

Mendoza - Ordenamiento territorial

María José IUVARO

Introducción

Mendoza cuenta con zonas ecológicamente muy aptas para la vitivinicultura de calidad, lo que ha producido una capacidad de exportación notable en un mercado altamente competitivo como es el comercio vitivinícola mundial. En igual sentido, se ha convertido en una zona de producción fruti-hortícola con fuerte incidencia en los mercados internos y externos. Sin embargo, pese a estas condiciones favorables, toda actividad agro-industrial se ve afectada fundamentalmente por dos fenómenos: una excesiva división de los predios por razones hereditarias, que origina minifundios que carecen de rentabilidad suficiente; y, la falta de reglamentación de la unidad económica que produce un avance de la ocupación poblacional e industrial sobre las zonas agrícolas. El primero de estos fenómenos es común a toda la actividad agraria de nuestro país, el segundo es propio de la mayoría de los países vitivinícolas y en Mendoza no había recibido una adecuada atención legislativa.¹

Además el esquema de oasis irrigado implica, por un lado, una actividad agraria concentrada y, por el otro, la existencia de grandes espacios desérticos, sometidos a la erosión eólica fruto de la tala indiscriminada del bosque nativo y el sobrepastoreo de ganadería extensiva y precaria.

En la ley de ordenamiento territorial se ha previsto un esquema donde se incluyen objetivos como el equilibrio territorial y la protección de las zonas ecológicamente aptas para la agricultura y donde se priorizan los usos del suelo compatibles, así como la integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios a efectos de lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias. Todo ello en el marco de principios como el desarrollo sostenible y la teoría de sistemas.

¹ "Derecho Agrario Provincial El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA", Leonardo Fabio Pastorino (Director); Provincia de Mendoza, por María José Iuvaro y Edgardo Díaz Araujo, págs. 374/375; Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

Ley de ordenamiento territorial n° 8051

En el año 2009 se sanciona en Mendoza la ley 8051², que 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”. Expresamente dispone: La presente ley es de orden público, quedando sujetas a sus prescripciones todas las personas privadas, físicas y jurídicas, y las públicas, estatales o no. Se funda en el cumplimiento de las normas Constitucionales de la Nación y de la Provincia, en los tratados Internacionales suscriptos por la República Argentina y en las Leyes Nacionales y Provinciales vinculadas a la materia.

La ley de ordenamiento territorial constituye, luego de tantos años de proyectos que no tuvieron sanción definitiva, un acontecimiento trascendental para la provincia. Es importante destacar que su contenido es compatible con las más modernas concepciones de la problemática ambiental y territorial.

Entre los fines de la ley puntualizamos en especial: el crear, desarrollar y mantener un *modelo de gestión sistémico*, centrado en la *visión integral de la Provincia* y los municipios adaptados a los procesos y avances tecnológicos, a los comportamientos competitivos de la economía, a la situación social, y a la valoración estratégica de los recursos y del conocimiento; implementar planes, programas y proyectos en el corto, mediano y largo plazo; tendiente al desarrollo de un sistema territorial, urbano, rural y de zona no irrigada equilibrada y *ambientalmente sustentable*; y, detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas ocupadas para reducir desequilibrios demográficos y espaciales defectuosos, producto de las *acciones especulativas del crecimiento económico*.

Dentro de los Principios Políticos y Ambientales, destacamos: el *Bien Común* de todos los habitantes de la Provincia, velando en especial por el derecho al agua, el suelo y el aire, derechos humanos básicos y vitales para el desarrollo de la vida humana y su hábitat, garantizando el uso de la tierra y el agua a todos los habitantes de la provincia; el *Federalismo*; la *Atención Prioritaria de Necesidades Básicas Insatisfechas*, de modo que el Estado Provincial, los Municipios y los Concesionarios de Servicios Públicos, prioricen la inversión destinada a satisfacer las necesidades

² B. O. 22-05-2009

básicas insatisfechas de los habitantes de los lugares más postergados; la *Participación Social*, ya que los ciudadanos tienen derecho a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, el acceso igualitario a la información, el análisis de las propuestas, la puesta en común de diferentes criterios y aptitudes y las estrategias de consenso; el *Desarrollo Sostenible*, que garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano, y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. (art. 41 de la Constitución Nacional y Principio 42 de la Declaración de Río); la *Utilización racional de los recursos naturales, preservación del patrimonio Natural y Cultural y de la diversidad biológica*: (art. 41, 2º párrafo de la Constitución Nacional); el *Principio de Prevención y Responsabilidad*, y el de *Precaución*.

Vale una mención particular para el principio de *Prohibición de excepciones* (art. 5), ya que en materia de ordenamiento territorial han existido normas que en forma constante han sido motivo de excepciones, desvirtuando el principio de generalidad e igualdad ante la ley. Por ello, toda vez que se encuentre en consideración, de cualquiera de los organismos competentes, alguna decisión respecto de cualquier proyecto, obra o actividad económica que implique contradecir lo dispuesto por la ley y las demás que regulan la materia, sin posibilidad de ser salvada por el interesado, no podrá emitirse decisión fundada en excepción, bajo pena de nulidad o inexistencia, por violar expresamente la ley y, en consecuencia, constituir un vicio grave o grosero, de acuerdo a lo prescripto por los arts. 52 inc. a), 72, 75 y 76 de la Ley 3.909³.

Es interesante destacar también como novedad, lo dispuesto por el art. 65 de la ley que establece el funcionario público que utilizare esta ley para obtener beneficios para sí o para terceros a través del otorgamiento de permisos, habilitaciones o certificaciones y/o promoviere excepciones, será pasible de las sanciones que establezca su estatuto particular, sin perjuicio de las que corresponda por aplicación de la presente ley y de *responder personalmente con su patrimonio*.

Teoría de las Externalidades

También se refiere a la *Incorporación de las Externalidades*: las autoridades deberán procurar la incorporación de los efectos secundarios que acarrea el desarrollo de las actividades humanas, las que pueden ser positivas (beneficios para un tercero) o negativas (perjuicios para un tercero),

³ BO 30-03-1973. Ley 3909 de Procedimiento Administrativo (Texto ordenado al 07/12/2007).

como también los costos ambientales que de ello se deriven (Principio 16 de la Declaración de Río); todo ello, ya sea regulando las actividades (prohibiendo o promoviendo determinadas actuaciones), ya sea estableciendo correctores (subvenciones o penalizaciones), de modo que el impacto económico de las externalidades afecte directamente a quien la origina y, por lo tanto, la tenga en cuenta a la hora de tomar sus decisiones. La Teoría de las Externalidades, incorporada en la Conferencia de Río en el Principio 16, determina que: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”. Esta noción originada en la economía, expresa que se entiende por externalidades, todos los costos o beneficios que recaen sobre la sociedad y el medioambiente como consecuencia de una actividad económica y que no están introducidos en el precio del producto que los ocasiona. Los costos externos o externalidades no repercuten en los costos y beneficios del empresario pero si suponen un costo para la sociedad, generalmente, en forma de efectos medioambientales y socioeconómicos ⁴.

Desarrollo Agrario

Con respecto al *desarrollo agrario* la ley establece objetivo específicos en el art. 4, tales como reconocer el valor patrimonial estratégico de los recursos naturales, sobre todo del agua, el aire y el suelo como motores del desarrollo provincial, previendo, planificando y controlando el avance de los procesos de desertificación, salinización, erosión y/o deterioro de los mismos mediante la adopción de las políticas públicas destinadas a la recuperación de áreas o zonas deprimidas, deterioradas o en involución ambiental, procurando el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y el arraigo de sus pobladores en condiciones adecuadas de vida, reduciendo las desigualdades territoriales; prevenir y controlar los impactos producidos por el efecto invernadero, los cambios climáticos y el incremento de las situaciones de riesgos por causas naturales y antrópicas; aumentar, conservar, mantener, y proteger las áreas, espacios o sitios considerados de valor ambiental, histórico, cultural, paisajístico, productivo o de recreación, a los fines de lograr el uso racional armónico y equilibrado de los mismos; priorizar los usos del suelo

⁴ Diaz Araujo Edgardo, “Gestación y alcance de la Ley de OT de Mendoza”, Taller sobre Gestión Integral de Recursos Hídricos y Ordenamiento Territorial, Instituto Nacional del Agua, Mendoza, octubre 2012.

compatibles para evitar los conflictos sociales, ambientales, la pérdida del espacio público y la fragmentación del territorio; reconocer la multifuncionalidad del espacio rural delimitando zonas para la producción semillera, orgánica o biodinámica, considerando también las actividades rurales no agrícolas, tales como agroindustrias, artesanales, agroturismo, turismo rural, ecoturismo, circuitos temáticos u otras opciones; potenciar y proteger las zonas agropecuarias irrigadas y de las no irrigadas procurando su desarrollo competitivo y sostenible, promoviendo la multifuncionalidad del espacio rural, respetando las vocaciones locales y la cultura de las comunidades de los pueblos originarios; reconocer el valor patrimonial, económico, ambiental y paisajístico de los entornos rurales locales, fundamentalmente los amenazados o vulnerables por su proximidad geográfica a centros urbanos en expansión y que por su especificidad ambiental, no son reproducibles en otras áreas, entre otros.

La ley recepta los principios de desarrollo sostenible y la teoría de sistemas, lo que nos permite concluir con Pastorino: “Se debe pensar en un modelo de desarrollo que parta del conocimiento cabal de la capacidad del ambiente para sostenerlo sin agotar su capacidad de continuar a sostenerlo en el tiempo. Nuevamente, resurgen las ideas de capacidad de carga del ambiente, de agotabilidad y limitación” “Aportan a un modelo sostenido de uso de agroecosistemas, entonces, las ideas que muy tenuemente afloran de ordenamiento territorial y ambiental, y planificación del territorio; el desarrollo de cultivos y crías biológicas o ecológicas donde se incentive fuertemente la diversificación de actividades; los límites puestos a la agricultura convencional respecto del uso de agroquímicos; el cuidado de la frontera agrícola; el no despilfarro de la tierra con potencialidad agrícola para fines urbanísticos; los cultivos en terraza en zonas de colina y montañas; la imposición de restricciones a favor de la conservación de especies de árboles autóctonas y del mantenimiento de los corredores biológicos en las extensas superficies plantadas; el respeto por las riberas de los arroyos y el ciclo natural del agua”⁵

Precisamente, la agricultura sostenible se basa en sistemas que tienen como principal característica la aptitud de mantener su productividad. Los sistemas de producción sustentables deben reunir ciertas características: conservar los recursos productivos, preservar el medio ambiente; responder a los requerimientos sociales; ser económicamente competitivos y rentables. La integración de entre los aspectos ambientales y económicos quedó plasmada en el principio 4 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo que establece que “a fin de

⁵ Pastorino, Leonardo Fabio, “Derecho Agrario Argentino”, pág. 156, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

alcanzar el desarrollo sostenible la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse parte aislada”. En el documento llamado Agenda 21 uno de sus capítulos se refiere al “Fomento de la Agricultura y el desarrollo rural sostenible”. Se estableció la necesidad de reajustar la política agraria, ambiental y macroeconómica a nivel nacional e internacional y tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo pasando la cuestión del desarrollo sustentable a tener una nueva dimensión.

Ordenamiento Territorial Rural

En el marco de la ley 8051, Mendoza ha ido avanzado en el Ordenamiento Territorial Rural, elaborando las directrices que la Provincia podrá incorporar a la hora de elaborar su Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Con la palabra rural se abarcan los oasis, las zonas no irrigadas y a un territorio que es periurbano, entre lo urbano y lo rural. Se analizó el territorio rural en general y sus problemáticas y se efectuó un estudio de cuatro casos representativos, dos casos en donde la problemática esencial es el avance urbano sobre la tierra productiva, en el primero se trata de pequeños productores y en el segundo de grandes productores o de emprendimientos de productos de alta competitividad. El tercer caso, representa la amenaza que implica la explotación del uso del suelo productivo como el que hacen las ladrilleras. Y el cuarto caso es de una zona no irrigada donde se analiza cómo es afectado ese territorio por las decisiones que se toman “aguas arriba”.⁶

Gestión Integral de Recursos Hídricos y Ordenamiento Territorial

Lo mismo ocurre en materia de recursos hídricos, para cumplir con los fines de la ley 8051 se realizó a fines del mes de octubre del año 2012 el Taller sobre Gestión Integral de los Recursos Hídricos y Ordenamiento Territorial, organizado por El Instituto Nacional del Agua, a través del Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua⁷. Se plantearon objetivos tales como conocer el rol de los recursos hídricos como determinante del desarrollo territorial; conocer antecedentes regionales en materia de ordenamiento territorial y su articulación con la gestión de los recursos hídricos; reconocer la necesidad de utilizar un enfoque sistémico para analizar los

⁶ Entrevista a la Coordinadora del Proyecto de OT Rural, Lic. Natalia Fernández. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable- Gobierno de Mendoza - Año 2013.

⁷ Taller sobre Gestión Integral de los Recursos Hídricos y Ordenamiento Territorial, Mendoza, octubre de 2012, Instituto Nacional del Agua, “Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua”, Director Armando Llop; Coordinadora Graciela Fasciolo.

componentes y sus interacciones para la formulación conjunta de políticas hídricas y de ordenamiento territorial⁸; conocer los instrumentos que articulan la gestión del agua con la del ordenamiento territorial; desarrollar prácticas de trabajo en grupos sobre formulación de políticas para la gestión integral de los recursos hídricos y del ordenamiento territorial. Todo esto partiendo del hecho indiscutido que la ocupación del territorio está asociada a la disponibilidad de agua, la primera etapa en la ocupación de cualquier territorio comienza a modelarse en función de las disponibilidades hídricas y las condiciones en que se presenta el recurso. En la zona árida y el cordón andino en general, los asentamientos se han desarrollado en función de los cauces hídricos naturales existentes y su crecimiento va siempre asociado al desarrollo de infraestructura hídrica que permita la captación y distribución del agua. En estas regiones se observa claramente que la ocupación del espacio está determinada por el sistema hídrico. No se concibe una política de ordenamiento territorial separada de una política hídrica, y hablar de política hídrica hoy pasa por la Gestión Integrada de Recursos Hídricos que involucra al Ordenamiento Territorial y viceversa. Es imprescindible entender que el sistema hídrico es determinante y limitante del ordenamiento territorial y que la gestión para el ordenamiento territorial debe ir de la mano de la gestión integral de los recursos hídricos.

A su vez, el Departamento General de Irrigación estableció como exigencia la necesidad de elaborar un plan estratégico de los recursos hídricos en Mendoza denominado “*Plan Agua 2020*” con el objetivo de lograr eficacia, eficiencia, sustentabilidad, equidad, calidad y competitividad de la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia, como proceso que promueve el desarrollo y gestión del agua en forma coordinada con la tierra y los recursos asociados.⁹

Bosques Nativos

Es importante destacar también, que relacionado con el ámbito del ordenamiento territorial, Mendoza cuenta con la ley n° 8.195¹⁰ que establece las normas de Ordenamiento de los Bosques Nativos (OBN) de la Provincia de Mendoza, en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 6° de la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y en ejercicio del dominio originario de la Provincia sobre sus recursos naturales, en los términos de lo establecido en el Artículo 124° de la Constitución Nacional. Esta ley se ajusta a lo establecido

⁸ Díaz Araujo Edgardo, “Gestación y Alcance de la ley de OT en Mendoza”, Mendoza, octubre de 2012.

⁹ <http://www.agua.gob.ar/2020/es/content/plan-agua-2020>

¹⁰ BO 23-07-2010.

por las Leyes Provinciales nº 5961 de Ambiente y nº 8051 de Ordenamiento Territorial de Uso del Suelo y sus modificatorias. Conforme ello, la Provincia procurará el ordenamiento de más de 2.000.000 de hectáreas de bosques nativos. La Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Secretaría de Medio Ambiente, avanzará en el relevamiento y la categorización de los bosques que se extienden en nuestro territorio. De acuerdo al nivel de conservación que requieran las diferentes poblaciones de especies autóctonas, se los clasificará en tres categorías: la primera, respecto de áreas en las que sólo podrán realizarse actividades de protección y mantenimiento para garantizar su persistencia como bosque a perpetuidad; la segunda, referida a las zonas de vegetación nativa que actualmente no tienen cobertura boscosa pero que poseen potencial para su recuperación con posibilidad de desarrollo de actividades como el turismo, la recolección sustentable y la investigación científica; y, la tercera categoría, para los sectores que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, con la autorización y seguimiento de la autoridad de aplicación de la norma. La ley estipula que cada región deberá contar con un plan de manejo que contemple sus características poblacionales y biológicas y que apunte a la recuperación de los bosques autóctonos así como a la ampliación de la superficie cubierta por las especies típicas.¹¹

Financiamiento

Para garantizar el funcionamiento del sistema la ley contempla no sólo la afectación de las partidas del presupuesto provincial anual (art. 51); sino también la afectación específica que el Poder Ejecutivo deberá realizar correspondiente al 1% del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal destinado a financiar: la elaboración y/o ejecución de Programas y Proyectos municipales que promuevan el desarrollo territorial y se encuentren comprendidos dentro de las políticas y estrategias establecidas por el Ordenamiento Territorial Provincial; los procedimientos de las Auditorías de Impacto Territorial y Audiencias Públicas; y, las actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio, especificadas en los planes de ordenamiento territorial (art. 52).

En el ámbito de la Responsabilidad Social Empresaria ya se cuenta con entidades bancarias que establecen un compromiso en el no otorgamiento de líneas a firmas cuyos proyectos o actividades tengan una influencia negativa en el ambiente, tales como problemas sonoros, de contaminación de afluentes, perjuicios forestales, emanación de gases, desarrollo de actividades que no estén

¹¹ "Derecho Agrario Provincial" Leonardo Fabio Pastorino (Director), Provincia de Mendoza, Iuvaro, Díaz Araujo, ob. Cit., pág. 378/79.

dentro de la ética. Incluso tienen previsto para evaluar cada proyecto, establecer una gerencia que será la responsable de manejar y analizar si cada proyecto está o no dentro de los parámetros normales ambientales. Esto requerirá de la elaboración de planes y líneas de fomento para proyectos en los cuales las empresas destinen los fondos a mejorar sus procesos industriales, y de esa manera contribuir a la preservación, tal como la utilización de una mejor tecnología para reducir el consumo de energía; aprovechamiento de residuos; plantas para tratamientos de efluentes, etc.

Conclusión

Consideramos que la ley 8051 enmarcada en las más modernas concepciones de la problemática ambiental y territorial, con una visión sistémica que incorpora las externalidades, el desarrollo sostenible, la utilización racional de los recursos naturales, el principio de prevención y responsabilidad, el principio precautorio, la defensa de los intereses difusos y colectivos y el derecho a la información y educación ambiental, es el instrumento legal y técnico conveniente para implementar las soluciones adecuadas.