu.ar
- UNCuyo, “Marco Estratégico para la Provincia de Mendoza – Diagnóstico Físico Ambiental”, 2004, extraído de Cátedra Virtual, Administración Ambiental, Ciencia política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo. en www.fcp.uncu.edu.ar