



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

TESIS DE DOCTORADO

*“Tensiones y Conflictos de Competencias en la Política de  
Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina”.*

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE

Nombre del Tesista: Matías Agustín Dalla Torre

Nombre del Director: Dra. María Elina Gudiño

Codirector: Profesor Walter Cueto

Mendoza 2018

*“Es más fácil hacer leyes que gobernar”.*

*León Tolstói*

## **Agradecimientos**

En este apartado quiero manifestar mi más sincero reconocimiento a la labor de aquellas personas que me han orientado, estimulado y ayudado a elaborar esta tesis doctoral. Sin el apoyo incondicional y desinteresado de todos ellos, no hubiera podido finalizar esta obra.

De forma muy especial, quiero agradecer a la Dra. María Elina Gudiño a quien nunca podré retribuir todo el conocimiento, experiencia y sabiduría que ella puso a mi disposición. Es un honor y todo un privilegio que usted haya dirigido esta tesis doctoral. Gracias Marilyn por tu ejemplo de perseverancia, tu afecto y cariño, pero por sobre todas las cosas, gracias por compartir con todos tus becarios los inmensos saberes multidisciplinares.

Mi mayor respeto y estima para el profesor Walter Cueto, por haber trabajado junto a mí con una entrega y dedicación absoluta. Gracias por tus consejos, por tu magia y por tu amistad. Sos un verdadero maestro.

Quiero dar las gracias también a mis amigos y compañeros de trabajo que de un modo u otro, han respaldado este esfuerzo. En este sentido, a todo el equipo del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), un lugar único y distinguible por su gran capital humano y en el cual tuve la dicha de desarrollar mi beca doctoral. A los colegas y profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Uncuyo, especialmente a la Dra. Mercedes Lentini por su amistad y por impulsarme inicialmente en el mundo de la investigación.

Finalmente, un pequeño párrafo de agradecimiento y reconocimiento a mi familia, por infundir ánimo y la energía necesaria para sortear las constantes adversidades que se presentaron en este proceso. A mí querida Gisela, compañera de tantos años y cómplice también de esta obra. A mis hijos René y Matilda, que me transformaron como persona. A mi madre, quién inculcó en mí la pasión por la geografía y el estudio de la política, y a mis hermanos, Luis y Juan Pablo por su constante apoyo.

## INDICE GENERAL

INDICE GENERAL .....	4
ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS.....	6
NÓMINA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	24
<i>Contexto internacional y nacional en la política de ordenamiento territorial en Mendoza</i> .....	24
1.1 Los problemas de coordinación entre niveles de gobierno y las políticas sectoriales en países de la Unión Europea.....	24
1.2 Conflictos de competencias y problemas de implementación en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina.....	31
1.3 Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Argentina 2016 .....	38
1.4 Política de ordenamiento territorial de Mendoza. Distribución de competencias. ...	44
CAPÍTULO II.....	53
<i>Las Tensiones y los conflictos de competencias en el ordenamiento territorial.</i> .....	53
2.1 ¿Cómo comprender y entender las tensiones y los conflictos en las relaciones sociales? .....	53
2.2 Competencias. Concepto y Clasificación. ....	59
2.3 El Ordenamiento Territorial desde la perspectiva de las políticas públicas. ....	65
2.4 Competencias y capacidades estatales para implementar la política de ordenamiento territorial.....	73
2.5 Metodología para abordar las tensiones y conflictos de Competencias en la política de ordenamiento territorial .....	77
CAPÍTULO III.....	81
<i>Distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial.</i> .....	81
3.1 La distribución de competencias territoriales en el régimen federal argentino.....	81
3.2 La Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en Mendoza: Ley N° 8051 y la distribución de competencias que establece. ....	88
3.3 Tensiones y conflictos latentes en la distribución de competencias en la Ley N° 8051. .....	94

CAPITULO IV .....	103
<i>Las tensiones y los conflictos de competencias institucionales y sociopolíticos en el proceso de la política de ordenamiento territorial en Mendoza</i> .....	103
4.1. La situación socialmente problematizada que impulsa el proceso de una nueva política de ordenamiento territorial en Mendoza. ....	105
4.2 La Incorporación del ordenamiento territorial en la agenda de gobierno .....	107
4.3 Tensiones y conflictos de competencias en la etapa de diseño de la política de ordenamiento territorial en Mendoza.....	112
4.4 Los conflictos de competencias en la etapa de Implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza.....	126
4.5 Debilidades institucionales de la APOT y el CPOT, para implementar las competencias territoriales. ....	137
4.6 Las capacidades de los gobiernos municipales para implementar las competencias territoriales.....	143
CAPITULO V .....	151
<i>Reflexiones Finales</i> .....	151
5.1 Ajustes y demás precisiones a partir de los antecedentes y el marco teórico de la investigación.....	151
5.2 Constatación de los supuestos de investigación.....	154
5.3 La constatación de la hipótesis central y el planteamiento de líneas emergentes de investigación.....	160
5.4 Propuestas: La generación de capacidades estatales en los organismos de aplicación de la Ley 8051/09, APOT- CPOT.....	163
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.....	174

## ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1: El proceso de OT. en Mendoza bajo el análisis de Políticas Públicas .....	15
Figura 2: Escala de las tensiones y conflictos de competencias en la política de OT...	16
Figura 3: Estrategia Territorial Europea de 1999.....	26
Figura 4: Tratado de Lisboa y Programa ESPON .....	28
Figura 5. Evolución de las estrategias de planificación en América Latina .....	34
Figura 6: Ciclo del Proceso de la política de desarrollo y Ordenamiento Territorial Nacional .....	41
Figura 7: Cronología de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza.....	47
Figura 8: Tipos de soluciones posibles ante los conflictos sociales.....	57
Figura 9: Conflictos de Competencias en el ordenamiento jurídico argentino.....	63
Figura 10: El ciclo o mapa de una Política Pública .....	68
Figura 11: El ciclo del ordenamiento Territorial visto como una política pública.....	73
Figura 12: Modelo de Análisis de las Tensiones y Conflictos de Competencias en la política de OT. ....	78
Figura 13: Variables, dimensiones e indicadores para el conflicto de Competencias, actores y capacidades en la política de OT.....	79
Figura 14: Competencias Exclusivas otorgadas a los diferentes niveles de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial. Constitución Nacional, Constitución Provincial y Ley N°1079 – Municipalidades.....	87
Figura 15: Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza. Síntesis del Contenido .....	89
Figura 16: Competencias concurrente y exclusivas entre niveles de Gobierno Provincial y Municipal. Ley 8051/09.....	92
Figura 17: Composición y competencias de los organismos creados para el OT en Mendoza. ....	93
Figura 18: Competencias provinciales y municipales en la determinación de los criterios científicos y técnicos a incorporar en los Planes de Ordenamiento Territorial .....	95
Figura 19: Instrumentos de planificación territorial y mecanismos participativos en la Ley N°8051 .....	98
Figura 20: Síntesis Proyectos de Ley de O.T tratados en la Legislatura provincial ...	107
Figura 21: Modelos y Variables que explican la incorporación del OT en la agenda gubernamental en Mendoza. ....	109
Figura 22: SICICOT - Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial. ....	123
Figura 23: Composición por sectores en el CPOT .....	125

Figura 24: Tensiones identificadas en la etapa de diseño normativo de la Política de OT .....	126
Figura 25: Posiciones a favor y en contra del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial manifestadas en la audiencia pública del 2014. ....	129
Figura 26: Conflictos de competencias identificados en la etapa de implementación de la Política de Ordenamiento Territorial. ....	137
Figura 27: Indicadores de Capacidad de Gestión para la APOT. ....	138
Figura 28: Estrategias e instrumentos vinculados al Ordenamiento Territorial desarrollados por los gobiernos municipales al 2016. ....	145
Figura 29: Niveles de gobierno y los instrumentos de planificación territorial. ....	167
Figura 30: Modelo Organizacional para la para la formulación e implementación de planes Municipales de Ordenamiento territorial. ....	170
Figura 31: Sistema de gestión multinivel para la implementación de competencias territoriales en la política de OT en Mendoza. ....	172

## NÓMINA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

APOT	Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.
CMRE, CCRE	Consejo de los Municipios y Regiones de Europa
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa.
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
CCT Mendoza	Centro Regional de Investigaciones Científicas y tecnológicas. CONICET Mendoza.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIFOT	Instituto de Cartografía, investigación y formación para el ordenamiento territorial.
COFEPLAN	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
CPOT	Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial.
CRPM	Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion

ETE	Estrategia Territorial Europea firmada por los ministro en
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo.
IDERA	Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina
ONG	Organización no Gubernamental.
OT	Ordenamiento Territorial.
PDOT	Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
PEDMZA 2030	Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030.
PEOT	Perspectivas Europeas de Ordenamiento Territorial
PET 2016	Plan Estratégico Territorial. Argentina 2016
PID N°08/2009	Proyecto de investigación y transferencia sobre "Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable".
PMOT	Planes Municipales de Ordenamiento Territorial.
PPOT	Plan Provincial de Ordenamiento Territorial
SICICOT	Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial.
SINDOT	Sistema nacional de desarrollo y ordenamiento territorial
SIVAT	El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento territorial
TVA	Autoridad del Valle de Tennesse
UE	Unión Europea.
UEE	Unidad Económica Europea
UNCUYO	Universidad Nacional de Cuyo.



## INTRODUCCIÓN

Los conflictos de competencias en el territorio se han constituido en tema de agenda para congresos y discusiones académicas como así también, en asuntos de preocupación tanto de los planificadores y gestores del territorio. Así mismo, en los procesos de ordenamiento territorial implementados en Europa y en América Latina, se desarrollan tensiones y conflictos de competencia entre los niveles de gobierno derivados de la ausencia de una adecuada coordinación que permitan articular las planificaciones en los distintos niveles. También es cierto que la mayor preocupación, y los estudios desarrollados en este sentido, se centralizan en el análisis de la gestión del territorio dado que en el mismo convergen tanto organismos públicos como privados, con distintas competencias y las mismas pueden entrar en tensión y conflicto cuando no están claramente delimitadas sus competencias.

Las competencias están directamente vinculadas al poder del estado, y a la distribución del mismo entre sus distintos órganos. La finalidad es el cumplimiento de los fines y objetivos del estado. Como señala Bridar Campos (2006 T1:373), las competencias están vinculadas a la: “*capacidad o energía para cumplir los fines del Estado*”. Maldonado Copello (2012), señala que mientras más competencias sean asignadas a una entidad o nivel de gobierno, mayor será el poder en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas. De esta forma las competencias son una medida de la capacidad de cada órgano del estado y supone una habilitación previa y necesaria para que la actuación de los órganos sea válida.

Resulta fundamental analizar la forma en que el ordenamiento jurídico regula los conflictos de competencias entre organismos o niveles de gobierno. Desde el punto de vista jurídico el conflicto de competencias es disfuncional, se presenta como estático, e inmediatamente dispone los procedimientos adecuados y previstos por la normativa para disipar la situación conflictiva. Sin embargo, es posible pensar el conflicto de competencias desde una perspectiva más amplia, sociopolítica, que incorpore al análisis un conjunto de factores sociales y políticos, que junto con los factores jurídicos den cuenta de una característica de los conflictos de competencias más dinámica, que puede perdurar en tiempo tal como lo demuestra la realidad fáctica y más allá de lo que la norma determina, generando algunos problemas en la implementación de determinada política pública.

En el caso de la política de ordenamiento territorial, la misma emerge como una política transversal a las políticas sectoriales debido a la propia naturaleza del territorio,

que requiere de acciones coordinadas e integrales posibilitando así, la generación de un proceso de planificación a largo plazo, siempre y cuando se logre transformar en una política de Estado. A pesar de estas particularidades, la política de ordenamiento territorial adopta las características propias de toda política pública es decir: se formula como una respuesta racional, técnica y científica del estado y sus diversos órganos administrativos, frente a las demandas sociales generadas por las conflictividades e inequidades en el uso, ocupación y transformación del territorio. El ordenamiento territorial visto como una política pública se presenta como un conjunto de acciones y programas, que pueden ser observados y analizados como una secuencia, que si bien combina avances y retrocesos, la tendencia es ir implementando y agotando una serie de etapas que configuran a la política como un ciclo. Desde una perspectiva de las políticas públicas es posible identificar, cualquiera sea la política objeto de análisis, las diferentes etapas que configuran una política pública: el problema que da origen a la política, su ingreso en agenda, su formulación normativa, su implementación y su posterior evaluación.

Las tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial, se explican principalmente por la disputa de poder entre los distintos actores en torno a la asignación de competencias, dado que las mismas otorgan legitimidad en las acciones, y posiciones de control, sobre el territorio. Desde la teoría del campo social, como lo define Bourdieu (2002), las tensiones y conflictos de competencia en la política de ordenamiento territorial se configuran bajo una compleja red que aglutina actores sociales, instituciones, organismos públicos y privados, sectores de la política como los partidos políticos del gobierno y de la oposición, organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionales, universidades, sectores de ciencia y técnica, y colectivos sociales en defensa del ambiente y el territorio. El campo de la política de ordenamiento territorial se estructura en torno a las competencias y de esta forma, emergen en forma constante, tensiones y conflictos institucionales y sociopolíticos por el control y el dominio de las competencias en la política de ordenamiento territorial. Las competencias en esta política en particular, son el capital fundamental y a su vez objeto de disputa dado que las mismas otorgan legitimidad en las acciones de los actores, capacidades de control y de poder sobre la asignación de usos en el territorio y así mismo, son la fuente de tensión y de conflicto en todo del ciclo de la política pública de ordenamiento territorial.

La finalidad en este trabajo de investigación es abordar desde una perspectiva teórica y académica las tensiones y conflictos de competencias en el proceso de la política de OT en Mendoza, a fin dar sustentabilidad a los procesos de desarrollo territorial que surgen a partir de la potente herramienta de planificación institucional que propone el ordenamiento territorial.

Desde un enfoque propio de la ciencia política, se estudia el proceso de implementación de la política de ordenamiento territorial y los conflictos de competencia en un estudio de caso, el de la Provincia de Mendoza. De esta forma se incorporan nuevas dimensiones, utilizando herramientas propias de la Ciencia Política y el análisis de las políticas públicas al campo de estudio del ordenamiento territorial, como aporte teórico-metodológico novedoso y más allá de los enfoques jurídicos-normativos e institucionalistas que predominan en los estudios sobre el ordenamiento territorial.

Sin desconocer que en esta materia, el foco de análisis se centra principalmente en los conflictos de competencia territoriales entre niveles de gobierno, el objeto de esta tesis es analizar las tensiones y conflictos de competencia entre los distintos actores políticos institucionales (partidos políticos del oficialismo y la oposición, entre niveles de gobierno, órganos del estado), y sociales (técnicos, académicos, colegios profesionales, organismos de la sociedad civil), que se generaron en el marco y el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza, Argentina, desde los primeros proyectos legislativos presentados en la legislatura provincial, allá por la década del 90 hasta el proceso de implementación del Plan Provincial de ordenamiento territorial durante la gestión del gobierno de Francisco Pérez en el 2014.

Si bien la conceptualización estricta en torno a las competencias muestra que ellas sólo pueden ser reclamadas por los organismos e instituciones del Estado, la Ley N°8051 de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, con un espíritu de mayor amplitud pero sin llegar a asignar competencias a nuevos actores, ha ampliado la participación a instituciones públicas no estatales y organizaciones de la sociedad civil en instancias de deliberación y de decisiones colectivas. No obstante esta apertura decisional que respalda la normativa no siempre se ha sostenido en la práctica y aunque se producen reclamos, lo cierto es que la implementación de la política de OT es competencia y responsabilidad de los organismos provinciales y municipales involucrados.

Comprender las tensiones y los conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial en Mendoza retrotrae a la década del 90, cuando la urbanización explosiva y la ocupación intensiva del suelo alertaron principalmente a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al medio ambiente y al territorio, sobre las consecuencias negativas de la falta de planificación y la ausencia de mecanismos de control y regulación sobre los usos del suelo. Fue bajo el impulso de los organismos de ciencia y técnica, junto al trabajo mancomunado con las universidades y demás organizaciones de la sociedad civil, que en el año 2009 la legislatura de la Provincia de Mendoza sanciona la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. La sanción de esta normativa no fue un proceso carente de luchas y disputas por posicionarse en el territorio, estuvo plagado de conflictos de intereses y debates ideológicos sobre el rol del estado, el mercado y de la sociedad misma en esta materia. Como señal de esto se puede mencionar que en la provincia existieron más de 12 proyectos de ley de Ordenamiento Territorial anteriores a la sanción de la Ley N° 8051.

A pesar de este gran avance institucional, y más allá de las etapas que efectivamente se han cumplido en el proceso de esta política pública, la política de ordenamiento territorial comenzó a ralentizar su implementación a punto tal, que en año 2014 la propuesta del plan provincial de ordenamiento territorial, herramienta estratégica y fundamental para comenzar a revertir desequilibrios y fragmentaciones del territorio, que presenta el gobierno de Francisco Pérez no logra los consensos necesarios para su aprobación definitiva. Si bien el plan de ordenamiento territorial es finalmente aprobado en el Agosto del 2017<sup>1</sup>, la intención es registrar las tensiones y los conflictos de competencias que se registraron desde los inicios de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, y que retrasaron notablemente la implementación de la política generando serios obstáculos durante el 2014 en el que fue el primer intento de aprobación del plan de OT.

El espacio temporal de la investigación, delimita el estudio de la política de ordenamiento territorial desde los primeros proyectos legislativos presentados en la legislatura provincial, allá por la década del 90 hasta el proceso de elaboración del Plan Provincial de ordenamiento territorial durante la gestión del gobierno de Francisco Pérez en el 2014. Sin embargo, la política de OT en Mendoza siguió avanzando a punto tal que con el arribo del nuevo gobierno en el año 2015 vuelve a impulsarse la elaboración

---

<sup>1</sup>El Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza es finalmente aprobado en Agosto del 2017 bajo el Gobierno de Alfredo Cornejo manteniendo la estructura y algunos aportes del plan presentado en el 2014 (que no había logrado la aprobación legislativa definitiva) pero incorporando nuevos aspectos sustanciales a la política de O.T.

del plan provincial de OT, logrando finalmente su aprobación a fines de Agosto del 2017. Por lo tanto a pesar que este nuevo escenario se encuentra fuera del espacio temporal inicialmente propuesto, fue necesario abordarlo a fin de contextualizar los análisis políticos que se proponen en las instancias finales de esta investigación.

Las razones por las cuales se abordan en este trabajo de tesis, las tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial en Mendoza responden, primeramente, a inquietudes que tienen que ver con lo estrictamente profesional y con la experiencia de quien escribe este trabajo en el proceso de ordenamiento territorial en Mendoza a partir de haber formado parte del equipo técnico redactor de la propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), cuya dirección estuvo a cargo de la Doctora María Elina Gudiño, que presentó la Universidad Nacional de Cuyo y miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en diciembre del 2013.

El proceso de planificación territorial en Mendoza se presenta novedoso en diversos aspectos y entre ellos cabe mencionar: el liderazgo ejercido en distintos momentos por el sector científico y la Universidad Nacional de Cuyo como así también, el hecho mismo de que Mendoza fue pionera en la materia a partir de la sanción de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en el 2009, siendo una de las pocas provincias en toda la Argentina que cuenta con una herramienta normativa innovadora de planificación territorial. De esta forma, el caso de Mendoza es ilustrativo y con alcance a nivel nacional e internacional, dado el grado de desarrollo alcanzado, tornándose representativo y como modelo a seguir por los procesos que tarde o temprano deberán encarar las demás jurisdicciones provinciales.

La intención fue registrar empíricamente como se fueron manifestando en todo el recorrido de esta política los conflictos de competencias entre los actores institucionales, políticos y sociales en cada etapa significativa de la política de ordenamiento territorial. De esta forma se logró dar cuenta de situaciones de tensiones y conflictos de competencias desde los momentos iniciales de esta política, allá por los años 90 cuando el avance urbano sin regulación y control pone en la agenda gubernamental el tema del ordenamiento territorial.

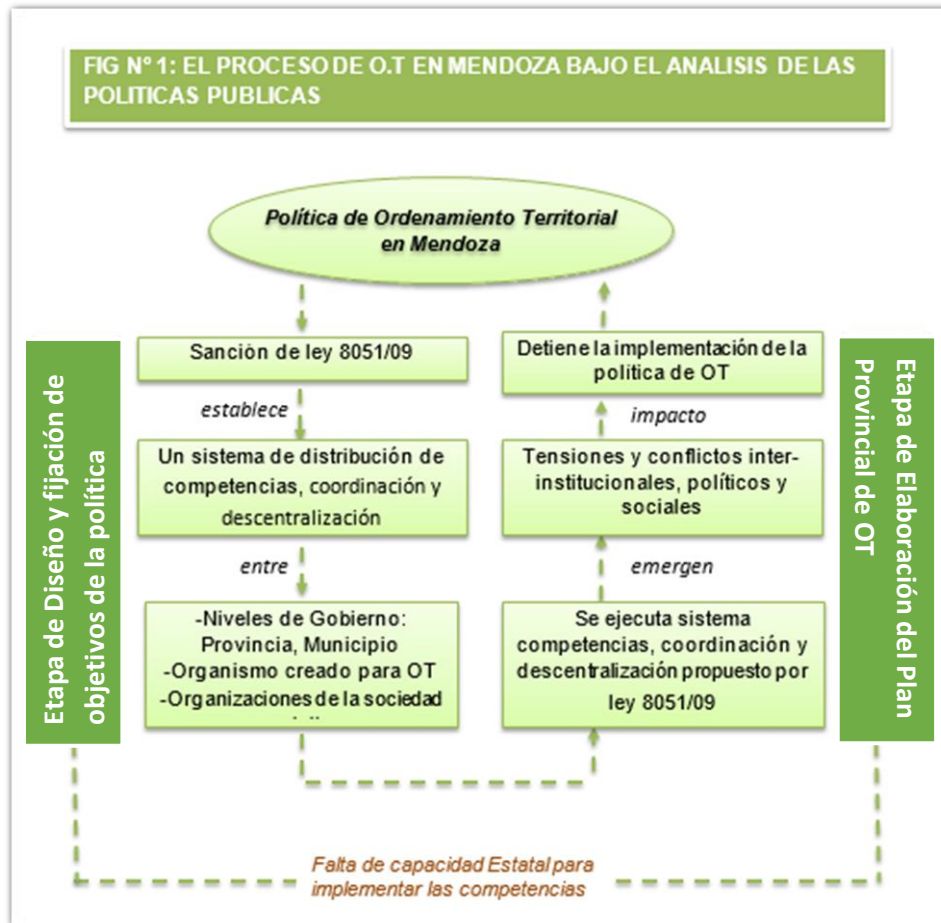
Consolidada la instancia normativa con la sanción de la Ley N° 8051, la política de ordenamiento inicia una nueva etapa en la que se logran importantes avances institucionales con la creación de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT). Sin embargo, las

tensiones y conflictos por las competencias entre los distintos actores se intensifican en la etapa de elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial en el 2014, generando verdaderas complicaciones en la implementación de la política.

Desde los inicios de esta política de ordenamiento territorial y a partir del tratamiento legislativo anterior a la sanción definitiva de la Ley N° 8051, se evidencia que las tensiones y los conflictos por las competencias territoriales asignadas a los actores involucrados ha sido una constante en la dinámica de la política del ordenamiento territorial. Estas tensiones y conflictos se expresaron principalmente entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales en una disputa que tenía como cuestión central, para cada uno de estos niveles de gobierno, mantener o aumentar la capacidad de decisión sobre el territorio. Sin embargo, no son los únicos actores que reclaman mayor capacidad de decisión en el diseño e implementación de la política de Ordenamiento Territorial. También existen actores institucionales y sociales incorporados al proceso del OT que reclaman sus propios espacios entre ellos: el Departamento General de Irrigación, los organismos de ciencia y técnica, las universidades públicas y privadas, colegios profesionales, cámaras empresarias y una importante diversidad de organizaciones sociales, que demandan y confrontan por mayores competencias y espacios de decisión en el proceso de ordenamiento territorial en Mendoza. (Ver Fig. N°1)

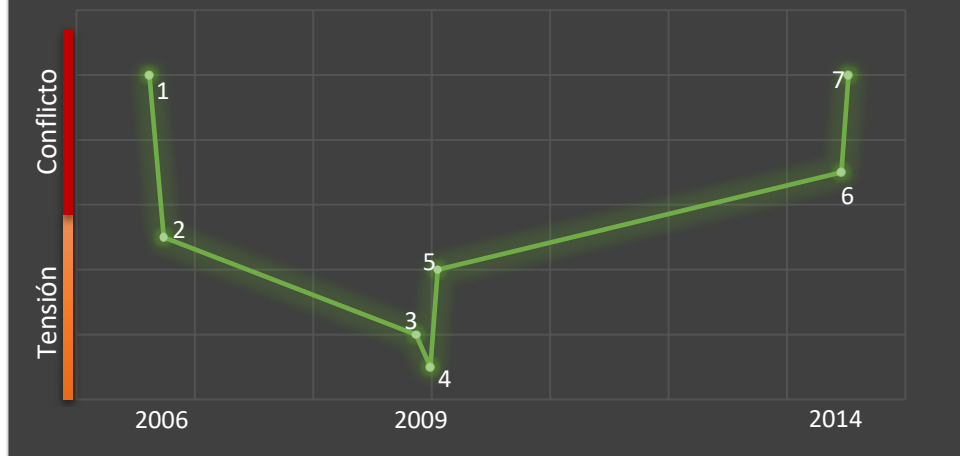
Los conflictos por la asignación de competencias han tenido diversas expresiones y se han manifestado con dinámicas particulares. Por esa razón, se trabajó diferenciando los conflictos a partir de niveles o de una escala que va de la tensión al conflicto abierto. Mientras que en una situación de tensión el conflicto se manifiesta de manera difusa y solapada, en el conflicto abierto se afecta el diálogo entre los actores, se pierden las posibilidades de consenso y se alejan las probabilidades de soluciones cooperativas. Si bien a lo largo del ciclo de la política de ordenamiento territorial en Mendoza las situaciones de tensión de competencias son constantes e inherentes a esta política pública, las dinámicas conflictivas se han manifestado más discontinuas e inestables pero su impacto en el desarrollo de la política es más notorio. En este sentido, y a partir de la indagación realizada para esta investigación, se logra identificar dos escenarios de conflicto abierto: el primero se desarrolla en el 2006 cuando se impulsa un proyecto de Ley de OT que es fuertemente cuestionado por diversos sectores, y el segundo en el año 2014 cuando se intenta por primera vez elaborar el plan de OT para Mendoza. En ambas

situaciones, se produce una fuerte interrupción en la política pública que obliga a la reorientación de los objetivos de la misma. (Fig. N° 2)



Fuente: Elaboración propia

FIG Nº2: ESCALA DE LAS TENSIONES Y CONFLICTOS DE COMPETENCIAS EN LA POLÍTICA DE O.T.



#### Referencias

1: Conflicto entre sectores de la política y sectores de ciencia y académicos por el proyecto presentado en la legislatura provincial: “Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” exp. Nº 31599. El mismo logra media sanción de la cámara de Diputados en el 2006. El proyecto es criticado por favorecer a grupos inmobiliarios y por la ausencia de una metodología propia del OT.

2: En la discusión parlamentaria del proyecto del 2006 exp. Nº 31599 se identifican situaciones de *tensión* entre los legisladores al tratar el tema de las competencias asignadas en la relación vertical provincia/municipios.

3: En 2009 ingresa el proyecto que finalmente dará a luz a la Ley 8051 del 2009. Algunos legisladores vuelven a expresar su malestar por la “intromisión” de los sectores de ciencia y técnica que habían impulsado el no tratamiento del exp. Nº 31599.

4: Con la aprobación de la Ley 8051, la tensión sobre las competencias asignadas en la relación vertical provincia/municipio se reducen notablemente. Los Municipios, a partir de la ley, se convierten en actores centrales y con mayores competencias en el proceso de OT.

5: A pesar del gran consenso que permite la aprobación de la Ley Nº 8051, las diferencias ente el sector científico/académico y los sectores políticos se mantienen. El sistema de gestión para el OT (SICICOT) propuesto por el sector científico no es aceptado por los sectores políticos que entendían que el mismo podía significar la cesión de atribuciones del Estado a organismos externos y privados.

6: 15 de abril del 2014. El gobierno avanza con la implementación de la Ley convocando a audiencia pública en la cual presenta su propuesta de plan de OT. Se identifican situaciones de tensión, el plan recibe fuertes críticas de organismos sociales que reclaman mayores competencias y espacios de participación. El plan es fuertemente criticado.

7: 07 de Mayo de 2014. El gobierno presenta para su aprobación final la propuesta de plan de OT para Mendoza. Se desata un fuerte conflicto que frena el proceso de implementación de la política. Los sectores de ciencia y técnica manifiestan que el plan no responde a lo establecido en la Ley. Los sectores políticos que impulsan el plan consideran que los sectores de ciencias poseen competencias de asesoría que son no vinculantes. Así mismo, en esta situación conflictiva se identifican nuevamente elementos de tensión y de conflictos solapados dados por las competencias asumidas nuevamente en la relación vertical provincia/municipios.

Fuente: Elaboración propia



Una serie de interrogantes emergen a partir de la identificación de las tensiones y los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y la actuación de los demás actores sociales y políticos en el proceso de ordenamiento territorial. En forma relacionada se plantearon los siguientes interrogantes: ¿Las tensiones y conflictos de competencias entre niveles de gobierno, y entre los demás actores han afectado la implementación de la política de OT? ¿En qué sentido? Así mismo, las tensiones y conflictos de competencias, ¿se han mantenido en todas las etapas del ciclo de la política de ordenamiento territorial? ¿Qué características, distinciones y/o dimensiones conceptuales pueden identificarse en torno al término “competencias”? Por otro lado, ¿Existe en el componente normativo de la política definiciones que puedan devenir en futuros conflictos durante la implementación de la política? ¿Existen superposiciones de competencias en la implementación de la política, entre los niveles jurisdiccionales, los organismos creados para la planificación territorial y otros actores políticos y sociales? Finalmente ¿De qué manera se explicitan y cómo se han manifestado, las tensiones y conflictos de competencias en la instancia de implementación de la política de ordenamiento territorial? Por su parte: ¿El Estado Provincial y los gobiernos municipales, mediante sus organismos de aplicación cuentan con las capacidades estatales para implementar el complejo sistema de competencias territoriales multinivel que la Ley N° 8051 establece para implementar la política de OT?

Estos interrogantes permitieron plantear la siguiente hipótesis y supuestos vinculados:

“En la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza existen tensiones y conflictos en las competencias asignadas, entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y los demás actores políticos y sociales, afectando de esta manera el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial presentado en el 2014”.

A fin de contrastar empíricamente la hipótesis se plantean supuestos secundarios a fin de aportar guías y orientaciones en el proceso de construcción del conocimiento:

- a. En la estructura normativa de la Ley N° 8051, se identifica situaciones latentes de tensión y de conflicto que pueden emerger al implementarse el complejo sistema de coordinación de competencias asignadas entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y los demás actores políticos y sociales.
- b. Los conflictos en torno a las competencias interinstitucionales y los actores políticos y sociales han estado presentes desde las etapas iniciales de la política de ordenamiento territorial.

c. Las tensiones se tornan en conflictos abiertos en la etapa de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial en el 2014. Situaciones solapadas de conflicto entre los niveles de gobierno provincial y municipal, junto a los conflictos entre el sector científico-académico y los sectores del gobierno, afectan la aprobación del plan de ordenamiento territorial de Mendoza.

d- Los organismos de coordinación e implementación creados a partir de la sanción de la Ley N° 8051, aún no cuentan con las capacidades estatales necesarias para implementar el sistema de competencias establecidas en la normativa. En cuanto a los gobiernos municipales la situación es dispar. Sólo un grupo de Municipios, principalmente los de área metropolitana, han logrado avanzar y generar capacidades administrativas y de gestión para la futura implementación de los planes de ordenamiento territorial.

El objetivo general que guía el proceso de investigación es el siguiente:

*“El aporte de una dimensión de análisis sociopolítica para el abordaje de la conflictividad de las competencias en materia de ordenamiento territorial”.*

A partir de este, se establecieron como objetivos específicos los siguientes:

a- Indagar y sistematizar en el ordenamiento jurídico y los arreglos institucionales, la asignación de competencias en el territorio.

b- Reunir documentación general y técnica, datos, que permitan reconstruir el conjunto de acciones y actividades fácticas y que en términos de secuencia han configurado el desarrollo de la política de Ordenamiento Territorial en la Provincia de Mendoza.

c. Analizar la política de ordenamiento territorial desde el análisis de políticas públicas identificando: actores centrales de la política, recursos, estrategias, e instancias de tensión y de conflicto de competencias emergentes en la implementación de la Ley N° 8051.

d. Evaluar los impactos generados por las tensiones y los conflictos de competencias en el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial en Mendoza iniciado en Mendoza en el año 2014.

e. Determinar las capacidades estatales del gobierno Provincial y Municipal, sus organismos de aplicación, para implementar efectivamente el sistema multinivel de competencias establecido en la Ley N° 8051.

Desde lo teórico metodológico, este trabajo de tesis se centra en el análisis de la política de ordenamiento vista como una política pública y particularmente, como un conjunto de competencias que deben otorgar legitimidad a la actuación de los actores

estatales y no estatales involucrados en el proceso político. La estrategia metodológica parte de un primer abordaje conceptual sobre las competencias tal como el derecho público desarrolla, utilizando la hermenéutica como herramienta metodológica tanto para el análisis documental como el normativo. En un segundo abordaje se parte de asumir que efectivamente el OT está definido como una política pública y en consecuencia es posible analizarlo como un proceso en el cuál, aunque siempre hay avances y retrocesos, la tendencia es ir implementando y agotando una serie de etapas que configuran a la política. Mediante el análisis de políticas públicas se identifican, en cada etapa de la política, las principales líneas de tensión y de conflictos de competencias suscitadas en el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en Mendoza. Dado que la política es concebida como un intangible, y requiere para su análisis describir el conjunto de acciones y actividades que en términos de secuencia van configurando una política, los soportes para la indagación empírica de las acciones y actividades políticas se realizan a partir de una perspectiva etnometodológica apelando a métodos tales como la entrevista y los informantes claves.

A fin de responder a las características señaladas en todo el proceso de la política de ordenamiento territorial, en la estrategia metodológica que aquí se propone predomina una estrategia de tipo cualitativa para la selección de fuentes, análisis y recolección de datos. En una primera instancia se realizaron estudios explorativos y descriptivos sobre los antecedentes y el estado del arte del objeto de estudio, que regirán la investigación mediante un análisis selectivo de la bibliografía. Posteriormente, se seleccionaron los enfoques teóricos y marcos conceptuales relacionados con los problemas de implementación de las políticas públicas y el ordenamiento territorial, las competencias y la forma en que los conflictos y tensiones sobre las competencias se expresan en la política.

Para la verificación empírica del abordaje teórico propuesto se inició un análisis de fuentes secundarias, entre ellas cabe destacar: normativas, reglamentos, documentos técnicos, notas periodísticas y los diarios de sesiones en las cámaras parlamentarias. Por su parte las fuentes primarias se registraron a partir del trabajo realizado, por quien elabora esta tesis, como miembro del equipo técnico redactor de la propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) que presentó la Universidad Nacional de Cuyo y miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), lo que posibilitó una nutrida recolección de datos provenientes de una diversidad de fuentes: conversaciones directas, observación, análisis de documentos y la descripción sistemática de eventos, comportamientos y actitudes de índole política determinantes en el proceso desarrollo de la política de

ordenamiento territorial. El autor de esta tesis compartió y formó parte de los espacios formales a partir de los cuales se desplegó parte de la política (comisiones de trabajo, talleres de participación ciudadana, consultas y audiencias públicas) pero también de la política tras bambalinas, estos espacios menos visibles pero en el cual se diseña y conjuran verdaderas estrategias para imponer los intereses en el desarrollo de la política.

Esta experiencia nutrió el diseño de la investigación y el trabajo de campo utilizando la observación participante para la consecución de un análisis integral del fenómeno político bajo estudio. Por su parte, las preguntas y los objetivos de investigación determinaron el proceso selectivo para concentrar la indagación sobre aquellas acciones determinantes para el proceso de la investigación y a partir de la cual se generaron las notas de campo que registraron conversaciones informales, actitudes, conductas, y apreciaciones personales de las situaciones políticas que acontecían en los canales formales en los cuales se desenvolvía la política<sup>2</sup>.

El trabajo está organizado en cinco capítulos:

En el capítulo primero, se registran antecedentes de investigación a fin de dar cuenta de la influencia internacional y nacional en la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza. Primero se trabaja sobre el estado de la cuestión de los conflictos de competencias y la implementación de políticas de ordenamiento a nivel de la Comunidad Europea. Posteriormente se identifican las particularidades referentes a la región de América Latina y su desarrollo en el caso de Argentina y particularmente en la provincia de Mendoza. La clave, en este sentido, es relacionar el caso de la provincia de Mendoza con los procesos nacionales e internacionales, dando cuenta de que la Provincia de Mendoza no se limitó a una función receptora de modelos y estrategias foráneas de planificación territorial. Por lo contrario, la provincia de Mendoza, si bien incorpora estrategias e instrumentos principalmente del modelo europeo de ordenamiento territorial, su política y su propuesta de planificación territorial adquieren sus propias particularidades socioculturales.

En el capítulo 2, se abordan los principales enfoques teóricos referidos al análisis de las políticas públicas y se señalan los elementos esenciales que permiten comprender al ordenamiento territorial como una política pública. Posteriormente se

---

<sup>2</sup>Para mencionar solo algunos de los espacios observados o indagados durante los años 2013, 2014 y 2015 cabe mencionar: las sesiones del consejo provincial de ordenamiento territorial, las comisiones de trabajo que se formaron en el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial en el año 2013. Reuniones y entrevistas con miembros de la Agencia Provincial de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza y demás especialistas vinculados al ordenamiento territorial provincial y nacional.

elabora un modelo conceptual en el cuál se trabaja teóricamente para diferenciar las tensiones y los conflictos en las relaciones sociales y vincularlo al concepto jurídico de competencias, su tipología, clasificación y alcance. El capítulo cierra con el concepto de capacidad estatal que permite determinar la aptitud de las instancias gubernamentales para implementar el sistema de competencias territoriales determinados en la política de OT.

El capítulo 3 analiza la dimensión normativa del ordenamiento territorial y la distribución de competencias que emergen tanto para los distintos niveles de gobiernos como para los demás actores centrales de la política. Se parte de analizar la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial en el régimen federal argentino; identificando competencias exclusivas y concurrentes otorgadas a los diferentes niveles de gobierno –nación, provincia, municipio- en materia de ordenamiento territorial. Así mismo, se analizan las facultades y competencias asignadas en el marco de la *política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial* implementada a partir del 2003 en Argentina. Finalmente el análisis de la dimensión normativa arriba a la compleja distribución de competencias que establece la Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo N° 8051 del 2009 para la Provincia de Mendoza. Se logran identificar algunas líneas de tensión y de conflictos de competencias dentro de la estructura de la Ley N° 8051 que pueden emerger de la implementación del sistema de competencias que allí se propone para las relaciones entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y en las amplias facultades asignadas a los organismos de aplicación y a los sectores de la sociedad civil dentro de la dinámica de la política de OT.

En el capítulo 4 se busca reconstruir la secuencia empírica de las tensiones y los conflictos de competencias que han configurado la política de ordenamiento territorial en Mendoza. El objetivo de este capítulo es identificar las situaciones de tensión y de conflictos de competencias en todas las etapas de la política de ordenamiento territorial, desde su ingreso en la agenda como problema público a la sanción normativa y su implementación. De esta forma se describen escenarios de tensión y de conflictos entre niveles de gobierno, entre actores de la sociedad civil (académicos, técnicos, organismos de la sociedad civil) y funcionarios de gobierno, entre otros. El capítulo finaliza con el análisis de la capacidad de los organismos gubernamentales para efectivamente implementar el sistema de competencias territoriales establecidas en la Ley N° 8051.

Para finalizar en el capítulo 5 se presentan los resultados alcanzados junto con algunas reflexiones que dan vida a nuevos cuestionamientos e investigaciones futuras sobre la implementación de políticas de ordenamiento territorial.

El trabajo también busca reflejar la experiencia del tesista, tanto como becario del Consejo Nacional de Investigaciones científicas y Técnicas (Conicet), pero particularmente como miembro del Instituto de Cartografía, Investigaciones y Formación para el ordenamiento territorial (CIFOT) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo. El CIFOT cumple un rol determinante en la política de ordenamiento en la provincia, impulsó la sanción de la Ley N° 8051 de ordenamiento territorial y usos del suelo y posteriormente elaboró una propuesta del plan provincial de ordenamiento territorial a solicitud del entonces Ministro de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales Guillermo Elizalde durante el 2013 y principios del 2014. Dentro de este espacio convergen especialistas y académicos de diferentes disciplinas, que sustentan una nutrida oferta de posgrado y actividades vinculadas al ordenamiento territorial que se realizan desde el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, más conocido como CIFOT<sup>3</sup>. Becarios, docentes y alumnos extranjeros que están comenzando a realizar sus investigaciones vinculadas al territorio, intercambian ideas y experiencias con verdaderos especialistas de la talla de Carlos de Mattos, Ángel Massiris Cabezas, Joaquín Farinós Dasí y la Doctora Gudiño quien dirige el CIFOT y el Doctorado en Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

Esta nutrida experiencia, permitió reconocer que en los procesos de planificación del territorio se entrecruzan constantemente dos visiones sobre el ordenamiento territorial: una visión técnica/científica vinculada a los especialistas y académicos como actores centrales del ordenamiento territorial, junto a una visión más vinculada al mundo de la política y representada principalmente por los funcionarios de gobierno quienes tienen a cargo la implementación del ordenamiento territorial como política pública. En muchas ocasiones ambas visiones lograron coincidir en cuanto a los objetivos a concretar mediante el ordenamiento territorial y esto explica muchos de los avances institucionales generados en la materia en Mendoza. Pero en otras ocasiones, los objetivos parecen no compatibles generándose tensiones y conflictos, muchos de los cuales han sido retratados en este trabajo, y han significado serios problemas para la

---

<sup>3</sup>Desde el CIFOT, se dirige y administra el doctorado en ordenamiento Territorial y desarrollo Sustentable y la Maestría en ordenamiento Territorial. Ambas ofertas de posgrado fueron diseñadas como soportes técnicos académicos al proceso de ordenamiento territorial que la provincia comenzó a esbozar ya antes de la sanción de la 8051/09.

implementación del ordenamiento territorial. Esta tesis busca también llamar la atención sobre estos desafíos en la implementación de políticas de ordenamiento territorial.

Ser parte activa del proceso permitió tomar nota que la relación entre los diversos actores que participan en las políticas de ordenamiento territorial es sumamente compleja. Existen distancias de tipo cultural, de intereses, de plazos y de formas de entender y comprender los problemas en el territorio. Esta situación despertó la necesidad de una mayor reflexión teórica y de análisis sobre los problemas de implementación y la necesidad de incorporar nuevas dimensiones de análisis, quizás más cercanas a la Ciencia Política y al análisis de las políticas públicas, y más allá de los enfoques jurídico-normativos e institucionalistas que predominan en el campo del ordenamiento territorial, a fin de comprender como esta articulación conflictiva entre los diversos actores puede ser estudiada a lo largo de todo el proceso del ordenamiento territorial.

Comprender esta dinámica de la política pública de ordenamiento territorial y sus secuencias combinadas de consenso–tensión y conflicto, pueden acercar algunas repuestas como así también líneas de acción para la mejora en la implementación de las prácticas y las políticas vinculadas al ordenamiento territorial, no solo en Mendoza sino en el país y el extranjero.

## CAPÍTULO I

### ***Contexto internacional y nacional en la política de ordenamiento territorial en Mendoza***

#### **1.1 Los problemas de coordinación entre niveles de gobierno y las políticas sectoriales en países de la Unión Europea.**

Desde sus comienzos como Unidad Económica Europea (UEE) en 1957, Europa estableció objetivos tendientes a un desarrollo equilibrado de su territorio mediante estrategias de coordinación de las políticas de sus estados miembros con las políticas territoriales de la Unión Europea. Mientras que los arreglos institucionales y los organismos para el ordenamiento territorial al interior de cada estado Europeo es bastante heterogéneo, la Unión Europea no cuenta con instituciones y competencias específicas en materia de OT. A pesar de esto, tanto en el Tratado de la Unión Europea (1992) como del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (1957) en el apartado dedicado a la 'Cohesión Económica y Social', se revalida como propósito de la Comunidad reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso en áreas e islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. (CeSPI 2011). No obstante la ausencia de Instituciones específicas propias para el OT en la Unión Europea, no ha significado un obstáculo para la generación de políticas y acciones tendientes a la cohesión económica y territorial en la comunidad Europea:

*“...si bien desde el punto de vista institucional la Unión Europea no tiene competencias y organismos específicos en materia de ordenación y planificación territorial, en la práctica, al crecer la preocupación por un desarrollo sostenible, cohesivo y equitativo del territorio comunitario, la Unión Europea, persiguiendo sus finalidades estatutarias, ha incrementado sus modalidades de intervención (a menudo informales) en la materia” (CeSPI 2011: 12)*

Desde el punto de vista financiero, la preocupación por los objetivos de cohesión económica, social y territorial, se materializan mediante una serie de programas y fondos de ayuda a las regiones menos favorecidas tales como: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, y mediante



las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones y de otros instrumentos financieros existentes (CeSPI. 2011).

En consecuencia la política de ordenamiento territorial en Europa se estructura a partir de una política compartida entre la Unión Europea y sus estados miembros, mediante la fijación de objetivos y proyectos tendientes a la cohesión económica, social y territorial. Es decir que, más allá de lo formalmente institucionalizado, la voluntad de coordinación se ha puesto de manifiesto en una serie de instancias que congrega a las principales autoridades de Europa convirtiéndose en los actores de la política territorial Europea. Entre ellos se destacan los siguientes:

1) Las Reuniones informales de Ministros responsables de la política regional y de ordenación del territorio: de estas conferencias emergieron iniciativas claves que inspiran los procesos de OT en diversas partes del mundo como la Carta Europea de ordenamiento territorial<sup>4</sup>, las perspectivas Europeas de Ordenamiento Territorial (PEOT) y la Estrategia Territorial Europea firmada por los ministro en 1999 (ETE) (Fig. N° 3). Esta última contiene propuestas de objetivos comunes para un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea mediante la consolidación de los objetivos de cohesión económica y social.

*“La Estrategia Territorial Europea constituye un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo”.* (ETE, 1999:3).

---

<sup>4</sup>La carta Europea de Ordenamiento Territorial fue fuente de inspiración de la Ley 8051 en Mendoza.

**Figura Nº 3: Estrategia Territorial Europea de 1999.**



Portada del documento Estrategia Territorial Europea aprobada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam. La Estrategia impulsó un proceso de armonización de las políticas territoriales europeas y desde el 2000 fue objeto de revisiones y adaptaciones que dieron lugar a la Agenda Territorial Europea.

Fuente: Ministerio de Agricultura y pesca. Alimentación y medio ambiente. <http://www.mapama.gob.es>

2) Las otras instancias institucionales determinantes en la fijación de las políticas de OT en Europa son: la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE, CCRE); la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM); la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE). (CeSPI. 2011: 21). Todas ellas organizaciones de carácter interregional.

El tratado de Lisboa (Ver Fig. Nº 4), firmado en el 2007, incorpora una nueva dimensión; la cohesión territorial a partir de considerar que dadas las diversidades y particularidades territoriales que convergen en la Unión Europea se apuesta a: “...favorecer un equitativo acceso a los servicios y equipamientos...configurar un auténtico proyecto territorial común.” (ODTA, 2009:3). El mismo tratado señala como objetivo de la cohesión territorial asegurar que: “Ningún ciudadano europeo debe estar en desventaja en lo que respecta al acceso a los servicios públicos...La cohesión territorial apunta a un desarrollo sostenible y más equilibrado (CeSPI., 2011: 30-31).

Las primeras propuestas de planificación referentes al desarrollo espacial se remontan a la década de los sesenta y entre las cuales se destacan las siguientes: el Plan Europeo de Ordenación Territorial, elaborado por el Parlamento Europeo, la Carta

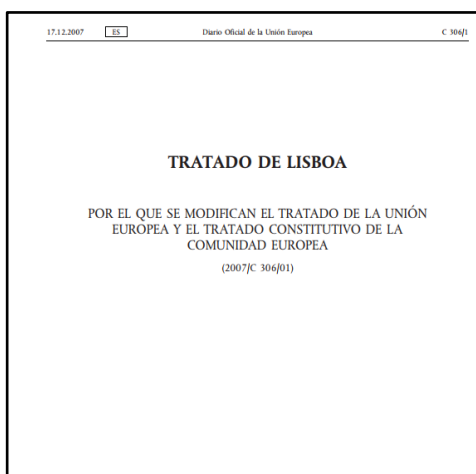
Europea de Ordenamiento Territorial de 1983, producto de toda una década de debates en la materia. Durante las últimas décadas las iniciativas se concentraron principalmente en lograr mejoras en el acceso a los servicios y a la consecución de los objetivos de cohesión económica y territorial. Tanto la Estrategia Territorial Europea como la Agenda Territorial apuntan al equilibrio territorial:

*“La Estrategia Territorial Europea (ETE), lanzada en 1999 bajo tres grandes ejes: (i) desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad; (ii) acceso equitativo a las infraestructuras y al conocimiento y (iii) gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural”.* (CeSPI. 2011:29)

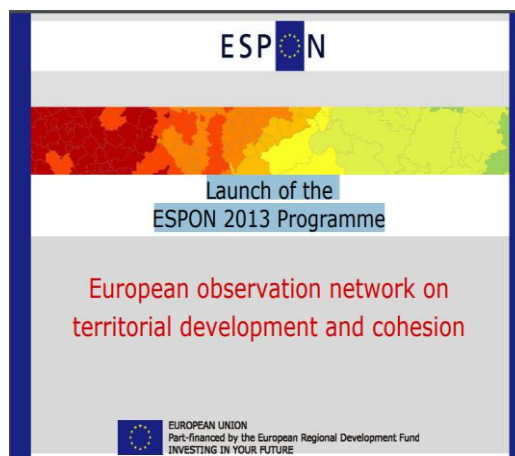
*“La Agenda Territorial promueve el desarrollo territorial policéntrico de la UE... la misma pretende profundizar el concepto de cohesión territorial; a la vez, introduciendo la dimensión territorial en la Estrategia europea que apunta a una mayor coherencia de las políticas comunitarias y nacionales con impacto territorial y a una fuerte cooperación territorial en Europa.”*(CeSPI. 2011:29)

Por su parte el Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo (ESPON European Observation Network for Territorial Development and Cohesion), como programa de investigación que compila y compara los datos sobre las tendencias del desarrollo y cohesión territorial en Europa, fue adoptado por la Unión Europea en el 2004. El mismo es financiado por la Unión Europea (FEDER) y los miembros estados. La misión de ESPON es brindar información y análisis comparables para el desarrollo de políticas relacionadas con objetivo de la cohesión territorial (ESPON, 2016. CeSPI, 2011). (Ver Fig. N° 4).

## Figura Nº4: Tratado de Lisboa y Programa ESPON



Publicación en el diario oficial de la unión Europea del Tratado de Lisboa el 17/12/2007. Fuente: EUR-Lex. Access to European Union Law. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>



Lanzamiento del programa ESPON correspondiente al año 2013. Fuente: <https://www.espon.eu>

Esta reseña sobre las principales iniciativas territoriales, da cuenta que Europa posee una larga experiencia en materia de OT y que la ausencia de organismos con competencia territoriales en la Unión Europea no ha significado inacción, sino todo lo contrario, se ha logrado un desarrollo continuo sobre la base de la generación permanente de nuevos objetivos a alcanzar en el territorio. Más allá de este aspecto positivo, existe bibliografía que busca identificar las limitaciones actuales que encuentran los procesos de ordenación territorial en la comunidad Europea.

Diferentes estudios técnicos y académicos (ESPON Project 2.4.2, 2006, Farinós Dasí 2008, CeSPI. 2011, Carmo 2013, Hildenbrand 2014), dan cuenta que los problemas de coordinación entre niveles de gobierno y las políticas sectoriales son los grandes desafíos para el OT Europeo. Farinós Dasí (2008), al igual que las conclusiones señaladas en el proyecto Europeo Espon Project 2.4.2, identifica como desafíos futuros para el ordenamiento territorial los problemas de coordinación entre los objetivos territoriales establecidos por la Unión Europea y los patrones seguidos por los niveles nacionales y locales. El autor plantea el problema de la siguiente manera:

*"...superar obstáculos para la coordinación y cooperación tanto vertical como horizontal, contribuyendo de esta forma a una mayor gobernanza territorial del espacio europeo a los distintos niveles, desde la escala de UE al nivel local...Una coordinación que a día*

*de hoy presenta limitaciones...existen divergencias entre los patrones que se siguen a nivel nacional y los objetivos del desarrollo territorial europeo (Farinós Dasí 2008: 26).*

El proyecto Espon 2.4.2 analizó las principales fortalezas y debilidades de los distintos contextos territoriales de la Unión Europea, señalando en sus conclusiones la existencia de marcados déficit en la coordinación de aquellas políticas nacionales con incidencia e importancia a nivel europeo.

*“El análisis a nivel nacional reveló varias cuestiones que son de importancia a nivel europeo y por lo tanto se debe considerar en un contexto territorial más amplio. Todas estas cuestiones se abordan mediante diferentes políticas (política regional, las políticas de transporte, las políticas agrícolas) y en diferentes niveles espaciales (europeo, nacionales, regionales). Por lo tanto, la coordinación entre las diferentes políticas sectoriales, así como entre las autoridades europeas y políticas nacionales es de gran importancia. Los estudios de país llevados a cabo por proyecto ESPON 2.4.2 confirmó la necesidad de coordinación de las cuestiones seleccionadas en la UE y el nivel nacional”<sup>5</sup> (ESPON Project 2.4.2, 2006:383).*

Al interior de la comunidad Europea, como sostiene Andreas Hildenbrand (2014), si bien existe una gran diversidad en cuanto a la organización política y administrativa de cada país, el OT es una competencia compartida entre el Estado Federal, las Regiones y Subregiones ambas como entidades intermedias entre el Estado Central y los gobiernos Municipales. En cuanto a sus competencias específicas corresponde a la Federación la legislación básica y general en materia de ordenamiento territorial, siendo las regiones las grandes protagonistas en la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial<sup>6</sup>:

*“Así, en lo que respecta a la Ordenación del Territorio, las Regiones son los protagonistas de esta política pública, con independencia del tipo de descentralización y sin perjuicio de que en varios casos (Alemania, Austria, Francia), también el Estado tiene atribuidas competencias en esta materia” Hildenbrand (2014:94).*

---

<sup>5</sup> Traducción del texto original que dice: The analysis at national level revealed several issues which are of crossborder or wider European importance and therefore should be considered in a wider territorial context. All of these issues are addressed by different policies (regional policy, transport policies, agricultural policies) and on different spatial (European, national, regional) levels. Therefore, coordination between different sector policies as well as between European and national policies are of high importance. The country studies carried out by 388 ESPON project 2.4.2 confirmed the need for co-ordination of selected issues at EU level and between the EU and national level (ESPON Project 2.4.2 2006: 383)

<sup>6</sup>En el orden político administrativo argentino estas facultades se corresponde con las competencias asignadas a los gobiernos provinciales.

Corresponde a los gobiernos Municipales la planificación urbanística, que debe adecuarse a lo establecido en los planes de OT ya que los mismos son el principal instrumento de planificación y del mismo se desprenden normas y directrices que actúan como marco de referencias para las políticas públicas sectoriales y los mismos urbanísticos municipales (Hildenbrand 2014).

En su mayoría, las leyes de ordenamiento territorial en Europa buscan conciliar el impulso al desarrollo económico y equilibrado del territorio junto con una mejora en la calidad de vida de sus habitantes y el cuidado del medio ambiente. Hildenbrand identifica los siguientes objetivos en las diferentes leyes de OT de Europa: a) *Propiciar un desarrollo equilibrado*; b) *Mejorar la calidad de vida*; c) *Potenciar y mejorar el sistema urbano*; d) *Articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior*; e) *Establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal*; f) *Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo*; g) *Mejorar la localización de las instalaciones productivas*; h) *Preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural*; y, i) *Contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico*. Hildenbrand (2014:90).

El ejercicio de las competencias en materia de OT en Europa no está exento de conflictos ya que si bien se reconoce el papel central que tienen las regiones en la elaboración de los planes de OT y la subordinación de los planes urbanísticos municipales a la aprobación por parte del gobierno regional, esta relación jerárquica entre los planes urbanísticos de competencia municipal y los planes de ordenación del territorio impulsados desde la Región suelen ser fuente de conflictos de poderes entre los niveles regionales y locales:

*“Es habitual que, en mayor o menor grado según la cultura urbanística y territorial existente en cada país, esta situación en la práctica es fuente de conflictos, porque desde las instancias locales se perciben los planes de ordenación del territorio como algo impuesto desde arriba, que invade la esfera de su competencia urbanística y frena a sus propias expectativas de crecimiento urbanístico”* Hildenbrand (2014:99).

Por su parte Carmo Julião (2013) y Joao Ferrao (2011), señalan las limitaciones del Ordenamiento Territorial en el caso específico de Portugal dadas principalmente por: 1) *“la desproporción que existe entre la ambición de los objetivos (planteados en la política de Ordenamiento territorial) y las condiciones reales para alcanzarlas”* (Joao Ferrao 2011:25); 2) *la falta de coordinación institucional entre los principales actores públicos y privados institucionales, responsables de las políticas e intervenciones*

*territoriales dada la complejidad, la rigidez, el centralismo y la opacidad de la legislación y los procedimientos de planificación y gestión del territorio* (Carmo Julião, 2013:58). No obstante, para esta última autora el OT se configura como un espacio político único para poder diseñar políticas de implementación multinivel.

A modo de síntesis, es posible señalar que en materia de ordenamiento territorial la Unión Europea logró fijar y establecer entre sus estados miembros objetivos comunes para el desarrollo territorial. De esta forma emergieron importantes estrategias territoriales como la Carta Europea de ordenamiento territorial, la Estrategia territorial Europea y la Agenda Territorial, que han proporcionado las bases para orientar los procesos de ordenamiento territorial al interior de cada Estado de la Unión Europea. Sin embargo, a partir de la bibliografía consultada las principales limitaciones en materia de ordenamiento territorial para el caso europeo estarían dadas por los problemas de coordinación entre niveles de gobierno, las políticas sectoriales y los objetivos territoriales establecidos por la Unión Europea. Hildenbrand (2014), da cuenta que en los procesos de ordenamiento territorial en Europa, el nivel regional de gobierno es el verdadero protagonista, al poseer la competencia exclusiva para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, lo que puede derivar en relaciones de conflicto y de tensión con los gobiernos municipales si los mismos no logran incidir en el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial ya que, finalmente, serán estos últimos los que determinen las pautas que deberán regir en la de planificación municipal.

## **1.2 Conflictos de competencias y problemas de implementación en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina.**

Los primeros antecedentes en materia de planificación territorial en América Latina fueron producto de las dificultades que comenzaba a mostrar el modelo agroexportador, primero con la crisis del 30 y luego al finalizar la segunda guerra mundial, para alcanzar un desarrollo sostenido en la región: *"...al entrar en crisis el modelo agroexportador de materias primas, el crecimiento se ve afectado y con ello se planteó el debate sobre la problemática del desarrollo de estos países"* (Massiris 20014:24). Para la década del 50 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), comienza a promover un nuevo enfoque para el desarrollo económico y social de la región, la sustitución de importaciones se presenta entonces, como la estrategia para hacer frente a los desequilibrios y problemas del mercado internacional. Se trataba de los primeros esfuerzos en materia de planificación y en este

sentido Massiris (2006), señala que la planificación aún no estaba consolidada en la región: *“...la planificación no había logrado una plena aceptación en los países de América Latina, más bien era visto como algo negativo, subversivo, pues se lo asociaba con la experiencia planificadora de la Unión Soviética...”*Massiris (2006:25).

La planificación territorial en la región ha estado ligada a los efectos no deseados de los procesos de desarrollo, buscando remediar las disparidades regionales y la concentración territorial de actividades y de la población (Massiris 2006), o como sostiene Boisier (2014), buscando limitar la concentración territorial del aparato productivo y la desigual distribución del poder político propia de una cultura excesivamente centralista. Estos problemas territoriales estaban asociados a los modelos de desarrollo: *“...suelen aparecer en las fases intermedias del crecimiento y son consustanciales a él...”* (Boisier 2014:88) e impulsaron en la región la implementación de distintas estrategias y acciones, que en la mayoría de los casos, provenían de otras realidades y nos respondían a las necesidades territoriales de la región por lo tanto, generando que los impactos positivos alcanzados fueron muy limitados.

El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, fue de las primeras políticas territoriales que se implementaron en América Latina. Este modelo de planificación de inspiración Keynesiana, era una réplica de la Autoridad del Valle de Tennessee (TVA) creada por el gobierno de F. D. Roosevelt y pronto se convirtió en un: *“ícono del desarrollismo regional”* (Boisier 2014:88). En América Latina la planificación de las cuencas hidrográficas buscó promover un desarrollo regional fomentando la inversión en la producción primaria, como el cobre y el petróleo. Mattos (1986) señala que los escasos resultados obtenidos pueden adjudicarse a: *“...la apropiación de las regiones más dinámicas de los excedentes regionales generados en las áreas periféricas y lo inadecuado de las cuencas hidrográficas como base regional para configurar una estructura de total cobertura nacional para la planificación regional”* (Mattos, 1986 citado por Massiris 2006:28).

En la década del 60, las políticas de regionalización comenzaron a implementarse en una gran cantidad de países de la región; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela, quienes efectuaron una regionalización del territorio nacional. Las propuestas de regionalización contenían la idea de que era necesario:

*“...modificar la estructura político administrativa de los territorios nacionales creando una suerte de nueva geografía política más acorde con la contemporaneidad reemplazando las viejas delimitaciones territoriales internas de la Conquista y de la Colonia hispanoportuguesa, que habían dejado de reflejar la organización contemporánea del*



*territorio...esta intervención supuestamente contribuiría en forma poderosa a mejorar las condiciones de integración interna” (Boisier 2014:92).*

Para este mismo autor, la regionalización venía a revertir problemas estructurales de integración física, socioeconómica y la baja integración sociopolítica producto de una precaria presencia del Estado en su territorio. Los programas de desarrollo regional existentes en América Latina abarcaron a un conjunto de políticas tales como :

- a) Políticas para la descentralización de la toma de decisión.
- b) Políticas para áreas deprimidas.
- c) Políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales.
- d) Políticas de desarrollo para áreas fronterizas.
- e) Políticas para áreas metropolitanas y nuevos polos de desarrollo.(Boisier 2014:90)<sup>7</sup>

La implementación de los polos de desarrollo, muy de moda en la época, estaba integrada a las políticas de regionalización y tenían como objeto actuar sobre las regiones rezagadas mediante la implementación de un polo que se irradiaría a su entorno. Según Massiris (2006), los bajos niveles de industrialización y el estancamiento del crecimiento en los polos limitaron el impacto territorial de los mismos. Lo cierto es que ya en la época de los 90 la mayoría de los países de la región, a excepción de Chile, habían abandonado sus políticas regionales ya que la regionalización no había alcanzado a dar las respuestas adecuadas a los problemas del subdesarrollo.

El abandono de la planificación regional impulsó nuevas estrategias. El ecodesarrollo se impone en la década del 80, como enfoque que busca conciliar el desarrollo económico con el cuidado del medio ambiente a partir de un desarrollo económico sin dissociarse de los aspectos locales, culturales y ambientales promoviendo que: “...*las sociedades se organicen en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas...*” (Massiris 2006:34). Sin embargo el enfoque del ecodesarrollo fue rápidamente absorbido por la estrategia del desarrollo sostenible a partir de la publicación de informe Brundtland publicado por la ONU en 1987.

Bajo el paraguas del desarrollo sustentable, en los 90 se intensifican las políticas ambientales y en muchos países comienzan a desarrollar políticas de OT. Massiris (2006) sostiene que en la cumbre de la tierra de Río de Janeiro, los países de América Latina presentaron los ejes principales del desarrollo sustentable para la región y en ese mismo documento se reconoce al OT como herramienta fundamental para la erradicación de la

---

<sup>7</sup>Esta clasificación es tomada por Boisier (2014) de un trabajo realizado por el economista austríaco Walter Stöhr, quien a su vez evaluó como negativos los alcances de estas políticas ya que en la mayoría de los casos estas políticas eran más retórica que reales.

pobreza y alcanzar un desarrollo a largo plazo. De esta forma, las políticas de OT son producto de la evolución de las distintas estrategias de planificación territorial que se han implementado en la región (Ver fig. N° 5).

**Figura N° 5: Evolución de las estrategias de planificación en América Latina.**



Fuente: Elaboración Propia en base a Massiris (2006) y Boisier (2014)

La planificación regional tuvo su época de oro en los 50 bajo la planificación hidrográfica, luego la planificación se estructura a partir de la implantación de los polos de crecimiento en las décadas del 60 y 70. En los años 80, de la mano del desarrollo sustentable la mayoría de los países comienzan a adoptar políticas ambientales, intensificándose esta tendencia luego de la cumbre de Río en 1992.

La planificación urbana adquiere relevancia a partir del crecimiento caótico de las ciudades pero los planes de OT comenzaron a implementarse desde los años 80 y principios de los 90 como respuesta a los fuertes desequilibrios espaciales y ambientales derivados de los procesos de industrialización, la urbanización acelerada y la explotación intensiva de los recursos naturales. (Massiris 2006). El enfoque adoptado en los planes de OT ha variado según los países:

*“Dichos planes comenzaron a implementarse desde los años ochenta enfocados, en algunos países, a la planificación física espacial con énfasis urbanístico y/o municipal, en otros a la planificación física con énfasis ambiental y en otros al planificación socioeconómica con énfasis urbano-regional o económico regional. En su evolución, estos enfoques se han mezclado entre sí y con otras políticas territoriales como la de descentralización, el ordenamiento ecológico territorial y el desarrollo regional o económico territorial, lo que ha conducido a ciertas tensiones, ineficacias o contradicciones en la gestión del territorio”.* (Massiris 2014:71)

La planificación urbanística que prevaleció en los 70 y 80, era una planificación normativa y predominantemente estatal: *“...solo planifica el Estado que trabaja*

*sistemáticamente con sectores y solo parcialmente con problemas* (Gudiño 2010:3). El instrumento principal de esta planificación urbanística: *“...pasa a ser el plan que se traduce en una serie de documentos legales (controles, regulaciones de las subdivisiones, así como códigos de construcción y vivienda) que estipulan los criterios de utilización del terreno y la calidad de la construcción...”* (Gudiño 2010:3). Sin embargo, la globalización de la economía mundial impulsa modificaciones en la estructura productiva de las regiones generando fuertes procesos de fragmentación territorial (Prévôt Schapira 2008) y es en este contexto, donde se evidencia las dificultades de este urbanismo reglamentarista para controlar y hacer cumplir las normativas territoriales. Las zonificaciones, como así también los códigos de construcción y de vivienda, son vulneradas sistemáticamente. Las ciudades y sus territorios quedan librados de regulaciones: *“...es el libre mercado el que define el destino de las ciudades...”* señala con precisión Gudiño (2010:4). Esta circunstancia impulsa nuevas estrategias para la gestión del territorio y surge en la región el ordenamiento territorial como alternativa de planificación tanto a la regulación verticalista del Estado, como a la dinámica espacial producto de la lógica del mercado que alimenta la fragmentación y los desequilibrios territoriales.

La propuesta del OT emerge como una política holística y transversal a las políticas sectoriales: *“...como una práctica planificadora complementaria a la sectorial mediante la cual es posible dar un tratamiento integral a la problemática de los territorios...”* (Massiris 2006:42). A pesar de algunos avances, los resultados alcanzados por la implementación de las políticas de OT en la región, son moderados y en la mayoría de los casos los planes de OT no han podido implementarse frente a los diversos intereses que se perpetúan en el territorio. Los problemas de coordinación entre niveles de gobierno, el limitado rol asignado a los gobiernos locales en la implementación de las políticas y la falta de complementariedad en las políticas sectoriales afectan a los países de Centroamericanos (ODETCA, 2013), como así también a los países de Sudamérica (Gudiño, 2010, 2014; Massiris, 2012). Sólo un reducido número de países, Venezuela, Cuba, Bolivia, Colombia, Ecuador, han desarrollado una política nacional de ordenamiento territorial que asegure la coherencia, articulación como así también la existencia de leyes nacionales con una cobertura que abarque la totalidad de los niveles de gobierno.

Desde la perspectiva del ordenamiento territorial<sup>8</sup>, los conflictos en torno a las competencias que aquí se propone como objeto de estudio han adquirido importancia reciente a la hora de evaluar y analizar los problemas en la gestión del territorio en América Latina. Los problemas de superposición y conflictos de competencias entre niveles de gobierno y demás organismos fue eje central del VII Simposio de Desarrollo Urbano y planificación territorial en Ecuador, en el 2014. En dicho simposio se decía:

*"Se debe considerar la concurrencia competencial del ordenamiento territorial bajo una racionalidad y coherencia sistémica global, tanto a nivel del gobierno central como de los subniveles nacionales, superando el modelo Frankenstein de una institucionalidad fragmentada, atomizada y parcelada en pequeños feudos de poder."* (Hernández 2014: 75).

En la región, el tema de las competencias en el territorio se relaciona también con los procesos de descentralización que remiten a la delegación de funciones y competencias desde el gobierno central a las instancias territoriales inferiores que tanta incidencia tuvo en la agenda durante la década de los 90. En la actualidad, el tema de la descentralización vuelve al centro del debate pero bajo un nuevo signo. No se trata de descentralizar a fin de achicar y dismantelar al Estado sino que la descentralización de nuevo cuño apunta a potenciar las autonomías municipales, dotándolas de recursos y competencias a fin de equilibrar el poder territorialmente. Massiris (2014) considera que los desafíos actuales del OT en contextos de autonomía y descentralización consisten en encontrar mecanismos que generen equilibrio y armonía entre la *autonomía territorial y la distribución de competencias* en la gestión del ordenamiento territorial y para ello es indispensable resolver algunos aspectos fundamentales:

*"¿Hasta dónde llega la autonomía del municipio para ejercer sus competencias en el ordenamiento territorial y hasta dónde llega el poder de la Nación para restringir e intervenir sobre dichas materias sin afectar la autonomía? ¿Cuáles son los criterios adecuados para juzgar el equilibrio en el ejercicio de ambos poderes y autonomías?..."* (Massiris, 2014:32).

Estas dificultades en la gestión del ordenamiento territorial señalan los problemas de coordinación y articulación entre las planificaciones de los distintos niveles

---

<sup>8</sup>Esta perspectiva se sustenta en una diversidad de conceptualizaciones producto de su condición inter y multidisciplinarias; en una visión sistémica y multidimensional sobre el territorio, incorporando abordajes propios de la teoría de Sistemas y la teoría de la complejidad..."el territorio a ordenar se presenta como un campo relacional, multivariado y altamente complejo". (Rebolledo Villagra, 2010)

de gobierno. El principal déficit se da en las instancias nacionales, los países de la región no han logrado implementar políticas de OT de alcance nacional (lo que implica la existencia de normativas e instituciones de carácter nacional) que permitan articular y coordinar las planificaciones de los niveles inferiores de gobierno:

*“En efecto, es común en los países latinoamericanos que la práctica del Ordenamiento no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales... mientras en el ámbito local casi todos los países de América Latina realizan Planes de Ordenamiento Territorial o similares, en el ámbito intermedio el número se reduce a la mitad y en el ámbito nacional prevalece la ausencia de políticas, planes, programas o directrices específicos de ordenamiento territorial que permitan articular y armonizar las acciones locales e intermedias” (Massiris 2014:79).*

A modo de síntesis, puede señalarse que el ordenamiento territorial en América Latina se presenta como una etapa en la evolución de las principales estrategias de planificación territorial, que se fueron implementando en la región como mecanismos correctivos de los efectos no deseados generados por la implementación de las políticas de desarrollo. Con el objeto de dar respuestas a las fragmentaciones territoriales, en las últimas décadas y por el impacto de la globalización en las estructuras productivas, la estrategia del ordenamiento territorial comienza a incorporarse a partir de los años 80. La propuesta del ordenamiento territorial, en América Latina, es similar a los modelos implementados en Europa, en los cuales convergen la necesidad de consolidar una planificación de carácter sistémica e integral, potenciando autonomías locales, incorporando las particularidades físicas, sociales, culturales, junto con las expectativas locales y la participación de las comunidades. Sin embargo, a diferencia de la experiencia europea que si bien manifiesta algunos problemas en esta misma dirección, la práctica del OT en la región no ha logrado aún la institucionalidad adecuada, con marcos normativos de alcance nacional que impulsen una plena articulación y coordinación entre las políticas territoriales de los distintos niveles de gobierno.

En cuanto al tema específico de las competencias, tanto para el modelo Europeo como para el latinoamericano, se identifican conflictos y superposición de competencias entre niveles de gobierno y demás organismos con incidencia territorial en los procesos de implementación de políticas de ordenamiento territorial. De esta forma la coordinación de competencias en los procesos de ordenamiento territorial son un gran desafío para la gestión y para la actividad científica académica, que deben procurar los mecanismos adecuados para dar respuestas a las tensiones y los conflictos de competencias.

### 1.3 Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Argentina 2016

Con el objeto de recuperar para el Estado la planificación como herramienta de acción política, a partir del 2003 y por iniciativa del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Planificación Inversión Públicas y Servicios inicia el: "...*diseño de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. (PDOT2003:3). Los lineamientos centrales de esta política apuntan a la generación de un desarrollo equilibrado y a la integralidad del territorio nacional generando las prácticas institucionales necesarias para incorporar la planificación territorial como política de Estado. La planificación había sido subsumida durante décadas bajo lógicas productivistas y económicas por lo tanto, se impulsaban nuevas instancias políticas que buscaban orientarla planificación hacia el desarrollo sustentable y socialmente justo.

La política y estratégica nacional de desarrollo y ordenamiento territorial buscaba revertir las inequidades territoriales generadas por los procesos de desarrollo, desigualdades que habían sido intensificadas durante las políticas neoliberales de los años 90, y que habían puesto al país al borde del colapso social y político durante la prolongada crisis económica e institucional del 2001. La influencia internacional y regional en el diseño de esta política es indudable, al incorporar una visión sistémica y transversal en las políticas sectoriales:

*"Esta política consiste en guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional. Se trata de una perspectiva de carácter transversal al conjunto de la gestión socio-gubernamental que debe permitir superar la actitud de competencia entre provincias y entre municipios, para instalar modelos de gestión compartida del territorio en el contexto de un marco territorial nacional consensuado.... (PDOT, 2003:16)*

Para implementar la política y estrategia nacional de ordenamiento territorial fue creada en el año 2004, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión pública. Su función dentro de la (PDOT) es elaborar las estrategias e implementar las acciones con impacto territorial tendientes a la consecución de un crecimiento socioeconómico equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo (PDOT, 2003).

El sistema nacional de desarrollo y ordenamiento territorial (SINDOT) se constituye como herramienta principal, o sistema operativo, a través del cual se

implementa la política de ordenamiento territorial nacional. Este sistema (Ver Fig. N° 6) pone en marcha tres elementos que de manera coordinada van a procurar el cumplimiento de los objetivos de la política, a saber:

1- *Plan Estratégico Territorial (PET 2016)*. La subsecretaría de la planificación territorial de la inversión pública dependiente del Ministerio de planificación federal<sup>9</sup>, inversión pública y servicios, fue creada con el objetivo de elaborar e implementar el PET 2016 (<http://www.planificacion.gob.ar>). Este plan es uno de los instrumentos de concreción de la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial promoviendo la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), a fin de articular la planificación territorial guiando la inversión pública hacia un desarrollo sustentable y socialmente justo del territorio, rompiendo con las prácticas sectoriales que caracterizaron la planificación territorial en las décadas pasadas. Se trata de un documento que fue elaborado bajo una construcción participativa entre los distintos niveles de gobierno junto con representantes de las organizaciones de la sociedad civil a fin de definir los planes, programas y proyecto para implementar para todo el territorio nacional. (PDOT 2003).

2-El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento territorial (SIVAT). El propósito central del sistema es generar la información necesaria para la planificación, articulación y asistencia técnica a los actores involucrados en el proceso. Mediante la conformación de una red que involucra a actores de la sociedad civil e instituciones de gobierno, la cual fomentará el intercambio de información territorial, metodologías, ideas, conocimientos, datos e información que será indispensable para la conformación de un modelo de desarrollo territorial alternativo.

3-Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: Este instrumento esencial de la PDOT 2003, es el marco a partir del cual se define el deslinde de competencias entre la nación, provincias y municipios y los demás actores con competencias en la política de ordenamiento territorial. Esta normativa aún no ha sido sancionada y se reconoce que la ausencia de la misma ha generado solapamientos y dispersión legislativa en la materia. Esta normativa de carácter general no sólo determina las competencias y complementariedades entre los niveles de gobierno sino

---

<sup>9</sup>Actualmente, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fue reemplazado por decreto 231, por el Ministerio de Energía y Minería.

que además, debe proporcionar los marcos generales de actuación de las entidades territoriales de la sociedad civil incorporadas al proceso de planificación territorial.

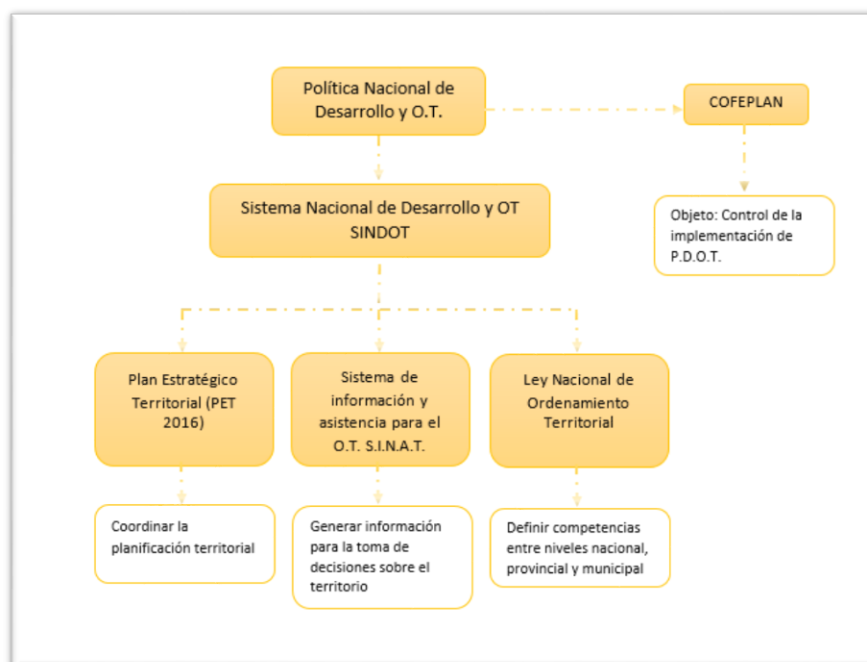
La conformación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como ámbito institucionalizado de articulación y coordinación entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, busca velar por la efectiva implementación de la –PDOT 2003-. La misión del Consejo es colaborar en la planificación, coordinación e implementación de los aspectos de la política territorial que comprometen la acción conjunta de los distintos niveles de gobierno. (<http://www.cofeplan.gov.ar/html/asambleas/>)

El COFEPLAN está compuesto por una asamblea que elabora las políticas y las acciones generales del organismo. La misma está integrada por un representante titular y otro suplente de las Provincias, la Ciudad autónoma de Buenos Aires y por la Nación a través de la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Públicas del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación. (Art. 8 Reglamento de funcionamiento Interno del COFEPLAN). La asamblea es presidida por la Secretaría Permanente, ejercida por quien resulte titular de la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública y asistida por tres Vicepresidencias de igual jerarquía, que recaerán en las jurisdicciones que resulten elegidas por consenso de los asambleístas, procurando mantener el equilibrio territorial en las representaciones. (Art. 11 y 16 R.I COFEPLAN)

En las comisiones de trabajo que funcionan dentro del COFEPLAN se constituyó la Comisión de Legislación coordinada por la Provincia de Mendoza por ser pionera en el proceso luego de la sanción de la ley N° 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Esta comisión se formó en la primera asamblea del COFEPLAN realizada en Abril del 2009 y el objetivo fue elaborar un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que actúe como ley marco y complementaria a la legislación existente en los diferentes niveles de gobierno (Programa de Fortalecimiento Institucional 2012). Finalmente, y luego de diversas modificaciones e incorporaciones de las propuestas emergentes de los foros de debate públicos realizados a lo largo del país, el anteproyecto fue remitido al poder Ejecutivo Nacional sin lograr que el mismo, hasta el momento de redactar este trabajo, logre tomar estado parlamentario (Declaración Comisión Ejecutiva COFEPLAN 2012).



**Figura N° 6: Ciclo del Proceso de la política de desarrollo y Ordenamiento Territorial Nacional.**



Fuente: Elaboración Propia.

En cuanto al grado de implementación alcanzado, la PDOT 2003 presenta grandes similitudes a los procesos de implementación en América Latina. Las dificultades que denotan las políticas de OT en la región están dadas por la incapacidad para completar todas las etapas que configuran esta política: sanción de una normativa de ordenamiento territorial, elaboración de los planes de ordenamiento territorial, asignación presupuestaria y evaluación de la política de OT. En determinadas oportunidades se logra avanzar en instancias claves por ejemplo, en algunos casos se logra sancionar con éxito la normativa, pero no se alcanza la implementación de los planes de OT. En otros casos se logran sancionar los planes pero no se han previsto los recursos necesarios y la institucionalidad adecuada para su implementación. Es como si el ciclo de la política difícilmente se lograra concretar. Esta situación da cuenta de los limitados alcances y transformaciones territoriales que los procesos de OT han generado en la región (ODETCA 2013). A nivel nacional, la implementación de la política de desarrollo y ordenamiento territorial está lejos de concluir su ciclo, más allá de la

ausencia del marco normativo nacional, no se han logrado revertir las grandes desigualdades del territorio nacional.

Cabe preguntarse si realmente existe una política de ordenamiento territorial, más allá de la existencia de un documento que se denomina de esa manera. Desde la formulación de la política de desarrollo y ordenamiento allá por 2003, solo se han concretados algunos documentos y procesos que no han alcanzado incidencia u operativización en la realidad territorial. Así mismo, la ausencia de una ley nacional que institucionalice o operativice el Plan Estratégico Territorial (PET2016) limita la posibilidades de establecer los contenidos mínimos o lineamiento generales obligatorios a incorporar tanto en los planes provinciales como los municipales de ordenamiento territorial. Como consecuencia de esto, existe una elevada heterogeneidad en cuanto a las metodologías aplicadas en los diagnósticos territoriales, en la construcción de escenarios, y las propuestas de intervención que son aplicados en las diferentes estrategias de planificación territorial, dificultando de esta manera la posibilidades de coordinación interinstitucional.<sup>10</sup>

*“Estos vacíos suponen una falta de regulación de la planificación territorial que admite altos niveles de discrecionalidad e ineficacia en dichas prácticas. En este sentido, varias de las experiencias analizadas han logrado algún nivel de institucionalización o respaldo normativo a nivel local y, en menor medida, a escala provincial. Sin embargo, al excluir los planes de carácter regional (que normalmente implican mayores niveles de complejidad interjurisdiccional) y sólo observar los planes locales o distritales, fueron casi nulas las referencias o las manifestaciones de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno. (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Programa de Fortalecimiento Institucional, 2012:229)*

La ausencia de la normativa nacional, también limita las posibilidades para avanzar en el establecimiento de las autoridades de aplicación, tanto del Plan Estratégico Territorial (PET 2016), y de planificaciones provinciales y municipales, como así también de las facultades y objetivos del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN).

En el informe realizado por la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Territorial (2012), también se indaga sobre los alcances del Plan Estratégico Territorial (PET) y su articulación con las planificaciones provinciales y municipales. En este

---

<sup>10</sup> Este dato surge de un análisis efectuado en 2012, informe realizado por la propia Subsecretaría de Planificación de la Inversión Territorial (2012) bajo el título “Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación Territorial en Argentina.

trabajo se selecciona una muestra de 50 planes a lo largo del país pertenecientes a distintos niveles de gobierno, entre ellos algunos estratégicos y otros territoriales, donde se analizan 20 variables referidas a las metodologías implementadas, tipo de financiamiento del plan, grado de implementación, existencia de instrumentos que garanticen su implementación, cartera de programas propuestos y alcance de las estrategias de participación.

Del análisis comparativo de los planes se señalan algunas tendencias interesantes. En muchos casos la iniciativa de formular un plan responde más a un clima de época, a una moda política o al impulso dado por las consultoras que promueven la planificación. El grado de desarrollo en el país de la disciplina de la planificación territorial es aún incipiente lo que imposibilita en muchos casos analizar e identificar en los planes analizados los resultados obtenidos:

*“...la proporción de metas alcanzadas, evolución de los indicadores o porcentaje de ejecución de la cartera de proyectos del plan o los instrumentos de seguimiento brillan por su ausencia. (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Programa de Fortalecimiento Institucional, 2012:220)*

La ausencia de un marco normativo que organice la forma en que el Estado procesa las decisiones territoriales, regulando las herramientas de planificación, debilita la cultura planificadora generándose: *“...una práctica asistemática de la Planificación. Esta se encuentra definida por una alta producción de planes con un bajo nivel de implementación...”* (Subsecretaría de Planificación de la Inversión Territorial, Programa de Fortalecimiento Institucional 2012:235)

Finalmente, el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), es considerado como herramienta fundamental dentro de la política de ordenamiento territorial ya que brinda información territorial, datos y conocimientos necesarios para la planificación, articulación y asistencia técnica a los actores involucrados en el proceso de planificación territorial. El objetivo del (SIVAT) es generar información para la planificación mediante el desarrollo de una infraestructura de datos espaciales. A partir del 2007 se implementa en Argentina la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA), mediante la cual se permite acceder a datos, productos y servicios geoespaciales, publicados en internet bajo estándares y normas definidos, asegurando su interoperabilidad a partir de la información brindada por organismos nacionales, provinciales, municipales y de investigación. (<http://www.idera.gob.ar>). Sin embargo, a pesar del desarrollo de esta

infraestructura no se ha alcanzado una plena vinculación con el plan estratégico territorial:

*“...solo algunas instituciones intervienen y no todos los que participan tienen un real conocimiento sobre la necesidad de vinculación que debe existir entre el Plan Estratégico Territorial (PET) y el sistema de información interinstitucional que debe servir de soporte al mismo” (Gudiño M., 2015:10).*

En conclusión, transcurridos más de una década desde los primeros esbozos de la Política Nacional de desarrollo y Ordenamiento Territorial, la dinámica del proceso de planificación territorial en Argentina evidencia que la política nacional de OT no logra consolidarse y no se observa una clara articulación y complementariedad en las diferentes estrategias de planificación. El plan estratégico territorial (PET2016), impulsó en el país la propagación de planes territoriales principalmente de alcance local sin embargo, los mismos se han caracterizado por su heterogeneidad metodológica y su escaso grado de implementación. La ausencia de planificaciones de mayor escala, tanto provincial y especialmente de nivel regional, limitó las chances de alcanzar una coordinación con los fundamentos establecidos en Plan Estratégico Territorial (2016) es decir, no se garantizó una subordinación de los planes territoriales a la concepción estratégica contenida en el PET (2016), generando que este documento se convierta en un conjunto de objetivos y líneas de acción con escasa implementación e impacto en el territorio. El resultado: la proliferación de planificaciones asistémicas, principalmente de escala local, con limitados resultados en la implementación y que no logran articularse plenamente al plan Estratégico Territorial (PET2016), y que este, a su vez, no ha logrado institucionalizarse en una normativa de alcance nacional.

#### **1.4 Política de ordenamiento territorial de Mendoza. Distribución de competencias.**

Para comprender el proceso político de OT en la provincia de Mendoza, vale retrotraerse hacia principios de los años 90 donde los problemas sobre los usos y ocupación del territorio comienzan a convertirse en materia de preocupación en Mendoza, y a ser incorporados en la mayoría de las agendas públicas de los distintos gobiernos. Las consecuencias de una expansión urbana descontrolada, la ausencia de

planificación y la debilidad de los marcos regulatorios y normativos, comenzaron a manifestarse en el territorio mendocino a partir del avance sobre las zonas productivas, el creciente deterioro de las condiciones ambientales producto de usos de suelo en zonas no aptas, la sobreexplotación del recurso hídrico o el aumento del déficit habitacional y la segregación socio-espacial, configurándose de esta manera una fuerte fragmentación en el territorio y una creciente inequidad social. (PID 08/2009 Modelo actual socioeconómico).

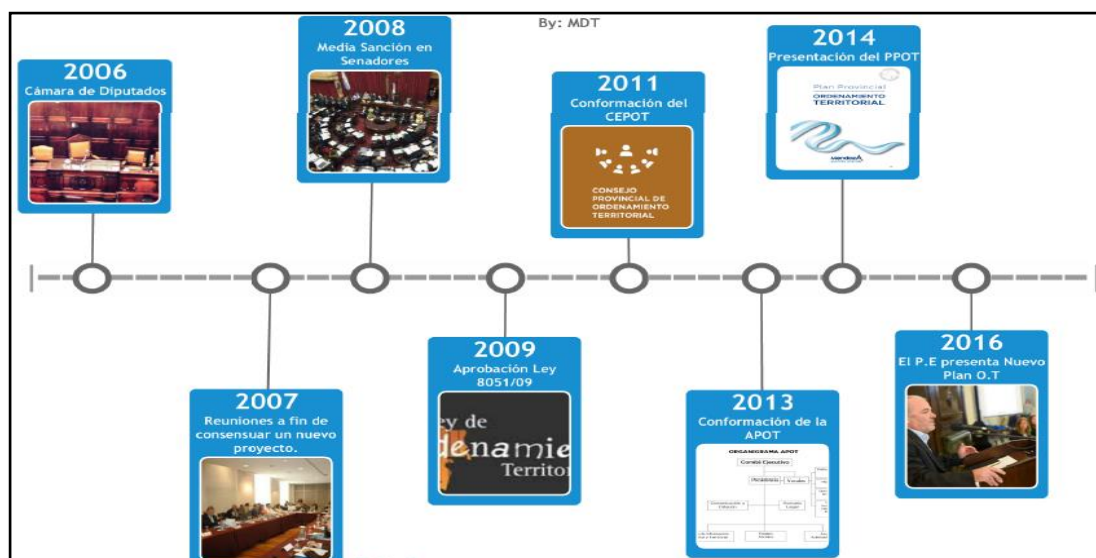
Estas consecuencias pusieron en evidencia la necesidad de alcanzar algún tipo de regulación sobre el territorio y comenzar a revertir, o por lo menos moderar, las consecuencias negativas del proceso de expansión urbana. De esta forma los conflictos por los usos del suelo adquieren tratamiento gubernamental desde los años 90, pero es a partir del 2006 donde verdaderamente se inicia un proceso de discusión parlamentaria. Esto lo expresa con claridad en un documento de investigación dirigido por el profesor Walter Cueto, al señalar que: *“Aunque la búsqueda de una nueva política de Ordenamiento Territorial para Mendoza fue una tarea que se asocia ya con la década de los noventa, sin embargo recién desde los años 2000 y hacia 2006 comienza a consolidarse de manera progresiva esta preocupación”* (Cueto 2016, en prensa).

En el año 2009, la Provincia de Mendoza logra sancionar la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, permitiendo a la Provincia avanzar hacia una política integral para el ordenamiento de su territorio. La sanción significó un gran impulso en el proceso de esta política pública y en este sentido se concretaron algunas de las instancias establecidas en la ley tales como: la conformación del Consejo de Estado y la elaboración del Plan Estratégico para la Provincia de Mendoza (PEDMZA 2030), se avanza con la conformación de los organismos de aplicación de la Ley; la creación del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)- como órgano consultivo conformado por más de 65 representantes de diferentes sectores públicos y privados, y la conformación de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) como órgano ejecutivo y coordinador de la ley. Además, se logra avanzar en la elaboración de los diagnósticos territoriales necesarios para la elaboración del plan provincial de OT y se realizan los talleres de participación ciudadana exigidos por la normativa para la validación de los diagnósticos. La próxima instancia a concretar, quizás la más fundamental, consistía en la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y en busca de este objetivo, durante todo el 2013 la Agencia Provincial de OT trabajó en la elaboración de una propuesta de plan de OT que posteriormente será avalada, tal como estipula la normativa, por el Consejo provincial de Ordenamiento territorial.

Finalmente el 01 de Marzo de 2014 el entonces gobernador Francisco Pérez, presenta un documento con la propuesta de plan de ordenamiento territorial para Mendoza. Luego de una conflictiva audiencia pública celebrada en Abril del mismo año, en la cual la propuesta presentada por el ejecutivo provincial recibe críticas tanto de los sectores científicos, como así también de organismos de la sociedad civil vinculadas al cuidado del medio ambiente y desde legisladores opositores, el ejecutivo provincial envía al Senado de la Provincia el proyecto de plan de OT para su tratamiento y aprobación definitiva. Así mismo, con fuertes críticas al plan oficial, una propuesta alternativa fue presentada por un grupo de especialistas de la Universidad Nacional de Cuyo y del Centro Científico Tecnológico (CCT- CONICET Mendoza). Ambas propuestas son discutidas en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Senado y transcurridos más de dos años no se lograban mayores avances y ninguna de las propuestas presentadas terminaba consolidándose.

La victoria electoral del Frente Cambia Mendoza a fines del 2015, permite el retorno del radicalismo al poder mendocino en el 2016 y entre sus objetivos políticos se encuentra la iniciativa de reactivar la aprobación del plan Provincial de Ordenamiento Territorial. (Ver Fig. N° 7). El flamante secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Lic. Humberto Mingorance coordina a la Agencia de Ordenamiento Territorial a fin de elaborar una tercera propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial que fuera superadora -rescatando aportes- tanto de la propuesta presentada por el anterior gobierno de Francisco Pérez y el plan propuesto por la universidad y demás sectores. Así lo explicó Mingorance en una nota periodística: “...la propuesta de Pérez tenía omisiones a temas que se habían planteado en el proceso de redacción previo: *“Así fue que estudiamos todo y lo reestructuramos, le dimos una estructura lógica para que sea aplicable.* (Romanello C. Diario Los Andes, 18 de Septiembre 2016. <http://www.losandes.com.ar/article/quieren-volver-a-poblar-el-area-metropolitana>). Luego de un año de discusiones y la generación de nuevos aportes, finalmente en Agosto del 2017 se logra la aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento territorial para la provincia de Mendoza.

**Fig. N°7: Cronología de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza**



Fuente: Elaboración Propia en base a diario los andes Romanello C. Diario Los Andes, 18 de Septiembre 2016

- 2006 –La cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, desarchiva un proyecto de los años 90 y lo aprueba “Establecimiento del Régimen de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”. El mismo recibe fuertes críticas de los sectores de la Ciencia y la Academia. Cuando pasa a Senadores, esta cámara decide mandarlo a archivo para la generación de un nuevo proyecto.
- 2007 - Se inician las consultas con los sectores de ciencia-técnica y de la Universidad para la elaboración del nuevo anteproyecto.
- 2008. El Senado da media sanción al anteproyecto elaborado por los especialistas de organismos técnicos y las universidades.
- 2009 - Después de 4 meses de consultas y debates el proyecto se convierte en Ley N°8.051/09.
- 2011. En cumplimiento de lo dispuesto por la normativa, se conforma el CPOT, órgano consultor y asesor de la autoridad de aplicación compuesto por más de 65 instituciones públicas y privadas. Su función es la elaboración del PPOT.
- 2013. Se conforma la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). Entre sus funciones se establece la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.
- 2014 - El gobernador Francisco Pérez presenta a la Legislatura el PPOT para su aprobación. El proyecto presentado recibe críticas principalmente de algunos sectores de la Universidad y de los organismos de Ciencia y Técnica quienes presentan un plan alternativo a la propuesta oficial.
- 2016 – En Septiembre el Poder Ejecutivo presenta el nuevo plan al CPOT – propuesta que busca integrar en un solo documento los aportes de los planes anteriores- y espera que sea tratado en la Legislatura.

Hasta aquí un breve recorrido histórico por los derroteros de esta política pero que permite contextualizar el tema de la influencia internacional y nacional sobre el ordenamiento territorial en Mendoza y sobre la distribución de competencias. En primer lugar, es preciso señalar que la política de ordenamiento territorial en Mendoza es un tanto deudora de la larga experiencia Europea en la materia. La influencia Europea en el proceso de OT en la provincia no admite mayores discusiones. Es más, la Ley N° 8051, como soporte normativo de la política de OT, adopta principios y objetivos territoriales muy similares a los establecidos en documentos claves de la ordenación territorial en Europa tales como: la Carta Europea de ordenamiento territorial y la Estrategia Europea de Ordenamiento Territorial.

La Carta Europea de Ordenamiento Territorial, conceptualiza al ordenamiento territorial como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política bajo un enfoque multidisciplinar y cuyo objetivo final es el equilibrio regional. (Carta Europea de OT 1983). La conceptualización que adopta el OT en la Ley N° 8051 es casi similar en su contenido, al definir al OT como:

*“La presente Ley tiene por objeto establecer el Ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios...” (Art. 1 Ley 8051/09).*

No se pretende decir con esto que la Ley N° 8051 es un calco a la Carta Territorial Europea o a las demás iniciativas territoriales de la Unión Europea, pero sin lugar a dudas que estos documentos y la experiencia europea son antecedentes fuertes de la Ley N° 8051 y de todo el proceso político de ordenamiento territorial en Mendoza. Muchos de los fines y objetivos (como así también instrumentos de planificación) que propone la Ley mendocina tales como: promover el desarrollo territorial equitativo y sostenible de la provincia, garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado, conciliar el desarrollo económico con el ambiente, el impulso a la coordinación institucional y a la participación ciudadana, entre otros, se encuentran desde larga data como objetivos a alcanzar por la comunidad europea. En este sentido, la Estrategia Territorial Europea Acordada en 1999 ya propone la coordinación de las políticas sectoriales y la participación ciudadana para garantizar los objetivos del desarrollo sustentable. Por su parte, el tratado de Lisboa del 2009 incorpora la dimensión del equilibrio y la cohesión territorial impulsando acciones tendientes a un equitativo acceso a los servicios y los equipamientos. En todas las iniciativas territoriales impulsadas por la Unión Europea es fuertemente ponderado el papel de la participación de ciudadanía,



concepto que en Europa se denomina gobernanza territorial y que también penetró con fuerza en todo el proceso de ordenamiento en Mendoza.

Otro factor que denota cierta influencia internacional en el proceso local, está dado en las competencias asignadas a los nuevos organismos de ordenamiento territorial creados por la Ley N° 8051. Tanto la Agencia Territorial de ordenamiento territorial (APOT) como el Consejo Territorial de Ordenamiento territorial (CPOT) fueron diseñados emulando, de alguna forma, las experiencias extranjeras (Europeas y de algunos países de América Latina con avances en materia de planificación) que ante la realidad multicausal de la gestión del territorio se conformaron organismos colegiados en los que participan todas las áreas de gobierno. Estos organismos de gestión debían contar además, con una mayor jerarquía institucional, autonomía, poder de decisión y capacidad de coordinación de las políticas sectoriales. Si bien en Mendoza este grado de desarrollo institucional es aún incipiente para la APOT y el CPOT, la influencia foránea en el diseño de estos organismos, como así también en las competencias asignadas y su estructura organizativa, es notoria.

Durante la participación de quien escribe esta tesis en el proceso de elaboración del plan provincial de OT, durante el 2013 y principios del 2014, también permitió dar cuenta de la influencia de la experiencia extranjera en la elaboración del plan y cierta permeabilidad entre el pensamiento local y la experiencia extranjera. En todo el proceso de elaboración del plan, que incluyó la generación de comisiones de trabajo y largas discusiones en el ámbito del Consejo Provincial de Ordenamiento territorial, los modelos europeos pero también algunas experiencias regionales, como el caso colombiano (al ser uno de los países con mayor trayectoria en OT), eran constantemente traídas a la situación local. Si bien muchas de las ideas e instrumentos utilizados fueron de alguna manera adaptados a la realidad local, fue indudable la influencia extranjera en el proceso. La gran experiencia de expertos colombianos quienes en su país ya habían implementado políticas y planes de OT, eran de consulta permanente. El académico Ángel Massiris Cabezas era invitado por el propio gobierno provincial para ofrecer cursos sobre OT, pero también participaron directamente en la elaboración del plan de OT, presentado en el 2014, otros compatriotas colombianos que aportaron sus experiencias a la propuesta mendocina de ordenamiento territorial. Más aún, algunos de los instrumentos innovadores de captación de plusvalías urbanas y algunas modificaciones propuestas al impuesto inmobiliario, fueron tomadas de la experiencia colombiana.

En las instancias de elaboración al plan, sin lugar a dudas se analizaron las diversas experiencias extranjeras, con la intención de adaptarlas a la situación local y generar el mejor producto posible. No es que el proceso fue un copiar y pegar, de lo contrario, se trató de un ida y vuelta, donde se analizaban experiencias, se sometían estas experiencias a los procesos de participación con la ciudadanía y se las adaptaban a las realidades actuales. En ocasiones la consulta a expertos extranjeros era directa, principalmente sobre los proyectos que habían adoptados en los planes de ordenamiento territorial, los instrumentos territoriales que se habían generado y sobre la forma para implementarlos. Quien redacta esta tesis consultó con expertos españoles y portugueses sobre los mecanismos de coordinación y articulación que se habían propuestos en planes de ordenamiento territorial en la comunidad europea, y de esas comunicaciones, junto con el trabajo de técnicos locales se generaron una propuesta de programas de coordinación interinstitucionales que finalmente se incorporaron a la propuesta del plan de ordenamiento territorial en 2017.

Hablar de un proceso de ida y vuelta, en el sentido de que si bien la provincia de Mendoza en su experiencia de planificación del ordenamiento territorial congregaba a expertos, congresos nacionales e internacionales sobre ordenamiento territorial, también exportaba su modelo de planificación y sobre todo su estructura normativa. Académicos y funcionarios provinciales, exponen en distintos encuentros internacionales el modelo mendocino en materia de ordenamiento territorial. En este sentido la labor de la Doctora María Elina Gudiño y el grupo de docentes del Doctorado en Ordenamiento Territorial han difundido el apoyo técnico científico de la Universidad Nacional de Cuyo en la política de ordenamiento territorial en Mendoza en países como Ecuador, México y Portugal, para sólo mostrar algunos ejemplos ilustrativos.

En cuanto al contexto nacional, si bien Mendoza inicia su proceso de ordenamiento territorial en el marco de la política de desarrollo y ordenamiento territorial y el Plan estratégico Territorial Argentina 2016, la provincia venía discutiendo con anterioridad el tema del ordenamiento territorial y en este sentido siempre corrió con mayores ventajas y se adelantó en muchos aspectos a la dinámica nacional. Mendoza dentro del COFEPLAN, coordinada la comisión de Legislación por la Provincia por ser pionera en el proceso luego de la sanción de la Ley Nº 8051 de ordenamiento territorial y usos del suelo. Esta comisión se formó en la primera asamblea del COFEPLAN realizada en Abril del 2009 y el objetivo fue elaborar un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que actúe como ley marco y complementaria a la legislación existente en los diferentes niveles de gobierno ( ver 1.3 de este capítulo)

En cuanto a los conflictos de competencias, para el caso Europeo se había señalado en el punto 1.1, que las competencias en materia de OT se reconocen entre el Estado Federal, las Regiones y Subregiones, y los gobiernos Municipales. Sin embargo, en los hechos esta coordinación suelen ser fuente de conflictos de competencias entre los niveles regionales y locales de gobierno. Es decir que de manera similar a la experiencia local, los procesos de elaboración e implementación de planes de ordenamiento territorial en Europa son complejos, conflictivos, y están muy relacionados a los problemas que se presentaron en la experiencia local de ordenamiento territorial con las tensiones y conflictos de competencias entre el gobierno de la provincia y los municipios. Al igual que algunos casos que se dieron en Europa, las tensiones y los conflictos se suceden cuando los gobiernos locales perciben que los planes de ordenamiento territorial son impuestos desde la instancia superior de gobierno sin una adecuada discusión y participación local.

Para el caso de Mendoza, los conflictos de competencias entre niveles de gobierno generados durante la política de ordenamiento territorial, tienen su correlato con la ausencia de una ley de ordenamiento territorial a nivel nacional en Argentina. Este déficit no sólo ha generado solapamientos y dispersión legislativa en la materia, sino que ha sido fuente de tensiones y de conflictos al no explicitarse con precisión las competencias y complementariedades entre los niveles de gobierno proporcionando además los marcos generales de actuación de las entidades territoriales de la sociedad civil que han sido incorporadas al proceso de planificación territorial y que sin duda también han generado tensiones en el marco de la política de ordenamiento territorial en Mendoza. Así, han quedado al descubierto tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial en Mendoza entre los actores institucionales (Ministerios y Municipios, CPOT y APOT), pero también entre sectores políticos, sociales y académicos vinculado a la implementación de esta política.

Con este escenario, de tensiones y conflictos que afectan el proceso de implementación de la política y particularmente el proceso de elaboración del plan provincial de OT es posible identificar líneas de estudio y de investigación que tratan de analizar y revisar críticamente desde distintas disciplinas las dificultades de la implementación en torno a esta política en Mendoza. En este sentido se pueden señalar los trabajos de Gudiño (2014 y 2015) en los cuales se analizan las causas de la falta de consolidación del OT como política de Estado en América Latina y rol clave que desempeña el sector académico en los procesos de OT., particularmente en el caso de la Mendoza. Por su parte el proyecto de investigación y transferencia PID N°08/2009

sobre "Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable", financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. En este estudio se abordan los problemas y dificultades de coordinación entre el nivel provincial y el nivel municipal en materia de OT, cómo también las tensiones derivadas de aspectos técnicos y políticos propios de una política pública que ha incluido en su desarrollo sectores de ciencia y técnica, organizaciones sociales y a los estamento tecno-burocráticos del sector público.

También es posible mencionar el trabajo de investigación dirigido por la profesora Mirta Marre (2014/2010) denominado: Condiciones político-institucionales para la implementación del plan provincial de Ordenamiento territorial y usos del suelo en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza. El proyecto financiado por la Secretaría de Ciencia Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo, analiza las condiciones institucionales de los gobiernos municipales del Gran Mendoza para implementar la política de ordenamiento territorial. Otro trabajo que analiza la implementación de la política de OT está dirigido por el Profesor Walter Cueto (2016), desde un análisis de política pública y evaluando la complejidad normativa de la política de OT. Este mismo autor junto a la Doctora Melina Guardamagna han publicado una evaluación crítica del proceso de elaboración del plan provincial de OT presentado en 2014. Finalmente y desde una dimensión jurídica cabe mencionar el trabajo publicado por Perez Hualde y otros (2014) donde *"se estudia desde diversos ángulos la forma en que la Ley se relaciona con temas como la complejidad de la problemática ambiental, la creciente industrialización, la desordenada urbanización, la falta de recusos hídricos y su importancia para la implementación de políticas que tiendan a paliar todos estos problemas en creciente aumento"*.(Perez Hualde 2014, resumen). Esta cita exige reflexionar sobre la complejidad que supone hablar de las tensiones y conflictos de competencias en la política de OT y la necesidad de evaluar estrategias para consensuar y coordinar las acciones territoriales de los distintos niveles de gobierno, y de los demás actores con competencias territoriales dado, como sostiene el propio Perez Hualde citando a Henning que: *"...los aspectos ambientales no coinciden con las jurisdicciones administrativas clásicas. Por lo tanto es inútil pretender la autosuficiencia de cualquier nivel administrativo y político. Todos, cuando operan aislados, precisan complementos a sus acciones, que solo los mecanismos de cooperación aportan."* (Perez Hualde A 2014:5)

## CAPÍTULO II

### ***Las Tensiones y los conflictos de competencias en el ordenamiento territorial.***

*“...la teoría ayuda a ver el bosque oculto por los árboles”*

*Marsh D., y Stoker G.(1997:28)*

#### **2.1 ¿Cómo comprender y entender las tensiones y los conflictos en las relaciones sociales?**

El conflicto ha sido tema de análisis y reflexión desde los pensadores clásicos hasta nuestra contemporaneidad. Desde las reflexiones de Aristóteles y su concepto de stásis<sup>11</sup>, pasando por Hobbes y su preocupación por la guerra de todos contra todos hasta las reflexiones de Karl Marx sobre los antagonismos y contradicciones de clases generados por la dinámica que adquiere la producción en los sistemas capitalistas. Sin embargo, para Luis Oro Tapia (2003) el conflicto, como objeto de estudio empírico de las ciencias sociales no tiene más de un siglo de existencia a pesar de ser connatural a la vida del hombre en sociedad.

El fenómeno del conflicto en las relaciones sociales expresa la existencia de disputa o confrontación entre individuos o grupos por objetivos que se presentan disímiles o incompatibles. Para Pasquino (1983): *“Hay acuerdo sobre el hecho de que el conflicto es una forma de interacción entre individuos, grupos, organizaciones y*

---

<sup>11</sup>Para Oro Tapia (2003), la palabra stásis aparece en la obra “la política” de Aristóteles haciendo referencia a las ideas de partido, divisionismo, revolución. La stásis ponía en peligro a la polis y había que percatarse de los medios necesarios para desterrar a todos aquellos ciudadanos de la polis sospechosos de fomentarla.

*colectividades que implica enfrentamientos por el acceso a recursos escasos y su distribución*” (Pasquino 1983:298). Es decir, que el término conflicto designa: “...*pugnacidad y violencia*” (Urquijo 1979:15) y según el diccionario ideológico de la lengua Castellana el conflicto es: “...*lucha entre dos o más partes, en su momento culminante, cuando el resultado es todavía incierto y no se han resuelto las diferencias que lo originan*” (citado por Urquijo 1979:17). En otras palabras, el conflicto social expresa confrontación y lucha de intereses contrapuestos entre individuos o grupos sociales en un orden social determinado (Urquijo 1979).

Pasquino (1983) identifica tres corrientes o posiciones que a lo largo de la historia se manifiestan en diferentes autores al teorizar acerca del conflicto. Para una primera corriente de autores tales como: Comte, Spencer, Pareto, y más cercanos a los tiempos actuales, Durkheim y Talcott Parson, el conflicto es entendido como una anomalía, algo nocivo para el orden social y que el mismo orden debe reprimir y expulsar. En la antítesis de esta idea se encuentran autores como Karl Marx, Sorel, John Stuart Mill, Simmel y por supuesto los contemporáneos Dahrendorf, Touraine y Chantal Mouffe<sup>12</sup>, quienes sostienen que ninguna organización social está exenta del conflicto, ya que la armonía y el equilibrio no son los estados más normales. Para los autores agrupados dentro de esta corriente, lo normal es el conflicto y por su intermedio las sociedades avanzan y logran estados superiores de desarrollo. Por último, en una posición intermedia se encuentran aquellos autores -como Robert Merton- vinculados a las metodologías funcionalistas y que consideran al conflicto como: “...un *producto sistemático de la estructura social...*” no obstante, consideran al conflicto como una conducta molesta y disfuncional, generador de problemas y obstáculos producto de un mal funcionamiento del sistema. (Bobbio N., Mateucci N. y Pasquino G. 1983:300).

El conflicto social se suscita por la confrontación entre individuos y grupos por el control de los recursos escasos y en la mayoría de las veces tales recursos se vinculan con el poder, la riqueza y el prestigio. Sin embargo, cada conflicto responde a disputas o luchas por recursos específicos que deberán determinarse con claridad: “...*los objetos y motivos que impulsan a los actores a entrar en conflicto son virtualmente infinitos*” (Oro Tapia 2003:16). Pasquino (1983) ejemplifica esto último señalando que en los conflictos internacionales el recurso más importante es el

---

<sup>12</sup>Para Dahrendorf y Touraine el conflicto es consustancial a la organización social. Por su parte, Chantal Mouffe considera al conflicto como consustancial a la actividad política: “*La política tiene que ver con el conflicto y la democracia consiste en dar la posibilidad a los distintos puntos de vista para que se expresen, disientan*” (Diario Página 12. Entrevista a Chantal Mouffe del día 05 de Septiembre de 2010)

territorio como así, en los conflictos políticos el recurso determinante es el acceso a los cargos públicos que se encuentran en competencia.

Para el caso de la política de ordenamiento territorial en Mendoza y que se presenta aquí como objeto de estudio, las causas de los conflictos institucionales y sociopolíticos que se manifiestan en la política se vinculan a las disputas en torno a las competencias asignadas a los diversos actores dado que estas últimas, devienen en un recurso fundamental para el control sobre el territorio y la determinación de sus usos.

Por su parte David Lockwood (citado por Urquijo 1979) identifica 4 sustratos fundamentales de la conflictividad social: el económico, el político, el social y el cultural. En el sustrato económico la confrontación se sucede entre quienes controlan los medios de producción, su distribución y el mercado, contra aquellos que aportan su fuerza de trabajo a cambio de un salario. En el sustrato político el antagonismo se manifiesta entre quienes detentan el poder político y quienes pujan por su destitución. En el sustrato social el conflicto se manifiesta entre quienes tienen acceso a las posiciones sociales que brindan status, altos ingresos, posibilidades de gestión y otros valores sociales, frente aquellos que ocupan los bajos estratos de la sociedad y se encuentran sin capacidad de incidir en la toma de decisiones. Por su parte en el sustrato cultural el conflicto se sucede entre quienes controlan los medios de difusión, impartiendo la ideología dominante, y quienes son receptores de esa ideología sin ningún tipo de incidencia.

Ahora bien, es posible y también necesario identificar las diferencias entre la noción de tensión social y la del conflicto social. Si bien a ambos conceptos se utilizan cotidianamente como sinónimos, es importante destacar que en el diccionario de la Real Academia Española el concepto de tensión remite al fenómeno físico en el cual un objeto es sometido a la acción de fuerzas opuestas que lo atraen. Urquijo (1979) señala que de esta condición natural de los objetos se extrae el uso cotidiano de tensión para hacer referencia a las pujas y antagonismo presentes en las relaciones sociales. De esta forma, el concepto de tensión social como categoría de análisis ha sido utilizado como sinónimo de conflicto, lucha y disputa como así también, para referirse al estado permanente de antagonismos de intereses entre grupos sociales que emergen en toda estructura social. A pesar de ser categorías o conceptos vinculados, es posible distinguir el concepto de tensión social del conflicto, dando cuenta que: *“...la tensión social representa, por otra parte, un momento de los antagonismos sociales anterior al conflicto abierto, simultáneo con los conflictos latentes*

*y concomitante para con los conflictos resueltos parcial y temporalmente. La tensión, en consecuencia, es un fenómeno constante". (Urquijo 1979:22)*

Ante una situación de tensión social pueden presentarse dos posibles escenarios a futuros: en el primero de ellos se impone el consenso, y la tensión comienza a disiparse desactivando la situación antagónica y encausando el proceso político; en el segundo escenario la tensión se mantiene y la no resolución de los antagonismos pueden desencadenar en la manifestación abierta del conflicto. En palabras de Urquijo (1979): *"Armonía y conflicto, resultan el envés y revés de una misma realidad social, dialécticamente expresada por los antagonismos sociales"* (Urquijo 1979:23). Para este mismo autor los antagonismos sociales conllevan a dos tipos de soluciones posibles y a la vez extremas. La primera de ellas es *la no resolución* de la situación conflictiva y esta a su vez presenta dos caras: la permanencia latente de la situación conflictiva o antagonismo y la manifestación directa, a veces violenta, del conflicto. La segunda posible solución es la resolución del conflicto que también presenta dos alternativas; la resolución total del conflicto, es decir la eliminación de las causas generadoras de los antagonismos entre los individuos o grupos en disputa, y la resolución parcial del conflicto que sucede cuando si bien no se logran eliminar los causales del conflicto se llega a un acuerdo entre las partes en disputas a fin de conciliar momentáneamente los intereses. (Ver Fig. N°8).

Los sistemas democráticos procuran el control de las relaciones conflictivas bajo los fundamentos jurídicos y por la vía del consenso, a fin de lograr desactivar los conflictos abiertos y convertirlos en simples tensiones que parecen ser consustanciales a la dinámica democrática y que difícilmente pueda prescindirse de ellas: *"...las tensiones sociales desaparecerán únicamente cuando quedaran eliminadas las causas que generan los antagonismos de los grupos sociales, fenómeno este que no parece hallarse muy próximo.*(Urquillo 1979:23). Para Pasquino (1983) la eliminación del conflicto o su plena resolución son raras y poco frecuentes, lo más común es: *"...proceder a la reglamentación de los conflictos, o sea a la formulación de reglas aceptadas por los participantes, las cuales establecen límites a los conflictos. Lo que se pretende no es poner fin a los conflictos sino reglamentar las formas de modo que su manifestación sea lo menos destructiva posible para los actores en juego* (Pasquino 1983:301).



**Figura N°8: Tipos de soluciones posibles ante los conflictos sociales.**



Fuente: Elaboración Propia en base a *Urquijo (1979)*

Para comprender y entender las tensiones y los conflictos en las relaciones sociales es posible partir de considerar que el espacio social, como lo denomina Boudieu (Citado por Giménez G 1997) o la vida social como lo llama Labourdette (2007) está compuesta por una trama de instituciones, organismos, estrategias y actores, que disputan entre sí el control de recursos que se convierten en estratégicos. En la teoría de los campos elaborada por Bourdieu el espacio social está formado por un conjunto de campos: “...relativamente autónomos, aunque articulados entre sí: campo económico, campo político, campo religioso, campo intelectual, etc.” (Giménez 1997:14). Para Bourdieu cada campo social es relativamente autónomo y en el mismo actúan un conjunto de agentes, instituciones u organizaciones que compiten y disputan por el control del capital específico de cada campo, en palabras de Boudieu: “La estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones que intervienen en la lucha o, si ustedes prefieren, de la distribución del capital específico que ha sido acumulado durante luchas anteriores y que orienta las estrategias ulteriores...” (Bourdieu 2002: 120).

El campo social es un espacio de lucha y competencia entre agentes e instituciones, y en el cual se despliegan todo tipo de estrategias a fin de apropiarse del capital existente dentro del campo para consolidar un dominio sobre el resto de los

agentes. A su vez, cada campo social posee recursos o capitales específicos que lo diferencian del resto de los campos sociales: *“Un campo -podría tratarse del campo científico- se define, entre otras formas, definiendo aquello que está en juego y los intereses específicos, que son irreductibles a lo que se encuentra en juego en otros campos o a sus intereses propios”* (Bourdieu 2002:120). De esta forma en cada campo social se libra una lucha por la apropiación del capital y: *“...la especificidad de cada campo viene dada, según Bourdieu, por el tipo de recursos (o la combinación particular de tipos de recursos) que se moviliza y tiene curso en su ámbito”*. (Giménez 1997:16).

La relación entre el capital y el poder es directa en la teoría de campos de Bourdieu y para Giménez (1997) la desigual distribución de capital en un campo específico determina la posición de dominantes de algunos actores frente a otros y la capacidad de ejercer el poder y el control sobre el campo. Así mismo, en todo campo social: *“...hay contendientes que dominan y otros que quieren ingresar y cambiar la situación”* (Labourdette, 2007:4)

Desde la teoría del campo social la política de ordenamiento territorial en Mendoza se configura bajo una compleja red que aglutina actores sociales, instituciones, organismos públicos y privados, sectores de la política como los partidos políticos del gobierno y de la oposición, organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionales, universidades, sectores de ciencia y técnica, y colectivos sociales en defensa del ambiente y el territorio. Las estrategias desplegadas por los distintos actores tienen como objeto apropiarse del principal recurso de este campo; las competencias sobre el territorio y en el marco de la política de OT. El campo de esta política en particular se estructura en torno a las competencias y de esta forma, emergen en forma constante, tensiones y conflictos institucionales y sociopolíticos por el control y el dominio de las competencias. Las competencias en la política de ordenamiento territorial, son el capital fundamental y a su vez objeto de disputa dado que las mismas otorgan legitimidad en las acciones de los actores, capacidades de control y de poder sobre la asignación de usos en el territorio y así mismo, son la fuente de tensión y de conflicto que inciden en todo del ciclo de la política pública de ordenamiento territorial.

## 2.2 Competencias. Concepto y Clasificación.

Las competencias Estatales se encuentran normadas por el derecho público, tanto por el Derecho constitucional como por el derecho administrativo. Ambas disciplinas del derecho se ocupan de las competencias y obligaciones de los órganos del Estado. Específicamente, el derecho constitucional siguiendo a Rosatti (2013):

*“...se ocupa del análisis jurídico de la relación de poder entre el Estado y la sociedad civil abarcando el diseño institucional que surge de esa relación (la arquitectura gubernamental fundamental, con sus órganos y sus competencias)...”* (Rosatti 2013:100).

Por su parte el Derecho administrativo se ocupa de regular la organización de la administración interna de un país determinando las competencias y actuaciones de los órganos de la administración pública:

*“El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno de un país que regula la actuación de las Administraciones Públicas tanto en su aspecto estático (organización administrativa) como en su aspecto dinámico (actuación administrativa de los órganos estatales)”.*

En consecuencia, las competencias Estatales se vinculan al poder del Estado y a la distribución del mismo en los distintos organismos que conforma la estructura gubernamental. Bidart Campos (2006) sostiene que el poder Estatal se ejerce por medio de los hombres y los hombres que asumen esta función conforman los órganos del Estado. El conjunto de órganos del Estado conforman el gobierno y aquí el autor identifica un doble enfoque en los órganos estatales:

*“...a) el “órgano-individuo”, que es la persona física (una o varias) que realiza la función o actividad del poder; b) el “órgano-institución”, como repartición con una determinada esfera de competencia...”* (Bidart Campos 2006, Cap. XXX, párr.9).

Dentro de este esquema, el poder del Estado como: *“capacidad o energía para cumplir los fines del Estado”* (Bidart Campos 2006, Cap. X, párr.4) es uno sólo e indivisible, con un conjunto de funciones y actividades. Lo que se divide son las distintas funciones y actividades que se distribuyen en los distintos órganos estatales a los cuales se les asigna competencias específicas para su ejecución. En otras palabras, a partir del poder Estatal fluyen las funciones y actividades hacia los órganos de gobierno mediante la asignación de competencias.

En el esquema que propone Bidart Campos (2006), se vincula la idea de poder a las funciones y atribuciones que ejercen los órganos estatales y se va acercando al concepto de competencia, definiendo a las mismas a partir de los órganos estatales:

*“El órgano-institución tiene un área de competencia y un conjunto de atribuciones y facultades. La competencia es la asignación de “su” función a un órgano-institución”* (Bidart Campos 2006, cap. XXX, párr.14).

Así mismo, en el Derecho público no se habla de capacidad de los entes como la capacidad que tienen los sujetos en el derecho privado, sino que la palabra se sustituye por la de competencia de los órganos. De esta forma:

*“...la competencia es la medida de la capacidad de cada órgano o ente público. La competencia supone, por tanto una habilitación previa y necesaria para que la entidad o el órgano pueda actuar válidamente* (Guías jurídicas <http://www.guiasjuridicas.es>)

Desde el derecho administrativo Casagne (2002) y Gordillo (2013) también vinculan las competencias a las funciones que desempeñan o ejecutan los órganos del Estado: *“A nuestro juicio la competencia es la aptitud legal que surge del conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos estatales”* (Casagne 2002: 97). Por su parte Gordillo, señala que la competencia es al órgano: *“...su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”* (Gordillo 2013:167)

Cabe señalar, que las conceptualizaciones elaboradas desde el derecho público en torno a las competencias restringen su ejecución y aplicación a los órganos y funcionarios del Estado. Es decir, que desde lo jurídico resulta difícil comprender la asignación de competencias a organismos u organizaciones por fuera de la realidad Estatal. Sin embargo más allá de lo formal y lo establecido en el ordenamiento jurídico, en la actualidad la sociedad civil por intermedio de sus organizaciones ha visto incrementadas sus atribuciones y funciones, ocupando, en ocasiones, áreas de competencias tradicionalmente en manos de los organismos del Estado.

Planteados estos recaudos es necesario avanzar en dos cuestiones que son importantes al tema de las competencias en derecho público. El primero de ellos tienen que ver con la clasificación y los tipos que el derecho público asimila a las competencias

del Estado, y el segundo tema hace referencia a los conflictos de competencias que pueden suceder entre los niveles de gobierno y entre organismos gubernamentales.

En la estructura jurídica argentina, autores como Gordillo (2013), Cassagne (2002) señalan que las competencias pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) En Razón de la materia: se refiere a la tarea o actividad legítimamente asignada por el derecho objetivo (Constitución, ley, reglamento) a los órganos y sujetos estatales. A los órganos se les asigna distintas competencias en función de los distintos servicios sociales que brinda: *“Rige en este ámbito el principio de la especialidad, por cuyo mérito cada órgano o sujeto estatal tiene competencia para realizar todo aquello que se encuentre vinculado al cumplimiento de los fines de su creación y que el ente puede efectuar”*. (Cassagne 2002:99).
- b) En Razón del territorio: referido al espacio geográfico o espacial donde se ejercen legítimamente las competencias. En este sentido para Gordillo tendríamos, según la organización de cada país, competencias nacionales, provinciales y Municipales.
- c) En Razón del grado: se refiere si la competencia fue asignada a los órganos superiores de la estructura jerárquica o ha sido distribuido en distintos órganos. De esta forma en razón del grado puede hablarse de competencia: - Competencia Centralizada; cuando la misma es conferida exclusivamente a los órganos superiores el ente.-Competencia Desconcentrada; cuando se confiere porciones de competencia a órganos inferiores pero siempre dentro del mismo ente o bajo su dependencia. -Competencia Descentralizada; Cuando las competencias se asigna a un nuevo órgano, independiente del órgano central, con personalidad jurídica propia y sus acciones expresan la voluntad del nuevo ente.
- d) En Razón del Tiempo: Cuando la competencia se halla sujeta a un plazo de duración. En este caso la competencia puede ser permanente, temporaria o accidental.
- e) En cuanto a los tipos de competencias Frank (2001) señala que existen dos tipos de competencias; *las exclusivas y las concurrentes*. Mientras que las competencias exclusivas son administradas por un solo ente, las competencias concurrentes requieren para su gestión de la intervención de al menos dos entidades. La principal ventaja de las competencias exclusivas es que para su ejercicio no se requiere de mayor coordinación con otros órganos y además: *“...la transparencia es alta y la responsabilidad frente a*

*los usuarios es directa, lo que fomenta la rendición y el cobro de cuentas (“accountability”). (Frank 2001:16). Por su parte, las competencias concurrentes se requieren en aquellos casos en los cuales la prestación de los servicios sociales – tales como salud, educación, medio ambiente – implican procesos complejos y exigen la generación de las ventajas comparativas que puedan emerger de la gestión de diferentes niveles de gobierno. La ejecución de competencias concurrentes requiere de niveles altos de coordinación tanto entre los niveles de gobierno como de los organismos estatales, de lo contrario: “...se abren las puertas a la descoordinación, la superposición de responsabilidades y los vacíos, entendidos como responsabilidades que ninguna entidad ejerce en la práctica... (Frank 2001:16).*

La distribución de competencias exclusivas y concurrentes entre los niveles de gobierno para el caso argentino queda configurada de la siguiente manera:

**-Competencias Exclusivas:** Tanto nacionales como provinciales. Las primeras son aquellas competencias privativas y delegadas al Estado Nacional por parte de las provincias, por lo tanto, de carácter exclusiva del gobierno nacional. Por su parte son competencias exclusivas de las provincias aquellas facultades conservadas y no delegadas por las provincias al gobierno nacional (Bridart Campos 2006).

**-Competencias Concurrentes:** Son aquellas competencias que pertenecen tanto al estado federal y a las provincias” (Bridart Campos 2006).

En cuanto a los gobiernos municipales, debe destacarse que en el régimen federal argentino cada provincia sanciona para sí su Constitución provincial ajustándose a los principios y garantías que establece la Constitución Nacional, asegurando la administración de justicia y un determinado régimen municipal. Así mismo la autonomía municipal está consagrada en la Constitución Nacional pero la provincia regula su alcance: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (Art. 123 CN)*

Hasta aquí se ha analizado un concepto de competencia, su posible clasificación y los posibles tipos de competencias reconocidos en el derecho público argentino. Resta aún, analizar la forma en que el ordenamiento jurídico regula los conflictos de competencia entendiendo que los mismos, como señala Borja (1997), se suscitan cuando un organismo, o nivel de gobierno, invade las competencias de otro es decir, los conflictos pueden generarse cuando dos organismos de la administración pública adjudican para sí las competencias sobre un determinado asunto – *conflicto positivo-*

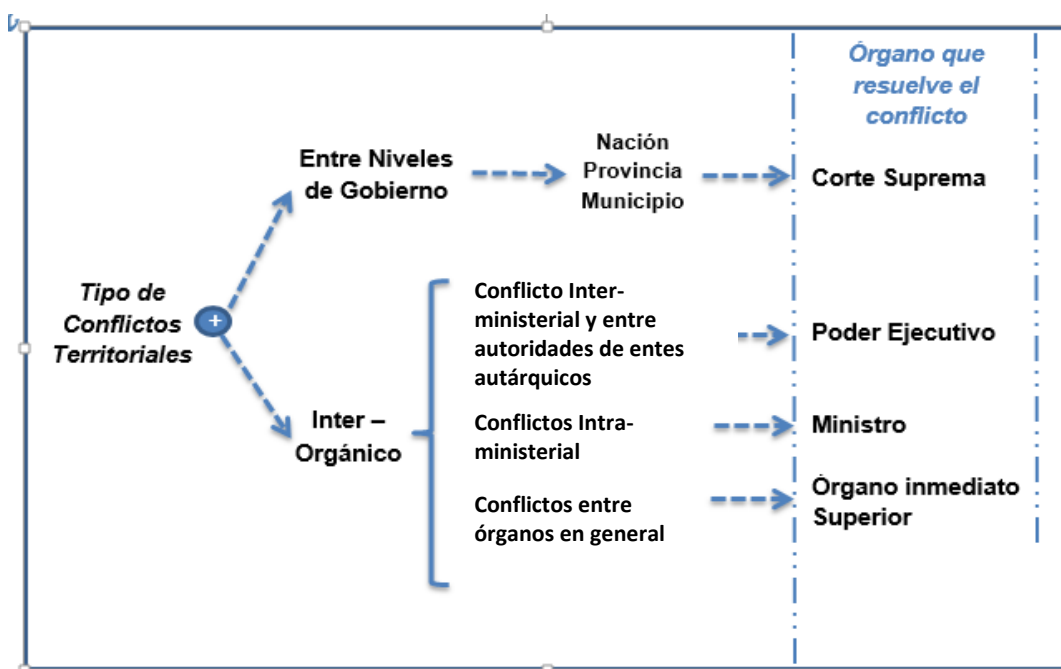
o caso contrario cuando ningún organismo se declara competente – *conflicto negativos*).

Del ordenamiento jurídico Nacional (La Ley Nacional de Procedimiento administrativo) y provincial (Ley 9003/17 de Procedimiento Administrativo de Mendoza), se desprenden los tipos de conflicto de competencias que pueden presentarse: (Ver Fig. N°9).

**a) Conflictos entre niveles de gobierno** → Se genera un conflicto de competencias cuando un nivel de gobierno –Nacional, Provincial o Municipal, invade las competencias asignadas de otro nivel. Este conflicto en el marco del derecho es dirimido por la Corte Suprema de Justicia.

**b) Conflictos Inter-orgánicos** → *El conflicto de competencias se desprende de la contienda de competencias entre distintos entes u organismos estatales que se enfrentan o superponen sus acciones en la gestión del territorio.* Aquí el conflicto puede ser entre sectores dentro de un ministerio, entre autoridades de entes autárquicos, entres distintos ministerios y conflicto entre órganos en general.

**Figura N° 9: Conflictos de Competencias en el ordenamiento jurídico argentino**



Fuente: Elaboración propia en base a Ley N.P.A 19.549 y Ley P.P.A 9003.

En consecuencia, desde el punto de vista jurídico el conflicto de competencias se ve como disfuncional, estático y que inmediatamente habilita los procedimientos adecuados y previstos para disipar la situación conflictiva. Sin embargo, es posible pensar el conflicto como algo más dinámico que puede perdurar generando algunos problemas en la implementación de determinada política. Esta idea la expresa con mayor claridad Entelman (2002), quien parte de criticar la teoría general del derecho<sup>13</sup> que sostiene la idea de que el ordenamiento jurídico constituye un orden coherente y cerrado que rige en toda la sociedad. Bajo este criterio, todas las conductas están clasificadas, o en todo caso tipificadas, como permitidas o prohibidas. Para Entelman, el derecho ha desatendido el conflicto que emerge a partir del choque entre dos conductas permitidas pero *incompatibles*:

*“...Ahora bien, acostumbrados como estamos a pensar el derecho de uno frente a la obligación de otro, nos resulta difícil comprender cómo, en situaciones de enfrentamiento o confrontación de pretensiones incompatibles no prohibidas (conflictos), resulta que podemos sin embargo decir que uno tienen derecho al otro, que también tiene derecho...Por eso cuando ocurre la confrontación entre pretensiones igualmente permitidas pero incompatibles, nos encontramos frente a un problema que carece de solución en el ordenamiento jurídico y en la ciencia del Derecho”.*(Entelman R. 2002: 65)..

Por estas razones Entelman (2002) observa al Derecho como un sistema cerrado en el cuál el conflicto aparece como una anomalía con escasas o nulas posibilidades de perpetuarse en el tiempo. Para Entelman (2002) las limitaciones del derecho están dadas al no poder dar cuenta de la esencia del conflicto, es decir, las respuestas suficientes y acabadas a la confrontación que surge cuando los actores persiguen objetivos que son incompatibles e igualmente lícitos y quedan puestas en evidencia cuando desde la teoría pura del derecho se anuncia la norma o principio de clausura: *“...dada la existencia de un orden jurídico con validez y vigencia en una sociedad determinada, todas las conductas posibles de los individuos que la integran quedan automáticamente clasificadas en dos grandes categorías: conductas prohibidas y permitidas”.* (Entelman R. 2002: 56)...<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>La teoría general del derecho, es una doctrina de orientación empirista que surgió en Alemania y fue calificada de general a fin de diferenciarse de las ciencias jurídicas especiales: *“...mientras estas tenían por objeto el estudio de las distintas ramas del derecho, aquella era algo así como una ciencia general de dichas ciencias especiales, es decir, una síntesis y generalización de los resultados obtenidos por estas disciplinas.”* (Enciclopedia jurídica online: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14>)

<sup>14</sup>El principio de clausura hace posible que el sistema jurídico se presente como un todo coherente y cerrado. Este principio definía, en el derecho privado con fuerza de razonamiento lógico que todo no está



Por lo expuesto, las limitaciones que manifiestan las perspectivas jurídicas para abordar y comprender el problema del conflicto en materia de competencias y en el marco de la política de ordenamiento territorial, parten de la idea de concebir al conflicto como una anomalía a ser resuelta, casi de manera automática, por el ordenamiento jurídico y bajo los procedimientos previstos para los casos específico en los cuales existen conflictos de competencias entre niveles jurisdiccionales o entre distintos organismos del Estado, tal como fue desarrollado en la figura N° 7 de este trabajo.

Planteadas estas condiciones, se entiende la necesidad de estudiar e incorporar enfoques sobre el conflicto de competencias desde perspectivas más amplias que incorpore lo jurídico/normativo junto con dimensiones sociales y políticas, que permitan a su vez percibir al conflicto de competencias como una manifestación más permanente en la política de ordenamiento territorial, dando cuenta de las causas que generan que las tensiones y los conflictos de competencias en esta política persistan más allá de los arreglos jurídicos previstos para su resolución.

### **2.3 El Ordenamiento Territorial desde la perspectiva de las políticas públicas.**

Desde lo teórico metodológico, en este trabajo se analiza la política de ordenamiento territorial vista como una política pública y particularmente, como un conjunto de competencias que deben otorgar legitimidad a la actuación de los actores estatales y no estatales involucrados en el proceso político. Se parte de asumir que efectivamente el ordenamiento territorial está definido como una política pública y en consecuencia es posible analizarlo como un proceso en el cuál, aunque siempre hay avances y retrocesos, la tendencia es ir implementando y agotando una serie de etapas que configuran a la política. Por esta razón es necesario definir previamente que son las políticas públicas y que modelos, enfoques y metodologías, mejor se adaptan al estudio de las tensiones y conflictos de competencias dentro de la perspectiva de las políticas públicas.

Si bien no existe un concepto unívoco en torno a las políticas públicas, de forma general puede decirse que las mismas representan la respuesta del sistema político

---

jurídicamente prohibido, está jurídicamente permitido. Esto permite realizar una tipología de las sanciones y de las, cuáles son las conductas prohibidas y las obligaciones y derechos de cada uno. (Entelman 2002). Para el caso del derecho público y en materia de competencia, la regla similar es que se estipula dos tipos de conflictos de competencias; los positivos y negativos (ver punto 2. De este capítulo).

ante las demandas sociales: *“Representan pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”*. (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2008:38). Así mismo, Lasswell (1992) define a las políticas públicas como: *“...aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos”* (citado por Ejea Mendoza 2006:2). Para Parsons (2007), lo público: *“...comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, por lo menos la adopción de medidas comunes”*. (Wayne, P. 2007: 37). Sin embargo, Meni y Thoening (1992), añadieron hace ya varias décadas otro componente interesante al señalar que todo gobierno realiza un conjunto de intervenciones y que una política pública comprende todo aquello que el gobierno elige *hacer o no hacer* en determinado campo específico: *“Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los -no actos comprometidos- que una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.”* (Meni y Thoening 1992:89).

El supuesto que acompaña a la mayoría de estas conceptualizaciones en torno a las políticas públicas, es que se reconoce la centralidad que ocupa el Estado en el diseño e implementación de las políticas públicas: *“La propia definición de “política pública, aunque con diversas connotaciones, siempre termina reconociendo la centralidad del Estado, que es el dueño del juego, lo abre cuando quiere y hasta donde quiere; es el que define la dirección de los procesos y también su extensión”* (Cueto y Guardamagna,2013:62). Sin embargo, algunos autores fuerzan por relativizar esta visión institucionalista/estatista sobre las políticas públicas y animan la idea de considerar una mayor interacción entre los ciudadanos y las autoridades públicas en la formulación e implementación de las políticas públicas. Ejea Mendoza (2006) se vale de la distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales a fin de señalar, que las políticas públicas deben comprenderse como el conjunto de acciones para resolver problemas públicos a partir de la participación de los grupos sociales afectados, mientras que las políticas gubernamentales se identifican a las acciones propias del gobierno. En palabras de Ejea Mendoza, en las políticas públicas se:

*“...subraya precisamente el carácter público de las políticas, donde lo público no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades a fin de definir las necesidades y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas”* (Ejea Mendoza 2006:4)

Si bien no se considera viable la generación de políticas públicas sin ningún tipo de intervención gubernamental (Aguilar Villanueva 2000), se comprende que al posicionar al Estado como actor central y absoluto en los procesos de las políticas públicas, se corre el riesgo de adoptar modelos de análisis que en nada se corresponden con las dinámicas actuales de la democracia moderna. La crisis de representatividad de los partidos políticos reafirmó el impulso alcanzado por las iniciativas ciudadanas, logrado de esta forma penetrar en el andamiaje jurídico/administrativo del Estado. Cansino (2008) llamó a este proceso sociopolítico como la: “*desestatización de la política*” (Cansino 2008:174) para señalar que el Estado, en las sociedades modernas, está siendo saturado por iniciativas ciudadanas independientes. Subirats (2008) en la búsqueda de una definición analítica sobre las políticas públicas amplía el campo de los actores que intervienen y definen a las políticas públicas, definiendo a las mismas como: “...una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos—cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían - a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo...” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2008:38)

Hay muchas razones que justifican la adopción de una concepción más amplia sobre las políticas públicas que permitan superar una visión de las mismas restringidas a la órbita del Estado. Dentro del mismo campo del OT, referentes nacionales como: Gudiño (2010, 2014, 2015) e internacionales como; Massiris (2012, 2014); João Ferrão (2011); conciben a los procesos de formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial bajo marcos jurídicos e institucionales que propicien una activa participación de la sociedad civil apelando a la noción de gobernanza, que entiende a la misma como :

“ *el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”. (Del Castillo y Méndez 2006, citado por Ejea Mendoza 2006:7)

Ahora bien, el análisis de las políticas públicas surgió a principios de la década del 70 con la finalidad de aportar racionalidad y conocimiento a la administración y gestión del Estado: “...se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas Europeas en la década del 70 como traducción literal del término *public policy* (Subirats 2008:37). A pesar de este corto recorrido, para Roth Deubel (2008) el campo de las políticas públicas ha desarrollado distintos modelos de análisis, los cuales han combinado distintas perspectivas paradigmáticas y teóricas. Los paradigmas que

se reconocen en las ciencias sociales: positivismo/neopositivismo; racionalismo crítico; teoría crítica y el paradigma constructivista, con sus distancias en cuanto a lo ontológico, epistemológico y metodológico, han influido y determinado las características centrales de los distintos modelos de análisis que se reconocen dentro de las políticas *públicas*.

El modelo de análisis más difundido, y seguramente el más popular, ha sido el modelo cíclico de las políticas públicas cuya finalidad es identificar las diversas etapas por las cuales transcurre obligadamente toda política pública a fin de: “trazar un mapa” (Parson 2007:111) o secuencia del proceso de la política. La principal virtud de este modelo es que permite presentar las dinámicas de las políticas públicas con relativa sencillez e ilustrando las distintas etapas: “La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente -influencia del positivismo-” (Roth Deubel 2008:75) La mayoría de los autores, reconoce como etapas de una política las siguientes: a) El problema que da origen a la actuación gubernamental. b) definición y percepción del problema. c) Inclusión en la agenda gubernamental. d) Evaluación de opciones de política. e) Implementación f) Evaluación. (Ver Fig. N° 10)

**Figura N° 10: El ciclo o mapa de una Política Pública**



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Subirats, J. y otros (2008) y Parsons W. (2007).

El enfoque secuencial de las políticas públicas es solo un marco de referencia y la realidad fáctica de las políticas pública es un tanto más compleja, las etapas se superponen y condicionan mutuamente, además como sostiene el Aguilar (1992) para quien el modelo sobreestima la naturaleza racional del proceso: “...*el modelo decisional es con frecuencia contingente, tornadizo, inestable, mala o laxamente estructurado, sin patrón de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas*”. A pesar de estas restricciones, el modelo secuencial permitió el desarrollo de diversas investigaciones especializadas en algunas etapas del ciclo de las políticas, los estudios sobre las etapas de la implementación y la evaluación de las políticas han sido notables permitiendo la elaboración de teorías parciales de cada etapa de las políticas *públicas*.

Se *comprende* que existen distintos modelos de análisis en las políticas públicas y que la adopción de uno en particular implica una mirada simplificadora del complejo proceso de las políticas pública. Puede consultarse el trabajo de *Roth Deubel* (2008) quien expone con claridad los principales modelos de análisis en las políticas públicas y como alternativas al modelo secuencial que aquí se presenta, entre ellos el autor destaca los siguientes: a) Las teorías de la elección racional (public choice theory) en el análisis de las políticas públicas, incorporando los postulados propios de la teoría de juegos y el individualismo metodológico, b) El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de las políticas públicas, desarrollado por Sabatier y Jenkins Smith entre los años 1981-1982, c) los modelos emergentes que introducen al análisis el papel de las ideas y el carácter retórico que se encuentra en toda política pública

Sin embargo, se considera que el modelo secuencial es el que mejor se adapta a la tesis que aquí se presenta y a la concepción de política pública que se ha mantenido, entendiendo a la misma como un proceso político complejo en el cuál intervienen una amplia gama de actores políticos y sociales que implementan una serie de acciones y programas, que pueden ser vistas y analizados como una secuencia, que si bien combina avances y retrocesos, la tendencia es ir implementando y agotando una serie de etapas que configuran a la política como un ciclo o secuencia.

Ahora bien, dados los marcos conceptuales presentados sobre las políticas públicas vale preguntarse: ¿en qué sentido la política de ordenamiento territorial puede entenderse como una política pública? En párrafos anteriores las políticas públicas fueron presentadas como un conjunto de acciones y procedimientos efectuados por los funcionarios públicos (tecnocracia) a fin de dar respuestas a las demandas sociales. Sin importar el sector del gobierno del cual provengan, las políticas públicas tendrán como objetivo central revertir aquellas cuestiones de la realidad social que se muestran

adversas. Otra característica esencial de las políticas pública es su componente racional, ya que las mismas son respuestas racionales al conflicto social: representan un conjunto de estrategias, una selección racional entre diferentes alternativas a fin de generar la mejor respuesta pública.

Más allá de cierta ambigüedad en sus distintas acepciones, la política de ordenamiento territorial puede comprenderse como una política pública, ya que se trata de la respuesta racional y científica del aparato estatal y sus órganos administrativos frente a las demandas sociales generadas por las conflictividades e inequidades en el uso, ocupación y transformación del territorio. Así mismo esta política, busca conciliar el proceso de desarrollo económico con las distintas formas de ocupación territorial, siendo su fin último el de elevar el nivel de vida de la población mediante una distribución y uso sustentable del territorio. A tal fin su propuesta consiste: “...en ordenar las distintas *actividades económicas, los asentamientos humanos, la explotación y uso de recursos naturales, las Infraestructuras y los equipamientos, de manera sustentable y equilibrada en el territorio*”. (Rebolledo Villagra 2010:35).

Si bien la expresión ordenación territorial es polisémica, siempre ha girado en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran. Por lo tanto el ordenar el territorio implica *un*:

*“...conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.” (Gómez Orea, Villarino., Villarino, 2012:4)*

Las diferentes conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial, tienden a resaltar el carácter racional y el papel central que ocupa el Estado, que si bien se sustenta en las expectativas de la ciudadanía auspiciando su activa participación en el proceso, la ejecución de la política es en esencia liderada por los órganos gubernamentales. Para Massiris Cabeza., el Ordenamiento Territorial *implica*:

*“...una disciplina científica, como una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas, entre otras” (Massiris A. 2002:1).*

La Ley N° 8051 en su artículo N° 1 define al ordenamiento como un procedimiento político administrativo:

*“La presente Ley tiene por objeto establecer el Ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial” (Art. 1 Ley 8051).*

La Doctora Gudiño (2010) señala que el Ordenamiento Territorial es una forma de planificación, gestión y una política pública. Así mismo, Aguilar (1989, citado por Massiris A. 2002:2) considera al ordenamiento territorial como:

- Una política de Estado.
- Está contemplada como política a largo plazo.
- Su instrumento básico es a planificación.
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial.
- Tienen como fin último elevar el nivel de vida de la población.

Para Massiris (2002) la falta de unidad de criterios generó planteamientos eclécticos a tal punto que la carta Europea sobre Ordenación del Territorio define al mismo como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política. En el marco de este trabajo, se considera al ordenamiento territorial como una técnica científica, un campo emergente, que se sustenta en una visión sistémica y multidimensional sobre el territorio incorporando conceptualizaciones propias de la teoría de los Sistemas complejos.

En síntesis, el ordenamiento territorial visto como una política pública se presenta como una política ejecutada principalmente por los órganos del Estado, y en donde es posible identificar las diferentes etapas o fases que recorre esta política. (Ver Fig. N° 11). Desde un enfoque cíclico, la primera fase y que da inicio a la política de ordenamiento territorial deviene del surgimiento de los problemas y desequilibrios territoriales que logran ingresar a la agenda de gobierno, ya sea por la presión de los actores afectados por el problema o por la misma acción de los funcionarios de gobierno que resultan interpelados a intervenir sobre las dinámicas territoriales. Una vez instado en la agenda gubernamental esta situación problemática se convierte en un problema público, de carácter prioritario y que deberá ser abordado mediante una política pública de OT. Existen muchos factores que inciden para que un tema o situación problemática

logre, o no, ingresar a la agenda de gobierno entre ellos: la gravedad del problema, la cantidad de población afectada, el papel de los medios de comunicación o la capacidad de organización y de presión de los actores interesados.

Luego de esta fase inicial, se avanza hacia una fase de diseño en la cual se analizan diversas opciones de política y se elabora el marco normativo que funcionará como soporte legal del proceso de ordenamiento territorial. Posteriormente, en la fase de implementación y desde una metodología sistémica se realizan los diagnósticos territoriales de cada subsistema que actúan en el territorio<sup>15</sup> De los diagnósticos territoriales de cada subsistema –socioeconómico, físico natural y el jurídico institucional- se identifican y jerarquizan las problemáticas territoriales. A partir de la integración de la información generada por los análisis de cada subsistema se procede a la generación de medidas correctivas y de desarrollo territorial mediante programas y acciones de gestión que serán incorporados dentro de los Planes de ordenamiento territorial.

La etapa de implementación de la política ordenamiento territorial está determinada principalmente por la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y su ejecución para posteriormente, ingresar a las etapas de evaluación y retroalimentación de la política. En el caso de la Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo de la Provincia de Mendoza el mecanismo establecido de control y evaluación determinados es la auditoría externa, cuya finalidad es determinar el grado de implementación alcanzado por los planes de ordenamiento territorial. Esta etapa cierra el ciclo de política de ordenamiento territorial para su posterior retroalimentación a fin de generar los ajustes necesarios para mejorar el proceso de implementación.

---

<sup>15</sup>La metodología de ordenamiento territorial, desde una concepción sistémica del territorio, identifica tres subsistemas que actúan como unidades complejas en permanente interacción: el subsistema físico natural, el subsistema socioeconómico y el subsistema político institucional.



**Figura N° 11: El ciclo del ordenamiento Territorial visto como una política pública.**



*Fuente: Elaboración Propia.*

## **2.4 Competencias y capacidades estatales para implementar la política de ordenamiento territorial.**

Los estudios recientes sobre gestión gubernamental, comienzan a generar interesantes aportes analíticos sobre las capacidades de los gobiernos para implementar las políticas públicas. Estos estudios parten del supuesto de la existencia de diversos déficit en materia institucional, burocrática y política, que estarían afectando los resultados de las políticas públicas:

*“Las capacidades del aparato estatal están deterioradas, con dificultades en materia analítica y operacional, obsolescencias tecnológicas, deficiencias en sus metodologías y desmotivación de sus recursos humanos...” (Nogueira Martínez R. 2007:28).*

Oscar Oslak (2014), sostiene que la satisfacción de demandas y la solución de los problemas sociales pueden ser atendidas alternativamente por el Estado, por el Mercado, y por la Sociedad Civil. Para el autor, a lo largo de la historia nos encontramos con periodos en los cuales la responsabilidad absoluta para la resolución de la conflictividad social recaía en el Estado, pero la historia también dio cuenta del movimiento pendular hacia otra matriz mercado-céntrica en el cuál el mercado se postula como actor central para brindar las soluciones a los problemas de índole público. El siglo XXI vuelve a ponderar al estado como productor de bienes y servicios sociales, pero está vez acompañado de la sociedad civil:

*“Ya en este siglo, el estado regresó pero, esta vez, de la mano de la sociedad civil, en la medida en que se reconoce un creciente papel de la ciudadanía en el proceso de gestión pública, con lo cual se han echado las bases de una incipiente matriz “socio-céntrica” (Oszlak O. 2014:1),*

Por esta razón Oslak (2014) va a sostener que cualquier sea el actor social que adquiera mayor preponderancia en la gestión pública, sea para la prestación de servicios o establecer nuevas regulaciones, la condición necesaria para una gestión eficaz es disponer de capacidad institucional.

Ahora bien, ¿de qué se trata el tema de las capacidades estatales? La literatura en torno a las capacidades estatales, dan cuenta que se trata de un concepto multidimensional dado que no existe acuerdo sobre las distintas dimensiones y sus indicadores incluidas dentro del concepto capacidades estatales. Entre las principales concepciones trabajadas y recuperadas para esta tesis se define a la capacidad estatal como:

*-“la aptitud de los entes para cumplir su mandato” (Bertranou J. 2013: 8) o como “...los medios para planificar y lograr metas” (capacity is themeans to plan andachieve).” (Bertranou J. 2013:7).*

*-“... poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo*

*y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak O. 2014: 1).*

*“... se entenderá la capacidad estatal como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social...” (Repetto F. 2003: 6).*

De esta forma, el concepto de capacidades estatales queda muy vinculado a las finalidades o metas establecidas por las políticas públicas y de este modo las capacidades adquieren un rasgo instrumental al definirse como los medios necesarios para garantizar el logro de determinados objetivos de políticas públicas. Así mismo, las capacidades son ejecutadas fundamentalmente por parte de los funcionarios del gobierno (tecno-burocracia) que ocupan el aparato ejecutivo junto con los demás poderes ejecutivos y legislativos (Repetto F. 2003:6). Sin embargo, las capacidades estatales son también determinadas por el conjunto de organizaciones público/privadas que interactúan en determinado sector de política pública y que todo análisis o evaluación de capacidades institucionales debería incorporar. Esto último lleva a tener presente la concepción ampliada de capacidades que aporta Huerta (2008) al definir que la misma:

*“...no se limita al aparato organizacional (por ejemplo, al de las agencias gubernamentales), sino que hace alusión al ámbito institucional, es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza.”(Huerta 2008:124).*

Para determinar las capacidades estatales se reconocen dos dimensiones<sup>16</sup>:

- a) Dimensión administrativa que refiere a las condiciones de gestión con las que cuentan las entidades para el cumplimiento de sus fines y objetivos. De esta forma los indicadores de esta dimensión administrativa son: recursos financieros, competencias asignadas, recursos humanos, capacidad de coordinación interinstitucional. (Bertranou 2013, Huerta 2008, Repetto 2003, Rodríguez 2012).

---

<sup>16</sup> *“Por dimensiones, nos referimos a desagregaciones de la capacidad según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas.” (Bertranou J. 2013:21).*

b) Dimensión política que refiere al entorno social, económico y la capacidad para negociar y mantener la autonomía estatal frente a los poderes fácticos que acechan la gestión pública. (Bertranou 2013, Huerta 2008, Repetto F. 2003, Rodríguez 2012). Considera al estado no sólo como aparato burocrático, sino como una arena política en que se procesan intereses e ideologías y refiere al entorno social, económico y la capacidad para negociar y mantener los objetivos de política. (Huerta 2008) De esta forma los indicadores son: legislación, marcos normativos y competencias asignadas, procesos de toma de decisiones, modos o estilos de decisiones vigentes. Grado de participación de los actores sociales y políticos en la formulación e implementación de la política.

Para Bernaza y Longo (2014), no se ha elaborado una lista cerrada de todos los componentes e indicadores que deberían incorporarse en los análisis de capacidades estatales y cada autor, sin bien con bastantes similitudes, adopta un criterio diferente a fin de determinar los indicadores adecuados de la capacidad estatal. Huerta (2008), propone analizar los componentes en tres niveles para analizar las capacidades:

“...*un nivel micro*, referido al individuo y los indicadores pretenden reflejar las habilidades y aptitudes de los recursos humanos dentro de la organización; *un nivel meso* que se centra en la organización y los indicadores pretenden reflejar la capacidad de gestión, y *un nivel macro* de la capacidad referido al entorno político, social y económico de la de la entidad. Los indicadores propuestos para cada uno de los niveles por la autora, no varía en demasía con las propuestas de Repetto F. (2003) y Bertranou J. (2013).

La capacidad estatal resulta determinante para alcanzar los objetivos establecidos en las políticas públicas. Sin capacidad de los organismos para superar las distintas restricciones presupuestarias, técnicas y políticas, difícilmente se alcanzarán los resultados planificados.

En la política de ordenamiento territorial en Mendoza, es pertinente evaluar si el sistema de competencias y las facultades asignadas tanto a los organismos creados por la Ley N° 8051 como así también las facultades asignadas a los gobiernos municipales, pueden efectivamente implementarse es decir; si existe la capacidad estatal para implementar los objetivos de coordinación, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la normativa. Es más, un órgano o cualquier otro actor determinante en la política pública de OT, puede poseer determinadas competencias pero puede no tener

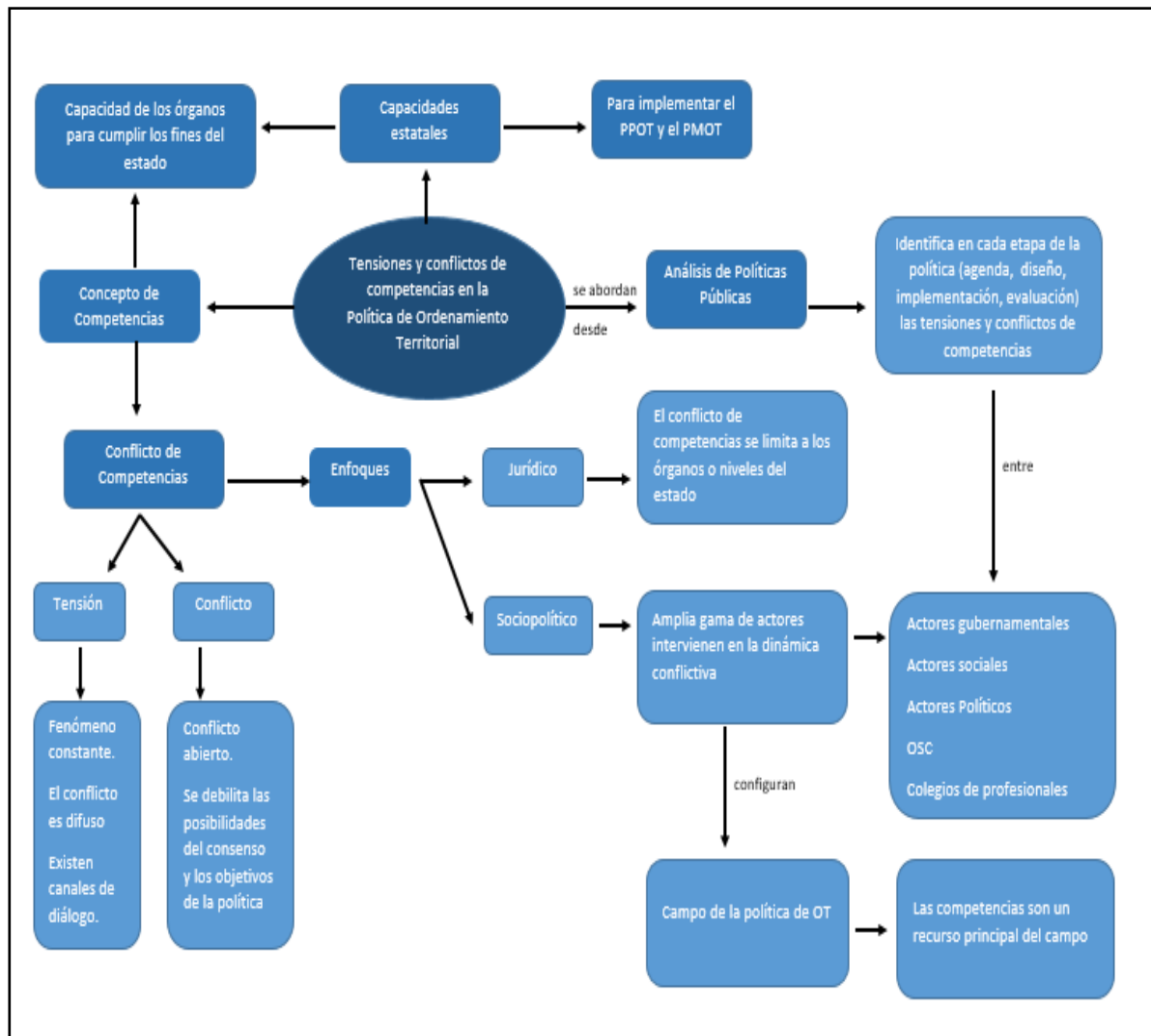
capacidades para implementarla. Es decir que en el contexto del ordenamiento territorial en Mendoza, analizar las competencias estatales puede servir de indicador sobre el estado de situación en el que se encuentran los distintos actores estatales (organismos del estado provincial y los gobiernos municipales), para implementar la política de ordenamiento territorial en Mendoza de acuerdo al marco regulatorio de la Ley N° 8051.

Un análisis sobre las capacidades de los órganos del estado para implementar la política de ordenamiento territorial puede generar, mínimamente dos aportes importantes: en primer lugar va a dar cuenta de los déficit, o de las capacidades necesarias a desarrollar para implementar el OT pero por otro lado, todo el análisis de capacidades en materia de OT, y sobre todo en los gobiernos municipales, puede dar cuenta del alcance desigual del Estado en el territorio en cuanto a sus capacidades para implementar esta política, cuestión que ya había señalado en general por O`Donnell(1993) tiempo atrás, cuando puso en evidencia las diferentes habilidades de control y eficacia en las prestación de servicios por parte del estado en los diferentes territorios.

## **2.5 Metodología para abordar las tensiones y conflictos de Competencias en la política de ordenamiento territorial**

El análisis teórico realizado sobre las tensiones y los conflictos de competencias, las políticas públicas para comprender y estudiar los conflictos y el concepto de capacidades en la gestión vinculados a la propia naturaleza del OT, están sintetizadas en el siguiente modelo de análisis (Fig. N° 12).

**Figura N° 12: Modelo de Análisis de las Tensiones y Conflictos de Competencias en la política de OT**



El modelo de análisis que aquí se presenta, permite identificar las variables e indicadores para el estudio de las tensiones y los conflictos de competencia en la política de OT( Fig. N° 13), las cuales están sintetizadas en el siguiente cuadro:

**Figura Nº 13: Variables, dimensiones e indicadores para el conflicto de Competencias, actores y capacidades en la política de OT**

VARIABLES	Definición conceptual	Dimensiones de la Variable y posibles indicadores
Conflicto de Competencias	<p>Las competencias se vinculan a la capacidad de los distintos órganos para el cumplimiento de los fines y objetivos del estado. Específicamente el conflicto de competencias en el marco de la política de ordenamiento territorial se comprende a partir de dos enfoques: desde un punto de vista jurídico y desde un punto de vista sociopolítico. Desde el primer aspecto el conflicto de competencias se circunscribe a los órganos del Estado y el mismo emerge cuando un organismo o nivel de gobierno invade las competencias de otro. Desde un enfoque sociopolítico los conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial se entienden a partir de una dinámica de interrelación conflictiva de actores más amplios, que comprende no sólo a los órganos del Estado sino también a todos aquellos actores sociales y políticos reconocidos en la política de ordenamiento territorial.</p>	<p>Dos dimensiones en torno al conflicto de competencias:</p> <p>a) Estado de Tensión:  <i>Fenómeno constante, antagonismo anterior al conflicto. En este estado el conflicto es difuso y solapado. Existen canales de diálogos entre los actores en pugna. No afecta el desarrollo de la política</i>  <i>Indicadores: Manifestación por parte de los actores en discordia o enfrentamiento, acciones de hostigamiento, oposición y rivalidad por distintos medios.</i></p> <p>b) Conflicto abierto:  <i>Se afecta el diálogo entre los actores, se pierden posibilidades de consenso</i>  <i>Indicadores: Manifestación por parte de los actores de discordia o enfrentamiento, acciones de hostigamiento, oposición y rivalidad con capacidad de afectar o frenar el desarrollo de la política.</i></p>
Actores de la Política.	<p>Son los actores involucrados en el conflicto de competencias, reconocidos en la política de ordenamiento territorial y con capacidad de incidencia en el desarrollo de la misma. Los actores configuran el campo de la política de ordenamiento territorial que está compuesto por una trama de instituciones, organismos, actores sociales y sus estrategias que tienen como objetivo central apropiarse del principal recurso: las competencias en la política de OT.</p>	<p><i>Actores Institucionales:</i>  Niveles de gobierno y órganos del Estado Nacional, Provincial y Municipal, con competencias jurídicamente asignadas en la política de ordenamiento territorial.  <i>Actores sociales y políticos:</i> Organizaciones de la sociedad civil, universidades públicas y privadas, sectores de la política como partidos de la oposición y del gobierno, con competencias jurídicas asignada y no asignadas pero reconocidos como actores relevantes de la política de ordenamiento territorial</p>
Capacidades Estatales	<p>Las capacidades estatales están vinculada a las finalidades o metas establecidas por las políticas públicas y de este modo las capacidades adquieren un rasgo instrumental al definirse como los medios necesarios para garantizar el logro de determinados objetivo de políticas públicas. Son determinadas por el conjunto de organizaciones público/privadas que interactúan en determinado sector de política pública:</p>	<p>Se reconocen dos dimensiones para determinar las capacidades estatales:</p> <p>A) <i>Dimensión Administrativa:</i>  Refiere a las condiciones de gestión con las que cuentan las entidades para el cumplimiento de sus fines y objetivos. De esta forma los indicadores de esta dimensión administrativa son: recursos financieros, competencias asignadas, recursos humanos, capacidad de coordinación interinstitucional.</p>

	<p><i>No se limita al aparato organizacional (por ejemplo, al de las agencias gubernamentales), sino que hace alusión al ámbito institucional, es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza.”(Huerta 2008:124</i></p>	<p><b>B) Dimensión Política:</b>          Considera al estado no sólo como aparato burocrático, sino como una arena política en que se procesan intereses e ideologías y refiere al entorno social, económico y la capacidad para negociar y mantener los objetivos de política. De esta forma los indicadores son: Legislación, marco normativas y competencias asignadas, procesos de toma de decisiones, modos o estilos de decisiones vigentes. Grado de participación de los actores sociales y políticos en la formulación e implementación de la política.</p>
--	---	---



## CAPÍTULO III

### ***Distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial.***

Desde el análisis de las políticas públicas, el marco normativo de toda política pública es un elemento/recurso determinante para el análisis. Así mismo, dado que las competencias en materia de ordenamiento emergen del ordenamiento jurídico y a su vez dada la centralidad que ocupan las mismas en esta investigación, se optó por aislar el análisis normativo sobre las competencias en este capítulo III, postergando el análisis del resto de los elementos/recursos (actores, estrategias, tensiones y conflictos) de la política pública de ordenamiento territorial para el próximo capítulo de este trabajo.

Esta idea responde principalmente a la estrategia definida para la presentación de este trabajo pero no debe dejarse de lado el carácter mutuamente vinculante de ambos capítulos. Por lo tanto, en este capítulo la intención es identificar y anticipar en la estructura de la Ley N° 8051 posibles escenarios de tensión y de conflictos de competencias, para posteriormente corroborar empíricamente, en el desarrollo del capítulo cuarto, si efectivamente se sucedieron durante el proceso de implementación de la política las situaciones de tensión y conflicto que se anticipaban desde el análisis normativo de la Ley N° 8051 y del sistema de distribución de competencias que allí se determina para la política de OT.

#### **3.1 La distribución de competencias territoriales en el régimen federal argentino.**

*“En nuestro sistema, el deslinde de competencias entre la Nación y las provincias surge de nuestra Constitución Nacional independientemente de la materia de que se trate”* (Sabsay y Di Paola , 2002:140).

La Constitución Nacional en su artículo N° 1, declara que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. La forma

representativa de gobierno expresa el postulado democrático moderno que sostiene que el pueblo gobierna por medio de sus representantes elegidos por sufragio universal. Por su parte, la forma republicana de gobierno expresa aquella vieja idea de Montesquieu sobre la necesidad de equilibrio entre los poderes de una Nación, dividiéndolos y limitándose entre sí, a fin de garantizar la libertad y evitar la opresión. De este postulado, emerge la tríada división de poderes que caracteriza a la mayoría de las democracias modernas; un poder ejecutivo, un poder legislativo, y un poder judicial. Por último, la estructura federal establece tres niveles de gobierno; el Nacional, el Provincial y el Municipal.

Melaj (2014) sostiene que el primer antecedente es la constitución de 1853, inspirada en la constitución norteamericana, que estableció un sistema republicano de división de poderes, un poder federal con un ejecutivo fuerte pero garantizando las autonomías provinciales. Para este autor, la fórmula federal responde a una relación: *“...entre el poder y el territorio, en cuanto el poder se descentraliza políticamente con base física geográfica y territorial”* (Melaj 2014:16). Para Lonigro (2008), el sistema federal de gobierno puede ser definido como:

*“...sistema político que se caracteriza por la descentralización territorial de los gobernantes destacándose la coexistencia, dentro del territorio del Estado, de un gobierno nacional que conduce los destinos de toda la nación y de varios Estados provinciales con gobiernos locales autónomos que ejercen el poder dentro del territorio de las respectivas unidades federativas* (Lonigro 2008, citado por Melaj 2014:16).

Para Pérez Hualde. (2014) el federalismo argentino supone la existencia de relaciones de poder entre los distintos órdenes de gobierno nacional, provincial y municipal. De esta relación de poder se desprenden autoridades, competencias y jurisdicciones. Para el autor, el federalismo argentino es de tipo cooperativo o concertado en el cual las competencias, principalmente las ambientales y territoriales, son complementarias y concurrentes de forma tal que el ordenamiento jurídico incentiva la resolución cooperativa y el trabajo conjunto entre los niveles de gobierno. No lejos de esta idea, algunos autores señalan que en el federalismo argentino son escasos los problemas públicos que se circunscriban exclusivamente a un nivel de gobierno. (Gutiérrez y Alonso 2015, Pérez Hualde 2014, Sabsay y Di Paola 2002).

En la estructura federal argentina, los estados provinciales se encuentran reunidos bajo un gobierno nacional pero manteniendo sus autonomías. El art.5 de la Constitución Nacional, establece que cada gobierno provincial dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios,

declaraciones y garantías consagrados en la Constitución Nacional, y asegurando la administración de justicia y el régimen municipal. Las provincias argentinas conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (art. 121 C.N), tienen la potestad de elegir a sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios provinciales, sin intervención del gobierno federal (art. 122). Esta estructura normativa limita el poder y las facultades del gobierno nacional. Su competencia es de excepción, debe resultar de una delegación expresa por parte de los estados provinciales. Para Melaj Juan (2014), los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121 C.N) y los poderes delegados a la nación son definidos y expresos, tal como lo expresa el art. 75 C.N.

La autonomía de los gobiernos municipales es también consagrada en la Constitución Nacional. El artículo 123 de la Constitución Nacional declara que cada provincia se dará su propia constitución y en la misma se deberá garantizar “*la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. (Art. 123 C.N). Luego de la reforma constitucional del 1994, la Constitución Nacional garantizó la autonomía municipal<sup>17</sup> al habilitar a los municipios a establecer su propia forma de gobierno por medio de la redacción de cartas orgánicas sin embargo, el alcance político, institucional, económico y financiero de dicha autonomía deberá ser determinado por cada constitución provincial. Los alcances de la autonomía municipal en lo institucional, refiere a la posibilidad de que los gobiernos puedan dictar su propia carta orgánica. En lo político, se refiere a la capacidad de elegir sus propias autoridades. En lo administrativo, se refiere a la capacidad para gestionar servicios y organizar su administración y en lo económico financiero, a la capacidad para: “*elaborar su presupuesto, recaudar e invertir sus recursos con independencia de la provincia*”. (Marre y Narrillos 2000:3). En Mendoza, los municipios gozan de *autonomía semiplena* es decir; poseen autonomía política ya que pueden elegir sus propias autoridades sin embargo: “... *carecen de autonomía institucional (carecen de poder constituyente o capacidad para dictar sus propias cartas orgánicas)*” (Marre y Narrillos 2000:3)

Cabe aclarar que la mayoría de las Constituciones provinciales de la República Argentina otorgan la potestad municipal de dictar sus propias cartas orgánicas, garantizado de esta forma su plena autonomía, mientras un limitado número (entre

---

<sup>17</sup>Autonomía es la capacidad de un ente de darse su propia norma... Incluye el concepto de subordinación a un ente superior que puede intervenir si no se cumplen los requisitos o condiciones. En suma, la autonomía denota siempre un poder de legislación, o sea un poder político, que debe ejercerse dentro de lo permitido por el ente soberano. (Iturburu 1999:57)

ellas: Mendoza, Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires) no otorgan esta facultad optando por establecer una ley orgánica de municipalidades en las cuales se determina el alcance de sus facultades. Para el caso particular de Mendoza, es necesario aclarar que la Provincia al no haber reformado en forma integral su constitución desde 1916, no ha actualizado su Carta Magna quedando rezagada en el proceso verificado a nivel nacional y en este sentido, no ha modificado su régimen municipal a fin de garantizar la plena autonomía política y económica con la potestad municipal de dictar sus propias cartas orgánicas como establece el artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporado con la reforma de 1994.

Ahora bien, dada la estructura del federalismo argentino en la cual los estados provinciales se encuentran reunidos bajo un gobierno nacional pero manteniendo sus autonomías cabe preguntarse: ¿qué tipo de competencias en materia de ordenamiento territorial corresponden a cada nivel de gobierno en la Argentina? Para Boullaude G. y Noé G. (2014) el criterio para la distribución de competencias aplicables al ordenamiento territorial es el mismo que establece el artículo 41 de la Constitución Nacional en materia ambiental:

*“...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.* (Art. 41. C.N)

En este sentido, el OT en la estructura jurídica federal Argentina es de tipo concurrente<sup>18</sup> ya que nos situamos frente a competencias que pertenecen tanto a las autoridades nacionales, provinciales y municipales. Cabe mencionar que con la incorporación en el artículo 41 de la cláusula ambiental, se institucionaliza una nueva visión sobre el sistema de competencias entre la nación y las provincias:

*“Es de considerar que a través de este último (cláusula ambiental), el plexo constitucional incorpora una nueva visión sobre el sistema de competencias divisorio entre lo federal y lo local, pasándose de la estricta concepción de que “las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación” al de complementariedad, que exige*

---

<sup>18</sup>En el capítulo II de este trabajo se diferenciaron las competencias exclusivas de las competencias concurrentes, definiendo a estas últimas como aquellas competencias que pertenecen tanto al estado federal y a las provincias, y “reclaman para su ejercicio una *dobles* decisión integratoria” (Bridart Campos 2006:179) entre la nación y las provincias, como por ejemplo para la fijación de la capital federal. (Bridart Campos G. 2006:179). Por su parte, podemos concebir a la complementariedad en materia de competencias como un concepto más flexible y equilibrado entre los niveles de gobierno que exige coordinación y articulación de las políticas territoriales

*la armonización de las políticas ambientales en tanto configurantes de lo territorial* (Anteproyecto Ley Nacional de planificación y ordenamiento territorial , 2012:26)

La interjurisdiccionalidad caracteriza a la mayoría de los conflictos y fenómenos territoriales, impulsando la implementación continua de lo que la doctrina llama facultades concurrentes, estas últimas fueron definidas en el Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial como: “... *noción que remite a los casos en los que los distintos niveles de estatidad - nacional, provincial o municipal-, tienen facultades en la misma materia de política pública y que requieren del esfuerzo conjunto para su resolución*” (Anteproyecto Ley Nacional de planificación y ordenamiento territorial 2012:19).

El carácter concurrente de la planificación territorial del país es expreso en la constitución nacional en su artículo 75; referido a las atribuciones del congreso, y particularmente, en los inc. 18 y 19 donde se establece el carácter concurrente entre nación y provincias sobre aquellas actividades tendientes a promover el desarrollo equilibrado entre provincias y regiones. Esto lo señala Noé y Boullaude (2014) al referirse al carácter concurrente previsto en la constitución para la realización de actividades de fomento y desarrollo:

*"...es importante recordar también en lo referido a fomento que la Constitución ha incorporado la denominada <<cláusula del progreso>> que establece competencias concurrentes, en cuanto corresponden tanto a las autoridades nacionales como a las provinciales.*(Noé y Boullaude 2014:154).

El Inc. 19 del artículo 75 afirma la competencia concurrente entre la nación y la provincia al determinar dentro de la órbita del congreso las facultades para promover aquellas políticas tendientes al desarrollo equilibrado del territorio:

*“Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen” (Art. 75 Inc. 19. C.N).*

Finalmente, Noé y Boullaude (2014) señalan que de la estructura jurídica argentina se desprende claramente las atribuciones de cada nivel de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial:

*"...se concluye que existen competencias tanto de las autoridades nacionales como de las provinciales y municipales para la regulación del ordenamiento territorial.*

*Los mismos órdenes de gobierno cuentan por consiguiente con las atribuciones necesarias para la utilización de las herramientas jurídicas tendientes a la implementación de las políticas y planes de ordenamiento territorial. (Noé y Boullaud, 2014:154).*

En síntesis, puede señalarse que las políticas de los distintos niveles del Estado, nacional, provincial o municipal, son concurrentes en un mismo territorio. Así mismo cada nivel de gobierno posee competencias que le son exclusivas en un mismo territorio, pero en el marco de la política de ordenamiento territorial las facultades son concurrentes y complementarias entre los distintos niveles y por lo tanto se debe procurar la articulación y coordinación de esfuerzos para la resolución de problemas interjurisdiccionales.

En la Fig. N° 14 se sintetizan las principales competencias para cada nivel de gobierno en materia de ordenamiento territorial. Si bien el cuadro se presenta sin pretensiones de exhaustividad, el mismo tiene por objeto ilustrar la concurrencia en la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre los distintos niveles de gobierno haciendo referencia al caso de la provincia de Mendoza.

**Figura Nº 14: Competencias Exclusivas otorgadas a los diferentes niveles de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial.**

Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipales
<p>La Constitución Nacional establece las siguientes competencias territoriales del Gobierno Nacional:</p> <p>-Proveer al crecimiento armónico de la Nación, el poblamiento de su territorio. Promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. (Art. 75 inc.19 C. N).</p> <p>-El congreso nacional tiene la potestad de dictar: 1) código civil, en el mismo se establecen las obligaciones referidos al suelo. 2) código de minería, incluye el régimen de hidrocarburos. 3) Código penal, en tal sentido existen normas ambientales que establecen infracciones penales. 4) La Ley Nacional de Catastro Nº 26.209, en cuanto determina entre las finalidades del catastro territorial el conocimiento de la riqueza territorial y su distribución (Art.75 inc. 12).</p> <p><b>-Art. 41:</b> Corresponde a la Nación dictar normas de presupuestos mínimos de protección del ambiente siendo las provincias las encargadas de complementarlas. Se desprende que es facultad de las provincias las normas vinculadas al buen uso del territorio y las políticas de OT</p>	<p>El Gobierno Provincial a partir de la constitución de la provincial y la ley de protección ambiental 5961 , tienen las siguientes competencias en materia de (OT)</p> <p><b>Constitución Provincia de Mendoza</b></p> <p>Art 1º -. Establece al patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado Provincial sobre los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, como así también toda otra fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa, situada en subsuelo y suelo.</p> <p>-Corresponde a las provincias el ejercicio del poder de policía de reglamentar, en su ámbito territorial, todo lo referido a la protección de los distintos recursos naturales, pudiendo adherir a las normas nacionales, convirtiéndolas en derecho local.</p> <p><b>Corresponde al poder legislativo:</b></p> <p>Art. 99: Legislar sobre organización de las municipalidades y policías.</p> <p>Determinar las divisiones territoriales para el régimen administrativo de la Provincia</p> <p><b>Ley de Protección ambiental Nº 5961.</b> El gobierno de la provincia y en coordinación con los organismos pertinentes tiene a su cargo la gestión ambiental de la provincia de Mendoza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-informe ambiental</li> <li>- control evaluaciones de impacto</li> <li>- educación ambiental</li> </ul>	<p>De la Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1079; los municipios conservan, entre otras facultades, las siguientes competencias en materia de OT:</p> <p><b>Constitución Provincia Mendoza.</b></p> <p><b>ART. 197</b> - La administración de los <i>intereses y servicios locales</i> en la capital y cada uno de los departamentos estará a cargo de una municipalidad compuesta de un departamento Ejecutivo y otro deliberativo.</p> <p><b>Art. 199</b> - La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento. <b>Inc. 6.</b></p> <p><b>Art. 200</b> - Atribuciones inherentes a las municipalidades: <b>Inc. 3</b> Tener a su cargo <i>el ornato y salubridad...</i> y la vialidad pública, respetando las leyes que dicte la Legislatura sobre la materia.</p> <p><b>Ley orgánica de Municipalidades</b></p> <p>Gestión sobre los bienes de uso público municipal, como ser: plazas, calles, caminos, puentes, calzadas, paseos públicos...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Determinar el o los radios urbanos del Municipio. Art. 71 inc. 8</li> <li>-Regular el uso y ocupación del suelo mediante los códigos de edificación.( Art, 75 inc., 1)</li> <li>- Planificar y mantener la vialidad urbana determinando la construcción de puentes, caminos, desagües y calzadas, en cuanto no afecte lo dispuesto por leyes nacionales y provinciales.</li> <li>-Gestionar la limpieza del municipio, los servicios de barrido y riego de las calles y aceras y tratamiento de residuos urbano</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia en base a la Constitución de la República Argentina, Constitución de la Provincia de Mendoza, Ley de Protección ambiental Nº 5961, y Ley Orgánica de Municipalidades 1079

### **3.2 La Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en Mendoza: Ley N° 8051 y la distribución de competencias que establece.**

La política de ordenamiento territorial en Mendoza, tiene como soporte normativo la Ley N° 8051 sancionada en Mayo del 2009. Al igual que la ley General de Ambiente N° 25.675, presenta un esquema de ley marco en el cual se establecen los presupuestos a incorporar en los diferentes instrumentos de planificación territorial ya sea; el Plan Estratégico Provincial, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), los Planes Municipales de ordenamiento territorial (PMOT), Planes Metropolitanos y demás planificaciones sectoriales. Esta ley marco para la protección del territorio y la planificación de sus usos tiene como objetivo central imponer las condiciones necesarias para establecer el ordenamiento territorial como política de Estado para el gobierno Provincial y Municipal (Art. 1 Ley N° 8051).

La Ley N° 8051 contiene una gran cantidad de artículos destinados a dar forma a un modelo de gestión del territorio de carácter holístico, integral y transversal. La normativa propone superar la tradicional toma de decisiones de carácter sectorial y fragmentado en las cuales los objetivos de política no se encuentran debidamente coordinados, generando verdaderos obstáculos en la efectividad de las políticas territoriales. Para ello, la ley promueve procesos de integración y coordinación vertical (entre niveles de gobierno Nación, Provincias, Municipios) y horizontal (entre unidades o sectores dependientes de una misma jurisdicción) pero a su vez, se incorpora al proceso de toma de decisiones al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil. Así lo establece el artículo 4, en uno de sus puntos fundamentales, al señalar entre los objetivos generales de esta ley:

*“Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias” (Art. 4. Ley 8051).*

La Ley provincial de ordenamiento territorial y usos del suelo Ley N° 8051 del 2009, cuenta con 12 capítulos, 73 artículos y tres anexos que hacen referencia, a las definiciones contenidas en la ley (anexo1), a los criterios adoptados (anexo 2), y a los



principios, disposiciones y normas asociadas a la 8051 (anexo 3). En la FIG. Nº 15 se sintetizan el contenido de los 12 capítulos que sustentan la estructura de esta normativa:

**Figura Nº 15: Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza. Síntesis del Contenido.**

Capítulo	Título	Contenido Básico
1	DISPOSICIONES GENERALES PARA EL OT EN LA PROVINCIA DE MENDOZA	Objeto y fines del OT. (Art. 1). Principio de Orden público (Art. 2). Objetivos generales y específicos (Art. 3 y 4). Prohibición a las excepciones (Art.).
2	DE LOS INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	-Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza. -El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial. Planes Municipales de OT. -Plan Ambiental Provincial -- El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial - El Plan de OT Metropolitano para el Gran Mendoza- Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros- -Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros. - El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial. - La Evaluación del Impacto Ambiental y territorial. - La Auditoria Externa de Impacto Territorial.- La Evaluación Ambiental estratégica. - Criterios, metodologías y procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes. - Plazos e incumplimientos.
3	DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN PROVINCIAL DE OT	-Responsables de la Elaboración y contenidos básicos del plan.
4	DE LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES DE OT	-Responsables de la Elaboración y contenidos básicos de los planes municipales. - Programas Interjurisdiccionales
5	CONSIDERACIONES COMUNES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	-Indemnizaciones por aplicación de la ley. - De la planificación y concesión de servicios públicos en concordancia con los planes de OT. - Casos especiales de intervención provincial. - Modificaciones a los planes de ordenamiento. -De los vínculos con el plan ambiental. - De los planes sectoriales actuales y futuros.
6	DE LOS RECURSOS DE INFORMACIÓN Y LOS SISTEMAS DE	Sistema de información ambiental y Sistema de información territorial.

	EVALUACIÓN A UTILIZAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos del Sistema de información ambiental y territorial.</li> <li>-De la evaluación de impacto ambiental. Implementación de la evaluación de impacto ambiental.</li> <li>-Auditoría externa de impacto territorial</li> </ul>
7	DE LOS SUJETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Competencias del Nivel provincial y Municipal.- Autoridad de aplicación (Secretaría de Ambiente y OT y los Municipios).</li> <li>-Competencias del CPOT y la APOT</li> </ul>
8	DE LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivo de la participación social.</li> <li>- Publicidad.</li> <li>- Consulta Pública.</li> <li>- Participantes.</li> <li>-Convocatoria.</li> <li>- Modalidad y Plazos.</li> <li>- Audiencias Públicas.</li> <li>- Articulación con la Ley 5961.</li> <li>- Acción de amparo.</li> </ul>
9	DEL FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA EL OT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presupuesto ordinario.</li> <li>-Recursos con afectación específica.</li> <li>-Administración del fondo especial.</li> </ul>
10	DE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS Y TRIBUTARIAS PARA EL OT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación interministerial</li> <li>- Captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión.</li> <li>-Programas de promoción de actividades económicas.</li> <li>-Obra pública.</li> <li>-Prioridades de inversión.</li> <li>-Valuación fiscal de los bienes inmuebles.</li> </ul>
11	DEL REGIMEN DE PENALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridad de aplicación y reglamentación del régimen sancionatorio.</li> <li>- Incumplimiento o mora en la reglamentación</li> <li>-Multas.</li> <li>-Sanciones accesorias.</li> <li>-Responsabilidad compartida.</li> <li>-Funcionarios públicos.</li> <li>-Otras sanciones.</li> <li>-Daño ambiental.</li> <li>-Denuncias administrativas.</li> </ul>
12	DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vigencia de la Ley 4341.</li> <li>-Vigencia de la Ley 5804.</li> <li>-Plazo para la reglamentación.</li> <li>-Promulgación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia en base a la Ley 851/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

La Ley N° 8051, es una norma extensa y compleja en la cual se define un sistema de competencias exclusivas y concurrentes entre los niveles de gobierno provincial y municipal para la gestión del territorio. En el capítulo segundo de este trabajo se menciona que mientras las competencias exclusivas son administradas por un solo ente o nivel de gobierno, las competencias concurrentes requieren para su gestión de la intervención de al menos dos entidades, lo que hace imprescindible la generación de adecuados y mecanismos de coordinación entre los organismos intervinientes. La figura N° 16, da cuenta que las facultades asignadas a los niveles de gobiernos provincial y municipal dentro de la política de OT, son en su mayoría competencias de carácter concurrente lo que obliga a la coordinación y articulación entre las políticas territoriales provinciales y municipales.

**Figura Nº 16: Competencias concurrente y exclusivas entre niveles de Gobierno Provincial y Municipal. Ley 8051/09**

		NIVELES DE GOBIERNO	
		PROVINCIAL	MUNICIPAL
TIPOS DE COMPETENCIA	EXCLUSIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer la política de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés Provincial.</li> <li>-Promover la participación ciudadana en el OT</li> <li>-Establecer las competencias de las entidades públicas involucradas en función del ordenamiento territorial, atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Formular y adecuar los PMOT al plan provincial.</li> <li>-Promover la participación ciudadana en el OT</li> </ul>
	CONCURRENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer normas básicas en materia de disposición, preservación y uso de los recursos naturales, zonificación industrial y agrícola.</li> <li>-Planificar formas de uso del suelo de acuerdo con su aptitud de uso, capacidad de carga y posibilidades de sustentabilidad.</li> <li>-Establecer los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades</li> <li>-Establecer los lineamientos del proceso de desarrollo rural provincial.</li> <li>-Orientar la localización de grandes proyectos de infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificar y orientar el uso del suelo en las áreas urbanas, complementarias, rurales, no irrigadas y naturales del territorio de su jurisdicción.</li> <li>- Orientar los programas o proyectos específicos en armonía con las políticas nacionales, el plan provincial, los proyectos de los municipios vecinos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Ley 8051

Dado el carácter concurrente de las competencias en la política de ordenamiento territorial, la normativa establece que corresponde a la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial junto a los municipios, como autoridades de aplicación de la ley, perfeccionar los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno provincial y municipal definiendo:

...los objetivos esenciales del Ordenamiento Territorial en el ámbito de su competencia, perfeccionar la articulación territorial dentro de la Provincia impulsando y fomentando la coordinación entre el Estado Provincial y los municipios en el trazado de las políticas de desarrollo territorial, garantizando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias mediante la información, la preservación del derecho de iniciativa y propiciando la solución concertada de diferencias y conflictos” (Art. 39. Ley 8051).

Para el cumplimiento de estas funciones la Ley decreta la siguiente organización: La creación del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). (Ver Fig. Nº 17). Estos mecanismo institucionales, buscan no sólo coordinar las políticas territoriales sino también generar espacios para la resolución de posibles tensiones y conflictos en las competencias asignadas entre los niveles provincial y municipal en la implementación de la política de ordenamiento territorial.

**Figura Nº17: Composición y competencias de los organismos creados para el OT en Mendoza.**

<p><b>Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial</b></p>	<p><b>Composición</b> Organismo desconcentrado del Poder ejecutivo provincial, en el ámbito de la Secretaría de ambiente y OT. Composición: 1 Presidente y 6 vocales. El poder ejecutivo elegirá un candidato de una terna propuesta por CPOT y lo elevará a la cámara de Senadores Provincial para su acuerdo. Los vocales: uno por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta del sector científico y dos por los municipios.</p> <p><b>Competencias Asignadas</b> Elaborar los proyectos de planes de OT y someterlos a consideración del CPOT. Implementar la evaluación ambiental estratégica de los planes. Promover la participación ciudadana</p>
<p><b>Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial</b></p>	<p><b>Composición</b> El consejo estará formado por: 1 Representante de cada uno de los ministerios y secretarías del PE. 1 representante del Dpto. Gral. de irrigación. 1 representante por cada uno de los Municipios. 1 representante de las organizaciones de Usuarios por cuenca hidrográfica. Cinco representantes de las universidades e instituciones académicas. Cinco representantes de las ONG vinculadas a la materia.</p> <p><b>Competencias Asignadas</b> Dictamina sobre los informes finales de los proyectos, programas o planes de OT elaborados por la Agencia. Propone e identifica conflictos territoriales, aprueba los informes de auditoría y establece recomendaciones. Propone directivas de e instrucciones de OT para reparticiones y organismos públicos provinciales y nacionales.</p>

Fuente: Elaboración Propia en base a la Ley 8051/09.

### **3.3 Tensiones y conflictos latentes en la distribución de competencias en la Ley N° 8051.**

Como se señaló en el análisis normativo realizado en el punto 3.2, es competencia del Poder Ejecutivo Provincial a través de la Secretaría de Ambiente y OT, de la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). En el PPOT, se establecen los ejes rectores de la política territorial en la provincia y a partir de los cuales deberán configurarse los planes municipales de ordenamiento territorial. En el Artículo 21 de la Ley N° 8051, se destacan los contenidos básicos a incorporar en el PPOT y entre los cuales se destacan:

- *Crear y establecer las grandes directrices territoriales, para sustentar las acciones del desarrollo social, económico, político y la preservación de la biodiversidad del ambiente...*

- *Definir las zonas homogéneas, heterogéneas y de interfaces en relaciones de compatibilidad, complementariedad e incompatibilidad entre usos del suelo y externalidades conflictivas. (Art. 21 inc. d)*

- *Fijar los lineamientos y directrices necesarias para propender al desarrollo equilibrado de los centros urbanos del interior de la Provincia, con especial referencia a la protección de los suelos productivos, ocupación eficiente del espacio, equipamiento y servicios públicos y administrativos. (Art. 20 inc. h)*

Para el conjunto de los gobiernos municipales queda el desafío de formular y adecuar los planes municipales de OT al plan provincial. Para ello, los gobiernos municipales deberán reestructurar aquellas competencias que venían ejerciendo de manera exclusiva, y que en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079, se asigna a los municipios facultándolos a regular el uso y ocupación del suelo mediante los códigos de edificación, las zonificaciones (mediante las cuales se establecen los usos del suelo permitidos en función de las distintas actividades humanas), los criterios para determinar áreas urbanas, complementarias o de inter-fase, áreas rurales y los criterios de densidad poblacional determinados para cada área (Art. 75 inc., 1 Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079).

A partir de la sanción de la Ley N° 8051 y la implementación del Plan provincial de OT, los gobiernos municipales deberán adoptar criterios uniformes e incorporarlos a los planes municipales:

*“mediante la utilización de un lenguaje común en lo que respecta a la caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes,*

*indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información y sus tratamiento respectivo". (Art. 11 de la Ley N° 8051).*

Por su parte, el reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial<sup>19</sup> establece que dentro del Plan Provincial de OT, se determinarán los criterios técnico-científicos tales como: aptitud del suelo, capacidad de carga, delimitación de áreas y zonificación. En cada uno de estos criterios, el reglamento del Plan Provincial de OT, determina la distribución de competencias que corresponde para el nivel de gobierno provincial y municipal (Ver Fig. N° 18).

**Figura N° 18: Competencias provinciales y municipales en la determinación de los criterios científicos y técnicos a incorporar en los Planes de Ordenamiento Territorial**

<b>Criterio técnico científico</b>	<b>Concepto</b>	<b>Competencia nivel Provincial</b>	<b>Competencia nivel Municipal</b>
Determinación de la aptitud del suelo	Es una medición de la sensibilidad del soporte físico-biológico para receptor una actividad o uso (urbano, petrolero, Residencial, industrial, etc.), teniendo en cuenta los riesgos a los cuales puede estar sometida la población y los costos internalizados.	La metodología para definir la aptitud del suelo debe ser elaborada dentro de los programas que integran el PPOT	Los Municipios deberán incluir la metodología adoptada en el PPOT en los planes municipales para definir la aptitud del suelo en sus planes Municipales.
Determinación de la capacidad de Carga	Indica el tamaño máximo de población que el ambiente puede soportar y la forma que cada área puede utilizarse sin que el ecosistema sufra alteraciones significativas. <sup>20</sup>	La metodología debe ser elaborada dentro de los programas que integran el PPOT	Los Municipios deberán incluir la metodología adoptada en el PPOT en los planes municipales para definir la capacidad de carga.

<sup>19</sup>El Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial fue aprobado por el Consejo de Ordenamiento Territorial (CPOT) en el mes de Marzo de 2014.

<sup>20</sup> "Su determinación es fundamental para cumplir con una de las premisas del desarrollo sustentable: la tasa de explotación o uso de los recursos, no debe superar a las tasas de recuperación o regeneración". (2013, Propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial - CONICET – UNCUYO)

Clasificación del Territorio	Son los límites espaciales, divisiones del territorio conforme a una multiplicidad de criterios. La ley 8051 clasifica al territorio en Oasis (áreas urbanas, rurales y complementarias) y las zonas no irrigadas (áreas rurales, de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos y áreas naturales)	Está cargo del gobierno provincial y definida en el PPOT, ya que su ámbito de competencia es el territorio de Mendoza	-----
Zonificación	Es un Instrumento de regulación y control de los usos del suelo	El PPOT debe establecer criterios generales a fin de evitar incompatibilidades y conflictos interjuridiccionales	La zonificación es competencia Municipal. Debe ser aprobado por ordenanza e incorporada a los planes Municipales de OT y adoptar los criterios Gral. Establecido por el PPOT
Criterios para delimitar áreas urbanas, interface y rurales	La delimitación de las áreas urbanas, interface y rurales deberá ajustarse a criterios técnicos científicos desarrollados a nivel internacional o provincial.	El CPOT establecerá las directivas e instrucciones complementarias, a los criterios establecidos en el PPOT, para la delimitación de las áreas.	Los municipios deberán aplicar en la zonificación los criterios para la delimitación de sus áreas urbanas, interface, rurales y áreas sujetas a especiales
Instrumentos Económicos	Estos instrumentos conforman un sistema de incentivos para el equilibrio y la equidad territorial. Entre ellos; un impuesto inmobiliario adecuado al valor del suelo, la definición de la unidad económica mínima rural <sup>21</sup> y sustentable, participación en las plusvalías urbanas, entre otros.	El PPOT establecerá los criterios técnicos-científicos para la aplicación de los instrumentos económicos.	Los instrumentos deberán ser incorporados a los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) y vinculados a las zonificaciones municipales.

<sup>21</sup>Se define como Unidad Económica Mínima (UEM), a la extensión de tierra necesaria para permitir la vida decorosa de una familia y asegurar el desenvolvimiento de la empresa admitiendo la intervención de mano de obra extra familiar en una proporción prudente. (2013, Propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial - CONICET – UNCUYO



Instrumentos de Gestión, ejecución, control de la gestión, coordinación y complementación	Tienen como finalidad la puesta en marcha, ejecución, seguimiento y control de los usos del suelo y ocupación del territorio y los resultados alcanzados. Por su parte los instrumentos de coordinación tienen como objetivo la complementariedad entre la acción territorial de la provincia y los municipios.	El PPOT establecerá los instrumentos de gestión y coordinación.	Los PMOT, deberán elaborar instrumentos de gestión y coordinación. Los mismos, deberán guardar relación con los instrumentos establecidos en el PPOT.
---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

Como ilustra la figura N° 18, los criterios científicos y técnicos a definir están expresamente determinados y establecidos en la Ley N° 8051 y el Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. La adopción de estos criterios implica una verdadera reestructuración del nivel municipal en cuanto a su forma de regular y planificar su territorio. Sobre este punto es posible prever situaciones futuras de tensión y de conflicto entre los niveles de gobierno provincial y municipal, si la APOT y el CPOT, no logran una efectiva coordinación de las políticas territoriales entre los niveles de gobierno provincial y municipal.

Otra situación que puede anticipar tensiones o conflictos de competencias en la implementación de esta normativa, está dada por la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones territoriales como innovación que propone la normativa. Claramente, el espíritu de la Ley promueve una planificación integral del territorio y para ello es necesario incorporar en el proceso de toma de decisiones a todos los sectores estratégicos en materia de ordenamiento territorial; la sociedad civil junto al sector privado como actores estructurantes de las dinámicas territoriales. En el artículo 3 de la ley 8051 se establecen los objetivos generales vinculados a las estrategias de coordinación y participación ciudadana:

*“Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación ente la provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas del desarrollo territorial, garantizando de la participación ciudadana”. (Art. 3, Ley 8051)*

“Lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los planes de Ordenamiento Territorial.” (Art. 3, Ley 8051/09)

Sin embargo, la Ley Nº 8051 no se limita a lo declarativo y propone mecanismos específicos para garantizar los procesos de la gobernanza territorial. La participación ciudadana está garantizada en los instrumentos de planificación del territorio que la normativa evoca en las diferentes instancias y niveles del proceso de implementación de la política. La participación ciudadana deberá sustentarse en una opinión pública informada y será la autoridad de aplicación de esta ley la encargada de difundir en forma pública y gratuita la información pertinente al ordenamiento territorial en Mendoza (Art. 44 Ley 8051/09) e implementar los mecanismos de consulta y audiencia pública (Art. 44 y 48. Ley Nº 8051/09). En la figura Nº19, se mencionan los instrumentos de planificación establecidos por la normativa y las formas de participación ciudadanas previstos en cada uno de ellos.

**Figura Nº19: Instrumentos de planificación territorial y mecanismos participativos en la Ley Nº8051**

Plan Estratégico de Desarrollo (PED)
Se conforma el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo integrado por intendentes Ministros de la corte. Superintendente General de Irrigación, Ex gobernadores. Representantes de partidos políticos y representantes del sector de Ciencia y técnica, universidades y Organizaciones Vinculadas al territorio. El (PED) , será elaborado teniendo en cuenta todos los mecanismos que aseguren una amplia participación social (Art. 9)
Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT)
El poder ejecutivo a través de la agencia provincial de OT es el responsable de la elaboración y coordinación del (PPOT) .Aprobación: Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. Luego requiere aprobación por Legislatura Provincial previa <i>convocatoria a audiencia pública</i> . En el art. 21 de la ley se establece que el plan debe contener una metodología clara de participación ciudadana.
Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT)
Elaboración por parte del Ejecutivo Municipal. Aprobación: El consejo deliberante de cada Municipio por medio de Ordenanza Municipal, previa convocatoria <i>audiencia pública</i> . Deberá elaborarse en el plazo de 12 meses de aprobado el Plan Provincial de ordenamiento territorial Realización y actualización cada 4 años del diagnóstico del plan Municipal. El Art. 23 declara que la participación ciudadana deberá garantizarse en todo el proceso.

<b>Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIT)</b>
La autoridad de aplicación constituirá un sistema destinado a recopilar, procesar y difundir la información necesaria para elaborar, ejecutar, control y seguimiento de los planes de Ordenamiento Territorial. Autoridad de Aplicación: Agencia Provincial de OT junto con organizaciones públicas, científicas y de la sociedad civil que conformen voluntariamente la red de información ambiental y territorial
<b>Evaluación de impacto Ambiental y Evaluación de impacto territorial</b>
El poder ejecutivo deberá incorporar a la evaluación de impacto ambiental, la identificación y valuación de las consecuencias geográficas, sociales y económicas que puedan causar las acciones o proyectos en el equilibrio territorial, la equidad social y el desarrollo sustentable; a los efectos de implementar la Evaluación de Impacto Territorial. El art. 35 establece que el ejecutivo Provincial deberá efectuar con una periodicidad máxima a dos años, una auditoría Externa de Impacto territorial, realizada por Universidades o Institutos especializados (no podrán ser los mismos actores que forman parte del Consejo Provincial de OT). Esta auditoría será ejecutada bajo la modalidad de consultoría externa y tiene como objetivo medir los efectos e impactos de la ejecución de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial en el logro del modelo deseado
<b>Consulta Pública</b>
El mecanismo de la consulta pública tiene por objeto garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación forma parte de las diferentes etapas del proceso de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente del procedimiento de EIT (Evaluación de Impacto Territorial). Art. 44
<b>Audiencia Pública</b>
Con un plazo no mayor a diez días de terminada la consulta pública, la autoridad de aplicación deberá convocar a Audiencia Pública a fin de resolver y someter a la ciudadanía aquellos temas trascendentes en materia de OT (Art. 48).
<b>Auditoría Externa de Impacto Territorial</b>
El procedimiento de auditoría externa deberá ser realizarlo Universidades o institutos especializados en Ordenamiento Territorial. No podrán intervenir los representantes del Sector Científico Técnico de la Provincia ni de Universidades que integren el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, ni la Agencia Provincial Su objeto es evaluar los impactos generados por la instrumentación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial y sus Programas y Proyectos. (Art. 35).

Fuente: Elaboración Propia en base a la Ley N°8051.

Tanto en los instrumentos de planificación (el Plan Estratégico, el Plan Provincial de OT, los Planes Municipales de OT, el sistema de información territorial, la evaluación de impacto Ambiental y Evaluación de impacto territorial, audiencia pública, consulta

pública y la auditoría externa de impacto territorial) y en los organismos creados para la implementación del OT (Agencia y Consejo), la incidencia y el espacio de poder otorgado a la sociedad civil es muy importante en la estructura normativa. Dentro de los organismos de la sociedad civil el lugar asignado al sector científico y técnico, junto a las universidades, es por lo menos destacado frente a las demás organizaciones. Las competencias asignadas a estos sectores dentro de la política de ordenamiento territorial provincial son centrales, tanto en la Agencia de Ordenamiento Territorial, como así también en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial.

Bajo este marco normativo, si en la implementación de la política de OT se advierte una baja apropiación de los mecanismos participativos, es decir si los mismos no garantizan una adecuada incidencia en los procesos de decisión, pueden derivarse tensiones y conflictos en caso de no existir voluntad política para implementar realmente los mecanismos participativos que permitan el ejercicio efectivo de las competencias asignadas a la sociedad civil. Además, la incorporación de diversos sectores en la toma de decisiones requiere de mayores capacidades para la generación de consenso y solución concertada de diferencias y conflictos.

Desde el análisis normativo que se ha efectuado, se logra identificar dos situaciones latentes de tensión y de conflicto que pueden emerger al implementarse el complejo sistema de coordinación de competencias establecidas en la Ley N° 8051. En el primero escenario, las situaciones de tensión y conflicto pueden suceder entre las competencias asignadas a los niveles de gobierno provincial y municipal. Dadas las competencias asignadas a los gobiernos municipales de formular e implementar los planes municipales de OT, deberán reestructurar aquellas competencias de carácter exclusivo, y que en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079, se asigna a los municipios facultándolos a regular el uso y ocupación del suelo mediante los códigos de edificación y las zonificaciones, y adecuarlos a los criterios técnicos científicos que establezca el plan provincial de OT. Esta adecuación puede significar la generación de tensiones y conflictos entre los niveles de gobierno si no existen los consensos adecuados para coordinar estas competencias complementarias.

En el segundo escenario, las tensiones y conflictos emergen del ejercicio de las competencias asignadas a los actores de la sociedad civil. El soporte normativo de esta política, Ley 8051/09, al establecer un sistema de gobernanza para la toma de decisiones en materia de OT, exige la capacidad de los organismos gubernamentales para coordinar y generar los consensos adecuados entre una amplia gama de actores reconocidos por la ley en esta política, y en los cuales los intereses resultan muchas

veces difíciles de consensuar y de articular. Por su parte, si bien la Ley reconoce competencias a una gran cantidad de actores públicos y privados, no determina con precisión que competencia debe primar sobre otra en caso de que existan disidencias entre los actores, ni el grado de alcance de las competencias asignadas a los organismos y organizaciones no gubernamentales, las cuales de por sí poseen lógicas disímiles a los órganos del Estado. Esto último evidencia que las lógicas del Estado y de la sociedad civil pueden perfectamente entrar en coalición generando impactos no deseados, tensiones y conflictos, en el desarrollo posterior de la política de OT

Además, hay que resaltar del análisis normativo, que si bien la Ley N° 8051 promueve un proceso participativo para la gestión del territorio, la conceptualización estricta en torno a las competencias en la ley muestra que ellas sólo pueden ser reclamadas por los organismos e instituciones del Estado, más aún el término competencias aparece mencionado en toda la ley en sólo dos oportunidades: en el Art. 36 inc. d, que establece que es el nivel provincial el que debe determinar las competencias de las entidades públicas involucradas en el OT, y en el Art. 41 inc. que establece que la Agencia de OT debe velar por la congruencia de los planes sectoriales y los planes municipales sin menoscabar las competencias municipales. Esto quiere decir, que si bien la Ley N°8051 de ordenamiento territorial y usos del suelo de la provincia de Mendoza, ha ampliado la participación a instituciones públicas no estatales y organizaciones de la sociedad civil en instancias de deliberación, no asigna competencias a nuevos actores. Por lo tanto esta apertura decisional que promueve la normativa no está del todo garantiza que se mantenga en la práctica y aunque se pueden generar reclamos, lo cierto es que la implementación de la política de OT es competencia y responsabilidad de los organismos provinciales y municipales involucrados. La participación social en el proceso está definida de forma un tanto general y sin competencias específicas para los sectores no gubernamentales:

*“...los Planes de Ordenamiento Territorial deberán permitir la intervención de todos los actores involucrados a fin de priorizar metas y objetivos, detectar problemas y conflictos y establecer las acciones a seguir, logrando el máximo nivel de beneficio público posible, definiendo propósitos, objetivos y metas compartidas, que permitan alcanzar los objetivos fijados por los planes” (Anexo II, inc. L, Ley N° 8051).*

Resta corroborar empíricamente si estas situaciones de tensión y de conflicto de competencias que se identifican en la estructura normativa, efectivamente se

sucedieron durante el proceso de implementación de la política de ordenamiento territorial. Asunto que es abordado en el próximo capítulo de esta tesis.

## CAPITULO IV

### ***Las tensiones y los conflictos de competencias institucionales y sociopolíticos en el proceso de la política de ordenamiento territorial en Mendoza.***

*“El caos es orden aún por descifrar”*

*(José Saramago)*

La sanción de la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, permitió a la provincia de Mendoza avanzar hacia una política integral para el ordenamiento de su territorio. El Poder Ejecutivo Provincial inicia el proceso de implementación de la política a la que esta norma le da soporte es decir, la etapa más compleja que no solamente tenía que ver con la orientación que estaba definiendo la ley sino con poner en juego los intereses y valores que los múltiples actores involucrados iban a intentar prevalecer en la nueva instancia del proceso.

En cualquier caso, si en la etapa de diseño y de sanción de la norma hubo avances y retrocesos, tensiones y conflictos, lo esperable es que en la etapa de implementación y elaboración del plan de OT el proceso fuera tan o más complejo, tenso y conflictivo que la etapa anterior. A tal punto, que a más de siete años de sancionada la normativa recién a finales de Agosto del 2017 se logra la aprobación definitiva del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial para la provincia de Mendoza.

La propuesta de este capítulo tiene como objeto, mediante la metodología del análisis de políticas públicas, la reconstrucción de las principales acciones y de los hechos que dan cuenta de las tensiones y los conflictos de competencias entre los distintos actores que se han suscitado a largo del ciclo de la política de ordenamiento territorial. Esta política es analizada como una política pública (identificando actores, recursos, estrategias, información, etc.) es decir, como un proceso cíclico en el cuál se identifican, primeramente, el problema de orden público que da lugar a la generación de

la política. Posteriormente, se describe la secuencia por la cual el problema es incorporado en la agenda gubernamental y la sanción del soporte normativo, hasta finalmente el frustrado proceso de elaboración del plan provincial de OT en 2014.

El supuesto que enmarca este capítulo, sostiene que las tensiones y conflictos en la asignación de competencias entre niveles de gobierno, junto con las competencias asignadas a los demás sectores políticos y sociales, se encuentran presentes desde la etapa de diseño de la política de ordenamiento territorial, es decir desde las discusiones parlamentarias y en los distintos proyectos de ley que se presentaron antes de la sanción definitiva de la Ley N° 8051.

En las etapas iniciales de la política de ordenamiento territorial, las discusiones por las competencias se manifestaban como tensiones que no alcanzaban el conflicto abierto. Estas tensiones se pronunciaban como enfrentamientos un tanto difusos e indirectos, y en donde se mantienen los canales de diálogo, a punto tal que la aprobación de la Ley N° 8051 se consumó mediante un amplio consenso entre los diversos actores. En ocasiones, el papel de la Universidad Nacional de Cuyo fue central para desactivar los conflictos y arribar a los consensos necesarios. Sin embargo, en las etapas posteriores de la política, más precisamente durante la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), las situaciones de tensión por las competencias asignadas, principalmente entre sectores de la sociedad civil y sectores gubernamentales, en el marco de la política de OT se recrudecen de manera más frontal e intensa. En la etapa de elaboración del PPOT, aquellas situaciones de tensión dan paso al conflicto abierto entre los distintos actores de la política. Si bien las dinámicas de tensión y conflicto estuvieron presentes en todas las instancias del proceso, luego de casi 5 años (desde la sanción de la normativa allá por el 2009 hasta el inicio de la frustrada elaboración del PPOT durante el 2014) las mismas se convierten en conflictos abiertos que frenan la implementación y ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la política.



#### **4.1. La situación socialmente problematizada que impulsa el proceso de una nueva política de ordenamiento territorial en Mendoza.**

En el marco teórico elaborado en el capítulo II de esta tesis, se señaló que las políticas públicas pueden comprenderse como un conjunto de acciones y de toma de decisiones, orientadas a resolver problemas de índole público. El concepto de problema público consiste en señalar, identificar: *“...los procesos a través de los cuales un problema social se identifica y más tarde se tematiza o se formatea como problema público.* (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2008 2008:127). Ahora bien, no todos los problemas sociales se convierten en problemas públicos es decir: cualquier problema social (violencia de género, contaminación ambiental, seguridad vial, entre otros) sólo se convertirá en problemas públicos cuando se incorporan y se debaten dentro de los espacios políticos administrativos; la administración, el gobierno, el parlamento. De esta forma, un problema social se vuelve público cuando ingresa a la agenda de gobierno y los actores del sistema político consideran necesaria la intervención pública a fin de resolver determinada cuestión social.

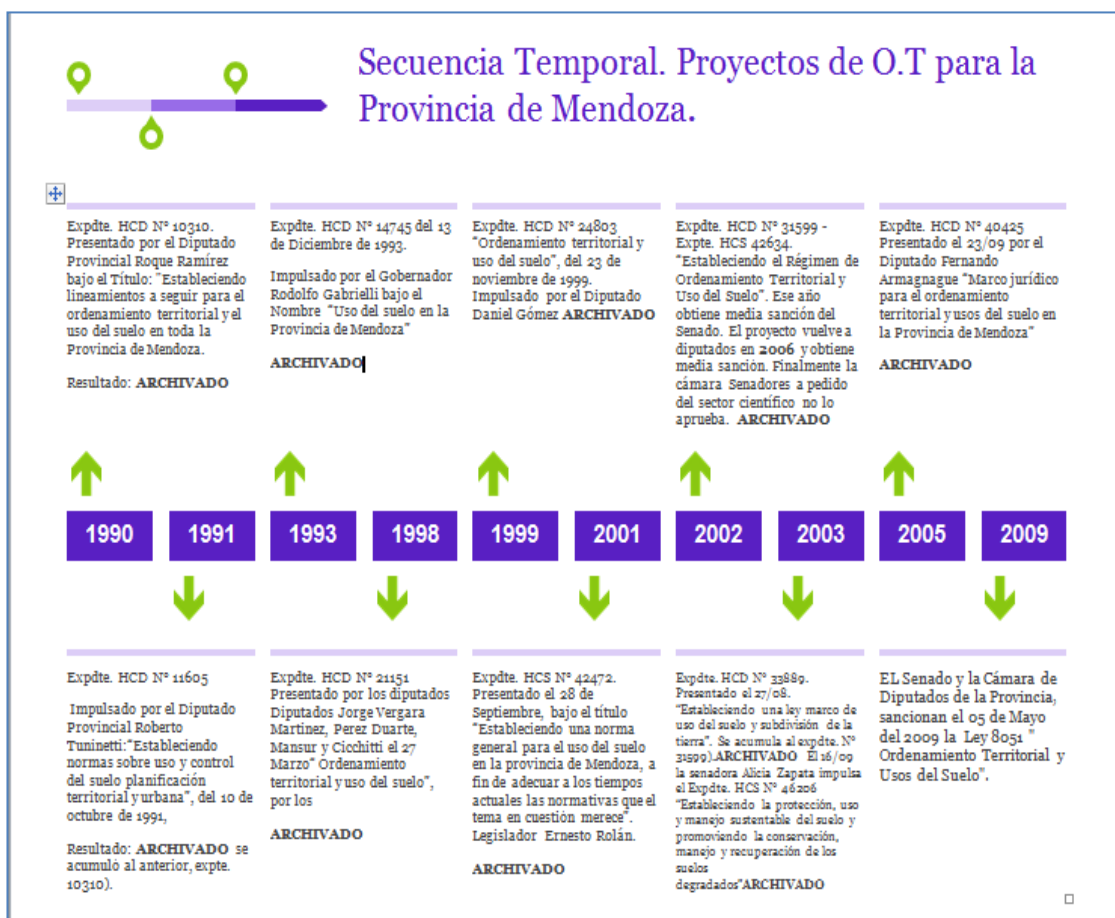
Los grandes desequilibrios territoriales generados por el proceso de urbanización acelerada y la ausencia de una adecuada planificación del territorio y sus usos, fueron los principales problemas de orden público que van a incidir e impulsar la generación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo. Desde la década del 90, la urbanización sin control impulsó la instalación de nuevos emprendimientos inmobiliarios, comerciales e industriales, avanzando en la ocupación sobre zonas de fragilidad ambiental (como el piedemonte mendocino-) y sobre las tierras productivas de la provincia. Esta situación, puso al descubierto las consecuencias negativas de la falta de planificación y la ausencia de mecanismos de control y regulación sobre los usos del suelo.

En los talleres participativos que se efectuaron para la elaboración del Plan Estratégico de la provincia de Mendoza (PEDMZA2030), se identificaron una serie de problemas territoriales estructurales que manifestaba la provincia de Mendoza y que ilustran claramente las consecuencias de la ausencia de una planificación sustentable del territorio. Entre los problemas territoriales señalados se destacan: la inercia en la gestión del territorio, la creciente concentración de actividades y recursos (desequilibrios territoriales, macrocefalia) creciente inequidad social, creciente deterioro de las condiciones ambientales, creciente problemas de conectividad y accesibilidad, dualismo productivo.

Desde el ámbito académico y científico, las investigaciones que dan cuenta del desarrollo de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, (Gudiño 2014, 2015, 2016, Furlani 2012, Marre 2016, PID08/09-ANPCYT) avalan la tesis de que la urbanización explosiva y la ocupación intensiva del suelo despertaron rápidamente, sobre todo en aquellas organizaciones de la sociedad civil vinculadas al medio ambiente y al territorio, la necesidad de impulsar una planificación sustentable de largo plazo sobre el territorio. Por su parte, el sector político haciéndose eco de la coyuntura comienza a promover una serie de proyectos legislativos de regulación del uso del suelo. Sin embargo, la mayoría de estos proyectos (principalmente los presentados entre 2002 y 2006) estaban orientados hacia intereses particulares y presentaban errores técnicos que resultarían, en caso de su aprobación, en graves consecuencias para el desarrollo de la provincia. (PID08/09-ANPCYT). Ninguno de estos proyectos alcanzará la aprobación legislativa corriendo para todos la misma suerte, su destino a archivo, hasta la sanción de la Ley N° 8051 en Mayo de 2009.

La sanción de esta Ley N° 8051, no fue un proceso carente de tensiones y conflictos y como señal de esto se puede mencionar que en Mendoza existieron más de 12 proyectos de ley de ordenamiento territorial anteriores a la sanción de la Ley 8051/09. En la tesis Doctoral de Furlani (2012), sobre las redes de gobernanza para el desarrollo territorial de Mendoza, se construye la secuencia histórica de los infructuosos proyectos de regulación del suelo en la provincia de Mendoza hasta el año 2006. En la figura N° 20 se reproducen algunas de sus aportaciones al estudio de la materia.

**Figura N° 20: Síntesis Proyectos de Ley de OT tratados en la Legislatura provincial**



Fuente: Elaboración propia en base a Furlani (2012).

#### 4.2 La Incorporación del ordenamiento territorial en la agenda de gobierno

Estudiar la forma en que un problema social ingresa en la agenda de gobierno, implica sistematizar los factores que pueden explicar el cuándo y el cómo determinado problema social se convierte en un problema de debate político y de intervención estatal. Subirats, Knoepfel Larrue y Varone (2008), reconocen que no existe una teoría general que explique acabadamente el proceso de constitución de la agenda de gobierno pero

a cambio, propone la utilización de una serie de factores los cuales explican una parte importante del proceso de inclusión. Como ninguno de estos factores, por sí solo, tienen la capacidad de explicar de forma completa la incorporación de un problema en la agenda se propone, en cambio, combinarlos para identificar con mayor claridad los procesos de incorporación en la agenda pública de determinada política.

Subirats, Knoepfel Larrue y Varone (2008), propone los siguientes factores analíticos:

- **La mediatización:** En este modelo se pone énfasis en el rol fundamental de los medios de comunicación (prensa escrita, radio, televisión e internet) en la conversión de los problemas en temas de debate político. Los medios influyen directamente sobre la opinión pública y esto moviliza a los sectores políticos a apropiarse de los temas y hacer valer sus ideas y programas políticos, destinados a resolver el problema público. Los principales recursos que se movilizan en estas instancias son: *“la información y la estructura de comunicación”* (Subirat, Knoepfel Larrue y Varone 2008:141)
- **La movilización:** En este factor se señala la fuerte incidencia que juegan aquellos grupos que logran articular sus demandas sociales (grupos de presión) para imponer temas en la agenda gubernamental y llamar la atención de los actores políticos administrativos hacia el problema que pretenden que sea incorporado en la agenda. En estos grupos debe considerarse la acción tanto institucional como extra institucional (manifestaciones, bloqueos, marchas y otras acciones de presión y reclamo), que realizan diversos grupos vinculados a las problemáticas y a la defensa del medio ambiente. Muchas temáticas ambientales sólo han logrado imponerse en la opinión pública a partir de la denuncia y acción de estos grupos organizados.
- **Oferta Política:** En este factor, son los partidos políticos quienes toman la iniciativa en definir problemas públicos y formular políticas públicas a fin de lograr incrementos en su base electoral. Entre los recursos que utilizan los partidos para incidir en la agenda se destacan la información: *“enunciados de los programas políticos...”* (Subirats, Knoepfel Larrue y Varone (2008:144), el aparato del partido y la mayoría política o coalición gubernamental.
- **Anticipación Interna:** Este modelo otorga un peso decisivo a las autoridades públicas y administrativas en la constitución de la agenda política. Dada la vinculación y acercamiento permanente de los gestores a los problemas sociales, pueden estos anticipar los problemas y buscar desarrollar políticas públicas como respuestas.

- **Acción Corporativista Silenciosa:** A diferencia del factor movilización en el cual se señala el carácter visible de los grupos para imponer políticas, el factor de la acción corporativa pone en foco el rol poco visible que algunos grupos de interés tienen en la agenda política. Se trata de grupos muy bien organizados que inciden directamente en la toma de decisiones, al tiempo que presionan en los medios para que las políticas que a ellos favorecen no sean objeto de debate público. Estas teorías neo-corporativistas, identifican las relaciones de tipo clientelares entre las autoridades administrativas y ciertos grupos de interés que promueven ciertas políticas y obstaculizan otras.

A partir de estos factores, es posible analizar el proceso de incorporación en la agenda gubernamental identificando actores, coaliciones y recursos utilizados, que permitieron poner el tema del ordenamiento territorial en Mendoza en el tapete de la opinión pública, obligando a que el tema sea finalmente de preocupación de los sectores políticos y de la agenda legislativa. En la figura N° 21 se vinculan los distintos factores y se describen cómo se comportan a la luz de cada variable.

**Figura N° 21: Modelos y Variables que explican la incorporación del OT en la agenda gubernamental en Mendoza.**

<b>Factores Variables</b>	<b>Mediatización</b>	<b>Movilización</b>	<b>Oferta Pública</b>	<b>Anticipación Interna</b>	<b>Acción Corporativista</b>
<b>Actor precursor del problema</b>	<i>Rol de los Medios de Comunicación</i> Fuerte presencia del tema en los medios de comunicación; Informes de prensa señalando los conflictos y desequilibrios territoriales.	<i>Grupos de Presión:</i> Generación de una coalición promotora: sector científico académico, sectores vinculados al cuidado del ambiente y algunos sectores de la tecnoburocracia promueven que el OT ingrese en agenda.	<i>El partido gobernante y la oposición</i> posicionan el O.T como estrategia electoral y su necesidad de incorporarlo en la agenda de gobierno.	<i>Las autoridades políticas administrativas</i> jugaron un rol importante en la incorporación del O.T en la agenda. Su conocimiento del problema derivó en acciones de presión a favor de incorporarlo en la agenda.	<i>Grupos vinculados a los negocios inmobiliarios</i> Su incidencia fue notoria en los 12 proyectos de ley de O.T presentados en la legislatura. Fue notable su capacidad para intentar bloquear el ingreso en la agenda.

<b>¿Conflicto Mediatizado opinión pública interesada?</b>	Si. Los informes de prensa expresan la opinión de expertos (sector científico y tecnoburocrático) preocupado por el problema social.	Si. El sector académico logra imponer su hipótesis causal determinando grupos objetivos (generadores del conflicto y posibles beneficiarios de la política pública)	Si. Las posiciones partidarias sobre OT se expresan con frecuencia en los medios.	Si en este caso. Muchos funcionarios y autoridades administrativas señalaron constantemente en los medios la necesidad de atender el problema del ordenamiento	Si. Su presencia en los medios es constante. Como todo su accionar no se visualiza fácilmente, en este caso se expresa en informes que cuestionan o descalifican los intentos de regulación principalmente en el mercado inmobiliario
<b>¿Explotación Partidaria?</b>	Si. El proceso de OT ha sido utilizado como estrategia electoral y esto se ha visualizado en los medios de comunicación.	No necesariamente. Los sectores académicos y científicos, buscan mantenerse al margen de las disputas electorales y políticas estrategias electorales.	Si. El proceso de incorporación y la actual etapa de implementación, denota una fuerte explotación partidaria.	No Necesariamente. La llamada "administración de calle" recepcionó las demandas de los grupos beneficiarios y se hicieron eco de sus reclamos.	No Necesariamente

Fuente: Elaboración Propia en base Subirats , Knoepfel Larrue y Varone (2008),

Al repasar la secuencia del desarrollo de la política de OT, cabe destacar que en Abril de 2006 la cámara de Diputados da media sanción al Proyecto de "Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" (exp. N° 31599). Este proyecto va a desatar un fuerte rechazo por parte de organismos de la sociedad civil ya que facilitaba el accionar de los grupos inmobiliarios que buscaban impulsar los barrios privados y la ocupación de áreas del piedemonte, como así también la ocupación en áreas destinadas a las actividades productivas, profundizando de esta forma las inequidades y los problemas territoriales que manifestaba la provincia. (Furlani 2012, PID08/09-ANPCYT). Detrás del proyecto aprobado por diputados estaba la acción corporativa de grupos vinculados a los sectores inmobiliarios, que ante la demanda social de una regulación que diera respuestas a los desequilibrios de una urbanización sin control, impulsaban un marco normativo que fuera favorable a sus intereses.

El papel de los grupos de presión para instalar el tema y hacer visible en los medios de comunicación, y en la opinión pública en general, que era necesario frenar una legislación que de aprobarse traería consecuencias muy negativas para el desarrollo territorial de la provincia, fue notoria. De esta forma, comenzaron a movilizarse los institutos pertenecientes al ex CRICyT, hoy CONICET CCT-Mendoza, el Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) y al Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA). En la tesis de Maestría de Furlani (2010) se señala que a la acción de los organismos de ciencia y técnica le siguió el respaldo de diversos organismos de la sociedad civil entre ellos: el Foro Corriente de Opinión Ciudadana, el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Agrimensores, la Asociación Arquisol, las organizaciones ambientalistas Oikos, Red Ambiental y Cullunche, la Unión Trabajadores Rurales Sin Tierra, la Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas (APYME Mza), el Centro de Bodegueros y Viñateros del Este, la Federación de Entidades de Profesionales Universitarias de Mendoza (FEPUM), algunas Inspecciones de Cauce.

La Rectora de la UNCuyo, María Victoria Gómez de Erice: *“hizo propios los reclamos de diferentes actores desarticulados, como por ejemplo del CRICYT, los alumnos de la maestría en ordenamiento territorial junto algunas organizaciones sociales”* (Furlani 2012, entrevista a referentes de la UNCuyo) y los sectores que venían reclamando la no aprobación del proyecto, se comprometen a elaborar un proyecto superador. Estos organismos presentaron un documento al Vicegobernador de la provincia en el que solicitaron no se avalara el proyecto de ley presentado y aprobado por diputados. Más allá de las prebendas y de ser una reglamentación acorde a los intereses de sectores inmobiliarios, la argumentación en contra de este proyecto de ley se basó en toda una serie de errores de índole técnica que presentaba el documento, al no incorporar los requerimientos de la planificación y la metodología propia del ordenamiento territorial.

Esta coalición emergente (alianza entre organismos técnicos, académicos, y demás organismos de la sociedad civil) finalmente mediante la coordinación de la Universidad Nacional de Cuyo, elaboraron un nuevo proyecto de Ley en el cual participaron más de 100 investigadores, técnicos, y la participación de diversos sectores organizados en talleres. El trabajo fue presentado a los legisladores y se convirtió en el documento base del cual se redactó finalmente la Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo N° 8051 sancionada en Mayo de 2009. La acción coordinadora de la Universidad Nacional de Cuyo, junto con los demás organismos de la sociedad civil,

presionando e impulsando un nuevo proyecto de ley superador, fue ampliamente documentada y reflejada en los medios de comunicación. Por lo tanto, la coalición promotora de la Ley y su incidencia en los medios, fue una estrategia central para imponer el OT en la agenda de gobierno.

Por su parte las distintas fuerzas políticas (los partidos políticos del Justicialismo, UCR, ARI y Partido Demócrata) se mostraron receptivos a las críticas propiciadas por los sectores científicos y demás especialistas en el tema, y luego de varios debates se determinó archivar el proyecto que había sido aprobado en diputados. La mayoría de los legisladores, en este caso los senadores provinciales que debían darle media sanción a lo ya aprobado en diputados, expresaron en los medios de comunicación la necesidad de consensuar un nuevo proyecto, dadas las falencias y omisiones contenidas en el proyecto aprobado por diputados. (Diario Los andes 09/09/2006 <http://www.losandes.com.ar/article/sociedad-206878>)

### **4.3 Tensiones y conflictos de competencias en la etapa de diseño de la política de ordenamiento territorial en Mendoza.**

Cuando en Abril del 2006 la cámara de Diputados da media sanción al polémico proyecto de “Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (exp. N° 31599), la reacción y movilización del sector científico y académico fue determinante para que el proyecto sea enviado a archivo, instancias antes de ingresar a la cámara de senadores. Más allá que este proyecto cae, resulta importante para el análisis de las tensiones y los conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial reproducir parte de la discusión parlamentaria generada en aquél entonces cuando se trató el polémico proyecto del 2006 en el ámbito de la cámara de diputados, y se discutía sobre el rol de los gobiernos locales, sus competencias en la planificación del territorio y dentro de una política de ordenamiento territorial.

En la discusión parlamentaria del frustrado proyecto de Ley, se evidencian algunos elementos de tensión en cuanto a las competencias asignadas a los niveles de



gobierno municipal y provincial. Algunos legisladores manifestaban cierto temor de que el proceso de ordenamiento que se estaba proponiendo, terminara debilitando las facultades y autonomías municipales. La principal sospecha, en este sentido, estaba dada por la función asignada a los órganos creados por este proyecto de ley (Consejo Provincial de Ordenamiento y Planificación Territorial) y que los mismos terminaran asumiendo funciones y tomando decisiones que correspondía a los municipios. Así lo expresaba el diputado Omar Martín en pleno debate parlamentario:

*“Tenemos a nivel municipal que, con más fuerza cada vez, está más presente en la vida de cada mendocino... la Constitución nacional ha consagrado la autonomía de los municipios en los artículos 5º y 123, ...Pero ¿esta ley se vincula con la autonomía de los municipios estrictamente? Sospecho que el concepto de autonomía es distinto al que tiene esta ley. Esto es una descentralización administrativa...Ahora estamos sancionando una ley para que apliquen los municipios y esto no es autonomía; porque estrictamente lo que nos plantea la Constitución Nacional es que, para el ejercicio de la autonomía municipal, deberíamos estar tratando una norma decidida por los municipios para ser ejecutada desde el municipio. Esto es, en realidad, afirmar la limitación de la competencia municipal y no ir a favor de una mayor autonomía”.* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza Nº 5 de Abril de 2006 165º Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” p. 57)

En opinión de este legislador, el proyecto ponía en peligro las autonomías municipales al intentar imponer un plan elaborado desde el ejecutivo provincial con escasa o nula participación de los gobiernos locales.

*“La Provincia no es el papá ni los municipios sus hijos, son instituciones de personalidad absolutamente independientes y diferentes, con distintas competencias; uno no puede decidir las cosas que le toca a los otros, por eso me parece que en defensa de los municipios no es bueno avanzar en el tratamiento de los otros títulos de la ley que hablan de la subdivisión de la tierra...”*(Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza Nº 5 de Abril de 2006 165º Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” p. 57)

En el malogrado proyecto de ley, se evidencian por primera vez tensiones sobre la distribución de competencias entre niveles de gobierno provincial y municipal, en el marco de una política de ordenamiento territorial. Así mismo, en las discusiones

parlamentarias no estuvo ausente el tema de la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial a fin de garantizar el cumplimiento del Art. 123 sobre el alcance de las autonomías municipales. Este asunto no es menor, en el marco de la política de OT, ya que está vinculado con la centralización de las políticas territoriales en la Provincia de Mendoza afectando, en determinadas circunstancias, las decisiones y autonomías municipales. Así fue argumentado el problema de la autonomía por el Diputado blanco del Partido justicialista:

*“Hasta ahora este tema ha sido bastante complicado y perjudicial para el desarrollo de los territorios y las decisiones de los municipios, porque este organismo (Se refiere al Consejo de Loteos), que suelo llamarle supraestatal y hasta supra-gubernamental porque pese a que depende de la Dirección de Catastro, durante muchos años el director de Catastro de la Provincia no intervino en sus decisiones. Y durante muchos años este organismo avaló y dio factibilidades a resoluciones y emprendimientos que estaban en contra de lo dictaminado por los municipios”* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 5 de Abril de 2006 165º Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” p. 48. Entre paréntesis es un agregado del autor de esta tesis).

En la cita expuesta, el Diputado Blanco apuntaba sus críticas hacia el Consejo de Loteos. Por intermedio de este órgano, que fue creado durante la última dictadura militar y que depende de la Dirección Catastro, ambos bajo la órbita del Ejecutivo Provincial (en la actualidad mantiene su estructura y funcionamiento), se limitan las facultades y decisiones territoriales de los gobiernos municipales y se logra centralizar muchas de las decisiones en materia de gestión del territorio. Por este motivo, algunos legisladores pensaban que para garantizar el sistema de autonomías municipales era necesario, en el marco del tratamiento de la Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo, actualizar la ley de loteos N°4341 y eliminar el Consejo de Loteos. Esto mismo también lo expresaba otro Diputado, Omar Martín:

*...hoy, que echado a andar todo este mecanismo requiramos como primer resultado concreto de participación una nueva ley de loteos. Esto es lo que hemos planteado. Encarguémosle a este mecanismo de participación (en referencia al Consejo Provincial de Ordenamiento y Planificación Territorial<sup>22</sup>) y planificación democrático y republicano*

---

<sup>22</sup>En el proyecto del año 2006 que finalmente fue archivado por la Legislatura Provincial se contemplaba la creación de un Consejo de Provincial de Ordenamiento y planificación territorial, con una estructura

*que contempla el mayor grado de consenso que una sociedad puede tener, a excepción de la elecciones, que el primer resultado que tenga sea una nueva Ley de Loteo para la Provincia que contemple la voluntad de los municipios y no sea menos encargado de hacer cumplir una ley de la que no tuvieron posibilidad de formar parte en la decisión.* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 5 de Abril de 2006 165° Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” p. 58).

Como contrapartida a estas posturas, en el debate legislativo del 2006 también se escucharon voces que marcaban la necesidad de que fuera la Provincia la que lidere el proceso de OT, dado que es el nivel provincial de gobierno quien puede y debe generar una visión de conjunto sobre todo el territorio provincial. Bajo esta línea de pensamiento, algunos legisladores sostenían que la provincia debía establecer los criterios técnicos generales de la planificación del territorio y los mismos deberían quedar plasmados en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Estos criterios deberán ser contemplados y resguardados en una etapa posterior en los planes municipales de ordenamiento territorial. (Cueto, 2016). Para esta visión, y es la que finalmente va a prevalecer en la Ley N° 8051, la provincia tenía que aportar el criterio general, a fin de evitar lo que el diputado Fernando Armagnague señaló en su momento:

*"Entonces, aquí lo que primero que se plantea es quién será la autoridad que va a dirigir todo ese proceso, tema no menor, de armonizar los intereses económicos, sociales y barriales, todos los intereses ¿Son los municipios los encargados de sobre llevar esta tarea?, ¿son los municipios los que deben tener una visión de conjunto?...Me parece que se necesita una visión de conjunto que tiene que dar la Provincia. No vaya a ser que ocurra que haya 18 municipios con 18 criterios..."* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 5 de Abril de 2006 165° Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” p. 60 y 61).

Lo que señalaba el diputado Armagnague era que en el proyecto de ley que se estaba tratando, se establecía la atribución a los municipios de dictar las ordenanzas de OT y uso de suelo en su jurisdicción (Anteproyecto Ley, art.4 Cueto, 2016). Sin embargo, la ley no definía explícitamente en el proyecto que estas ordenanzas deberán ajustarse al plan Provincial de ordenamiento territorial lo que podría generar a futuro un mosaico de planes de ordenamiento territorial, sin ningún tipo de coherencia y

---

organizativa similar al Consejo Provincial de OT (CPOT) que fue el organismo de participación que finalmente se impuso a partir de la sanción de la Ley de OT N° 8051.

complementariedad. Esta situación también es señalada por el Diputado Peronista Guillermo Carmona:

*“En ese sentido voy a proponer en el momento del tratamiento en particular que se explicita que no solamente se trata que los municipios ajusten sus ordenanzas de acuerdo a esta ley, sino que sea de acuerdo a estos planes que están previstos, (plan Estratégico Provincial, Plan Provincial de OT, Planificaciones especiales) lo que significa que antes de dictar las ordenanzas los municipios tendrán que haber sido parte de todo este proceso de generación normativa que tendrá que comenzar a partir de la conformación del Consejo Provincial de Ordenamiento y Planificación Territorial”.* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza Nº 5 de Abril de 2006 165º Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”p.68)

En el debate parlamentario emerge claramente, y desde los inicios de esta política, la tensión al tratar el tema de las competencias asignadas en la relación vertical Provincia/Municipios. Las posiciones estaban determinados por dos sectores: por un lado los sectores a favor de competencias amplias hacia los municipios, quienes temían que los mismos perdieran protagonismos convirtiéndose en solo autoridades de aplicación de lo diseñado en el nivel superior, limitando de esta manera sus posibilidades de planificación y control territorial. Por otro lado, aquellos diputados que sostenía la necesidad de articular los criterios científicos bajo un marco de lineamientos y directrices establecidos por el Poder Ejecutivo Provincial a fin de evitar y superar la actual fragmentación en la planificación del territorio. Esta última posición, promovía una mayor centralidad del Poder Ejecutivo sobre los gobiernos municipales.

Sin bien el proyecto de Ley del 2006 es finalmente archivado, las causas por las cuales el proyecto cae no responden directamente a estas tensiones sobre las competencias entre los niveles de gobierno. Esto se ve claramente, en la declaración que emite el Centro Científico Tecnológico (CCT) Mendoza, en ese entonces denominado CRICYT, en relación al proyecto de Ley del 2006:

*“...se pronuncia la presente declaración, objetando por total acuerdo, la propuesta tal como está elaborada, dado la numerosa cantidad de imprecisiones, ambigüedades, omisiones y total parcialidad de la misma con los intereses de algunos sectores de la sociedad, ignorando el bien común desde todo punto de vista y priorizando en este sentido a los actores del sector inmobiliario”.* (Declaración CCT Mendoza, 2006:1).

La crítica de la comunidad científica ponía en evidencia las prebendas a los sectores inmobiliarios contenidas en el proyecto, ya que pretendía eximir de las cargas y las donaciones sin cargo que los emprendedores privados deben realizar a favor de los Municipios para verde y equipamiento, tal como lo estipula la Ley de Loteos N°4341, y esto explica las intenciones manifiestas en el proyecto para eliminar la Ley de Loteos.

Pero el sector científico y académico también va a cuestionar la estructura institucional, los modelos de planificación y los estilos de gestión propuestos en el proyecto, en cuál se configuraba un Consejo Provincial de ordenamiento y planificación, de consulta obligatoria pero sus dictámenes no eran vinculantes, dejando la decisiones sobre el territorio muy atadas al poder del ejecutivo provincial quien controlaba verdaderamente esta estructura. Si bien el Consejo había sido diseñado bajo un modelo participativo, en el mismo no había espacio de representación para los sectores de la ciencia. El proyecto otorgaba un aparente protagonismo a los gobiernos municipales, pero en realidad los configuran como una autoridad de aplicación de lo diseñado por los niveles provinciales perdiendo todo tipo de facultades en materia de diagnóstico y planificación territorial.

La primera acción en concreto del sector académico y científico, frente a esta situación, consistió en aglutinar a más de 100 especialistas e investigadores de diferentes organismos a fin de elevar un informe interinstitucional que diera cuenta de las falencias y omisiones del proyecto a derogar. (PID 09/09 ANPCYT). En este informe, se analizan críticamente los proyectos presentados, principalmente el aprobado en diputados, y se realizan una serie de recomendaciones a fin de reestructurar tanto el modo de abordar la problemática, como la metodología y los principios rectores que deben tenerse en cuenta a fin de lograr un proyecto con mayor correlación con las estratégicas y metodologías del ordenamiento territorial. En primer lugar, se recomienda no tratar en el marco de esta ley la regulación de loteos y emprendimientos privados ya que se trata de una ley marco sin embargo, se realizan algunas observaciones a ser tenidas en cuenta en la elaboración de futuras normas específicas sobre dichos aspectos. (Uncuyo Informe 2006).

A partir de este informe, se firma un acuerdo el 28 de Diciembre de 2006 entre el gobierno de la Provincia, las comisiones Legislativas de Ambiente, Urbanismo y Vivienda, la Universidad Nacional de cuyo, los centros de investigaciones científicas y demás organizaciones de la sociedad. El objetivo es generar un nuevo anteproyecto de Ley de ordenamiento territorial en consonancia con las metodologías y principios del OT. Para ello se define una coordinación general a cargo de la Universidad Nacional de

Cuyo, conformándose cinco equipos interdisciplinarios con representantes de diferentes instituciones.<sup>23</sup> *Los resultados obtenidos por los equipos conformados son validados en talleres. En total participan más de 170 personas, 23 instituciones gubernamentales, 11 municipios, 49 organizaciones intermedias (PID08/09-ANPCYT).*

*“Los avances del trabajo son validados en talleres dirigidos a distintos actores sociales e informados en forma permanente a través de los medios de comunicación. De esta manera se logra el aval de toda la sociedad para ser presentado por el Ejecutivo provincial a la Legislatura de Mendoza en el año 2007. (Gudiño 2016:292)*

Ante el fracaso del proyecto del 2006, el sector político se mostró receptivo a la intervención de la universidad y los sectores científicos. Pero también se escucharon críticas de algunos sectores de la cámara de Diputados hacia la cámara de Senadores que había cedido muy livianamente a las críticas de la universidad y a los sectores de la ciencia quienes habían impulsado el bloqueo al proyecto del 2006. (Cueto 2016) Esta es otra situación de tensión entre los sectores políticos por las competencias que estaban siendo asimiladas por los sectores vinculados a la ciencia, y que en opinión de algunos legisladores, estaba asumiendo facultades políticas que no les corresponde. Esta idea la expresa con claridad el diputado Puga en el tratamiento del proyecto presentado por la UNC:

*“Quiero ratificar mi convicción que en el año 2006 la Cámara de Diputados votó una ley de iguales características a la que hoy estamos presentando; además ratificar mi convicción que el Senado de la Provincia no actuó en el marco de la inteligencia que implica suponer que una Cámara tiene todas las facultades para modificar y legislar,... Creo que no primó la inteligencia sino las mentiras de medios de difusión que con argumentos que no existían en la ley, impidieron el tratamiento oportuno hacen 3 años. (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 24 de Abril de 2006 168° Periodo Legislativo Anual” Período Extraordinario 24 Reunión 23. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”p.74)*

---

<sup>23</sup>El nuevo anteproyecto es redactado por representantes de las siguientes instituciones: Instituto Provincial de la Vivienda, Ente Provincial de Agua y Saneamiento, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad Regional Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional, Universidad de Mendoza, Universidad Juan Agustín Maza, Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Centro Regional Mendoza-San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro de Economía y Legislación del Agua del Instituto Nacional del Agua, Instituto de Desarrollo Rural, Instituto de Desarrollo Tecnológico Industrial y de Servicios, Delegación Mendoza del Servicio Geológico Minero Argentino, Federación de Entidades de Profesionales Universitarias de Mendoza, Arzobispado de Mendoza. Equipo Diocesano de Pastoral Social, Colegio de Arquitectura de Mendoza. (2007, AA.VV. Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo).

El diputado por el partido radical Raúl Vicchi, también se va a referir a la actitud del Senado que archivó el proyecto del 2006 aprobado por Diputados. Ambos legisladores, consideraban que hubiera sido posible que Senadores mejorara el proyecto del 2006 y así haber evitado perder tres años para su nuevo tratamiento Legislativo en el 2009. Para algunos legisladores el proyecto que ahora se estaba discutiendo no era totalmente incompatible con el proyecto del 2006 que el Senado había mandado a archivo:

*“Tampoco quiero tocar al Senado, porque tiene el derecho a hacer lo que quiera con una ley, puede mandarla al Archivo y respeto en todos los términos lo que haya hecho; no juzgo la conducta de quienes puedan haber intervenido desde el Senado. Sí juzgo al momento de que sancionara la primera ley, las conductas de lobby, que mucho tuvo que ver con lo periodístico y con algunos asesores que se cansaron de transmitir una fuerte cantidad de mentiras. Quizás algunos pueden, legítimamente, haber dicho en ese momento: “miren, la Ley de Loteos no es conveniente que la saquemos, separémosla”, hubieran seguido con esta parte y habríamos ahorrado 3 años, porque es exactamente el mismo contenido, los mismos artículos y los mismos institutos que están adentro. (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 24 de Abril de 2006 168° Periodo Legislativo Anual” Período Extraordinario 24 Reunión 23. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” pp. 79)*

Las citas señaladas arriba, dan cuenta de situaciones de tensión institucional entre las cámaras legislativas al tratarse los proyectos sobre ordenamiento territorial. Lo que el Diputado Puga le estaba reclamando a la cámara de Senadores fue su rechazo total al proyecto del 2006 que había aprobado Diputados, pero que al ingresar por Senadores es rechazado por las fuertes críticas de los sectores de ciencia y la academia.

La Universidad Nacional de Cuyo realizando una gran labor en materia de coordinación logra dar a luz a un nuevo anteproyecto de ley que fue elevado al gobierno provincial. El nuevo proyecto es presentado en la legislatura en el 2007 y luego de dos años de tratamiento legislativo, es aprobado en Mayo del 2009 como Ley Provincial de ordenamiento territorial y usos de suelo N° 8051. Ahora bien, lo central del nuevo proyecto es que va a modificar aquellos puntos y omisiones que habían sido cuestionadas en el proyecto del 2006. Se van a proponer nuevas formas de articulación entre los niveles de gobierno provincial y municipal a fin de limitar o restringir los elementos de tensión y de conflicto que manifestaba los proyectos anteriores. Se realizan algunos ajustes con respecto a la autoridad de aplicación, dado que en el

proyecto anterior se configuraba al nivel provincial (mediante la Secretaría de Ambiente) como la única autoridad de aplicación. Frente a esto, los municipios podían percibir que se estaban avasallando sus autonomías y por lo tanto, era necesario que en el nuevo proyecto se estableciera que los municipios también serán configurados como autoridad de aplicación dentro de su jurisdicción. Otra señal de apoyo hacia el nivel local, fue la afectación específica del presupuesto provincial para que los municipios puedan disponer de fondos para el proceso de ordenamiento territorial, esto significaba el 1% del producido del impuesto inmobiliario y de lo recaudado por ingresos brutos.

Pero los municipios también van a lograr mayor representación y participación municipal en la elaboración de la normativa, al incorporarlos como actores centrales de en la Agencia de Ordenamiento Territorial (APOT) y en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT). Con una mayor representación en los organismos, los municipios serán partícipes en la elaboración del plan provincial y de sus directrices a ser aplicadas en la elaboración de sus propios planes municipales. (Art. 40 y 41 Ley Nº 8051). Al involucrar a los municipios en la elaboración de la normativa se buscaba mayor consenso y garantías para que los gobiernos locales adaptaran sus regulaciones municipales a los criterios establecidos por el nivel provincial. Al ser los mismos municipios lo que participan en su elaboración de la normativa, al conformar el (CPOT) y formar parte de la (APOT), sólo deberían adaptar sus planes municipales a lo que ellos mismos habían determinado en el plan provincial. Esta era la estrategia implícita a fin de obtener el consentimiento municipal al proyecto del 2009.

Si bien con la mayor representación municipal se logra disipar la tensión sobre las competencias entre los niveles de gobierno, la determinación de las competencias y las formas de articulación de los nuevos organismos para la implementación de la política de OT, dará origen a nuevas tensiones y conflictos durante el proceso de discusión parlamentaria del proyecto impulsado por los sectores científicos. Esta situación de tensión se había presentado en el proyecto con Nº de expediente 31.599 del 2006 y este había sido uno de los puntos cuestionados por los sectores de la sociedad civil, exigiendo una mayor representación en los nuevos organismos de planificación del ordenamiento territorial.

Esta tensión por las competencias y la representación determinada para los organismos de ciencia y técnica queda reflejada en un aspecto que no fue aceptado por la cámara de Diputados y que formaba parte del proyecto original que las Universidades y los Sectores Científicos habían incorporado en el proyecto.



El sector científico y académico había propuesto el SICICOT- (Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial) como un ente autárquico, descentralizado, compuesto por una representación equilibrada entre el sector de ciencia y académico y los representantes del gobierno.

El SICICOT se presentaba como un organismo más técnico que político, para evitar que el mismo fuera cooptado por las circunstancias políticas electorales. Los sectores políticos se negaron a aceptar esta propuesta y los argumentos esgrimidos en este sentido están bien representados en las siguientes citas, que corresponden al tratamiento legislativo de la ley en el año 2009 en la cámara de Diputados:

*“...acá había un problema que era lo que los científicos decían: si se iba a modificar, de alguna manera, lo que era el corazón que habían hecho las universidades en el anteproyecto de ley en el cual se basó el Senado... Entonces, tenemos una doble responsabilidad: decirles que el SICICOT no fue posible porque, en realidad, era una medida demasiado extrema, demasiado autónoma, demasiado autárquica...”* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 24 de Abril de 2006 168° Periodo Legislativo Anual” Período Extraordinario 24 Reunión 23. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”p.66).

Esta misma idea la expresa el Diputado Blanco que señala el acierto del Senado Provincial, que al ingresar el proyecto impulsado por los sectores de ciencia y la universidad lo primero que se modifica es la representación de los organismos de ciencia y técnica:

*“Creo que la diferencia de criterios, esa cosa ideológica entre lo que propuso la Universidad, lo que cambió el Senado en su media sanción y lo que proponemos nosotros ahora, es fácil explicar...En los cambios que produce el Senado ese desfasaje; porque está claro que no se puede desbalancear tanto que termine siendo una cesión de atribuciones de parte del Estado a organismos externos y privados de algo que constitucionalmente le corresponde al gobierno y que no se puede delegar. Ese desfasaje que tiene el SICICOT, con muy buenas intenciones y elaboración, el Senado lo cambia y produce un desfasaje inverso, que es un 80% de decisión política estatal, y un 20% de decisión política privada, técnica, científica y universitaria...”* (Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 24 de Abril de 2006 168° Periodo Legislativo Anual” Período Extraordinario 24 Reunión 23. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”p.P71).

Sin bien la estructura del SICICOT impulsaba una mayor representación a los sectores científicos y universitarios, el objeto central del mismo era el de dotar de mayor jerarquía institucional a los organismos de aplicación de la ley, dotándolos de mayor autonomía y capacidad de decisión, con capacidad de coordinación y control sobre la gestión del territorio.

El anteproyecto de ley proponía la creación de una Unidad de Ejecución como autoridad de aplicación, el Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial –SICICOT- (Ver Fig. N° 22) de carácter descentralizado y autárquico, con personería jurídica, capacidad de decisión y recursos financieros propios:

*“...debía ser autárquica y descentralizada por ser la responsable, entre otras cosas, de coordinar el accionar entre los ministerios y/u organismos con competencia en el territorio en forma sistémica y de acuerdo a lo establecido en el plan.” (Gudiño 2016:293). “Sin embargo el sistema fue entendido como la creación de una macro-estructura y no como una dinámica de funcionamiento distinta del Estado por lo que no fue aceptada por el gobierno ni los legisladores y fue reemplazada por una Agencia dentro de la estructura del Gobierno provincial”. (Gudiño noviembre de 2016, conversación personal).*

**Figura N° 22: SICICOT - Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Elaboración Propia en base a Anteproyecto: Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo(2007).

En la propuesta del sector científico y académico, la Unidad de ejecución estaba a cargo de un director ejecutivo que era elegido por el poder ejecutivo junto a siete especialistas en diferentes disciplinas y campos de aplicación, “no pudiendo haber más de un especialista con la misma formación de grado” reza el artículo 45 evidenciando cierta preocupación por futuros conflictos disciplinarios.

Si bien este sistema fue rechazado dado que era vista como un organismo demasiado técnico y que incrementaría aún más la burocracia, el objeto central era implementar un nuevo paradigma de gestión; sustentado en una planificación integral y coordinada del territorio. Se pensó como una estrategia institucional para hacer frente a la fragmentación con la cual se gestionaba el territorio. Esto lo refleja claramente el proyecto de la universidad:

*“Un sistema de éste tipo sólo registra antecedentes en los diseños institucionales más avanzados que existen para la gestión ambiental, y sólo se ha dado en Latinoamérica en algunos países....”la realidad multisectorial de la gestión ambiental ha llevado a los países [Chile, Guatemala, Panamá y Perú] a expresarla en el más alto nivel de gobierno y, en lugar de conformar un área ministerial ambiental, han preferido la conformación de un organismo colegiado en el que participan todas las áreas de la administración pública cuyas decisiones, de alguna forma, repercuten sobre los recursos ambientales o cuya participación se ha considerado conveniente para el diseño de las políticas ambientales. Inclusive en algunos casos, participan ONG´s, sectores académicos...” (Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo 2007: 5).*

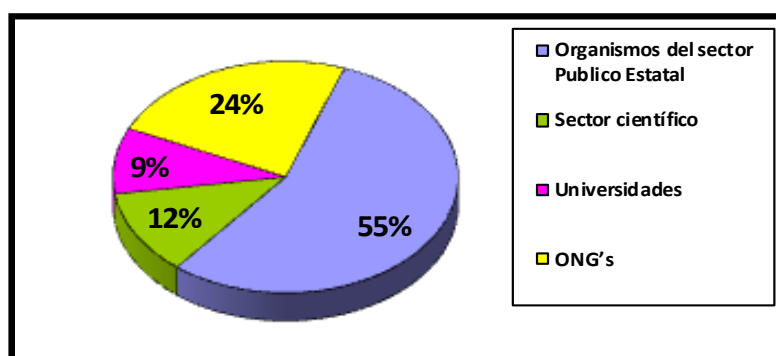
El SICICOT contenía una visión o enfoque de sistema propio del paradigma del ordenamiento territorial, que procura un abordaje holístico, sistémico para responder a la complejidad de la realidad territorial. El SICICOT fue diseñado a fin de canalizar la actuación coordinada y participativa del sector público estatal, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad científica y el sector privado, mediante un proceso de gobernanza a fin de consolidar el ordenamiento territorial como una política de Estado.

Si bien el SICICOT impulsaba una mayor representación del sector académico científico al interior de la política de ordenamiento, el principal objetivo era aportar una estrategia de coordinación de las políticas sectoriales bajo un diseño organizativo e institucional que congregara a los principales actores territoriales para la discusión y la toma de decisiones territoriales. Los sectores políticos no lograron comprender la lógica sistémica que proponía el SICICOT, y además fue vista como una amenaza que podía implicar ceder espacios de poder.

Finalmente, y luego de la sanción de la Ley N° 8051, la estructura del SICICOT es reemplazada por un sistema organizado bajo un Consejo de Ordenamiento Territorial (COT) -reemplaza al Consejo del SICICOT-, y la agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)

El artículo 40 de la Ley de ordenamiento territorial y usos de suelo establece que el COT estará compuesto por un (1) representante de cada uno de los Ministerios y secretarías del Poder ejecutivo, un (1) representante del Departamento General de Irrigación, un (1) representante por cada uno de los Municipios, cinco (5) representantes del sector científico Técnico de la provincia, 5 (cinco) representantes de las Universidades e Instituciones académicas, 5 (cinco) representantes de las organizaciones de la sociedad civil. (Ver Fig. N° 23)

**Figura N° 23: Composición por sectores en el C.P.OT**



Fuente: Elaboración propia en base PID/2009 Informe proyecto de investigación y desarrollo Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable

En la estructura actual del CPOT, las capacidades de incidencia y de control sobre la estructura por parte del sector científico y académico se ven limitadas al compararlas con la propuesta del SICICOT. En cuanto a la APOT, con funciones ejecutivas similares pensadas para la unidad de ejecución del SICICOT, el mismo se crea bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente y como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo. De esta forma se pierden las intenciones de contar con un sistema descentralizado y autárquico, con capacidad de decisión y recursos financieros, que lograra una actuación coordinada de todos los actores con competencias territorial, rompiendo con la fragmentación y la inercia institucional que ha caracterizado la gestión del territorio. La agencia está configurada como un organismo totalmente centralizado, ya que la desconcentración no implica independencia alguna en cuanto a su funcionamiento y sobre el manejo de los recursos. (PID 08/2009, Modelo Político Institucional Actual). De esta forma queda un organismo dependiente del ejecutivo provincial y la composición del mismo vuelve a restar poder al sector de ciencia y técnica ya que el Comité Ejecutivo estará compuesto por un (1) presidente y Seis (6) vocales, de los cuales sólo dos representan al sector (art. 41. Ley 8059/09).

A modo de cierre, se puede señalar que se lograron identificar empíricamente situaciones de tensión sobre las competencias en esta etapa de diseño normativo de la política de ordenamiento territorial. Si bien en la mayoría de los casos analizados, se tratan de situaciones de tensión que no resultan en conflictos abiertos que suponen un atasco o un fuerte obstáculo al desarrollo de la política. Por esto mismo, a pesar de

estas discusiones y dificultades, la política logra avanzar y aprobar su estructura normativa. Las principales situaciones de tensión identificadas en esta etapa de la política están sintetizadas en la figura Nº 24. Si bien algunas situaciones de tensión fueron resueltas y lograron rápidamente disiparse, otras tensiones emergen como conflictos abiertos en las etapas posteriores de implementación de la política de ordenamiento territorial.

**Figura Nº 24: Tensiones identificadas en la etapa de diseño normativo de la Política de OT**



Fuente: Elaboración Propia.

#### **4.4 Los conflictos de competencias en la etapa de Implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza.**

Superada la etapa de sanción normativa, el proceso de la política de ordenamiento territorial logra avanzar en la implementación de la misma. De esta forma se concretiza el Plan Estratégico de Desarrollo (PEDMZA 2030), se avanza con la

conformación de los organismos de aplicación de la Ley: la APOT y el CPOT. Posteriormente se concreta la elaboración de los diagnósticos territoriales, la realización de talleres de participación ciudadana y de validación de los diagnósticos territoriales; sustentos necesarios para la elaboración de los planes de OT. La próxima instancia a concretar, quizás la más fundamental, es la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT).

Precisamente en esta fase de implementación, la política vuelve a complejizarse topándose nuevamente con tensiones y conflictos, que parecían haber sido saldadas con la sanción normativa, pero que en realidad la secuencia de política arrastraba de las etapas iniciales. Por lo tanto, los conflictos entre los niveles de gobierno y sus facultades asignadas se agudizarán entrada la etapa de implementación y elaboración del PPOT. Misma suerte correrá sobre las facultades asignadas a los actores de la sociedad civil dentro de los organismos de ejecución propuesto por la Ley. En estas instancias, los actores centrales vuelven al ruedo de la disputa dentro del juego de la política, y una vez abierto este nuevo ciclo van a intentar hacer prevalecer sus objetivos e intereses frente al resto de los actores, buscando captar la mayor cantidad de facultades y competencias posibles en la fase de elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial.

Es preciso recordar que el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), se abre a principios del 2013. Como respuesta a la promesa de gestión del entonces Gobernador Francisco Pérez, la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales da inicio con el proceso de elaboración del PPOT. Por su parte, un sector de la Universidad Nacional de Cuyo junto con un grupo de investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), venían con bastante anterioridad desarrollando el proyecto de investigación y desarrollo (PID 08/09 ANPCyT,) “*Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable de Mendoza*” cuyo propósito central consistía en el aporte de metodologías y criterios técnicos científicos para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

Una de las transferencias principales del PID es una propuesta de Plan provincial de Ordenamiento Territorial para Mendoza. El mismo a partir de una metodología sistémica, estratégica situacional y prospectiva, establece medidas correctivas, de conservación y desarrollo territorial que los distintos niveles de gobierno, junto con los organismos públicos deberán hacer cumplir de manera concurrente. Así lo señalaban los especialistas miembros del PID 08/09 al señalar:

*“El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 8051 del año 2009 (art. 21 y concordantes) y sus modificatorias, es una norma que contiene un conjunto de directrices y lineamientos, acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e intermunicipales, instrumentos de planificación, gestión, ejecución, control y coordinación que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio” (Gudiño, Lara, García, Buccheri, Dalla Torre y Liceda 2017:322)*

Los especialistas de la UNCuyo y del CONICET, proponen una metodología y un reglamento para el PPOT que son sometidos a debate en el Consejo de Ordenamiento Territorial y finalmente aprobados.<sup>24</sup>A pesar del trabajo mancomunado que venían realizando los funcionarios de Gobierno pertenecientes a la APOT y los especialistas de la UNCuyo y del CONICET,<sup>25</sup> el Plan de Ordenamiento Territorial que la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) envía a la legislatura provincial para su aprobación final, posee un contenido muy similar al plan elaborado por los especialistas de la Uncuyo y del CONICET, pero con grandes omisiones y aspectos sustanciales que son sustraídos de la versión original propuesta por los especialistas. De esta manera el plan presentado por la Agencia de Ordenamiento Territorial<sup>26</sup> a la legislatura no es congruente con los procedimientos establecidos en el reglamento aprobado por el mismo CPOT, generando un fuerte rechazo por parte del sector técnico y académico que había participado en la elaboración del plan. Este acontecimiento configuró una dinámica conflictiva que va a significar serios inconvenientes al proceso de implementación de la política.

El proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial contó con una instancia de audiencia pública “no vinculante” organizado por el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales bajo la coordinación de la Agencia de Ordenamiento Territorial. En esta instancia, el gobierno pone a consideración de más de 600 personas el Plan de OT que estaban discutiendo. El 15 de abril de 2014 el

---

<sup>24</sup> La metodología sistémica, situacional y prospectiva es propuesta por los especialistas y es aprobada por la VIII Sesión Ordinaria Plenaria del Consejo de Ordenamiento Territorial. Por su parte el reglamento –también propuesto por los especialistas– que define los procedimientos, competencias y lineamiento a seguir para la elaboración del plan es validado en sesión plenaria en marzo de 2014, en virtud de lo establecido en art. 16 de la Ley N° 8051. (PID 09/09 ANPCYT)

<sup>25</sup> Tanto la Agencia Provincial de OT como los equipos técnicos del CONICET y la UNCuyo, conformaron las distintas comisiones dentro del Consejo Provincial de OT para analizar los mejores cursos de acción a incluir en el Plan Provincial de OT. Este trabajo de comisiones fue conformando los despachos que posteriormente se someterían a la aprobación del CPOT.

<sup>26</sup> El art. 41 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo establece como funciones inherentes a la Agencia de ordenamiento, entre otras, las siguientes: Elaborar los proyectos de los planes de Ordenamiento Territorial. Proponer medidas concretas para coordinar la elaboración, revisión y propuestas de modificación de los Planes Provincial de Ordenamiento territorial, programas, proyectos y someterlos a la consideración del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial.



gobierno recibe las críticas y aportes técnicos de diferentes organizaciones vinculadas a sectores productivos, científicos, empresariales y educativos. La mayoría de los oradores de la audiencia pública si bien apoyan la existencia del Plan, objetan la falta de pautas y definiciones técnicas para que los gobiernos municipales puedan elaborar sus propios planes (Ver. Fig. N°25).

**Figura N° 25: Posiciones a favor y en contra del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial manifestadas en la audiencia pública del 2014.**

Total Oradores	Posiciones a Favor del Plan de OT	Posiciones en Contra del Plan de OT
128	84	44

Fuente: Dalla Torre (2017).

A pesar del apoyo generalizado a la existencia de un Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza, la audiencia pública estuvo plagada de críticas por la falta de participación y difusión del proceso, el uso de estadísticas desactualizadas –se hace referencia al producto bruto geográfico y al uso de estadísticas sobre la situación hídrica de la provincia correspondientes a 2006, año en que hubo un súper caudal hídrico–, la ausencia de índices de inflación y de un modelo productivo, la falta de consideración de las demandas de los pueblos originarios y, sobretodo, de los intereses e identidades de los pueblos y comunidades que se encuentran fuera del área metropolitana de Mendoza. Así lo expresaba un asambleísta que participó en la audiencia: *“para los asambleístas, vecinos autoconvocados de San Carlos y General Alvear el plan evidencia la ausencia de un modelo territorial deseado por todos los mendocinos en procesos participativos bastante engañosos y los cuales los aportes son ninguneados continuamente”* (No a la mina, 2014. <http://noalamina.org/>).

Los sectores políticos de la oposición cuestionan varios aspectos del Plan presentado en la audiencia, señalando que la principal limitación del mismo es que no planifica ni establece las acciones para alcanzar los objetivos deseados. Consideran que los programas y proyectos establecidos responden a criterios políticos y discrecionales, y no dan cuenta del modelo deseado propuesto en el mismo Plan.

Luego de la audiencia pública y a pesar de la crítica del sector científico que señalaba que el documento propuesto y sometido a la audiencia no reflejaba el proyecto

de investigación y desarrollo (PID 08/09 ANPCyT,) la Agencia Provincial de Ordenamiento envía una versión final del PPOT, en la cual se habrían incorporado los aportes alcanzados tanto en la audiencia como en la consulta pública, al poder ejecutivo provincial para su posterior envío a la legislatura y aprobación final. Sin embargo para los sectores de ciencia y técnicas se trataba de: *“...una versión reducida y no responde estrictamente a las previsiones contenidas en la Ley Nº 8051 y al reglamento aprobado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial”* (Gudiño 2017:461). Era una versión reducida del plan de OT elaborado por los especialistas del PID, y que se había ido entregando a los miembros de la Agencia dado que los especialistas habían sido convocados por el ministro de Tierras, Ambientes y Recursos Naturales Guillermo Elizalde para contribuir con la elaboración del PPOT. Sin embargo, en el documento final que presentó el Ejecutivo se sacaron ciertos elementos fundamentales para el ordenamiento territorial. El equipo del PID va a criticar con vehemencia la omisión de ejes de articulación entre el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los planes municipales y los planes interjurisdiccionales. Específicamente la falta de criterios generales y obligatorios para la realización de las zonificaciones, dejando esta facultad a libre criterio de los gobiernos municipales. Además, se cuestiona la falta de concordancia entre los objetivos del modelo territorial deseado y los programas establecidos, así como la ausencia de propuestas para la modificación del impuesto inmobiliario y las políticas de inversión (Romanello, 2014).

Ante este escenario, el grupo de investigadores del CONICET y la Universidad Nacional de Cuyo vinculados al PID decide presentar en la legislatura “su plan de ordenamiento territorial junto con una nota en la cual se señalan las grandes omisiones que presenta el plan oficial, entre ellas cabe destacar:

- *Se trata de una versión reducida y en la cual intencionalmente se sustraen programas y directrices e instrumentos para generar un verdadero cambio y superar la inercia en la gestión actual del territorio. (Nota presentada por especialistas de la UNCUYO y el Conicet, 2014).*
- *El plan presentado por el gobierno no responde estrictamente a lo establecido en la Ley Nº 8051 y se omiten los diagnósticos territoriales, bajo la metodología propuesta por la Uncuyo, que deben actuar como soportes al plan provincial. (Nota presentada por especialistas de la UNCUYO y el Conicet, 2014).*
- *Los criterios técnicos científicos fueron también sustraídos, de esta forma se deja librada la zonificación como facultad de cada Municipio lo que pone en aprietos*

*la capacidad de coordinación del proyecto provincial.* (Villarreal, Diario Online MDZ, del 23 de Agosto de 2015, [http://www.mdzol.com/nota/624814-ordenamiento-territorial-otra-victima-de-la-transicion/.](http://www.mdzol.com/nota/624814-ordenamiento-territorial-otra-victima-de-la-transicion/))

Para los investigadores del PID, si el gobierno provincial no establece los criterios generales y uniformes para la delimitación de las áreas urbanas, de interfase, rurales y las áreas sujetas a regímenes especiales, como así también los criterios para determinar los usos del suelo, los que se benefician son los gobiernos municipales y los grupos privados dado que si los municipios:

*“... trabajan sin límites y según sus criterios de zonificación pueden recaudar más, y en segundo lugar, los inversores privados, muchas veces asociados a empleados y profesionales del sector público, porque limitan su accionar en relación a sus negocios inmobiliarios”* (Gudiño 2017:464).

Sin embargo, los funcionarios de Gobierno y los vocales de la Agencia de Ordenamiento Territorial van a defender su proyecto de plan de OT presentado a la legislatura, a pesar de las críticas de los distintos sectores. Desde el gobierno se argumentó que el plan cumplió con todas las etapas establecidas por la normativa y fue el resultado de un largo proceso participativo que congregó a diferentes instituciones, colegios de profesionales y organizaciones de la sociedad civil. Para el sector político, este grupo de investigadores en disidencia al plan presentado representa solo a un sector de los muchos que habían participado en la estructuración del plan:

*“...el plan es el resultado de un largo proceso participativo de muchas organizaciones sociales, “en el que una parte del sector científico y técnico jugó un rol clave, pero no la única opinión al respecto”.* (Presidenta en aquél entonces de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, Romanello, Diario los Andes 13 de Julio de 2014, <http://losandes.com.ar/article/no-fue-aprobado-pero-ya-genera-polemica-el-plan-de-ordenamiento>)

La disputa vuelve a poner en discusión las competencias asumidas tanto por el sector científico y académico, como de la propia Agencia de Ordenamiento Territorial y su capacidad para imponer las estrategias frente a los gobiernos locales, que una vez más se mostraban reticentes a aceptar los lineamientos efectuados por los organismos del OT, sobre sus territorios. El plan que presentaba la APOT, omitía aquellos programas y criterios técnicos científicos que requerían de grande consensos y articulación con los gobiernos municipales.

Los funcionarios de gobierno buscarán defender el plan presentado por la APOT y sustentarán sus argumentos en el carácter asesor y no vinculante que el sector científico y técnico asumió en el proceso de ordenamiento territorial. El secretario del CPOT, en su entonces, expresa con gran claridad esta idea en una nota periodística:

*“Si bien son bienvenidos los nuevos aportes a la Legislatura, lo que no debiera producirse es la incorporación de elementos que ya fueron debatidos y que no formaron parte de los consensos arribados durante el proceso de participación. El territorio se construye entre todos, no desde exclusivos círculos de especialistas”* Diario los Andes 13 de Julio de 2014, <http://losandes.com.ar/article/no-fue-aprobado-pero-ya-genera-polemica-el-plan-de-ordenamiento>

Esta última cita hacía recordar, desde los sectores de la tecno-burocracia, el control político que este sector había logrado conservar dentro de los organismos y el carácter asesor que finalmente se estructuró para los sectores académicos y científicos. No sólo el grupo de técnicos y científicos que participó inicialmente en la formulación del plan provincial de ordenamiento territorial se van a oponer a la aprobación del documento finalmente presentado. Sectores de la oposición política y también del propio justicialismo realizaron críticas al proyecto presentado, junto con organizaciones ambientalistas que cuestionaban demasiadas facultades libradas a los gobiernos municipales. (Romanello, Diario los Andes 13 de Julio de 2014, <http://losandes.com.ar/article/no-fue-aprobado-pero-ya-genera-polemica-el-plan-de-ordenamiento>).

Por su parte, los conflictos sobre las competencias entre los niveles de gobierno provincial y municipal, también están presentes en estas instancias de la política. En la propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial elaborada por los especialistas del CONICET y la Universidad, se generaron ejes de articulación entre el plan provincial de ordenamiento territorial, y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial Municipal (PMOT) a fin de lograr coordinación y complementariedad entre los niveles de gobierno provincial y municipal. Los ejes de articulación son definidos en la propuesta de la siguiente manera:

*“...son pautas de distribución de competencias entre la provincia y los municipios, que permitirán compartir, respaldar y armonizar las acciones previstas en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial conforme a los criterios técnicos-científicos definidos...”*(Gudiño, Lara, García, Buccheri, Dalla Torre, Liceda 2017:348).

Sin embargo, la propuesta de plan que presenta finalmente la APOT a la legislatura provincial, si bien se mencionan los mismos instrumentos o ejes de articulación, se los vacía de contenido al sustraer los criterios técnicos-científicos que la propuesta de los especialistas, siguiendo criterios metodológicos desarrollados a nivel internacional, habían establecido para determinar la aptitud del suelo, la capacidad de carga del territorio, la delimitación de áreas, la clasificación y zonificación del suelo, entre otros. Estos criterios, en la propuesta original, eran exigidos en la formulación, ejecución y control de las zonificaciones municipales y debían ser incorporadas de manera obligatoria a las mismas. (CONICET, UNCuyo, 2013)

Como todo problema que no logra resolverse, las controversias y tensiones entre las competencias entre niveles de gobierno vuelven nuevamente a interponerse en la evolución natural del proceso de implementación de la política. El Poder Ejecutivo, quien es el actor que controla las acciones en la APOT, no cuenta con los consensos y la capacidad política para imponer los criterios técnicos y científicos a los gobiernos municipales. Así lo expresaba un ex funcionario del gobierno provincial que se prefiere mantenerse en el anonimato:

*“...el problema es que la Agencia evalúa que los Municipios van a rechazar muchos de los criterios que se incorporan en la propuesta de plan de ordenamiento. La idea es omitir aquellos lineamientos, sobre todos vinculados a las zonificaciones, en los cuales no existe aún un pleno consenso y son fuente de discordia para los municipios.”* (Comunicación personal, 14 de julio del 2014).

De esta forma se dejaba librado a los municipios los criterios para la delimitación de zonas y clasificación de los usos de suelo. Esto entraba en contradicción con la normativa del reglamento de la Ley N° 8051, ya que en el art. 34 del mismo se establece que:

*“Conforme a los criterios que se establezcan en el PPOT, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial propondrá las directivas e instrucciones complementarias para delimitar y zonificar la unidad urbana, las áreas de transición o interface urbana-rural, las áreas rurales y otras sujetas a regímenes especiales. La APOT elaborará los respectivos proyectos para el tratamiento por el CPOT” (Art. 34. Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial).*

Para el grupo de especialistas del CONICET y La Universidad dejar librado los criterios de zonificación a los municipios pone en serios apuros los objetivos de la Ley N° 8051. La necesidad de que se establezcan en el plan de ordenamiento territorial

critérios únicos que respeten todos los municipios es el único camino para comenzar a revertir los desequilibrios e inequidades territoriales:

*“Es necesario que existan criterios únicos que respeten todas las comunas y que esto se haga por ley... de lo contrario, manda la voluntad de los municipios, que hoy tienen una norma y mañana cambian el criterio... La Provincia nunca ha salido a ordenar el territorio y a partir de estas competencias muy puntuales de los municipios han crecido y han crecido desordenadamente. El gran problema que tenemos es la tensión entre lo urbano y lo rural, por eso hay que definir esa línea por ley, no por voluntad de los municipios, porque si no los municipios mañana cambian y ese es el problema que tenemos de las excepciones, los municipios sacan otra norma y cambian el criterio...”.* (Edición Cuyo. Gordillo, 05 de Enero de 2016 Entrevista Andrea Lara UNCUYO. <http://www.universidad.com.ar/el-plan-de-ordenamiento-no-dice-nada>).

La discusión en este sentido debe entenderse en un contexto en el cuál los conflictos por los usos del suelo se vinculan a la política implementada por algunos municipios de la provincia de Mendoza, que consiste en propiciar cambios en los usos del suelo a fin de viabilizar la instalación de emprendimientos inmobiliarios en áreas, que por sus condiciones agrícolas o de fragilidad ambiental, no contempla o prohíben el uso residencial del suelo. Esto lo expresa con claridad el documento del PID08/09:

*“Con respecto a la zonificación si la provincia no da los criterios generales y uniformes para delimitar la unidad urbana, las áreas de interface, las naturales, las rurales y las sujetas a regímenes especiales, como tampoco los criterios para clasificar los usos del suelo, los que se favorecen son en primer lugar los municipios porque si trabajan sin límites y según sus criterios de zonificación pueden recaudar más y en segundo lugar los inversores privados, muchas veces asociados a empleados y profesionales del sector públicos porque limitan su accionar en relación a sus negocios inmobiliarios. (Gudiño, 2016:464)*

Las discusiones y controversias con respecto al tema de la zonificación, evidencian nuevamente el conflicto por las competencias entre los niveles provinciales y municipales en la implementación del plan provincial de ordenamiento territorial. Las tensiones que se habían manifestado en la etapa de diseño de la política entre los niveles de gobierno provincial y municipal emergen nuevamente, quizás ahora de forma solapada, en la etapa posterior de elaboración del plan de OT; los gobiernos municipales no quieren atar sus decisiones territoriales al marco que establece el plan provincial de ordenamiento territorial y esta es la causa por la cual la APOT sustrae en la propuesta

de plan de plan de OT aquellos lineamientos que afectaban el poder de decisión municipal. Así lo expresa sin tapujos la Doctora Lara, miembro del equipo de especialistas de la Universidad Nacional de Cuyo:

*"...Y lo que nosotros veíamos en el proceso de elaboración del plan es que no había una fundamentación del apartamiento, más que una fundamentación política. ¿Y cuál es la fundamentación política? Si hacemos esto, los intendentes nos matan, entonces es justamente lo que hay que hacer. La Universidad no es responsable de la gobernabilidad, esa gobernabilidad la tiene que generar el gobierno que esté. La Universidad tiene la obligación de decir la verdad, es decir: "Señores, no hay ordenamiento si los municipios no se ordenan, no hay ordenamiento si no hablamos de los barrios privados y de su avance, porque si no, ¿de qué estamos hablando?"* (Edición Uncuyo, 5 de Enero de 2016. Entrevista Andrea Lara <http://www.universidad.com.ar/el-plan-de-ordenamiento-no-dice-nada>).

Por su parte, y como contracara del conflicto, los sectores del gobierno e impulsores del plan oficial van a aducir que el sector político no tiene la obligación de respetar estrictamente la voluntad del sector de la universidad y el grupo de especialistas que trabajó en el plan, ya que estos sólo asumieron en el proceso de elaboración del plan un rol de consultoría. El plan presentado por el gobierno había pasado por todas las instancias participativas; comisiones de trabajo en el CPOT, audiencia y consulta pública. Para los funcionarios, la APOT tomó el aporte de todos los sectores; universidades, organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionales, etc. Así lo expresaban los funcionarios de la APOT en ese entonces:

*"No hemos descartado ninguna información, pero no hemos sido transcritores de esa información, sino que la hemos analizado y producido un documento que se basa fundamentalmente en el trabajo hecho por el PID y en todos los aportes que se llevaron adelante en el proceso, las comisiones, la audiencia y la consulta pública"*(Edición Uncuyo, 16 de Diciembre de 2014. Entrevista a Sonia Romero. <http://www.universidad.com.ar/ordenamiento-territorial-veronica-godillo>).

En esta etapa crucial de la política, este enfrentamiento ponía de manifiesto que existían aspectos de la política de OT que habían sido muy complicados de conciliar a lo largo de todo el proceso. Las características mismas del OT como política pública exigen una gran capacidad de gestión para coordinar y conciliar los elementos técnicos con los componentes políticos. Lamentablemente, los factores técnicos y científicos no

suelen coincidir con los objetivos de política, y en esto se basa la capacidad de gestión o gobernabilidad de un gobierno. El dilema entre la política por un lado, y por el otro los factores técnicos y científicos, se presenta en la etapa de elaboración del plan provincial como un factor de conflicto que complica el proceso. Así lo expresan un vocal de la Agencia de ordenamiento territorial:

*“...el proceso de construcción de este plan es técnico, social, económico y político... si no se tiene en cuenta la importancia de este último aspecto, el documento no se aprobará”* Edición Uncuyo, 16 de Diciembre de 2014.

<http://www.unidiversidad.com.ar/ordenamiento-territorial-veronica-godillo>

Este dilema entre técnica/ciencia y política evidenciaba una debilidad institucional relevante: la APOT dadas las competencias asignadas por la Ley N° 8051 debía coordinar un proceso en el cuál el plan de OT establecía una serie de criterios generales que los municipios debían incorporar en su planes municipales. Estas competencias podrán efectivizarse sólo si existe la capacidad de gestión para controlar un factor decisivo del ordenamiento territorial, el factor político.

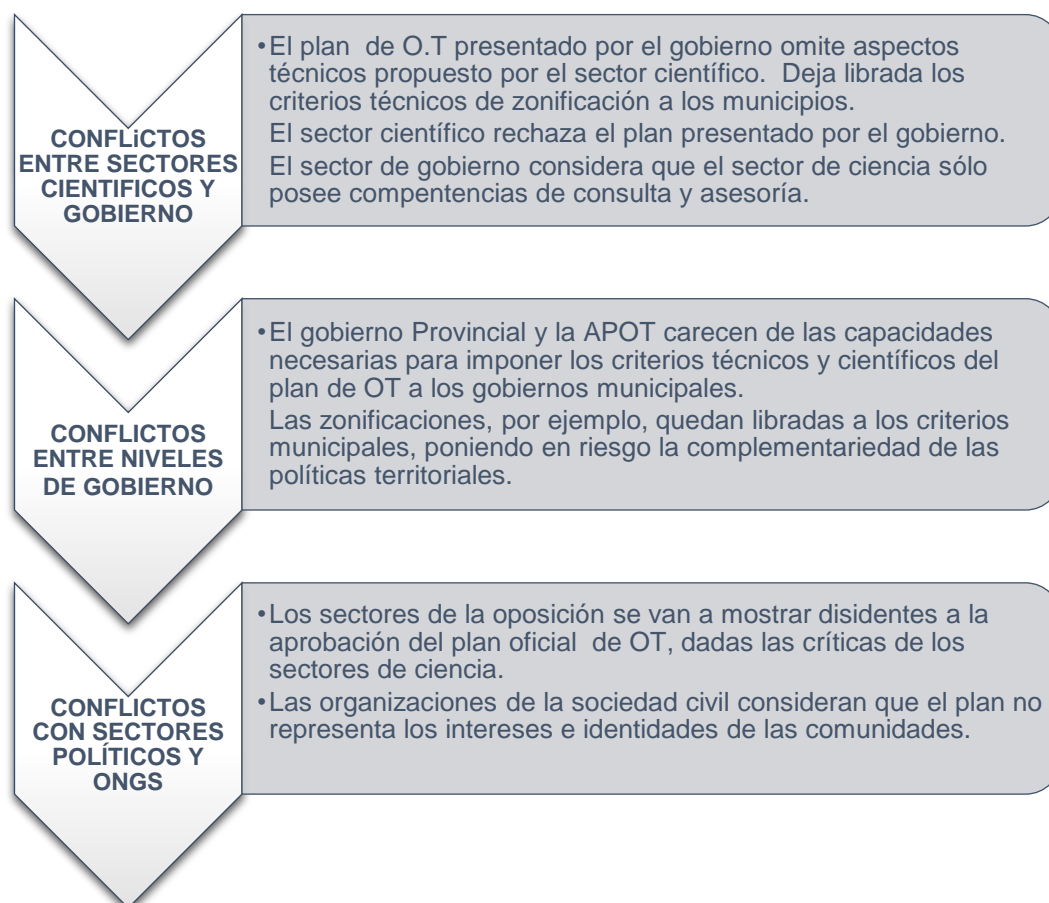
El conflicto entre estos dos actores centrales de la política, ponía al descubierto la complejidad de los procesos de gobernanza y lo difícil de canalizarlos en estructuras de decisión con escasas o nula cultura participativa. Si bien el proceso de elaboración del plan propició el debate entre los sectores, la centralidad en la toma de decisión final por parte de los actores gubernamentales se termina imponiendo a pesar de las fundadas críticas tanto de los sectores científicos, pero también de las organizaciones ambientales y demás sectores de la oposición política que cuestionaron aspectos metodológicos y técnicos del documento. Las omisiones técnicas de plan presentado por funcionarios son elocuentes, sin embargo los funcionarios van aducir, frente a las críticas, que es el sector de gobierno el que cuenta con capacidad para la toma de decisiones y para el resto cabe una competencia de carácter consultiva, que si bien es considerada no es determinante. Este conflicto de competencias expresa lo que se señala en este trabajo en el análisis normativo de la Ley 8051 (capítulo tercero) en el que se identifica que si bien la normativa promueve la generación de espacios de participación y debate con la comunidad, no se asignan nuevas competencias a los actores no gubernamentales y la decisión recae finalmente en los ámbitos de gobierno.

Las tensiones que se habían manifestado en las etapas de la elaboración de la Ley N° 8051, se manifiestan bajo un conflicto abierto en la etapa de elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial, y en el cual se limitan las posibilidades de



generar acuerdos factibles que desactiven el conflicto. La tensión da paso a una serie de conflictos abiertos (ver Fig. N° 26) que imposibilitan la aprobación del plan provincial de ordenamiento territorial e impidiendo que la implementación de la política avance.

**Figura N° 26: Conflictos de competencias identificados en la etapa de implementación de la Política de Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Elaboración Propia.

#### **4.5 Debilidades institucionales de la APOT y el CPOT, para implementar las competencias territoriales.**

La centralidad de la APOT en la política de ordenamiento está determinada por las facultades asignadas a la misma, tanto en la Ley N° 8051 como en su reglamento. Es el artículo 41 de la Ley N° 8051 el que determina una larga serie de competencias y

obligaciones que abarcan desde la elaboración de los proyectos de planes de OT, su evaluación, el establecimiento de sistemas de controles cruzados, el impulso a la participación ciudadana, promover la coordinación interinstitucional, promover acciones, sanciones y medidas correctivas para la efectiva implementación de esta ley, contralar la concurrencia entre el plan provincial, los planes municipales y las planificaciones sectoriales.

Las facultades asignadas a la APOT la configuran como un órgano central en la política de ordenamiento territorial. Su composición se estructura a partir de una pluralidad de actores que otorga representatividad a los principales sectores de esta política, su presidente surge de una terna propuesta por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y el poder ejecutivo elige a un postulante que elevará al senado para su consentimiento. Por su parte, los vocales que conforman la APOT representan: uno por el poder ejecutivo, tres proponen los sectores de ciencia y técnica, dos en representación de los Municipios y recientemente se ha incorporado a un representante del Departamento General de Irrigación.<sup>27</sup>

Sin embargo esta jerarquía institucional consagrada en la normativa no implica que en los hechos, en la realidad fáctica y empírica, la APOT cuente con todas capacidades de gestión necesarias para ejecutar las competencias que la normativa le ha asignado. La capacidad de los organismos del Estado fue definida como la capacidad de los entes para cumplir su mandato, planificar y alcanzar sus objetivos (Ver punto 2.4). La Agencia de ordenamiento territorial: ¿Cuenta con las capacidades para ejecutar las competencias asignadas y alcanzar los objetivos establecidos por la normativa? En la figura N° 27 se analizan algunas variables e indicadores que buscan dar cuenta de la capacidad de gestión de la APOT para implementar las competencias asignadas y alcanzar los objetivos de política.

---

<sup>27</sup>En Mendoza por su condición semiárida el agua es un recurso escaso y de esto deriva la enorme función que desempeña el Departamento General de Irrigación como órgano público encargado de la administración y fiscalización del recurso agua. Es un organismo público descentralizado, con autarquía institucional, presupuestaria y posee jerarquía constitucional. Desde la misma creación de la Agencia de Ordenamiento Territorial, distintos sectores fueron reclamando la incorporación a la Agencia de un vocal representante del Departamento General de Irrigación, dadas sus facultades y competencias en la administración del recurso hídrico.

**Figura N° 27: Indicadores de Capacidades de Gestión para la APOT.**

VARIABLES	INDICADORES	CAPACIDADES DE LA APOT
<p><b>Componente normativo: conjunto de competencias asignadas a la organización</b></p>	<p><b>Leyes, reglamentos, decretos, Reglamentos</b></p>	<p>Por Ley 8051, la APOT fue creada como organismo desconcentrado dentro del ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial y depende directamente del Secretario. No posee autarquía financiera y los órganos desconcentrados están sujetos al órgano del cual dependen, por lo tanto su capacidad para administrarse y de actuación es limitada. Los vocales de la Agencia son funcionarios, deben regirse tanto por la Ley Provincial de Procedimiento Administrativo N° 3909, y por la Ley N° 25181 de deberes y ética de los funcionarios públicos. Como órgano desconcentrado los funcionarios pueden oponerse mediante actas a decisiones del secretario o de otros funcionarios, siempre con la debida constancia, ya que la Agencia depende jerárquicamente de la Secretaría.</p>
<p><b>Recursos Humanos</b></p>	<p><b>Cantidad y distribución del personal, competencias y habilidades, liderazgos, etc.</b></p>	<p>La agencia está conformada por un presidente y un comité ejecutivo compuesto por 7 vocales. En la actualidad la presidencia se encuentra acéfala, provisoriamente el cargo lo ocupa el vocal representante del ejecutivo provincial, y no han sido designados los dos vocales en representación de los Municipios de Mendoza. La Agencia primeramente conformó su equipo técnico con recursos humanos de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT), dependiente de la Subsecretaría de Ambiente y OT LA DDT actualmente se llama Coordinación de Políticas de Tierras y es parte de la Agencia. Posteriormente también se incorporó parte de los técnicos de Dirección de ordenamiento ambiental y desarrollo urbano (DOADU) dentro del ámbito de la agencia a fin de dotar de mayor capacidad técnica a la Agencia. En la órbita de la APOT se desarrolla el sistema de información ambiental y territorial de la provincia de Mendoza (SIAT) que debe brindar la información territorial para la elaboración de los PPOT y los PMOT. Actualmente dentro de la APOT funciona la siguiente estructura organizacional:</p> <p>-APOT Comité Ejecutivo: 5 vocales. Técnicos: 11 de los cuales 4 conforman el SIAT. Administrativos: 3</p>
<p><b>Recursos Financieros</b></p>	<p><b>Presupuesto disponible y cualquier otra fuente de ingreso a la organización</b></p>	<p>La agencia no posee autarquía financiera; capacidad de administrar su propio presupuesto. Sus recursos provienen por parte de las partidas presupuestarias destinadas a la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. Esto limita sus capacidades de coordinación y control en el proceso de ordenamiento territorial.</p>

<p><b>Estructura organizacional:</b></p> <p>Las relaciones entre las distintas unidades de la entidad u organización</p>	<p><b>Composición formal de la entidad pública.</b></p> <p>Proceso de toma de decisiones</p>	<p>La agencia depende funcionalmente del Secretario de Ambiente y ordenamiento Territorial. A pesar de esta dependencia funcional, el comité ejecutivo toma sus decisiones de manera colegiada; solo en caso de empate el voto del presidente –representante del Secretario- de la APOT vale doble. No están reglamentadas aquellas situaciones de votación en disidencia entre el comité ejecutivo de la agencia y el Secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial.</p>
<p><b>Procesos organizacionales</b></p>	<p>Las actividades y acciones.</p> <p>Existencia de manuales operativos, protocolos de funcionamiento.</p>	<p>Por su incipiente institucionalidad los procedimientos y acciones de la Agencia de OT son aún limitados. Actualmente se está elaborando un manual de funciones. La Agencia busca tener mayor incidencia y control en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental -EIA y territorial -EIT). La injerencia de la APOT en procedimientos como EIA y EIT se están normando por las vías que corresponden, ya sean decretos o resoluciones ministeriales.</p>
<p><b>Estructuras de coordinación:</b></p> <p>analiza las capacidades de coordinación interinstitucional</p>	<p>Existencia de protocolos de coordinación, mecanismos de control de coordinación, existencia de sistema de sanción al incumplimiento</p>	<p>La Ley 8051/09 y el reglamento del PPOT, facultan a la Agencia para coordinar institucionalmente el proceso de OT en Mendoza. Debe velar por la congruencia de los planes municipales y los planes sectoriales con el plan provincial de ordenamiento territorial. El Consejo de OT debería cooperar en esa coordinación ya que los organismos del poder ejecutivo provincial y los municipios están allí representados.</p>
<p><b>Sistemas de información y gestión</b></p>	<p>Existencia de sistemas de planificación y sistemas de control de gestión</p>	<p>La incipiente institucionalidad de la agencia, la jerarquía institucional relativa y las limitaciones presupuestarias, limitan las capacidades de la agencia. Sin embargo la APOT ha logrado algunos avances para coordinar con las planificaciones sectoriales. Una fuerte limitación de la Agencia es la falta de herramientas de control, que permitan una rápida sanción administrativa sobre aquellas acciones no deseadas sobre el territorio.</p>
<p><b>Infraestructura y equipamiento:</b> Los medios necesarios para cumplir los objetivos de la organización</p>	<p>Disponibilidad de infraestructura para la prestación de los bienes y servicios.</p> <p>Disponibilidad de recursos tecnológicos para el procesamiento de datos.</p>	<p>Las limitaciones presupuestarias de la Agencia restringen sus capacidades para la prestación de bienes y servicios. La Agencia no cuenta con estructura edilicia propia. En cuanto a los recursos tecnológicos el sistema de información ambiental y territorial de la provincia de Mendoza (SIAT), que funciona en la APOT, debe mejorar sus capacidades tecnológicas por las características de los servicios que debe prestar.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información relevada mediante entrevistas.

La magnitud de las competencias asignadas por la normativa a la Agencia de ordenamiento territorial es enorme sin embargo, su jerarquía político institucional es relativa o débil (Marre y Dalla Torre 2017). Su carácter de órgano desconcentrado bajo la dependencia funcional del Secretario de Ambiente configuran a la APOT con una jerarquía político e institucional similar a una Dirección dentro de cualquier Ministerio o Secretaría de Estado, *“lo que la convierte en un par en relación a los organismos del Poder Ejecutivo que integran el CPOT, restándole jerarquía institucional para poder coordinarlos en función de los objetivos del ordenamiento y del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial”*. (Marre y Dalla Torre 2017).

Como se ha analizado en la estructura de la Ley N° 8051, la APOT cuenta con competencias en materia de planificación, coordinación y gestión del territorio, sin embargo a nivel político, sus capacidades de gestión para implementar las facultades asignadas presentan algunas limitaciones. Entre ellas, las limitaciones presupuestarias de la APOT -en el presupuesto del 2016 la Agencia para sus gastos operativos contó con un exiguo presupuesto de \$180.000 pesos- junto con sus dificultades operativas y organizacionales, dan cuenta de cierto déficit de capacidad de gestión por parte de la Agencia para coordinar el proceso de ordenamiento territorial. Su estructura organizacional aún no está totalmente consolidada: el artículo 41 de la Ley N° 8051 establece que la APOT está integrada por el consejo ejecutivo y que en la actualidad se encuentra sin presidencia y no se han designado los vocales en representación de los Municipios. Así mismo, no se ha terminado de conformar los equipos técnicos que deberán organizar y coordinar el comité ejecutivo.

Frente a las limitaciones presupuestarias y a la necesidad de conformar un equipo técnico, la estrategia del actual Secretario de Ambiente y Ordenamiento Agencia Huberto Mingorance, está encaminada a un reingeniería en los recursos humanos a fin de dotar a la organización de mayor capacidad técnica y velocidad en la estructura y en los procesos. Esta estrategia se basa en una racionalización del recurso humano mediante la incorporación a la APOT de aquellos recursos humanos con un fuerte perfil técnico sobre el territorio y que se encuentran desperdigados en diferentes áreas del Estado. De esta forma la APOT, en esta nueva gestión absorbió en su estructura a técnicos de la dirección de Desarrollo Territorial –DDT-, a técnicos de la ex Dirección de ordenamiento ambiental y Desarrollo Urbano -DOADU- , y funcionarios del Instituto Provincial de la Vivienda –IPV-.

La APOT requiere de un proceso de fortalecimiento institucional a fin de generar las condiciones para coordinar el ordenamiento territorial en Mendoza. En las

condiciones actuales, la APOT posee algunas limitaciones en cuanto a las capacidades de gestión para la coordinación interinstitucional e intersectorial; no cuenta con poder político para imponer la agenda del ordenamiento territorial en los distintos ministerios y áreas del nivel provincial y municipal, particularmente frente a las demás planificaciones sectoriales que son las que entran en constante conflicto en la gestión del territorio. Si bien la APOT, siempre ha mantenido, diversas reuniones con representantes municipales la falta de consenso en torno al PPOT da cuenta de las debilidades en la coordinación y las dificultades encontradas para generar los consensos y superar los conflictos que han afectado a la aprobación del plan provincial de OT.<sup>28</sup>

En cuanto al Consejo Provincial de Ordenamiento (CPOT) ya fueron señalados algunas de sus limitaciones y problemas que presenta esta estructura, principalmente en la sobrerrepresentación del sector político y la tecno burocracia estatal quienes detentan un control sobre la estructura (Ver punto 4.3 de este trabajo). Tanto la Agencia de ordenamiento, como en el CPOT como innovaciones institucionales de la Ley Nº 8051 están estructuradas de forma tal que su accionar queda muy ligado al control del poder ejecutivo. Ambas estructuras se superponen ya que están representados los mismos sectores: la agencia se compone de representantes del Poder Ejecutivo, los municipios y el sector científico académico. Estos mismos sectores son los que conforman el consejo ya que el mismo se conforma por (1) representante de cada uno de los Ministerios y secretarías del Poder ejecutivo, un (1) representante del Departamento General de Irrigación, un (1) representante por cada uno de los Municipios, cinco (5) representantes del sector científico Técnico de la provincia, 5 (cinco) representantes de las Universidades e Instituciones académicas y cinco (5) representantes de la sociedad civil. Cada organización está representada por un consejero titular y uno suplente que es designado por nota por el presidente de la organización a la cual están representando. Si bien ambas estructuras mantienen funciones disímiles en el proceso de OT, la única diferencia sustancial en cuanto a la representación es que el CPOT incorpora a los sectores de la sociedad civil. Pero su representación es acotada por el número de representantes que posee frente a los demás sectores. Por lo pronto, será necesario fortalecer esta representación incorporando a nuevas organizaciones de la sociedad civil con fuerte presencia territorial y que aún hoy, no están representadas en el consejo.

---

<sup>28</sup> Esta capacidad de articulación de APOT con los municipios, sin lugar a dudas logró mejoras sustanciales en la conducción actual del organismo al lograr la aprobación unánime del PPOT durante el 2017. Situación que no sucedió cuando se presentó el plan del 2014 que finalmente no fue aprobado.

En cuanto a las relaciones interinstitucionales, si bien la APOT debe fundamentar su apartamiento de lo aconsejado por los dictámenes del CPOT, los mismos no son vinculantes para la autoridad de aplicación, limitando las capacidades del CPOT para incidir en la planificación territorial. Así mismo, si bien el CPOT posee facultades para proponer directivas e instrucciones de OT en las reparticiones y organismos públicos provinciales y municipales (art. 40 Ley 8051/09), sus capacidades políticas en las instituciones en este sentido son limitadas dado el carácter no vinculante de sus resoluciones.

La estructura del CPOT se muestra demasiado burocrática y poco expeditiva frente a una realidad territorial que es dinámica. Esto ha limitado las capacidades de gestión del CPOT para incidir en los conflictos desatados en el proceso de elaboración del plan provincial de ordenamiento Territorial. En el CPOT están representados los principales sectores vinculados al territorio pero los representantes que efectivamente acuden a las reuniones del Consejo son funcionarios de segunda o tercera línea, con un perfil más técnico que político. Se trata de funcionarios sin poder en la toma de decisiones por lo tanto sus capacidades para desactivar los conflictos en la etapa de elaboración del plan son limitadas, como también son exiguas sus capacidades para imponer los lineamientos y directrices del ordenamiento en los organismos provinciales y municipales.

#### **4.6 Las capacidades de los gobiernos Municipales para implementar las competencias territoriales.**

En la sección 3.2 de esta tesis se analizan las competencias asignadas a los gobiernos municipales en materia de política de ordenamiento territorial en Mendoza. Los gobiernos municipales asumen un rol central en la planificación del territorio en el marco de la política de OT. Si bien la elaboración del plan de OT provincial depende del poder ejecutivo provincial, los municipios participan activamente en el marco del CPOT y mediante su representación en el comité ejecutivo de la agencia. Además, son los responsables de elaborar e implementar los planes municipales de ordenamiento territorial en sus respectivas jurisdicciones. Dadas estas competencias asignadas por la normativa, en este apartado se busca analizar las capacidades institucionales efectivas

que poseen los municipios para implementar estas competencias asignadas en el marco de la política de OT en Mendoza.

Si bien los municipios desde antes de la sanción de la Ley N° 8051 venían desarrollando distintos instrumentos y normativas vinculadas al ordenamiento del territorio, se trataba de una planificación a escala urbana, asistémica, sin un marco general determinado por el nivel provincial (Fernandez 2009). Una vez sancionada la Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo del 2009, esta situación no fue revertida dado que no se concretaba la sanción del plan provincial de ordenamiento territorial (PPOT). La reciente aprobación del PPOT en septiembre del 2017, obliga a los Municipios a elaborar sus propias planificaciones en materia de OT en coordinación con el PPOT, más allá que los plazos establecidos por la normativa no lograron cumplirse (la ley obliga al ejecutivo provincial a sancionar el plan provincial de ordenamiento territorial en un plazo no mayor a 18 meses, contados a partir de la remisión a la legislatura del Plan Estratégico de Desarrollo). Por su parte los gobiernos municipales deberán elaborar, dentro de un plazo de doce (12) meses contados a partir de la aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, su Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. (Art. 18 Ley 8051/09)

Frente a las dificultades e inacciones del ejecutivo provincial para sancionar el PPOT algunos municipios intentaron avanzar y desarrollar algún tipo de estrategia o instrumento vinculado al ordenamiento territorial (Ver Fig. N°28). Los Municipios se vieron impulsados por la necesidad de adelantarse a un proceso que tarde o temprano deberían encarar pero también, por las dinámicas territoriales que obligan a la generación de respuestas con carácter de urgente frente a los desequilibrios y conflictos en los usos del suelo que acechan a la gestión municipal. Sin embargo, los resultados en este sentido han sido limitados, sólo el Municipio de Luján de Cuyo ha logrado avanzar verdaderamente con la formulación de un PMOT. Algunos departamentos como Rivadavia, Junín y los departamentos que conforman el Valle de Uco, principalmente Tunuyán, impulsados por organismos de ciencia y técnica como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA, el CCT CONICET Mendoza y el Instituto de Desarrollo Rural –IDR-, lograron algunos avances en materia de planificación territorial con la elaboración de los diagnósticos territoriales y las planificaciones estratégicas.

Entre el 2006 y el 2008 el departamento de Rivadavia avanzó con las etapas del diagnóstico territorial como así también en los procesos de participación ciudadana. El Valle de Uco (región conformada por los Municipios de Tunuyán, Tupungato y San Carlos) si bien inició una planificación de tipo regional, solo el departamento de Tunuyán



avanzó en la etapa de sus diagnósticos territoriales. Por su parte, municipios como San Rafael, Luján de Cuyo y Las Heras, han logrado conformar los Consejos Municipales de OT y en la mayoría de los municipios de Mendoza han realizado o se encuentran en proceso de elaboración de los diagnósticos territoriales. Algunos gobiernos municipales han logrado desarrollar planes de ordenamiento rural, pero los mismos deben ser objeto de actualización y de mejoras técnicas sustanciales. Si bien se trata de avances relativos, sólo Luján de Cuyo avanzó en la elaboración de su PMOT, es positivo que los municipios hayan demostrado cierta capacidad para encarar un proceso de ordenamiento de su territorio. Lo preocupante es que en estos avances no está garantizada la coherencia, ni la unicidad técnica científica utilizada para la elaboración de los diagnósticos territoriales, dado que al momento de su elaboración no se había aprobado el plan provincial de OT.

Sin bien la situación es dispar en cada comuna y en relación a las capacidades técnicas y financieras para encarar procesos de planificación acorde a la metodología del ordenamiento territorial (PID 08/2009. ICA-Cifot-Mendoza, 2013,Marre M. y otros., 2016,) actualmente ante la inminente aprobación del Plan se están conformando los equipos técnicos y comienzan a organizarse en función de sus futuros planes municipales.

**Figura N° 28: Estrategias e instrumentos vinculados al Ordenamiento Territorial desarrollados por los gobiernos municipales al 2016.**

Estrategia de Planificación	Área Geográfica	Descripción y contenido de la propuesta de planificación	Unidad ejecutora y de coordinación
UNICIPIO	Gran Mendoza (Departamentos de Ciudad, Godoy Cruz, Las Heras, Lujan de Cuyo, Maipú, Guaymallén.) + Lavalle.	El objetivo del Unicipio es integrar al área del gran Mendoza incluyendo en esta al Departamento de Lavalle, como un área Metropolitana. Es una estrategia de planificación y coordinación de políticas para el gran Mendoza y el departamento de Lavalle. Los municipios del AMM, entraron de esta forma al programa ciudades emergentes y sostenibles del BID. De esta forma el organismo aportará 600 mil dólares para el análisis de las necesidades integrales de esto departamentos. Posteriormente, el programa otorga financiamiento a los proyectos que surjan de los diagnósticos.	El programa es impulsado por el BID y estará coordinado por la Secretaría de Ambiente y ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza. Además de los gobiernos municipales, la Universidad Nacional de Cuyo está incorporada al proyecto con el objetivo de apoyo técnico e información.

Propuesta Plan Integrado Regional de desarrollo.	Región noroeste: Santa Rosa, Lavalle y la Paz	Objeto: Unificar estrategias entre Municipios que compartan rasgos comunes: geográfico, climático, productivo, socioeconómicos e historiográfico. Propuestas: diversificar la matriz productiva, mejorar la calidad de vida de los puesteros, mitigar el cambio climático y mejorar la situación de los campos, recuperar tierras productivas con derecho a riego y optimizar la infraestructura rural, etc. El diagnóstico territorial de la región noreste se encuentra en proceso de elaboración	En la propuesta trabajan una comisión compuesta por los Municipios intervinientes, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, INTA.
Plan de Ordenamiento Territorial rural	Región: Valle de Uco	Objetivo: Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural para la zona del valle de Uco. Se realizaron diagnósticos territoriales con el fin de detectar y delimitar ejes estratégicos que permitan garantizar un desarrollo sustentable.	Agencia de Extensión Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en La Consulta. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Universidad de Buenos Aires (UBA) Apoyo financiero de la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).
Plan Ordenamiento Territorial de Tunuyán	Departamento de Tunuyán	Diagnóstico y Planificación en materia de educación, medio ambiente, crecimiento urbano. El Plan detecta y define ejes estratégicos para un desarrollo sustentable. Se confeccionó una guía en la que se elaboran las pautas esenciales para comenzar a elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial  -Diagnóstico territorial finalizado.	La Municipalidad de Tunuyán, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Instituto de Desarrollo Comercial (IDC), el Instituto de Educación Superior 9-015 Valle de Uco, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Mendoza (hoy Secretaría de ambiente y OT)
Plan Municipal de OT San Rafael	Departamento de San Rafael	Se logró conformar el Consejo provincial de OT por ordenanza municipal N°11987, que tendrá como función principal elaborar de forma participativa el plan Municipal de OT.	El consejo de OT está conformado por el ejecutivo municipal, quien preside el consejo, la Secretaría de Obras Públicas, entidades

		Diagnóstico territorial en proceso de elaboración.	intermedias, concejales, universidades, ONG y Colegios de Profesionales.
Plan estratégico y de ordenamiento territorial Alvear 2030	Departamento de Alvear	Objeto: define el modelo de desarrollo para Alvear. El plan avanza en la elaboración del Código Urbano Ambiental que específicamente trabaja en el ordenamiento de los usos del suelo. Se prevén avances sobre el ordenamiento territorial en el Este, distrito Bowen. -Al 05/10/2016, el diagnóstico territorial se encuentra en estado de proyecto.	Consejo deliberante de Alvear
Plan de Ordenamiento Territorial Municipio de Junín.	Departamento de Junín	Objetivo: Promover un desarrollo urbano y rural equilibrado, y una mejora en la calidad de vida. A partir de esta planificación se clasificó el territorio en 5 zonas: Zona rural frutícola – vitivinícola (Distritos de Philipps y Alto Verde). Zona vitivinícola – agroindustrial (Rodríguez Peña y Medrano). Destinada a la exportación. Zona de concentración agroindustrial exportadora (Los Barriales). Zona hortícola – frutícola (Mundo Nuevo, Algarrobo Grande, La Colonia y Ciudad). Corredor Urbano Central (La Colonia y Ciudad). Centros de Servicios Rurales (Algarrobo Grande, Philipps y Medrano). - Diagnóstico territorial terminado -Plan estratégico 2006-2016 en proceso de actualización	El trabajo se realizó de manera conjunta entre vecinos, técnicos del municipio, del Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y del Centro de Estudios Territoriales del Mercosur, dependiente de la UNCuyo.
Plan de Ordenamiento Territorial participativo de Rivadavia	Departamento de Rivadavia.	El plan contiene un diagnóstico del estado territorial del Departamento, para conocer las potencialidades y limitaciones del espacio geográfico. Se identifica la distribución de la población que usa el espacio. Se Analizan tendencias de crecimiento. Incorporación de la comunidad al proceso de planificación territorial (foros educativos y talleres comunitarios para elaboración y validación de los diagnósticos). Conformación de la comisión de ordenamiento territorial en el Consejo Deliberante.	Participación de funcionarios y técnicos municipales durante talleres de trabajo para el diagnóstico territorial del departamento. Diagnóstico y propuestas de desarrollo territorial realizados por investigadores del CCT (ex CRICyT) y técnicos municipales, entre 2006 y 2008.

Políticas e Instrumentos vinculados al OT en San Martín	Departamento de San Martín	<p>Diagnóstico territorial y socio económico del departamento de General San Martín (año 2004).</p> <p>Políticas territoriales: fortalecimiento de los pequeños núcleos poblados, ordenamiento de los centros urbanos mayores, implementación de una nueva zonificación (2006), ordenamiento normativo (2007).</p> <p>-Actualmente se encuentran en proceso de elaboración del diagnóstico territorial.</p>	Los instrumentos y políticas de ordenamiento territorial fueron diseñado por la Dirección de Ordenamiento Territorial pertenecientes al Municipio de San Martín
Plan ordenamiento territorial Lavalle	Departamento de Lavalle	<p>El área de ordenamiento territorial viene trabajando en el 2016 a fin de lograr avances en materia de OT. Mediante reuniones con el INTA (Instituto de tecnología Agropecuaria) y el departamento Gral. De Irrigación objetivo avanzar en la agenda de trabajo prevista para concretar un plan de desarrollo equilibrado de las regiones en temáticas tales como, el cuidado de terrenos productivos, el control del avance de los centros urbanos sobre la producción.</p>	Área de Ordenamiento Territorial del municipio de Lavalle, INTA y departamento general de irrigación.
Plan de Ordenamiento territorial de Luján	Departamento de Lujan de Cuyo	<p>Desde el 2008, la comuna se encuentra trabajando en su plan municipal de OT. El plan contempla una visión integral y participativa del territorio de Lujan. La primera etapa del plan contempla la creación de 4 programas que consisten en la recuperación, renovación y ampliación del centro tradicional de Chacras de Coria; creación de una ciudad bosque emergente a través de un trabajo socio-ambiental y la implementación de una estrategia global de descentralización de comercios, servicios, acciones de renovación urbana y reorganización institucional.</p> <p>La segunda etapa del plan comprende una propuesta de OT para el distrito de Cacheuta que ya fue presentado en talleres comunitarios.</p> <p>-Diagnostico territorial realizado -Plan estratégico de acción 2004-2010 en proceso de actualización</p>	Dirección de ordenamiento territorial. Coordinación a cargo de la Doc. Dra. Nelly Gary de Cerdán

Fuente: Elaboración Propia.

La figura N° 28 ilustra, sin pretensiones de exhaustividad el estado de la planificación en los municipios de Mendoza. Los gobiernos locales habían quedado a la expectativa de la aprobación del PPOT pero muchos de ellos avanzaron en sus planificaciones territoriales dejando al descubierto dos factores importantes a considerar en materia de capacidades. En primer lugar, un aspecto positivo de este proceso que da cuenta de que algunos municipios cuentan con capacidades técnicas, financieras, y con una comunidad social y política que se muestra activa y participativa en los procesos de gestión territorial. En segundo lugar, el elemento negativo, viene dado por las incertidumbres que estos procesos han generado al no estar coordinados a una planificación general que debería establecer el PPOT, a fin de garantizar la coherencia y articulación técnica e interinstitucional de la planificación territorial. Si esto no está garantizado, de nada sirve una normativa que tenía como fundamento la integralidad y la coordinación entre niveles de gobierno y las políticas sectoriales.

Ante las dificultades en la aprobación del PPOT, se ha avanzado en planificaciones menos ambiciosas y en las cuales las condiciones de coordinación son un tanto menos complejas. Los avances en torno al UNICIPIO, como así también a las planificaciones regionales del Valle de Uco o de la zona del noroeste, manifiestan que las posibilidades de coordinar las políticas territoriales son más propicias cuando las realidades territoriales y sus conflictividades son comunes. Estas necesidades comunes abren la posibilidad para que tanto los actores políticos, económicos y sociales, promuevan espacios interjurisdiccionales de coordinación lo que no sólo posibilita mayor capacidad de gestión, sino que pueden generarse sinergías para la construcción de proyectos y permitir de esta forma el acceso a la financiación internacional que los materialice en el territorio, dadas las limitaciones financieras y presupuestarias que atraviesan la mayoría de los gobiernos locales de la Provincia de Mendoza.

La capacidad de gestión de los municipios para implementar sus competencias territoriales asignadas en el marco de la Ley N° 8051, no son homogéneas. A excepción del departamento de Luján de Cuyo, ningún municipio avanzó más allá de sus diagnósticos territoriales y esto en algún sentido es auspicioso ya que si los Municipios avanzaran con sus PMOT sin la aprobación del PPOT el resultado sería la proliferación de una planificación de tipo fragmentaria, desarticulada, en la cuál no está garantizada la unicidad de los criterios técnicos-científicos ni la homogeneidad en los procedimientos utilizados para la elaboración de los PMOT. Como señala un reciente informe de la Agencia Provincial de OT:

*“El 60% de los Municipios declara estar en distintos grados de avance de su diagnóstico territorial. El 5% cuenta con un Plan Estratégico, el 60% tiene plan de desarrollo rural en distintos grados de avance”.* (Secretaria de Ambiente y OT, APOT 2017:4).

El estado de situación de los gobiernos municipales da cuenta que muchos de ellos tienen dificultades técnicas, organizacionales y financieras para encarar los procesos de O T. Trascurridos ya siete años de la sanción de la Ley N° 8051, sólo ocho municipios cuentan con un área específica de OT y sólo uno de ellos cuenta con un protocolo definido para la coordinación intra-institucional -procedimientos administrativos integrados:

*“8 Municipios tienen departamentos o direcciones de Ordenamiento Territorial, de los cuáles 4 están bajo la órbita de Direcciones de Planificación urbana y/o Ambiente y 4 dependen de Secretarías de Obras y Servicios Públicos o Secretarías de Infraestructuras y Obras privadas”*(Secretaria de Ambiente y OT, APOT 2017:4).

Es decir, que más allá de algunos intentos aislados, las capacidades de los municipios para implementar las competencias asignadas por la normativa en materia de OT, son aún escasas y limitadas. Sólo un pequeño grupo de municipios, y bajo el soporte de algún organismo técnico-científico, alcanzó resultados prometedores para consolidar un proceso de planificación territorial en sus jurisdicciones.

Actualmente, la APOT se encuentra en un proceso de coordinación con los gobiernos municipales a fin de determinar e individualizar las capacidades de los mismos. Esto es un aspecto a destacar ya que da cuenta de las acciones de coordinación que buscan desarrollar la APOT con los gobiernos municipales, ante la reciente aprobación del PPOT.

## **CAPITULO V**

### ***Reflexiones Finales***

#### **5.1 Ajustes y demás precisiones a partir de los antecedentes y el marco teórico de la investigación.**

En el inicio del proceso de investigación, etapa en la cual la precisión y reflexión sobre el objeto de estudio es determinante, el derrotero de inquietudes apuntalaban a analizar las tensiones y los conflictos de competencias que se habían manifestado en el desarrollo de la política de OT y que de alguna forma, quien redactó esta tesis pudo comprobar durante su participación dentro del equipo técnico redactor de la propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), cuya dirección presentó la Universidad Nacional de Cuyo y miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). El principal desafío en este sentido, era tratar de generar la mayor objetividad posible sobre el proceso y el análisis de las tensiones y conflictos que se desataban en la evolución de la política, habiendo sido parte de un sector muy comprometido, y también con capacidad de incidencia, con la implementación de la política de OT. Para ello era indispensable sistematizar metódicamente el conjunto de acciones, declaraciones y todo tipo de datos que darían sustento empírico a la experiencia personal en el desarrollo de la política de OT, permitiendo a su vez la construcción de un discurso científico con capacidad para describir las tensiones y conflictos de competencias institucionales y sociopolíticos que, bajo el análisis que aquí se propone, estaban poniendo en serios aprietos la implementación del plan provincial de ordenamiento territorial.

La construcción de la investigación comenzó a partir del análisis de los antecedentes de investigación, indagando en las experiencias extranjeras, tanto en el modelo europeo como en América Latina, buscando antecedentes que den cuenta de la existencia de tensiones y conflictos de competencias durante los procesos de implementación de políticas de OT. Más precisamente, la indagación buscaba identificar de qué forma se implementaron las políticas de OT, como se distribuían las competencias entre los niveles de gobierno, que mecanismos de coordinación existían y cómo se canalizaba la participación de la sociedad civil. Se pudo corroborar que los

grandes desafíos para el ordenamiento territorial a nivel internacional (si bien existen marcadas diferencias para los casos de Europa y América Latina) es la coordinación de las políticas de OT a distintas escalas y los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno en la implementación de los planes de OT.

Al comparar los antecedentes extranjeros con el proceso de planificación territorial nacional, y particularmente con el caso de Mendoza, se llega a la conclusión que de manera similar a la experiencia local, los procesos de elaboración e implementación de planes de OT en Europa son complejos, conflictivos, principalmente en estructuras federales de gobierno, como en algunos casos que se analizaron en el modelo Europeo y en donde las tensiones y los conflictos de competencias en los procesos de implementación de las políticas de OT pueden sucederse cuando los gobiernos locales perciben que los planes de ordenamiento territorial son impuestos desde la instancia superior de gobierno sin una adecuada discusión y participación local. Para el caso de la provincia de Mendoza, las tensiones y conflictos de competencias que se presentaron en el proceso de la política de OT, fueron producto de una difícil articulación y coordinación de las competencias asignadas a los diferentes actores reconocidos de la política. Así mismo, el caso de Mendoza comparte con la realidad latinoamericana las debilidades institucionales y presupuestarias que caracterizan a los procesos de implementación de políticas de ordenamiento territorial.

En definitiva fue a partir de los elementos recabados en los antecedentes de investigación, lo que permitió relacionar los diferentes estados del proceso de planificación territorial en la región y en Argentina. A partir de ahí, los problemas de implementación que evidencia la política en la Provincia de Mendoza es contrastada con las dificultades que también se presentan en otras realidades.

Sin embargo, fue en la etapa de construcción del marco teórico en la cual se logró mayor precisión sobre la identificación de las variables centrales del problema de estudio. En este sentido, se puede señalar que el modelo conceptual y teórico se diseñó a partir de definir teóricamente las competencias en materia de ordenamiento territorial considerando, especialmente, en no circunscribir las mismas a la órbita estatal y a los organismos gubernamentales tal como el derecho público y constitucional lo establecen desde un concepto jurídico de competencias. De lo contrario, se optó por un enfoque teórico más flexible que permitiera comprender la existencia de competencias asignadas a actores que no forman parte de la estructura gubernamental pero que la normativa de la política de OT en Mendoza reconoce como actores centrales en el proceso de OT. En consecuencia, el concepto de competencias adoptado para analizar las tensiones y



los conflictos es más dinámico y flexible e incluye no sólo a los niveles u organismos del Estado sino a una amplia gama de actores sociales, económicos y políticos.

Otro ajuste importante que suscitó desde la construcción del marco teórico se relaciona con la atenuación de algunos supuestos que venían emergiendo desde la etapa de elaboración de los antecedentes de investigación de esta tesis. En esas primeras instancias se habían planteado un conjunto de supuestos que partían de comprender los problemas de implementación en las políticas de ordenamiento territorial a partir de los conflictos de competencias principalmente entre los niveles de gobierno. Desde enfoques predominantemente jurídicos, prevalece la idea de que las tensiones y los conflictos de competencias en materia de ordenamiento territorial son producto, principalmente, de la existencia de marcos jurídicos endeble y en los cuales la distribución de competencias territoriales no es del todo clara, ni precisa. Esta afirmación se deriva de la bibliografía consultada y de los debates académicos en congreso y simposios que han impulsado la discusión sobre los conflictos de competencias en materia de OT.

Sin embargo, al incorporar en el análisis de las tensiones y los conflictos de competencias enfoques sociales y políticos, los conflictos de competencias se presentan más dinámicos y constantes generándose nuevas variables explicativas a incorporar para el estudio de las condiciones conflictivas que se manifiestan en la dinámica política. En efecto, el conflicto no sólo se circunscribe a un enfoque estrictamente jurídico que vincula las tensiones y conflictos de competencias a debilidades de índole normativas y los conflictos de competencias entre órganos del estado y entre niveles de gobierno. Más aún, al rescatar el concepto de capacidades estatales como un enfoque más amplio, y en cual también entran en análisis otras variables de tipo social, político y de gestión, permiten dar cuenta de que las tensiones y conflictos pueden responder a debilidades de índole político-institucionales de los organismos estatales creados en el marco de la normativa, y a la dinámica que adquiere la interacción entre actores gubernamentales y actores no estatales en la política de ordenamiento territorial.

A partir de esta estructura conceptual, que vincula los enfoques jurídico administrativos con perspectivas analíticas propias de las ciencias políticas y el análisis de políticas públicas, se analizaron empíricamente el conjunto de acciones que habían determinado las tensiones y los conflictos de competencias entre los actores institucionales y sociopolíticos, a lo largo de todo el proceso de la política de ordenamiento territorial, desde sus etapa de diseño normativo allá por la década del 90

hasta la fase de implementación del plan provincial de ordenamiento territorial entre el 2013 y el 2014.

## **5.2 Constatación de los supuestos de investigación.**

A lo largo del trabajo se comprobó la vinculación de las variables que fueron expresadas en los siguientes supuestos de investigación:

1) *En la estructura normativa de la Ley N° 8051, se identifica situaciones latentes de tensión y conflicto de competencias que pueden emerger al implementarse el complejo sistema de coordinación de competencias asignadas entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y los demás actores políticos y sociales.*

Uno de los primeros resultados alcanzados sobre el análisis de la dimensión jurídico normativo del OT (ver capítulo III de esta tesis, puntos 3.1, 3.2, 3.3), da cuenta de que las dificultades para sancionar una ley nacional de ordenamiento territorial ha generado la proliferación de normativas e intervenciones sobre el territorio con escasa y nula articulación y coordinación. La ley nacional, en este sentido, resulta fundamental a fin de determinar las responsabilidades territoriales de los gobiernos provinciales y las complementariedades con el gobierno nacional, como así también las competencias y responsabilidades territoriales de las provincias en la planificación del ordenamiento y las complementariedades con los gobiernos locales.

Así mismo, la sanción de una Ley Nacional de ordenamiento del territorio debe precisar competencias según niveles gubernamentales y responsabilidades sectoriales a nivel territorial, como así también establecer las competencias de aquellas entidades tanto públicas como privadas que serán reconocidas en los procesos de planificación territorial.

Con respecto a la Ley N° 8051, se trata de una norma extensa y muy compleja en la cual se define un sistema de distribución de competencias exclusivas y concurrentes entre los niveles de gobierno para la gestión del territorio, sustentado en el principio de coordinación institucional. Así mismo, se incorpora al proceso de toma de decisiones al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil. El enfoque de gestión territorial contenido en la estructura normativa se sustenta en las modernas

propuestas de gobernanza territorial que promueven una activa participación del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades científicas y académicas y demás organismos con impronta territorial.

En el marco de estos objetivos, la ley otorga competencias al ejecutivo provincial y a los organismos de aplicación de la ley (La Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, junto a la APOT) para la elaboración de las directrices y lineamientos que deberán plasmarse en el plan provincial de ordenamiento territorial (PPOT) y que los gobiernos Municipales se verán en la obligación de incorporar en sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT). De esta forma, lo que dispone la Ley N° 8051, es que los municipios son los formuladores e implementadores de los PMOT, pero deberán adoptar en sus PMOT a los criterios generales y lineamientos que la provincia adopte en el PPOT (Art.23 Ley 8051), particularmente en lo referido a: las zonificaciones en las que se establece los usos del suelo permitidos en función de las distintas actividades humanas, los criterios para determinar áreas urbanas, complementarias o de inter-fase, áreas rurales y los criterios de densidad poblacional determinados para cada área, junto con las normas del proceso de urbanización y del desarrollo rural.

Estas reglamentaciones eran ejercidas por los municipios en el marco de las facultades asignadas a los gobiernos locales mediante la ley orgánica de Municipalidades N° 1079, y ante la ausencia de una Ley marco que lograra coordinar técnicamente las planificaciones territoriales de los gobiernos municipales. La adopción de estos criterios implica una verdadera reestructuración del nivel municipal en cuanto a su forma de regular y planificar su territorio y, en este sentido, la implementación de la normativa requiere altas capacidades de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno que garantice coherencia y unicidad de procedimientos técnicos y científicos en la gestión del territorio.

A partir de la sanción de la Ley N° 8051 y la elaboración del PPOT, los gobiernos municipales deberán adaptar sus propios PMOT a los criterios generales establecidos desde el nivel provincial en el PPOT. Esta adecuación puede significar la generación de tensiones y conflictos entre los niveles de gobierno si no existen los consensos adecuados para coordinar estas competencias complementarias. Si bien esto está claramente definido en la normativa, se trata de una compleja articulación que propone la normativa y que se identificó, en el análisis normativo propuesto en el punto n° 3.3 de esta tesis, como situaciones latentes de tensión que finalmente se pondrán de manifiesto como una situación de tensión en la etapa de elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial entre el 2013 y 2014.

Del análisis normativo y la distribución de competencias que establece la Ley N° 8051, el otro factor que anticipa situaciones de tensión y de conflictos está dado por la coordinación de las competencias asignadas a las organizaciones de la sociedad civil, que están garantizadas en los instrumentos previstos de planificación del territorio y en las diferentes instancias y niveles del proceso político de ordenamiento territorial. Tanto en los instrumentos de planificación (el Plan Estratégico, el Plan Provincial, los Planes Municipales, el Sistema de Información Territorial y la Evaluación de impacto Ambiental Territorial) como en los organismos creados para la implementación del ordenamiento (Agencia y Consejo) la incidencia y el espacio de poder otorgado a la sociedad civil es muy importante en la estructura normativa. Bajo este marco normativo, se advierte en el análisis normativo efectuado en el punto 3.3 de este trabajo, que si en la implementación de la política de OT se generaba una baja apropiación de los mecanismos participativos, y los mismos no garantizan una adecuada incidencia en los procesos de decisión, podían derivarse tensiones y conflictos en caso de no existir voluntad política para implementar realmente los mecanismos participativos, permitiendo el ejercicio de las competencias asignadas a la sociedad civil. Además, la incorporación de diversos sectores en la toma de decisiones requiere de mayores capacidades para la generación de consenso y solución concertada de diferencias y conflictos que los organismos previstos, principalmente el CPOT y la APOT, se mostraban con ciertas limitaciones para alcanzarlos.

*2) Los conflictos en torno a las competencias interinstitucionales y demás actores políticos y sociales han estado presentes desde el inicio del diseño de la política de Ordenamiento Territorial.*

Las tensiones y conflictos de competencias están presentes desde la discusión parlamentaria y se filtran entre los distintos proyectos de Ley que se disputaron antes de la sanción definitiva de la Ley N° 8051. Más aún, algunos conflictos que se manifiestan posteriormente en la etapa de elaboración del PPOT tienen su correlato en las instancias preliminares, en los debates parlamentarios que anteceden a la aprobación de la Ley N° 8051. Las tensiones se manifestaron primeramente entre los diferentes actores institucionales, políticos y sociales durante el proceso de diseño normativo. Estas situaciones fueron identificadas y analizadas principalmente mediante el análisis de los debates parlamentarios, los documentos técnicos científicos presentados por los diversos actores y demás fuentes primarias y secundarias que dan cuenta de las situaciones de tensión en materia de competencias. Sin embargo, estas situaciones no impidieron la aprobación de la ley (dado el alto nivel de consenso que

existía entre los diferentes actores en la necesidad de contar con una Ley de OT) ni el desarrollo de la política.

Al lograr la aprobación de la Ley N° 8051, los conflictos en la relación vertical provincia/municipios parecían disiparse al quedar establecidas jurídicamente las competencias asignadas a cada nivel de gobierno en la elaboración de los planes de OT. Sin embargo, las tensiones quedaron latentes junto a las situaciones de conflicto que se habían manifestado en torno a las competencias y facultades asignadas a los nuevos organismos creados por Ley (APOT y CPOT) y a la representación prevista para los organismos de la sociedad civil que se habían incorporado al proceso. En tal sentido, en la discusión parlamentaria previa a la sanción de la Ley N° 8051, los sectores de la ciencia y la universidad van a promover una mayor participación del sector dentro de los organismos y que los mismos adquieran, en su funcionamiento, un perfil más técnico que político. En la estructura institucional que finalmente fue aprobada, la representación y el poder de este sector resultó, por lo menos, limitada.

En el capítulo IV, punto 4.3, de este trabajo se logró recabar empíricamente la información que da cuenta que los elementos de tensión que fueron identificados en la estructura normativa (la relación entre niveles de gobiernos en la implementación de los planes de OT y la participación de la sociedad civil), están también latentes desde momentos anteriores a la sanción de la Ley N° 8051 y presentes desde los primeros proyectos de ley que fueron uno a uno rechazados en el devenir parlamentario. De esta forma lograron identificarse situaciones de tensión y conflictos por las competencias asignadas anteriores a la sanción de la normativa, entre ellos cabe destacar las situaciones de tensión entre: niveles de gobierno provincial y municipal, tensiones entre sectores de la política (cámaras de diputados y senadores provinciales), tensiones entre sectores de la sociedad civil y sectores del gobierno.

*3) Las tensiones latentes en las etapas de diseño y en la estructura normativa, se agudizan cuando se avanza en las etapas posteriores de la política. Las tensiones dan paso a conflictos abiertos en la etapa de elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial a punto tal que los conflictos entre los niveles de gobierno, provincia-municipio, y los conflictos entre el sector científico-académico y los sectores vinculados al gobierno, determinan un parálisis en el procesos, afectando la implementación y el cierre del ciclo de la política de ordenamiento territorial.*

Superadas la etapa de sanción normativa, es precisamente en la fase de implementación en la cual la política de OT vuelve a complejizarse, generándose situaciones de tensión y de conflicto, que parecían haber sido saldadas con la sanción

normativa pero que la secuencia de política arrastraba de las etapas anteriores a la sanción de la norma. Se abre nuevamente el juego político, las tensiones se presentan en la implementación como conflictos abiertos que detienen proceso de elaboración del plan provincial de O.T y de esta forma, los objetivos de la política establecidos en la Ley N° 8051 comienzan a desajustarse.

Cuando la Agencia de Ordenamiento Territorial presenta a comienzos del 2014 a la legislatura la propuesta del Plan PPOT para su tratamiento y aprobación, no existían los consensos ni la capacidad política para imponer algunos de los criterios técnicos y científicos que se habían sido diseñados según Ley N° 8051 y reglamento del plan de O.T, por lo tanto se optó por omitir aquellos criterios técnicos/científicos (tales como los dispuestos para las zonificaciones municipales) que no contaban con el consentimiento explícito de los gobiernos municipales y los cuales podrían oponerse dado que limitaban su poder de decisión en el territorio. Esto pudo verificarse mediante las entrevistas realizadas tanto a funcionarios del ejecutivo provincial y del análisis de los documentos técnicos científicos presentados por los distintos actores y de la manifestación del conflicto en los medios masivos de comunicación.

Esta situación evidenciaba que los conflictos entre niveles de gobierno persistían en el desarrollo de la política y recrudecía otro enfrentamiento entre los sectores de la política, y los sectores científicos y de la universidad que no querían dejar librado a los municipios los criterios de delimitación de zonas y clasificación de los usos de suelo, dado que la propuesta del PPOT presentada por el gobierno mediante la APOT omitía la obligatoriedad de los gobiernos municipales a ajustarse a criterios técnicos y científicos para efectuar las zonificaciones y establecer los usos del suelo. Por lo tanto, los sectores técnicos van a reclamar que el proceso de implementación se ajuste a lo establecido en la normativa y por lo tanto impulsan el rechazo y el no tratamiento de la propuesta de plan presentada por el gobierno.

El conjunto de evidencia empírica obtenida, permite en el capítulo 4.4 de este trabajo, confirmar la conjetura de que las tensiones que se habían manifestado en las etapas previas y de discusión parlamentaria a la aprobación de la Ley N° 8051 (las tensiones en la relación vertical provincia/municipios, las tensiones que se habían registrado en torno a las competencias y facultades asignadas a los nuevos organismos creados por Ley -APOT y CPOT- y su capacidad para imponer sus estrategias a los gobiernos locales, y las tensiones sobre la representación y las competencias asignadas a los organismos de la sociedad civil) se manifiestan nuevamente pero bajo la forma de un conflicto abierto en la etapa de elaboración del PPOT entre 2013 y 2014. La tensión

da paso a una serie de conflictos que imposibilitan la aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial e impidiendo que la implementación de la política avance.

*4) Los organismos de coordinación e implementación creados a partir de la sanción de la Ley Nº 8051, aún no cuentan con las capacidades estatales necesarias para implementar el sistema de competencias establecidas en la normativa. En cuanto a los gobiernos municipales la situación es dispar. Sólo un grupo de Municipios, principalmente los de área metropolitana, han logrado avanzar y generar capacidades administrativas y de gestión para la futura implementación de los planes de ordenamiento territorial.*

Hasta el momento, lo implementado en la política de ordenamiento territorial no ha logrado concretizar los objetivos establecidos desde la prescripción normativa. Los impactos territoriales y las transformaciones en la planificación del territorio que la Ley propone no han sido prácticamente implementados. Si bien se ha avanzado en instancias claves y se han generado innovaciones institucionales con los organismos de aplicación de la Ley (APOT y el CPOT) que pretendían coordinar el proceso, sus capacidades políticas y administrativas han sido limitadas para coordinar el complejo sistema de competencias que la Ley Nº 8051 asigna a los actores políticos e institucionales de la política de ordenamiento territorial.

A partir de los indicadores de capacidades estatales elaborados en el punto 4.6 para valorar las capacidades de gestión de la APOT y el CPOT, se pudo corroborar las debilidades institucionales de ambos organismos para coordinar el ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza. Si bien ambas estructuras son configuradas como centrales en la estructura de la normativa, dadas las competencias asignadas a cada una ellas en la política de ordenamiento, esta jerarquía institucional consagrada en lo normativo no implica que en los hechos, cuenten con las capacidades de gestión que la ley les designa. Tanto la APOT como el CPOT, cuentan con una incipiente institucionalización que denota limitaciones de tipo presupuestario, políticas, de representatividad en sus estructuras, y en sus capacidades de gestión y organización interna. Las debilidades institucionales señaladas han impedido que estas estructuras logren coordinar de manera adecuada el proceso de ordenamiento territorial en la provincia impulsando: la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional, y las medidas correctivas para la efectiva implementación de esta ley, generando a su vez los mecanismos para desarrollar los consensos necesarios para desactivar las

tensiones y conflictos de competencias que se han sucedido a lo largo de la política de ordenamiento territorial.

En cuanto a la capacidad de gestión de los municipios para implementar sus competencias territoriales asignadas en el marco de la Ley N° 8051, no son homogéneas. A excepción del departamento de Luján de Cuyo, ningún Municipio avanzó más allá de los diagnósticos territoriales y esto en algún sentido es auspicioso; dado que los Municipios no deberían avanzar con sus PMOT sin la aprobación del PPOT. Más allá de esto, en el punto 4.6 de esta tesis se pudo corroborar que muchos de los gobiernos municipales tienen dificultades técnicas, organizacionales y financieras para encarar los procesos de O. T. Trascurridos ya siete años de la sanción de la Ley N° 8051, sólo ocho municipios cuentan con un área específica de O.T y sólo uno de ellos cuenta con un protocolo definido para la coordinación intra-institucional (procedimientos administrativos integrados). Es decir, que más allá de algunos intentos aislados, las capacidades de los Municipios para implementar las competencias asignadas por la normativa en materia de OT, son aún escasas y limitadas. Sólo un grupo limitado de municipios, y bajo el soporte de algún organismo técnico-científico, alcanzó resultados prometedores para consolidar un proceso de planificación territorial en sus jurisdicciones.

### **5.3 La constatación de la hipótesis central y el planteamiento de líneas emergentes de investigación.**

A partir de los argumentos presentados anteriormente y de los supuestos ya confirmados tanto de forma empírica como teórica, es posible convalidar la hipótesis central de esta investigación:

*“En la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza existen tensiones y conflictos en la implementación de las competencias asignadas entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y los demás actores políticos y sociales, afectando de esta manera el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial presentado en el 2014”*



Más allá del alcance logrado sobre la comprobación del supuesto de investigación, la mayor gratitud por el trabajo realizado deviene de la esperanza que este pequeño aporte sobre los procesos de implementación de las políticas de ordenamiento territorial, ayude de alguna manera (precisamente a partir de las propuestas presentadas en el punto 5.4) a la mejora en la eficacia de las políticas territoriales y para que de ellas, felizmente, se logren modificar las incompresibles desigualdades que afectan al territorio y que condenan a vastos sectores de la población a condiciones de pobreza y marginalidad.

A tal fin fueron generadas en el capítulo V de esta tesis, una serie de propuestas tendientes a la generación de capacidades estatales de gestión en todos los organismos de aplicación de esta ley. Con esto se busca retornar a los objetivos de la Ley de ordenamiento territorial y usos de suelo, que sustentaba la planificación territorial de la provincial en base a la coordinación de las políticas territoriales y la participación ciudadana.

Las dificultades para generar los consensos necesarios y lograr la aprobación del PPOT bajo los mecanismos institucionales establecidos por la normativa, impulsó a la gestión actual a centralizar la política de ordenamiento territorial como estrategia para lograr la aprobación del PPOT. Frente a los limitados resultados de una débil coordinación, la estrategia política fue concentrar facultades y responsabilidades en uno de los organismo centrales del O.T, la agencia provincial de ordenamiento territorial y dado que el CPOT se manifiesta demasiado burocrático y poco expeditivo dado la pluralidad de actores que congrega<sup>29</sup>. De esta forma se optó en ceder en los objetivos de generar lo que Oslak Oscar llama una “racionalidad colectiva”, que exige un alto grado de coordinación inter e intra -institucional y que no es para nada sencilla de implementar al requerir de amplios consensos. La gestión actual propone una fórmula más tradicional para lograr la aprobación del plan, concentrando facultades y responsabilidades en un organismo –la APOT-. Los resultados están a la vista...el plan de ordenamiento territorial logró finalmente aprobarse luego de ocho años de aprobada

---

<sup>29</sup>Esta misma centralización se manifiesta en la estructura interna de la Agencia, un organismo que por su estructura centralizada es muy atada al ejecutivo y que al momento no cuenta ni con un presidente ni con los vocales representantes de los Municipios, aumentando el control del poder ejecutivo sobre la dinámica de la política. Por su parte el CPOT, si bien nunca contó con un institucionalidad sólida se está debilitando a punto tal que el ejecutivo tomó la decisión de no someter el nuevo plan a un nuevo debate en el organismo (si bien se presentaron las reformulaciones efectuadas a las propuestas de planes anteriores). Esta estrategia pone al descubierto las debilidades institucionales tanto de la Agencia como el Consejo Asesor para coordinar el proceso de ordenamiento territorial en Mendoza

la Ley de O.T, el 31 de Agosto del 2017. Sin embargo, es necesario retomar y fortalecer los mecanismos que impulsen una gobernanza policéntrica del territorio.

Con estos objetivos, de generar nuevas y mejores respuestas públicas para los problemas sobre el territorio, se buscan delimitar e identificar líneas de investigación como continuación de los resultados aquí alcanzados. De esta forma como preguntas disparadoras de temas emergentes en la gestión del territorio se cuestionó: ¿cómo superará el estado mendocino el marcado déficit de capacidad estatal para finalmente implementar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial junto con los planes municipales? ¿Alcanzará solamente con el fuerte liderazgo que denota la gestión actual para superar los escollos y tensiones con los demás actores de la política? ¿La sola aprobación del plan de ordenamiento territorial garantiza su efectiva implementación? ¿La provincia cuenta con los recursos financieros para viabilizar los futuros programas y proyectos territoriales? Por otro lado ¿de qué manera los organismos creados por la normativa superaran sus limitaciones institucionales para verdaderamente ser los garantes de la planificación del territorio? Así mismo; ¿bajo qué forma o mediante qué mecanismos se coordinarán las acciones sobre el territorio a fin de garantizar una gestión integral sobre el mismo? La APOT y CPOT ¿Lograrán recuperar institucionalidad y coordinar nuevamente el proceso de ordenamiento territorial? ¿Podrá el gobierno, y más precisamente, la sociedad mendocina superar la inercia actual en la gestión del territorio asegurando la integralidad y transversalidad de sus políticas públicas territoriales?

Estos cuestionamientos se tornan aún más importantes en el contexto actual, en cuál el Poder Ejecutivo mediante la gestión de su Secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial y la Agencia de Ordenamiento Territorial, han logrado finalmente la aprobación del plan de O.T. La sola aprobación del plan significaría un gran avance para la sociedad mendocina, sin embargo no garantiza una eficiente implementación, y en este sentido, realmente se necesita ser transgresores. El Estado mendocino debe generar las capacidades de una gestión coordinada y articulada del territorio, tal como se plantean en los objetivos de la Ley N° 8051. Estas facultades no pueden ser garantizadas con la sola aprobación de un plan, para ello se requiere verdaderamente de un cambio cultural en la forma de gestionar y planificar el territorio. El gran desafío a futuro en la materia es implementar la estrategia integral de gestión del territorio que propone el plan de O.T para Mendoza, en una estructura administrativa y de gestión organizada de manera sectorial en ministerios y secretarías, que acostumbrados a tratar los asuntos públicos de manera aislada y sin coordinación de sus organismos, debe lograr la necesaria coordinación en sus políticas territoriales.

Para quien redactó esta tesis, los grandes desafíos que se presentan a futuro para el ordenamiento territorial en Mendoza solo encontrarán buen puerto cuando los implementadores y gestores del ordenamiento en Mendoza generen las condiciones que impulsen un genuino debate democrático sobre el territorio con la representación real de todos los actores y como única garantía para desactivar todas las tensiones y conflictos de competencias, disputas de poder, que al día de hoy, están invalidando los esfuerzos para lograr un desarrollo sustentable y equilibrado del territorio en la Provincia de Mendoza, Argentina. Se trata de implementar una auténtica gobernanza territorial tal como lo propone el marco metodológico del ordenamiento territorial, al congregar a los actores centrales que estructuran el territorio en un espacio sociopolítico en el cual se deben dirimir y controlar las tensiones y conflictos de competencias que se han determinado a lo largo de este trabajo: *entre los niveles de gobierno provincial y municipal, y entre los actores políticos y sociales reconocidos en la política de ordenamiento territorial.*

#### **5.4 Propuestas: La generación de capacidades estatales en los organismos de aplicación de la Ley 8051/09, APOT- CPOT.**

Desde el punto de vista de la gestión del territorio, la estructura de la Ley N° 8051 sobre Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo promueve la implementación de un sistema de coordinación interinstitucional para la gestión del territorio. La normativa diseña un complejo sistema de distribución de competencias entre los niveles de gobierno provincial y municipal, como así también entre los organismos creados para la implementación de la Ley (APOT y CPOT) junto a los sectores que estarían representados en las nuevas estructuras institucionales para el ordenamiento territorial.

En las primeras etapas de la política de OT; la conformación del Consejo de Estado para la elaboración del plan estratégico de desarrollo, se logró un trabajo interinstitucional coordinado. Los gobiernos municipales participaron y trabajaron coordinadamente con el poder ejecutivo, junto a un fuerte liderazgo que en ese entonces ejercía sin cuestionamientos la Universidad Nacional de Cuyo. Esto permitió avanzar rápidamente con la aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Mendoza, tal como preveía la Ley N° 8051. Sin embargo, como se analizó a lo largo de este trabajo el proceso de ordenamiento territorial comienza a hacerse más complejo en

las etapas posteriores en las cuales los problemas de coordinación empiezan a manifestarse.

La fórmula política propuesta en la Ley de O.T, apuesta a la coordinación interinstitucional para la solución de problemas y la construcción de consensos para imponer el O.T en la gestión del territorio. Por esta razón, y como corolario de este trabajo, se busca generar algunas ideas-acción tendientes a fortalecer institucionalmente a los organismos de aplicación establecidos por la normativa; tanto tanto el CPOT, la Agencia y los Municipios, a fin de generar las capacidades estatales que posibiliten la implementación del conjunto de competencias legalmente asignadas, y de esta forma no distorcionar o alejarse de los objetivos de la política de O.T en Mendoza.

La estructura financiera y organizacional son determinantes en la capacidad de gestión de los organismos. Tanto la Agencia como el CPOT necesitan una reestructuración organizacional. Por parte del CPOT, ya fueron señalados sus problemas en cuanto a la representación de los sectores a fin de configurar realmente al CPOT como un cuerpo colegiado sustentado en la representación y la pluralidad de los actores involucrados en la toma de decisiones sobre el territorio. (Ver capítulo IV). Para la Agencia, cabe una rápida reestructuración que incorpore en lo inmediato un nuevo presidente que aporte conducción y liderazgo dentro del organismo como así también a los vocales representantes de los municipios y la conformación de sus equipos técnicos. Sin lugar a dudas, las limitaciones presupuestarias y organizacionales limitan las capacidades de la APOT, y en este sentido deben incorporarse nuevamente el fondo de afectación específica e individualizado en la Ley de presupuesto el mismo debe destinarse al fortalecimiento institucional municipal y al funcionamiento operativo de la APOT.

Con respecto a las facultades de los gobiernos municipales, si bien la Ley N° 8051 reforzó las potestades de los gobiernos locales para reglamentar los usos del suelo, en la gestión diaria y en reiteradas ocasiones los municipios sienten vulneradas sus competencias por la política sectorial nacional o las mismas acciones provinciales. Sobre estas últimas vale traer a colación el conflicto suscitado entre la comuna de Las Heras y la de Lujan de Cuyo, en Enero de 2016<sup>30</sup>, por la “Macrozonificación” del piedemonte mendocino realizada por la Agencia provincial de Ordenamiento territorial<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Puede consultarse sobre el conflicto entre los Municipios de Las Heras y Luján de Cuyo en el siguiente Link: <http://cuyonoticias.com/2016/49367/>

<sup>31</sup>Ambos departamento mantienen desde larga data un conflicto jurisdiccional sobre algunas áreas del piedemonte mendocino.

En este caso particular, la APOT propuso una zonificación ejerciendo competencias que no le corresponden, ya que la zonificación es competencia municipal. Al igual que sucede en el proceso de ordenamiento territorial colombiano (DNP, 2014), falta llevar a la práctica los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre niveles de gobierno y garantizados en la Ley N° 8051.

En cuanto a las capacidades para implementar los planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT), si bien ellos son los responsables de la elaboración de los planes municipales, sino cuentan con los recursos económicos difícilmente logren iniciar un proceso de planificación de sus territorios. La elaboración de los PMOT es costosa ya que implica la conformación de equipos técnicos, diagnósticos, estudios, que pueden resultar difícil de afrontar por algunas de las comunas. Muchos de los municipios no cuenta con las capacidades técnicas y esto puede impulsar la tercerización o contratación via consultoria con el peligro que se genere un planificación desarticulada y sin el compromiso y responsabilidad del municipio. Nuevamente resulta indispensable reactivar el fondo de afectación específica establecido en la Ley N° 8051, garantizando su distribución hacia los gobiernos municipales y un manejo eficiente del mismo que permita jerarquizar institucionalmente las areas municipales de ordenamiento territorial, el equipamiento tecnológico y la incorporacion de profesionales y técnicos como así también los procesos de participación social necesarios para la elaboración de los PMOT.

La efectiva distribución del fondo especial hacia los municipios para el ordenamiento territorial es fundamental y puede evitar caer en la formulación de planes de mala calidad que no van a generar ningún tipo de desarrollo en la jurisdicciones municipales. Esto último fue lo que ocurrió en la primera etapa de elaboración de PMOT en Colombia<sup>32</sup>, donde los municipios no sabían con claridad como realizar los planes, otros los hicieron a las apuradas y otros tanto los compilaron. El resultado fue la elaboración de planes de mala calidad que no lograron revertir los desequilibrios territoriales.(Diario el Tiempo, 2016 <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/como-funcionan-los-pot-en-los-municipios-del-pais/16643406>)

Esta situación se complejiza aún más al considerar las brechas de capacidad institucional de algunos municipios para implementar sus competencias territoriales.

---

<sup>32</sup> En Colombia la política de Ordenamiento Territorial toma impulso en 1997 Con la Ley 388 de 1997 se crea el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como un instrumento técnico y normativo para ordenar la ocupación humana en cada territorio. Entre el 2000 y 2003 se aprueban los primeros POT y son conocidos como POT de 'primera generación'. La vigencia era de 12 años (tres periodos de gobierno).

Aquellos municipios con escasas capacidades institucionales y administrativas se encuentran en desigualdad de condiciones para acceder a los recursos, programas y proyectos. Si bien todos los municipios cuentan con las mismas competencias no todos poseen las capacidades para la generación de proyectos que les permitan el acceso a fuentes de financiamiento y en esto es un claro ejemplo el tema del UNICIPIO que se describió en el capítulo IV.

El éxito de la política de ordenamiento territorial en Mendoza estará supeditado a que los planes territoriales; provincial, municipal y sectoriales, logren generar mediante sus programas y proyectos, políticas públicas que respondan a las particularidades y potencialidades de los territorios. Los planes territoriales deben ser los emergentes de un proceso de participación y planificación colaborativa del territorio, objeto de constantes debates y reajustes a fin de responder a la conflictiva realidad territorial. Esta efectividad en la política debe ser impulsada a partir de reforzar las relaciones multinivel, entendiendo a la gobernanza multinivel como:

*“La toma de decisiones del sistema para definir y aplicar políticas públicas producidas por una relación de colaboración, ya sea vertical (entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo nacional, federal, regional o local) u horizontal (dentro del mismo nivel, por ejemplo, entre ministerios o entre los gobiernos locales) o ambos. También incluye la colaboración con los actores de la sociedad civil y el sector privado para el logro de objetivos comunes. Para ser eficaz, la gobernanza multinivel debe tener sus raíces en el principio de subsidiariedad, el respeto a la autonomía local y establecer mecanismos de confianza y diálogo estructurado” (HABITAT III, 2015:1).*

La implementación de una gestión territorial multinivel implica la coordinación de las acciones de planificación territorial, desde la construcción del modelo de desarrollo (visión o estrategia de país compartida y que se manifieste en los objetivos de cada nivel de gobierno) para que desde allí surjan los lineamientos del ordenamiento territorial y del desarrollo del territorio. De esta forma, los instrumentos de planificación del territorio se mantienen entre sí de manera coherente y coordinada. La coherencia es la subordinación de las políticas a una estrategia o visión del país y se refiere a los objetivos buscados: que sean sinérgicos, no contradictorios. Por su parte la coordinación es un proceso que se despliega en la etapa de implementación o ejecución de la política. (Martínez Nogueira 2010).

En materia de OT, cada nivel de gobierno tiene su instrumento de desarrollo territorial y su plan de ordenamiento territorial los cuales, deben estar en perfecta

armonía con los estrategias de desarrollo de los nivel provincial y nacional. (Ver Fig. Nº 29).

**Figura Nº 29: Niveles de gobierno y los instrumentos de planificación territorial.**



Fuente: Elaboración propia.

Alcanzar la coherencia entre las estrategias de desarrollo multinivel (representado en el margen izquierdo de la Fig. Nº 29) es determinante para avanzar en la coordinación en los planes de OT. Un sistema de gestión multinivel para implementar el ordenamiento territorial en Mendoza, debe centralizar los esfuerzos en el control de la articulación, primero de las estrategias de desarrollo (coordinación de los planes estratégicos elaborados por cada nivel de gobierno) y posteriormente de los planes de OT y las políticas sectoriales. A su vez cada nivel de gobierno debe lograr una coordinación horizontal y multisectorial, debe existir una clara comprensión de los marcos jurídicos e institucionales que defina con claridad las competencias de cada nivel y la de los organismos vinculados al OT, determinando capacidades para implementarlas, articulando competencias, normativas y procedimientos. (DNP, 2014).

Para el nivel provincial significa articular la planificación territorial desde la Secretaría de Ambiente, la APOT, el CPOT y todos los organismos sectoriales allí representados. Para el nivel local, significa articular los Consejos Municipales de OT con las direcciones y departamentos municipales, pero también con los demás sectores y empresas prestadoras de servicios con incidencia en materia de OT.

El sistema de coordinación debe estructurarse a partir del fortalecimiento institucional de la APOT y CPOT, como pilares para garantizar el sistema multinivel. Desde esta base, es necesario el desarrollo de una estrategia a fin de fortalecer institucionalmente tanto a la APOT como el CPOT, que contemple como mínimo las siguientes acciones:

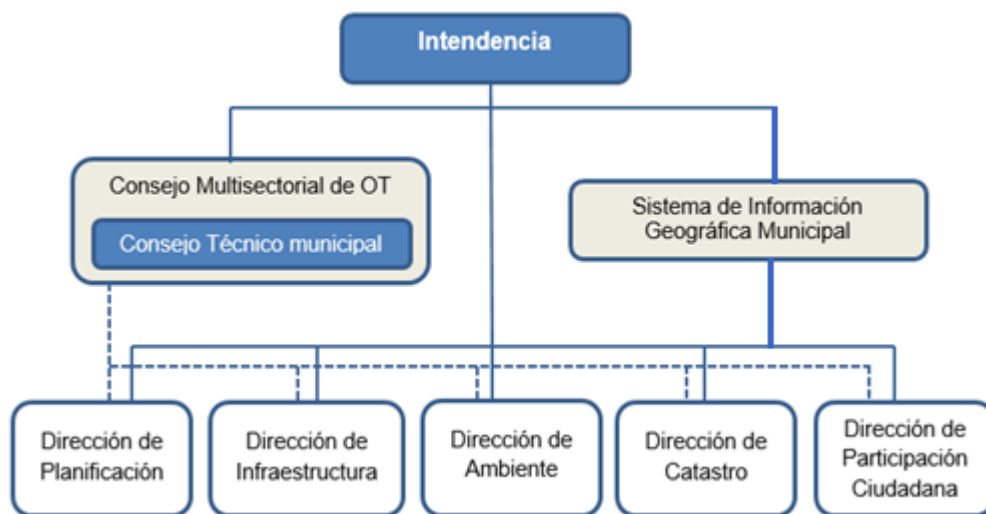
- Consolidar la estructura organizacional de APOT. La Ley N° 8051 establece que APOT deberá contemplar en su organización 3 áreas: área SIAT (sistema de información ambiental y territorial), cuya función es servir de soporte al CPOT, y a los procesos de elaboración y seguimiento del PPOT y los PMOT mediante información cartográfica sobre las condiciones ambientales, sociales y económicas; área Diagnóstico Territorial, su objetivo central es cumplir con el art. 12 de la Ley N°8051 que establece la obligatoriedad de elaborar y actualizar con una periodicidad máxima de cuatro (4) años, el diagnóstico provincial y los municipios el diagnóstico de cada departamento; y área Planificación Territorial cuya misión central es elaborar el PPOT y generar los mecanismos de coordinación con los PMOT y demás planificaciones sectoriales. (Anexo 6 Propuesta PPOT, Uncuyo-CONICET,2013)
- Desarrollar un modelo organizacional para la formulación e implementación de planes Municipales de Ordenamiento territorial (Ver Fig. N°30): “...*dada la ausencia de procedimientos de articulación intrainstitucional en los municipios de Mendoza*”. (Secretaria de Ambiente y O.T, APOT 2017) El mismo debe partir de un estructura conformada por:
  - 1) Un Consejo Multisectorial de Ordenamiento territorial cuya función es deliberar y guiar todas las etapas de la gestión del OT municipal. Es conveniente que el comité de OT, este conformado por distintos sectores pero con un número de personas que pueda deliberar y alcanzar consensos de forma fluida. Entre los sectores que deben representarte se pueden mencionar: representantes de los bloques del Consejo Deliberante Municipal, representantes del Ejecutivo Municipal, representantes de las



unidades técnicas municipales y vinculadas al OT, representantes de grupos empresarios o asociaciones (cámaras de comercio, industrias, cooperativas, etc.), representantes de colegios y cámaras de profesionales (inmobiliarios, agrimensores, agrónomos, colegio de abogados), representantes del sector científico y académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro sector vinculado a la temática territorial. (Fundación DEMUCA, s/f).

- 2) Comisión técnica Municipal para el Ordenamiento Territorial: Se trata de una unidad ad hoc, y en la cual están representados aquellas unidades Municipales con incidencia directa en materia territorial: planificación, vialidad, obras públicas, gobierno, etc. Deberá determinarse la dependencia funcional de esta unidad con el poder ejecutivo y definir su conducción. Su objetivo principal es la elaboración del PMOT por lo tanto mantienen una vinculación permanente con Consejo multisectorial de O.T. Está diseñada, a partir de la participación de todas las unidades con competencia territorial, a fin de generar mecanismos de coordinación a escala local – municipal, que permita eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Estos diseños de coordinación permitirían alcanzar los siguientes objetivos: i. evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii. reducir las inconsistencias de las políticas; iii. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv. atenuar el conflicto político y burocrático; v. promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peter, 1998).

**Figura Nº 30: Modelo Organizacional para la para la formulación e implementación de planes Municipales de Ordenamiento territorial:**



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación DEMUCA, s/f.

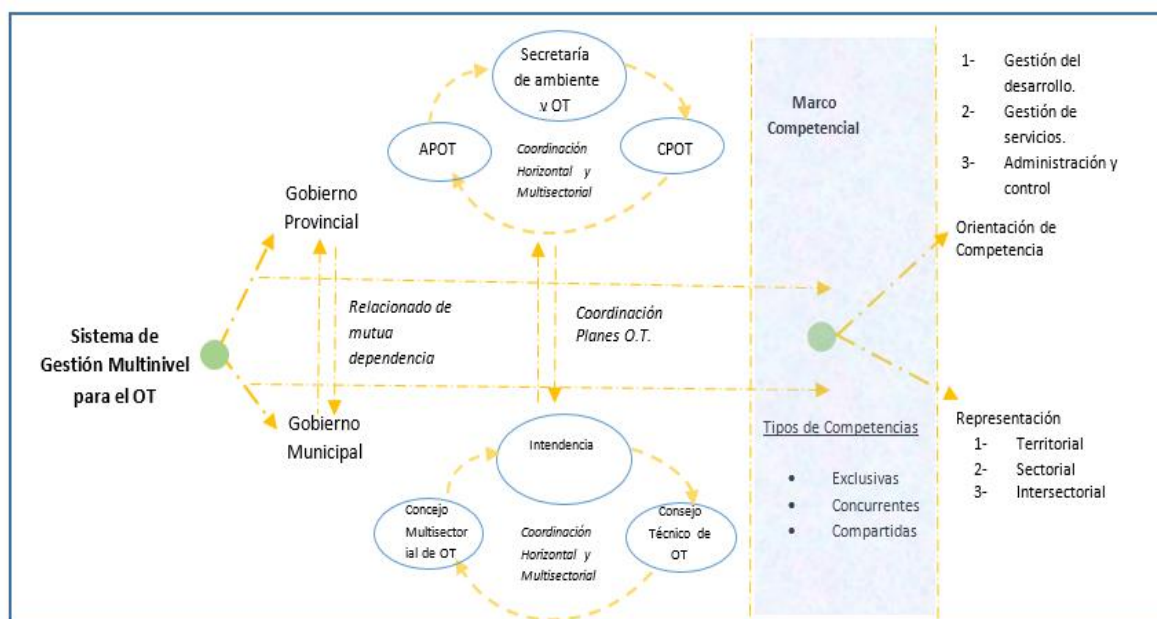
- El establecimiento de una mesa de diálogos o de resolución de conflictos territoriales, evitando la judicialización de los mismos que pueden ser resueltos por esta vía.
- Asegurar la asignación de recursos para el sistema de gestión multinivel del territorio. La capacidad de gestión y coordinación de los planes está condicionada a la existencia de recursos, principalmente en los niveles municipales en los cuales es necesario la asignación de fondos para jerarquizar las áreas municipales de ordenamiento territorial, incorporando la tecnología necesaria para el análisis territorial y la capacitación del personal técnico. Además deben garantizarse los fondos para desarrollar los procesos de participación ciudadana y su difusión, como así también los fondos destinados al control y evaluación de la implementación de los planes de OT.
- Fortalecer los sistemas de información territorial, concentrando en una sola plataforma la información necesaria para realizar los diagnósticos y demás análisis necesarios para la toma de decisiones y la planificación. Se trata de un

sistema de información actualizado, con capacidad para arrojar alertas tempranas en materia de OT, posibilitando el libre acceso a la información asegurando el manejo de información cartográfica en los niveles municipales. Promover protocolos comunes en las entidades encargadas de recopilar y producir la información territorial.

Para evitar distorsiones institucionales, el sistema de gestión para el OT debe partir de una clara distinción de aquellas competencias que son de ejercicio exclusivo del gobierno municipal de aquellas otras, cuyo ejercicio se da con una constante interacción con el gobierno provincial. Si esta distinción no es del todo clara pueden suscitarse conflictos entre los niveles de gobierno, al asumirse competencias que no corresponden a determinado nivel de gobierno.

Una vez definida el tipo de competencia e identificado el nivel de gobierno correspondiente, es necesario definir el tipo de orientación de la competencia asignada a cada organismo público con incidencia territorial ya sea provincial o municipal es decir: competencias orientadas a la gestión o la prestación de servicios, competencias en la gestión del desarrollo, competencia en la gestión administrativa o sobre el control del territorio (Ver Fig. N° 31).

**Figura Nº 31: Sistema de gestión multinivel para la implementación de competencias territoriales en la política de O.T en Mendoza.**



Fuente: Adaptación propia al proceso de O.T en la provincia de Mendoza en base al modelo y diseño presentado por Vargas Jean P. (2013) "Diseño Institucional desde la ingeniería Constitucional".

Por su parte la representación territorial hace referencia a quienes son los beneficiarios directos e indirectos de las políticas o de las intervenciones. Las políticas sectoriales buscan beneficiar a un sector o grupo determinado, por ello surge la necesidad de vincular modelos sectoriales con los territoriales. Desde la representación territorial se busca dar respuestas públicas acorde a las necesidades que la comunidad manifiesta en un territorio determinado:

*“Desde la representación territorial se busca promover un desarrollo local segmentado geo-referencial, es decir una clara comprensión que los niveles de desarrollo en la comunidad se encuentran físicamente diferenciados entre un barrio y otro; y por ende, se hacen priorizaciones de las zonas más vulnerables o marginales a efectos de evitar el incremento de las brechas sociales en un mismo municipio”.* (Vargas Jean 2011:59)

Se trata de emprender la inter-sectorialidad en la gestión de los problemas territoriales y esto implica romper con una lógica de sectores cerrados integrando

recursos, acciones, programas y políticas, que van a superar ampliamente las competencias de un solo órgano. Vagas Jean (2011) entiende que la inter-sectorialidad implica mayor integralidad, observar y considerar todo el territorio en la planificación y a su vez traspasar esferas ministeriales que ven competencias en solo órgano.

El modelo de coordinación de la política de ordenamiento territorial que se está proponiendo, parte de un diseño innovador de políticas públicas que busca que las mismas respondan a la naturaleza y a las características del territorio, a partir de una gestión coordinada, complementaria y multinivel de las competencias territoriales. Este sistema de coordinación se asemeja a los modelos de gestión del territorio que proponen especialistas como João Ferrão (2017) cuando hace mención a la “*gobernación multinivel o la gobernanza integrada territorial*”, donde hay que desarrollar una coordinación dialógica es decir; un espacio dinámico de concertación donde se incluye la posibilidad de que los niveles de abajo puedan influir constantemente, es una coordinación colaborativa. La política de OT que emerge de este sistema es dinámica, con permanentes ajustes tendientes a la búsqueda de mayor coordinación en la gestión del territorio. El conflicto es parte de esta realidad sistémica pero a su vez existen diversos interlocutores, espacios de participación ciudadana, y en donde el Estado tiene un rol negociador con el resto de los colectivos sociales y económicos, lo que facilita la generación de espacios para disipar las tensiones y los conflictos de competencias.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- Aguilar Villanueva L. (1994). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa grupo Editor.
- Aguilar Villanueva L. (2000). Estudio Introdutorio. En A. V. L., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000), "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México/Miguel Ángel Porrúa.
- Barbero J. y Bertranou J. (2015). *Una Asignatura Pendiente. Estado, Instituciones y Política en el Sistema de Transporte*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. Serie estudios del Transporte.
- Benazza, Claudia . (2013). El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las.  
[http://www.claudiabernazza.com.ar/html/documentos/federalismo\\_argentino.doc](http://www.claudiabernazza.com.ar/html/documentos/federalismo_argentino.doc)
- Beramendi P. y Maiz R. . (2003). Introducción: La segunda Generación de análisis institucionales del federalismo. *Zona abierta 104/105.*, 1-17.
- Bernazza C. y Longo G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Flacso. (págs. 107-130)
- Bernazza, C. y Longo G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado. *Estado y Políticas Públicas*. N° 3, pp 107-130.
- Bertranou J. (2013). Capacidad Estatal: Aportes al Debate Conceptual. *VII° Congreso Argentino de Administración Pública*, (págs. 1-40). Mendoza.
- Bertranou J. . (2013). Coordinación de Políticas a partir de análisis de casos en Argentina. *Panel. Integración y Coordinación de Políticas Públicas en un contexto de Estado presente en función de la inclusión, la igualdad y la construcción de ciudadanía. 7° Congreso Nacional de Administración Pública*. Mendoza.
- Bobbio N, Matteucci N. y Gianfranco Pasquino. (1983). *Diccionario de Política*. México: siglo XXI Editores.
- Boisier S. (2004). *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis Doctoral* . Alcalá : Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Boisier S. (2014). Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI.En:. En M. J. D., *Planificación, prospectiva y gestión pública* (págs. 85-109). Santiago de Chile: CEPAL.
- Borja R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. Tomo I. Fondo de cultura económica. México.

- Boron Atilio. (2013). *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Luxemburg.
- Boullaud G. y Noé G. . (2014). Ordenamiento Territorial y Fomento. En Pérez Hualde A., Emili E, & L. A. M., *Dimensiones jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la ley de Mendoza*. Mendoza: EDIUC. Universidad Nacional de Cuyo.
- Bourdieu P. (2002). Las Estructuras Sociales de la Economía. Buenos Aires. p. 270. Ed. Manantial.
- Brenner N. (2013). Tesis sobre la Urbanización Planetaria. *Nueva Sociedad* N° 243, p.38-66.
- Bridart Campos G. (2006). *Manual de la Constitución Reformada. Tomo I*. Buenos Aires: ediar. p568.
- Bridart Campos G. (2006). *Manual de la Constitución Reformada. Tomo II*. Buenos Aires. p. 456: Ediar.
- Bridart Campos G. (2008). *Manual de la Constitución Reformada. Tomo III*. Buenos Aires: Ediar. 640.
- Buj Montero M. (1999). El Acto Administrativo. Elementos. En F. (. (Dir)., *Manual de Derecho Administrativo* (pág. 183). Buenos Aires: Depalma.
- Cansino C. (2008). La Muerte de la Ciencia Política. 1º Ed. Buenos aires. Sudamericana.
- Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein. EDITORES. (2011). *El juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las Políticas Publicas?* . Colombia: BID.Mayol Ediciones.
- Carmo Julião F. (2013). *Governança Territorial e Administração Periférica: uma (re)visão a partir dos a partir dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*. Lisboa: Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.Instituto Universitario de Lisboa.
- Cassagne J (2002). Derecho Administrativo. Tomo II. Biblioteca Jurídica Argentina. Documento de Blog. Recuperado de: [<http://bibliotecajuridicaargentina.blogspot.com>].
- Castells M. (1999). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Cespi. Centro studi di politica Internazionale (2011). *Estudio Comparado sobre la Legislación e Institucionalidad del Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los países que conforman el sistema de integración centroamericana (CICA) Y LA UNIÓN EUROPEA*. Centro studi di politica Internazionale. (Recuperado de [http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio\\_comparado\\_odt\\_sica-ue.pdf](http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio_comparado_odt_sica-ue.pdf))

- Chaparro Ramirez C. (2011). *Elementos para el análisis y la estructuración de política públicas en América Latina. Material de Curso intencional. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Bogotá: CLAD.
- Chavarria R. (2011). Territorialización de las Políticas Públicas: Un análisis de cara a los paradigmas convencionales de planificación y gestión pública. En F. DEMUCA, *Territorialización de las Políticas Públicas. Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana* (págs. 231-240). San José: Fundación DEMUCA.
- Cueto W y Wardamagna M. (2011). ¿Hay políticas de Estado en Argentina? Aproximaciones a una concepto. *X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político* . Córdoba.
- Cueto W. y Otros. (2016). *La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del Ordenamiento Territorial en Mendoza a partir del 2009*. Mendoza: Proyecto financiados por SeCTyP - Secretaria de Ciencia y Posgrado- Uncuyo.
- Cueto. W., GUARDAMAGNA, MARÍA MELINA; BALLABIO, MARCELA; REYES, MALENA; SOSA, CLAUDIA; LUZA, SERGIO; FUNEZ, CRISTIAN. . (2016). *La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del Mendoza. Informe Final Proyecto Bianual 2009-2011*. UNCuyo. Mendoza. Argentina.: Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado. .
- Cunill Grau N. (18 - 21 Oct. 2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, ,* (págs. 1-52). Santiago, Chile.
- Dalla Torre (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. En Revista Bitácora Urbano/Territorial. Volumen 27 No. I enero - marzo 2017. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Entelman R. . (2002). *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa.
- Fader F y Tamayo G. (2014). Descentralización y Equidad Territorial: Estado de situación del proceso de transferencias de competencias en el Ecuador. *Competencias y Gestión Territorial. Memorias del VII simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial*. Cuenca.
- Falcão Martins H. (2004). Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España*. Madrid, España.
- Farinós Dasí Joaquín. (2008). Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.N n46*, 11-32.
- Federovisky Sergio. (2014). *Argentina, de espaldas a la ecología. Apuntes para una política ambiental*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.



- Fernandez F. (2012). *El Ordenamiento Territorial en Argentina: El Plan Estratégico Territorial. Documento elaborado para el I curso Internacional de Posgrado en Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires: Fundabaires.
- Fernandez, B. (2009). Experiencias de Ordenamiento Territorial en el Departamento de General San Martín, Mendoza, República Argentina. . n *Actas del VIII Seminario de Investigación Urbano-Regional ACIUR-IEU "Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas"*. Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá- Asociación Colombia (pág. ). Bogotá: ED. CD.
- FERRÃO, J (2017). El Ordenamiento Territorial como Política Pública. Disertación en el V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT) y en el VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo.
- FERRÃO, J. (2011). .*Ordenamento do território como política pública. Lisboa*:. Lisboa. 146p.: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Frank J (2001). Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las políticas de descentralización Administrativa en el Ecuador. CONAN. Ecuador.
- Fundación DEMUCA. (s/f). *GUÍA PARA LA CONDUCCIÓN DE PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL* . Guatemala: DEMUCA.
- Furlani M. (2013). *Redes de gobernanza para el desarrollo de la provincia de Mendoza. Configuraciones socio-espaciales e interrelaciones de actores en macro-contextos cambiantes. Tesis presentada en vistas de la obtención del grado de Doctora en Ciencias Sociales*. Mendoza.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.
- Furlani. (2012). *Redes de gobernanza para el desarrollo de la provincia de Mendoza. Configuraciones socio-espaciales e interrelaciones de actores en macro-contexto cambiantes. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo*. Mendoza, Argentina.
- Garcia R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa.
- Giménez G. (1999). La sociología de Pierre Boudieu. Instituto de Investigaciones
- GLORIA REGONINI. (2001). El estudio de las políticas públicas. *Revista Documentación Administrativa* 224-225.(224-225.), 59-88.
- Gomez Orea D, Villarino A., Villarino M. (2012). Marco Conceptual de la Ordenación Territorial. En *I Curso internacional de Posgrado de ordenamiento territorial*. Buenos Aires: Bundabaires.
- Gomez Orea D. (2002). *Ordenación Territorial*. Madrid: Prensa y Editorial Agrícola S.A.
- Gordillo A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires: Macchi.

- Guardamagna M y Cueto W. (2015). La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza Argentina: UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE el plan Provincial . *Revista Enfoques* • Vol. XIII • Nº22, p 135-153.
- Gudiño M, Lara A., García M., Buccheri M., Dalla Torre M y Liceda S. (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) 2014. Capítulo 08. En: Ordenar el Territorio un Desafío para Mendoza. Gudiño M (directora), Marre M, Abraham E. y Pizzi D. (coordinadores). 1º ed. Mendoza. EDIUNC.
- Gudiño M. (2010). Del Urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones del Ordenamiento Territorial. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, p. 14. Vol. XIV, núm. 331.
- Gudiño M. (2010). Desafío Municipal: Ordenamiento y desarrollo territorial. *FORO REGIONAL REDMUNI 2010 CUYO: Políticas públicas para el desarrollo local*, (págs. p-29). Mendoza.
- Gudiño M. (2014). RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD EN LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.Caso: Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. *IX SIMPOSIO DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL*, (págs. p. 1-20). Cuenca.
- Gudiño M. (2015). El OT en América Latina ¿Ilusión o realidad? Desafíos para el Siglo XXI. *IV WORKSHOP “El reto de la planificación, gestión y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos* (págs. 1-26). Lisboa: RIDOT.
- Gudiño M. (2016). Responsabilidad social de la universidad en los procesos de ordenamiento territorial. En *Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística. Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Universidad de Cuenca.
- Gudiño M. (2017). Epílogo. Ordenamiento Territorial, una política de Estado que hay que construir. Capítulo 09. En: Ordenar el Territorio un Desafío para Mendoza. Gudiño M (directora), Marre M, Abraham E. y Pizzi D. (coordinadores). 1º ed. Mendoza. EDIUNC
- Guías Jurídicas (2017). Concepto de Competencia Administrativa. [Recuperado de: <http://www.guiasjuridicas.es>]
- Gutierrez R. y Alonso G. (2015). LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS. En G. V. Besana, *El gobierno Municipal frente al desafío de la Coordinación* (págs. 23-51). Buenos Auries: USAM.
- Hanns-Uve Schwedler. (2011). *Gobernanza Urbana Integrada. El camino hacia el futuro. Manual de la comisión 3*. Barcelona: Metròpolis Asociacion.
- Hernandez V. (2014). Balance del Ejercicio de competencias y Visión de Futuro. Competencias y Gestión Territorial. *Memorias del VII Simposio nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial*. Cuenca.

- Hildenbrand Scheid A. (2014). La experiencia del ordenamiento territorial en Europa. *IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador.
- Huerta R. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En *Política y cultura*. N° 30. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Klijn Erik-Hans. (2005). Las Redes De Políticas Públicas: Una Visión De Conjunto. En C. M. Agusti, *La Gobernanza Hoy: 10 Texto Fundamentales* (Págs. 213-145). Madrid: Instituto Nacional De Administración Pública.
- Labourdette S. (2007). Relaciones sociales y Poder. En: revista *Orientación y sociedad* Vol. 7, (pp. 1-27). Universidad Nacional de la Plata.
- Lahera E. (2004). Política y Políticas Públicas. En: Serie Políticas Sociales N° 95. En C. N. Unidas, *División de Desarrollo social* (pág. p.32). Santiago de Chile: CEPAL.
- Licha I. y Molina C. (2006). *Coordinación de la política Social: criterios para avanzar. Serie de Documentos de Trabajo I-58*. Banco Interamericano de Desarrollo .
- Maldonado Copello A. (2012). *Los límites de la descentralización de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991 -2008. Tesis Doctoral*. Bogotá: Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense.
- Marre M. y Dalla Torre M. (2017). Subsistema político-institucional. Capítulo 04. En: *Ordenar el Territorio un Desafío para Mendoza*. Gudiño M (directora), Marre M, Abraham E. y Pizzi D. (coordinadores). 1º ed. Mendoza. EDIUNC
- Marre M. y Narrillos H. (2000). Competencias ambientales de los municipios en la provincia de Mendoza, Argentina. En V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana. 24-27 de Octubre. [Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038419.pdf> f]
- Marre M. y otros. (2016). *Condiciones político-institucionales para la implementación del plan provincial de Ordenamiento territorial y usos del suelo en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza* . Mendoza: Proyecto financiado por la SeCCTyT - Secretaría de Ciencia y Posgrado- Uncuyo.
- Marsh D., y Stoker G. (1997). *Teoría y Métodos de las Ciencias Políticas*. Madrid: Alianza .
- Martínez Nogueira R. (2007). *INTEGRACION DE SERVICIOS SOCIALES. Conceptualización, tipología e instrumentos*. 1-77: Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo .
- Martinez Nogueira R. (2010). *La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Coceptuales y Experiencias. En los desafíos de la*

*coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.

- Martinez P. (1999). Organización Administrativa. En F. (. (Dir), *Manual de Derecho Administrativo*. (pág. 703). Buenos Aires: Depalma.
- Massiris A. (2002)). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova*. Octubre de 2002. Vol. VI, núm. 125. [Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>]
- Massiris Cabeza A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris Cabeza A. . (2014). Retos del Ordenamiento Territorial en Contextos de Descentralización y Autonomía en América Latina. *IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador.
- Massiris Cabezas A. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. , Vol. VI, núm. 125, 1.
- Massiris Cabezas A. (2006). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. [Recuperado de: <http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>]
- Mattos C. (1990). ¿La descentralización una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Desarrollos Regionales* N° 26, 49-70.
- Melaj J. (2014). Marco jurídico del ordenamiento territorial en el oeste argentino. En É. E. Pérez Hualde A., & L. Martín, *dimensiones jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la Ley de Mendoza* (págs. 15-42). Mendoza: EDIUNC.
- Mendoza Ejea G. (2006). *Teoría y Ciclo de las políticas públicas*. Documento de Internet. [Recuperado de: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>]. Mendoza, Argentina. En V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 - 27 Oct. Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- Meny I y Thoenig J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morata, Francesc. (2011). Gobernanza Multinivel entre democracia y eficacia. En S. e. in Stavridis, *Gobernanza global multinivel y multifactor*. (págs. 33-41). Zaragoza: : Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza.
- Natanson, José. (2013). Un poco de Realismo Político. *Le Monde diplomatique*, Edición Nro 168 - p1-3.

- Nelson, V. (. 2010). SABERES Y ENTORNOS: NOTAS PARA UNA. *Alpha (Osorno)*, n.31 dic163-174.
- Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía. (ODTA) (2009). *LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL. Aportaciones del Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas*. Sevilla, 26 y 27 de enero.: ODTA.
- ODETCA. Agencia Alemana para la cooperación Internacional (Giz). (2013). *Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*. El Salvador: GIZ - SISCA.
- O'Donnell G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunista. *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII Nº 130. PP. 1-32.
- Oro Tapia L. (2003). *¿Qué es la Política?* Santiago de Chile. RIL Editores.
- Oszlak O. (16 de Julio de 2016). La Necesaria Coordinación de las Políticas Públicas. *Diario la Nación*.
- Oszlak O. (2014). Políticas Públicas y Capacidades Estatales. *Forjando*. Año 3, Numero 5, disponible en web: <https://www.bancoprovincia.com.ar/Jauretche/revista-forjando/51>.
- Parson W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pasquino G (1983). Concepto de Conflicto. En *Diccionario de Política*. Bobbio N, Matteucci N. y Gianfranco Pasquino México: siglo XXI Editores.
- Peña V. (2003). ¿QUÉ HA SALIDO MAL?: HALLAZGOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS PARA LA TRANSPARENCIA A PARTIR DE UN CASO INSTRUMENTAL. *Revista de Gestión Pública | Volumen II, Número 2* , pp. 405-438.
- Perez Hualde A., Émili E. y Martín L.(Coord.). (2014). *Dimensiones Jurídicas del Ordenamiento Territorial con especial referencia a la ley de Mendoza*. mendoza: ediunc.
- Peters G. (1998). Managing Horizontal Government the Politics of Coordination. RESEARCH PAPER No. 21 Canadian Centre for Management Development
- PID 08/2009. ICA-Cifot-Mendoza. (2013). *Modelo Territorial Actual, Mendoza Argentina, Subsistema Político-Institucional de la Provincia de Mendoza (2013). Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable*. Mendoza.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA (2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, Nº 103, pp. 73-92

- Quim Brugué, Ricard Gomà y Subirats Joan. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 32, p. 8.
- Rebolledo Villagra J. (2010). *Análisis estructural de la provincia de Ñuble, región del BIO-BIO: Una propuesta de ordenamiento territorial*. Tesis de Doctorado en Geografía. MENDOZA: Facultad de Filosofía y Letras. Uncuyo.
- Repetto F. (2003). Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1-29). 28-31 OctPanamá.
- Rodriguez J. (2012). Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las Intendencias Municipales. *Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política*, (págs. 1-34). 14-16 de noviembre. Montevideo.
- ROMANELLO, C. (2014, julio 13). "NO fue aprobado, pero ya genera polémicas el plan de ordenamiento". Los Andes. Consultado en: <http://losandes.com.ar/article/no-fue-aprobado-pero-ya-genera-polemica-el-plan-de-ordenamiento>.
- Rosatti, E. (2013). Derecho constitucional y Derecho Administrativo en el siglo XXI. Ni unidos ni dominados. En E. T. Acuña, *Estudios de Derecho Público* (págs. 100-107). Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de derecho y Ciencias Sociales.
- Roth Deubel (2008) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* En Estudios Políticos N° 33. Pp67-91. Institutos de Estudios Políticos. Medellín, Colombia.
- Rubén, -P. H. (2000). *"Verdad e Historicidad. El conocimiento Científico y sus fracturas. En: Esther Dias (ed.) La Posciencia. El conocimiento en las postrimerías de la modernidad*. Buenos Aires: biblos.
- Sabsay D. y Di Paola M. (2002. Buenos Aires). El Federalismo y la Nueva Ley de Ambiente. *Anales de Legislación Argentina*, N° 32 pp. 47- 54. Sociales de la UNAM. [Documento de Blog, recuperado de: [www.refugiosociologico.blogspot.com.pdf](http://www.refugiosociologico.blogspot.com.pdf)]
- Seoane, J (2011). De la teoría del desarrollo al neodesarrollismo. Una mirada crítica sobre la relación Estado-mercado en los debates sobre el posneoliberalismo. En A. A. (comp.), *Sujeto y Conflicto en la teoría política* (pág. 187). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Luxemburg.
- Subirats J. Knoepfel P. Larrue C y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: ariel ciencia Política.
- Thwaites Rey M. (2010). Después de la Globalización Neoliberal ¿Qué Estado en América Latina? *Observatorio Social de América latina. Año XI, N° 27*, p.19-43.

- Urquijo J (2014). El concepto de 'tensión' en las relaciones de trabajo. *Revista Sic*. Julio de 2014 N°2. Fundación Centro Gumilla. [Disponible en: <http://revistasic.gumilla.org/2014/el-concepto-de-tension-en-las-relaciones-de-trabajo/>].
- Valencia Agudelo G. y Álvarez Y. (2009). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*. N° 33, p.93-121. Disponible en Web: [revinut.udea.edu.co](http://revinut.udea.edu.co) › Inicio › Núm. 33 (2008) › Valencia Agudelo.
- Vargas Jean P. (2011). Territorialización de las Políticas Públicas. En F. DEMUCA, *Territorialización de Políticas Públicas : Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana* (págs. 35-72). San José: Fundación DEMUCA.
- Wright Deil. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. *Revista de Estudios Políticos*, 5-28.
- Zurbriggen Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos. Argumentos (Méx.) [online]*. , , vol.24, n.66, 181-209.

## **BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA**

### **CARTAS MAGNAS.**

Congreso de la Nación Argentina. (15 de Diciembre de 1994). Constitución de la Nación Argentina del año 1994

Legislatura de la Provincia de Mendoza (11 de Febrero de 1916). Constitución de la provincia de Mendoza de 1916.

### **LEGISLACIÓN NACIONAL**

Congreso de la Nación Argentina (2002). Ley General de Ambiente. (Ley N° 25.675 de 2002)

Congreso de la Nación Argentina (27 de Abril de 1972). Ley Nacional de Procedimiento Administrativo. (Ley 19549 de 1972). [Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>].

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2012). Anteproyecto Ley Nacional de planificación y ordenamiento territorial (ALNPOT).

## **LEGISLACIÓN PROVINCIAL**

Legislatura Provincia de Mendoza (19 de Septiembre de 2017). Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza. (Ley Nº 9003 de 2017). [Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/>].

Legislatura Provincia de Mendoza (31 de Agosto de 2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley Nº 8999 de 2017). ) [Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/LPM0008999/>].

Legislatura Provincia de Mendoza (04 de Enero de 1934). Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 1079 de 1934) [Recuperado de: <http://hcdjunin.gob.ar/>].

Legislatura Provincia de Mendoza (15 de Mayo de 1979). LEY DE LOTE O FRACCIONAMIENTO (Ley Nº 4341. [Recuperado de: [http://gxportal.mendoza.gov.ar/archivos/catastro/LEY\\_4341.pdf](http://gxportal.mendoza.gov.ar/archivos/catastro/LEY_4341.pdf)].

Legislatura Provincia de Mendoza (Mayo de 2009) Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de suelo de la Provincia de Mendoza (Ley Nº 8051 de 2009). [Recuperado de: [www.tribunet.com.ar](http://www.tribunet.com.ar) ].

## **DOCUMENTOS TÉCNICOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES Y NO ESTATALES.**

AA.VV. (2007). *Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de Usos del Suelo. Marco regulatorio. Acta Acuerdo Interinstitucional*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Centro Científico Tecnológico (CCT) Mendoza. *DECLARACIÓN DEL CRICYT EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE LEY DE “Desarrollo y ordenamiento territorial, distribución de usos del suelo y división de la tierra*. Mendoza.

Comisión Europea. Comité de Desarrollo Territorial. (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un Desarrollo Equilibrado y Sostenible del Territorio de la UE*. Potsdam .

Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III. . (2015). *HABITAT III. Documento de Gobierno Urbano*. . Recuperado el 15 de ENERO de 2016, de <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/Documents>

Consejo de Europa. (2002). *Carta Europea de ordenación del territorio. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Torremolinos.

DNP (2014) Departamento nacional de Planeación. *Política General de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de planeación.



- ESPON Project 2.4.2 (2006). *Integrated Analysis of Transnational and National Territories Based on ESPON Results. Final Reports. European Union.* [Recuperado de: <https://www.espon.eu>]
- Europea, U. (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y.* Posmand: Comisión Europea.
- Gobierno de Mendoza (24 de Mayo de 2010). Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza (PED2030). [Recuperado de: <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/juridico/ped-2030/>]
- III Sesión Plenaria Extraordinaria del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (20 de Marzo de 2014). Reglamento para la elaboración y aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2003). *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Argentina 2016*
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Secretaría de Vivienda y Hábitat; Secretaría de Obras Públicas; Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública) (2016). *Informe Nacional de la República Argentina para la conferencia de Naciones Unidas sobre la vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible (Hábitat III).*
- PDCUE. Política de Cohesión de la Unión Europea 2014-2020. (2014). *Desarrollo Urbano Sostenible Integrado.* Comisión Europea.
- PID 08/20009 Universidad Nacional de CuyoANPCyT. *Proyecto de Investigación y Desarrollo: Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable.* Mendoza. Modelo Socioeconómico Actual. Proyecto Financiado por Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Cuyo y Gobierno de la Provincia de Mendoza
- PID 08/20009 Universidad Nacional de CuyoANPCyT. *Proyecto de Investigación y Desarrollo: Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable.* Mendoza. Modelo Político Institucional Actual. Proyecto Financiado por Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Cuyo y Gobierno de la Provincia de Mendoza
- PID 08/2009 Universidad Nacional de CuyoANPCyT. *Proyecto de Investigación y Desarrollo: Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable.* Mendoza. Propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza (2014). Proyecto Financiado por Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Cuyo y Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (2016). Conclusiones taller sobre el estado de situación municipal con respecto a los planes municipales de O.T (En función del llenado de encuesta semiestructurada). Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Gobierno de Mendoza.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2012). *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina. Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Territorial de la inversión Pública.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2012). *Declaración de la Comisión Ejecutiva del COFEPLAN*. Buenos Aires.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión pública. (2012). *Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial*. Argentina San Juan.

Uncuyo – Conicet (2014). Nota presentación de la propuesta de plan de ordenamiento territorial para la provincia de Mendoza, Argentina. E laborada por especialistas de la Uncuyo y el Conicet. Mendoza.

Uncuyo - CONICET. (2013). *Anexo 6. Propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza. Universidad Nacional de Cuyo. (05 de Enero de 2016). *Unidiversidad*. [Recuperado de <http://www.unidiversidad.com.ar/el-plan-de-ordenamiento-no-dice-nada>: <http://www.unidiversidad.com.ar/el-plan-de-ordenamiento-no-dice-nada>]

Universidad Nacional de Cuyo (2006). Informe Multidisciplinario e Interinstitucional: Bases Científicas para una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Mendoza. [Recuperado de: [www.uncu.edu.ar](http://www.uncu.edu.ar)].

## **DIARIO DE SESIONES LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 24 de Abril de 2006 168º Periodo Legislativo Anual” Período Extraordinario 24 Reunión 23. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”.

Diario de Sesiones de la HCD de la Provincia de Mendoza N° 5 de Abril de 2006 165º Periodo Legislativo Anual” Período anual 22a. Reunión 20a. Sesión de Tablas, “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”.

Expdte. HCD N° 31599. *Estableciendo el régimen de ordenamiento territorial y uso del suelo*. 16 de octubre de 2002

## ARTÍCULOS DE DIARIOS IMPRESOS Y DIGITALES.

Albornoz J. (13 de Septiembre de 2016). El gobierno reactivará el plan de ordenamiento territorial. *Diario MDZ*. [Recuperado de <http://www.mdzol.com/nota/693829-el-gobierno-reactivara-el-plan-de-ordenamiento-territorial/>].

Diario el Tiempo. (12 de Julio de 2016). La clave para planear un nuevo país es el POT. *Diario el País*, págs. <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/como-funcionan-los-pot-en-los-municipios-del-pais/16643406>.

Diario Los andes. (10 de Enero de 2009). El Rol de los Municipios. *Diario los Andes Versión online*. [disponible en Web] <http://www.losandes.com.ar/noticia/sociedad-402608>.

Diario los Andes. [Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/article/quieren-volver-a-poblar-el-area-metropolitana>].

Ediciones Uncuyo. (14 de Diciembre de 2014). *Unidiversidad*. . Obtenido de ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL PLAN ESTANCADO: <http://www.unidiversidad.com.ar/ordenamiento-territorial-veronica-godillo>

Gordillo V. (05 de Enero de 2016). El Plan de Ordenamiento no dice nada. Entrevista a Andrea Lara. Ediciones Uncuyo. Unidiveersidad. [Recuperado de <http://www.unidiversidad.com.ar/el-plan-de-ordenamiento-no-dice-nada>].

Horacio M. (20 de Mayo de 2016). Intendentes dan el primer paso hacia el Unicipio.. *Diario Los andes*. . [Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/article/intendentes-dan-primer-paso-hacia-el-unicipio.mendoza/item/12515-las-voces-criticasy-objeciones-al-ordenamiento-territorial>

NO A LA MINA. (2014, Abril 16). “Las voces críticas y objeciones al ordenamiento territorial”. *No a la mina*. Consultado en: <http://www.noalamina.org/mineriaargentina/>

Romanello C. (13 de Julio de 2014). No fue aprobado pero ya genera polémica el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. *Diario los Andes*. [Recuperado de: <http://losandes.com.ar/article/no-fue-aprobado-pero-ya-genera-polemica-el-plan-de-ordenamiento>].

Romanello C. (18 de Septiembre 2016). Quieren volver a poblar el Área Metropolitana

Villarroel M (23 de Agosto de 2015). Ordenamiento Territorial, otra víctima de la transición. *Diario Online MDZ*. [<http://www.mdzol.com/nota/624814-ordenamiento-territorial-otra-victima-de-la-transicion/>].

## FUENTES INSTITUCIONALES WEB CONSULTADAS

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (COFEPLAN). <http://www.cofeplan.gov.ar/>

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. <http://www.cofeplan.gov.ar/>

Cuyo Noticias. <http://cuyonoticias.com>

Departamento General de Irrigación Mendoza. [www.irrigacion.gov.ar/](http://www.irrigacion.gov.ar/)

Diario el Tiempo Colombia. <http://www.eltiempo.com>

Diario La Mina

Diario los Andes <http://www.losandes.com.ar>

Diario MDZ <http://www.mdzol.com/>

Enciclopedia jurídica online: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14>

EUR-Lex. Access to European Union Law. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

Gobierno de Mendoza <http://www.mendoza.gov.ar>

Guías Jurídicas. Concepto de competencia. <http://www.guiasjuridicas.es>

Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina. <http://www.idera.gov.ar>

Legislatura Provincia de Mendoza. <http://www.legislaturamendoza.gov.ar>

Ministerio de Agricultura y pesca. Alimentación y medio ambiente. <http://www.mapama.gob.es>

Municipalidad de General Alvear. <http://alvearmendoza.gov.ar/>

Municipalidad de Godoy Cruz. <https://www.godoycruz.gov.ar/>

Municipalidad de Guaymallén. [www.guaymallen.gov.ar](http://www.guaymallen.gov.ar)

Municipalidad de Las Heras. <http://lasheras.gov.ar/>

Municipalidad de Lavalle. <http://lavallemendoza.gov.ar/public/>

Municipalidad de Luján de Cuyo. [www.lujan.gov.ar](http://www.lujan.gov.ar)

Municipalidad de Maipú. [www.maipu.gov.ar/](http://www.maipu.gov.ar/)

Municipalidad de Rivadavia. [www.rivadaviamendoza.gov.ar](http://www.rivadaviamendoza.gov.ar)

Municipalidad de San Carlos. [www.sancarlos.gov.ar/](http://www.sancarlos.gov.ar/)

Municipalidad de San Rafael. [www.sanrafael.gov.ar/](http://www.sanrafael.gov.ar/)

Municipalidad de Santa rosa <https://www.santarosa.gov.ar/>

Municipalidad de Tunuyán. [www.tunuyan.gov.ar/](http://www.tunuyan.gov.ar/)

Municipalidad de Tupungato. <http://tupungato.gov.ar/>

Plan estratégico 2016-2020. <https://www.argentina.gov.ar/deportes/planestrategico>.

Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 (PED 2030). <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/juridico/ped-2030/>

Proyecto ESPON. Comisión Europea [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/atlas/programmes/2014-2020/spain/2014tc16fir004](http://ec.europa.eu/regional_policy/es/atlas/programmes/2014-2020/spain/2014tc16fir004)

Relevamiento planes Estratégicos Argentina. <https://www.argentina.gov.ar>

Secretaría de Ambiente y ordenamiento Territorial <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/>

Sistema de Información Ambiental Territorial. Mendoza. <http://www.siat.mendoza.gov.ar/>

UNICIPIO. MENDOZA. <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/unicipio/>

Universidad Nacional de Cuyo. <http://www.uncuyo.edu.ar/>

## 2. RELEVAMIENTO MEDIANTE TÉCNICAS CONVERSACIONALES

Mediante técnicas conversacionales se realizaron entrevistas en profundidad a aquellos actores reconocidos como centrales en el proceso del ciclo de política pública de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza.

Dentro del grupo de actores seleccionados para la entrevista se encuentran funcionarios y ex funcionarios de los niveles de gobierno provinciales y municipales, académicos e investigadores vinculados al tema del OT en Mendoza, actores vinculados a organizaciones ambientales y demás organizaciones de la sociedad civil con incidencias territorial.

En su mayoría los entrevistados respondieron las preguntas orientativas, y en oportunidades ampliaron sus respuestas dejando sus puntos de vista y análisis sobre los problemas de implementación en la política y los impactos de los conflictos de competencias. Así mismo, si bien la mayoría de los entrevistados se mostraron propensos a su identificación, finalmente se optó por resguardar la identidad de los entrevistados por lo que prima el anonimato en la mayoría de las transcripciones de las expresiones vertidas en las entrevistas. Esta decisión se sustenta en que la finalidad de la entrevista tiene como objeto generar sustento y soportes a la investigación realizada, evitando efectos secundarios que pudieran perjudicar a los entrevistados.

Las preguntas que guiaron las entrevistas fueron las siguientes:

1. Nombre del entrevistado, cargo o institución de pertenencia:
2. En su opinión: ¿cuáles fueron las principales causas del retraso en la elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial de Mendoza?
3. Considera que en la Ley N° 8051 las competencias a cada actor están claramente determinadas. (En caso afirmativo: cómo explica la persistencia de conflictos de competencias a lo largo del ciclo de la política de OT).
4. ¿Cuáles han sido los actores más relevantes y con mayor influencia en el proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial del 2014?
5. ¿Cuáles fueron los temas que generaron mayor controversia en las discusiones sobre el plan de ordenamiento territorial en Mendoza durante la propuesta de plan elaborada entre los años 2013 y 2014?

6. ¿Cómo evalúa la interacción entre los diferentes actores gubernamentales, públicos y privados de Mendoza en los espacios de gobernanza del proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial?

7. ¿Los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno y demás actores políticos y sociales influyeron negativamente en la implementación de la política y específicamente en la elaboración del plan de ordenamiento territorial? (en caso afirmativo: ¿De qué forma influyeron?).

8. ¿Reconoce situaciones de tensión o de conflicto de competencias entre el gobierno provincial y los municipios en el proceso de elaboración del plan del 2014?

9. ¿Qué evaluación realiza del conflicto manifiesto entre los organismos académicos y de ciencia y técnica durante la elaboración del plan de OT en Mendoza durante el 2014?

10. ¿Qué mecanismos considera necesarios activar para disipar los conflictos de competencias que constantemente acechan al proceso de OT?

11. ¿Qué aspectos valora como positivos y cuales aspectos considera ausentes en la propuesta de plan de ordenamiento territorial del 2014? ¿Considera que es el instrumento adecuado para ordenar el territorio?

12. ¿Considera que la APOT y el CPOT cuenta con las capacidades adecuadas para coordinar todos los actores e implementar el PPOT de Mendoza?

13. ¿Cómo evalúa las capacidades de los Municipios para elaborar sus propios PMOT y coordinar sus acciones con el PPOT?