

**EXPANSÃO URBANA DE CIDADES INTERMÉDIAS: MODELOS
DE DESENVOLVIMENTO E LEGISLAÇÃO. REFLEXÃO A
PARTIR DO CASO DE “GRAN MENDOZA”, NA ARGENTINA**

**EXPANSIÓN URBANA DE CIUDADES INTERMEDIAS:
MODELOS DE DESARROLLO Y LEGISLACIÓN. REFLEXIÓN A
PARTIR DEL CASO DEL GRAN MENDOZA, ARGENTINA**

Dra. María Verónica D’Inca

Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT),
Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina
verodin@yahoo.com

Prof. Nélide Marina Berón

Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT),
Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina
nelaberon@yahoo.com.ar

Resumo

A região metropolitana “Gran Mendoza” é a principal metrópole do oeste argentino. Tem uma população de aproximadamente 980.000 habitantes, administrativamente é composto de 6 comunas: Mendoza (Cidade Capital), Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras. A expansão urbana, o recuo da atividade agrícola e o colapso nos sistemas de transporte começam a preocupar às gestões locais, provinciais e a população em geral. No ano de 2009 começa uma fase de presença renovada do ordenamento do território na província de Mendoza desde a promulgação da Lei Provincial n ° 8051 de uso da terra e usos do solo.

O trabalho trata de legislação que se aplica desde a década de 1970 para o "planejamento" do “Gran Mendoza”. Identifica modelos territoriais propostos por essas leis que regulam a instalação de atividades e urbanização, como também planos estratégicos formulados. Comparam-se com o modelo resultante de cidade e reconhecem-se os efeitos territoriais a partir de indicadores específicos.

As políticas de planejamento urbano das regulamentações exprimem-se em um modelo de desenvolvimento urbano, que replica os problemas de muitas cidades de tamanho médio. Ordenamento do território como uma política de estado, de caráter preventivo e

prospectiva a curto e médio prazo no âmbito da nova legislação é a possibilidade de mudar o paradigma ante a política de planejamento urbano, realizado nos últimos anos.

Palavras chave: expansão urbana, legislação urbana, Gran Mendoza, planejamento, modelos de desenvolvimento

Resumen

El área metropolitana del Gran Mendoza es la principal metrópolis del oeste argentino. Cuenta con una población aproximada de 980.000 habitantes, compuesta administrativamente por 6 municipios: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras. La expansión urbana descontrolada, el retroceso de la actividad agrícola y el colapso en los sistemas de transporte comienzan a preocupar a las gestiones locales, provincial y a la población en general. En el año 2009 comienza una etapa de renovada presencia de la planificación territorial en la Provincia de Mendoza a partir de la promulgación de la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo.

El trabajo aborda la legislación que se aplica desde los años 70 para la “planificar” el Gran Mendoza. Se identifican los modelos territoriales que proponen aquellas leyes que regulan la instalación de actividades y la urbanización, como también planes estratégicos formulados. Se comparan con el modelo de ciudad resultante, y se reconocen los efectos territoriales a partir de indicadores específicos.

Las políticas de planificación urbana que se desprenden de la normativa se expresan en un modelo de desarrollo urbano que replica las problemáticas de muchas ciudades intermedias. El Ordenamiento Territorial como política de estado de carácter preventivo y prospectivo a corto y mediano plazo en el marco de la nueva normativa es una posibilidad de cambio de paradigma frente a la política de planificación urbana sostenida durante los últimos años.

Palabras clave: expansión urbana, legislación urbana, Gran Mendoza, planificación, modelos de desarrollo

Introducción

El área metropolitana del Gran Mendoza es la principal metrópolis del oeste argentino, y la cuarta en importancia del país, ubicada en la provincia homónima. Según los datos del Censo 2010 cuenta con una población aproximada de 872.311 habitantes, es decir, el 50% del total de población provincial. La misma se ubica en 255 Km² aproximadamente, lo que representa un 0,17% del total del territorio provincial (148.827 Km²). Administrativamente, la conforman 6 municipios diferentes: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras. (Figura 1)

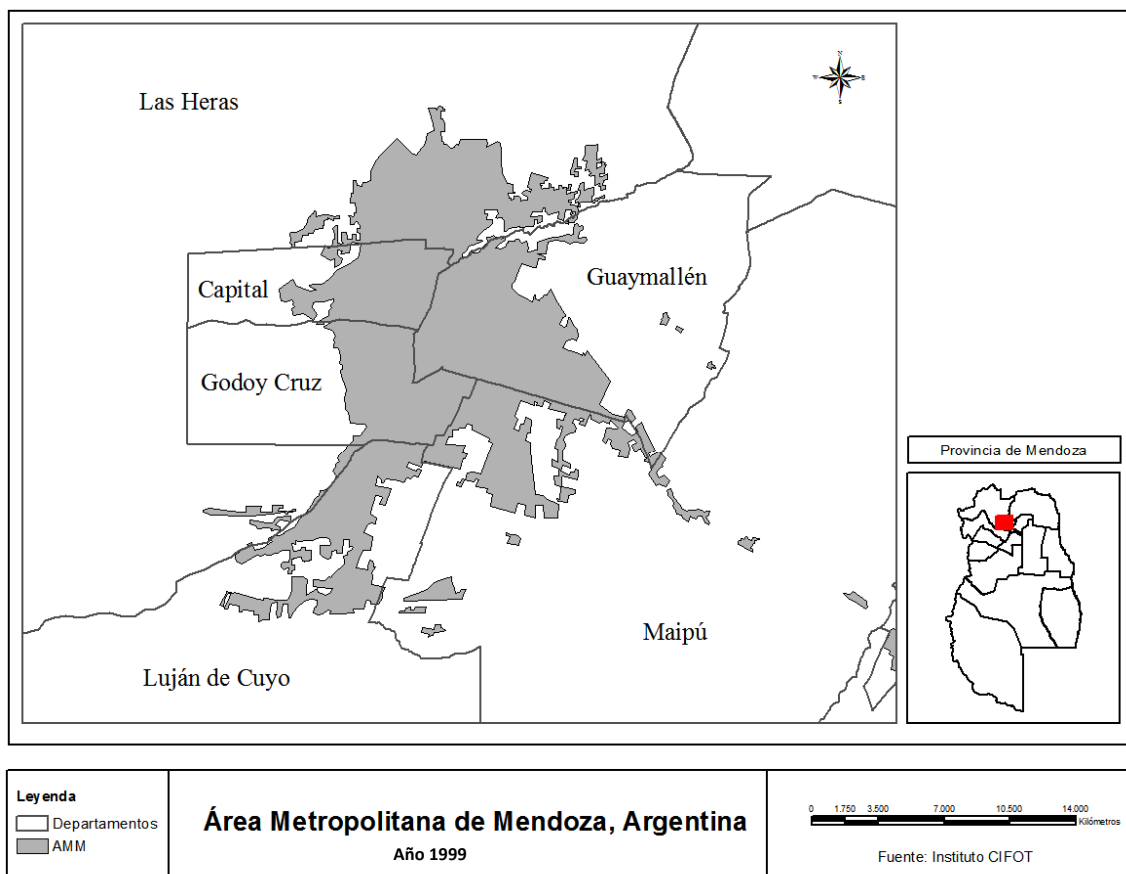


Figura 1: Área Metropolitana de Mendoza

Fuente: Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

El 97% de la superficie provincial no se encuentra irrigada. Estas áreas se caracterizan por poseer muy bajas densidades de población debido al marcado déficit hídrico y la

poca disponibilidad de cursos superficiales de agua. La población provincial se concentra en 3 oasis de riego: oasis norte, centro y sur. El Gran Mendoza y su área rural circundante conforman el oasis norte de la provincia. En cada uno de ellos, no sólo se produce la mayor concentración demográfica, sino también de actividades económicas e inversiones.

Problemas como la expansión urbana descontrolada, el retroceso de la actividad agrícola y el colapso en los sistemas de transporte entre otros, comienzan a preocupar a las gestiones locales, provincial y a la población en general. Ciertas características de las grandes metrópolis se hacen presentes en ciudades menores y comienzan a demandarse alternativas que, basadas en un modelo más horizontal con prioridades establecidas y consensuadas desde ámbitos públicos, privados y la comunidad en general, tiendan a un desarrollo más sustentable del área metropolitana.

A partir de la promulgación de la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo en la Provincia de Mendoza en el año 2009 comienza una etapa de renovada presencia de la planificación territorial. La planificación está en la agenda pública de la provincia, pero aun así los retos a los que debe enfrentarse tanto el Estado como la sociedad en general son múltiples, desde lo político administrativo hasta la concepción cultural sobre la gestión del territorio.

A partir de las investigaciones llevadas a cabo en la temática, es oportuno reconstruir el camino recorrido en los últimos 40 años sobre la planificación en la provincia de Mendoza y específicamente en su área metropolitana, para lograr discernir cuáles fueron las consecuencias y las oportunidades que hoy brinda el nuevo marco legal vigente.

La visión retrospectiva de los instrumentos para la planificación, tanto los planes formulados como las leyes de carácter territorial, permiten situar la nueva normativa dentro de un contexto de cambio, proceso importante para poder comprender la transformación que indefectiblemente esto implica en las administraciones locales y provinciales.

Las políticas de planificación urbana que se desprenden de la normativa vigente se expresa en un modelo de desarrollo urbano que replica las problemáticas de muchas

ciudades intermedias. El Ordenamiento Territorial como política de estado de carácter preventivo y prospectivo a corto y mediano plazo en el marco de la nueva normativa (Ley Provincial N° 8.051) se plantea como una posibilidad de cambio de paradigma frente a la política de planificación urbana sostenida durante los últimos años.

Se plantean como objetivos:

- Relacionar la expansión urbana de una ciudad intermedia como Mendoza con los modelos de planificación de los últimos 30 años que se impulsan desde la normativavigente con incidencia territorial.
- Identificar los modelos territoriales propulsados por los principales planes estratégicos formulados y compararlos con el modelo actual.
- Reflexionar sobre las transformaciones necesarias en la gestión y legislación para planificar el crecimiento urbano a partir de nuevos instrumentos de ordenamiento territorial.

Como hipótesis que guía la investigación se sostiene que la normativa territorial no alcanza para generar una transformación en los patrones de crecimiento urbano y debe ser acompañada de un cambio en la gestión territorial de las administraciones locales hacia un modelo más horizontal con prioridades consensuadas.

La metodología utilizada para el trabajo consta de cuatro pasos:

- La revisión de la normativa vigente de incidencia directa en la planificación urbana del Gran Mendoza desde los años 70: Ley N° 4.341 de Loteo o fraccionamiento, Ley N° 4.886 sobre Disposición del suelo de zona oeste del Gran Mendoza, Ley N° 5.961 de Preservación del Medio Ambiente, Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. El análisis se basa principalmente en los procedimientos administrativos que la aplicación de la normativa requiere y los objetos de la regulación.
- Catalogación de planes estratégicos y de ordenamiento territorial con incidencia en el Gran Mendoza. Este procedimiento se realiza a través del fichado en una hoja metodológica que permite hacer comparaciones entre ellos teniendo en cuenta los mismos parámetros. Se consideran el Plan Estratégico de Desarrollo

2030 de la Provincia de Mendoza, el Plan Mendoza 2010, formulado por el Consejo Empresario Mendocino (CEM) y el Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza 1998 (DEM)

- El análisis de la mancha urbana del Gran Mendoza. Se realiza a través de cartografía temática y datos espaciales, cálculos de superficie y áreas de influencia.
- Identificación del correlato espacial entre la normativa y la forma de expansión urbana a través de indicadores como: superficie de crecimiento, localización de polos de servicios urbanos, usos de suelo, etc.

Desarrollo urbano y normativa

La población provincial se ha concentrado históricamente en el Gran Mendoza (en el orden del 50 al 55 %) y refleja un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo (Tabla 1). La superficie que ocupa esta área también ha aumentado, pero su ritmo de crecimiento es dispar y responde a distintos procesos generados desde la gestión, en el marco de distintas políticas, tanto económicas como sociales, que han influido. (Tabla 2).

Tabla 1: Evolución demográfica del Área Metropolitana de Mendoza

Año	Población Provincial	Población AMM	
		Cantidad	% del total provincial
1970	973.067	480.690	49
1980	1.196.228	610.078	51
1991	1.412.481	773.113	55
2001	1.579.651	848.660	54
2010	1.738.829	872.311*	50

*Datos estimados para la aglomeración

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010

Tabla 2: Evolución de la superficie del Área Metropolitana de Mendoza

Superficie AMM		% de crecimiento superficie AMM	
Año	km2	Periodo	%
1970	58	1960-1970	38
1980	78	1970-1980	25
1991	135	1980-1991	42
2001	245	1991-2001	45

2010	255	2001-2010	4
------	-----	-----------	---

Fuente: elaboración propia mediante medición de cartografía digitalizada en ARCVIEW

El desarrollo urbano de esta ciudad intermedia tiene su explicación en el marco de un contexto normativo vigente que permite e impulsa modelos de planificación que dan como resultado la actual configuración urbana. Para comprender su desarrollo se realizará un análisis evolutivo del crecimiento urbano en los últimos 40 años y la normativa territorial que funciona como marco para la generación de políticas de planificación urbana.

Desarrollo urbano período fines de 1970 a 1990

El cinturón periurbano del Área Metropolitana de Mendoza se caracterizaba hasta 1970 por la actividad agrícola – industrial del vino. Las sucesivas crisis de la época, el agotamiento del modelo vitivinícola y la reducción de la intervención estatal producto de políticas económicas liberales provocaron el abandono de las tierras agrícolas y un aumento de los residentes urbanos que migran desde la periferia.

Las localidades de Maipú y Luján de Cuyo, hasta entonces, eran ciudades no vinculadas a la mancha urbana. Las inversiones del gobierno provincial y nacional en materia de infraestructura vial permitieron la refuncionalización de las rutas nacionales N°7 y N°40, convirtiéndose en autovías (Accesos Este, Norte y Sur respectivamente), permitiendo desarrollos urbanos a la vera de estos y conectando estas localidades urbanas hasta entonces ciudades satélites del Gran Mendoza.

El incremento de población urbana acompaña la necesidad de aumentar la disponibilidad de superficie para usos de tipo urbano, tanto residencial como comercial, por ello se avanza sobre nuevas tierras y sobre predios cuyo uso primero era la actividad rural.

A fines de los 70 y principios de los años 80 se comienza a regular, a través de la legislación provincial, algunos aspectos que tienen que ver con la expansión urbana y la ocupación del suelo. Un primer antecedente en el año 1979 es la **Ley N° 4341 de Loteo o fraccionamiento**, actualmente en vigencia, que establece los requisitos necesarios para fraccionar o lotear terrenos. Presenta los pasos reglamentarios necesarios para la

presentación de los proyectos de loteo o fraccionamiento de terrenos, en dónde las autoridades son, en primer lugar, la Municipalidad, que evalúa los informes de proyecto, y en segundo lugar el Consejo de Loteos, que a través de dictamen realiza la aprobación definitiva del proyecto.

La relevancia de esta ley radica en que fija pautas de ocupación del suelo o de tipología urbana del AMMe intenta influir sobre los nuevos procesos de expansión urbana sobre áreas de valor agrícola al reglamentar el tipo de terrenos y dimensiones dentro del área urbana y suburbana. Para ello establece tres tipos de terrenos: terrenos de más de 5.000 m², terrenos menores o iguales a 5.000 m² y fraccionamientos del Instituto Provincial de la Vivienda. En general se crean obligaciones relacionadas con la disponibilidad de circulaciones, de ochavas, espacios libres, disponibilidad de servicios, longitud y ancho de los accesos peatonales y vehiculares, etc.

La promoción de barrios financiados por cooperativas obreras, por créditos hipotecarios y programas, como el Fondo Nacional para la Vivienda (FO.NA.VI.), a través del Instituto Provincial de la Vivienda, derivan en que la ley establezca en su articulado un régimen especial para planes provinciales o nacionales de vivienda, que por sus características imposibiliten el cumplimiento de la ley, y el Consejo de Loteos puede entonces impartir instrucciones adaptando el contenido al caso particular planteado.

El Consejo de loteos es un órgano que depende de la Dirección Provincial de Catastro y es el que controla y dictamina sobre los loteos o fraccionamientos propuestos. Esta situación a veces se contrapone con los dictámenes de los municipios y se generan fricciones y superposiciones en las decisiones de la aprobación o no de los loteos o fraccionamientos presentados. Otra de las cuestiones que en la actualidad generan algunas confusiones es la constatación de la falta de claridad con respecto a los conceptos utilizados. La consideración de su objeto fundamental “fraccionar terrenos urbanos o suburbanos”, genera alguna dificultad para establecer lo “suburbano” e incluso deja afuera de la aplicación de la ley a aquellos terrenos que no están en área suburbana ni urbana.

Esta situación no revestía la importancia que hoy tiene el fraccionamiento de tierras agrícolas, lo que también genera algunos conflictos con las zonificaciones de usos

permitidos de los municipios, ya que no siempre tienen definida un área suburbana, como tampoco cuentan con una zonificación rural y las ordenanzas de usos permitidos sólo están estipuladas para zonas urbanas y algunas zonas de reserva urbana en las áreas periféricas inmediatas a los principales centros urbanos.

Es en este punto en dónde radica el mayor problema sobre la superposición de competencias o el vacío de las mismas. El fenómeno de expansión urbana sobre las áreas agrícolas queda sin una legislación que logre controlar o al menos establecer pautas para que las transformaciones en los usos de suelo sean lo menos agresivas con el medio posible e incluso se realice de forma controlada y con reglas claras.

Desde los años ochenta, la planificación de la ciudad queda sujeta a esta normativa y los planes de obras públicas definidos por los gobiernos que se suceden. Estas obras, en su mayor parte de infraestructura vial, definen las líneas y áreas de crecimiento del área metropolitana entre los años 80. Mediante estas obras la ciudad gana en conectividad y accesibilidad hacia zonas no urbanizadas, lo que permite el inicio de una etapa de consolidación de una primera periferia de crecimiento.

También en el año 1979 comienza la preocupación sobre la forma de crecimiento del Gran Mendoza y se crea la Comisión de Planificación del Gran Mendoza y del Oeste (1979). Esta comisión reúne a profesionales y se trabajo sobre ideas de planificación basadas en un diagnóstico sobre la mancha urbana en crecimiento y sus vínculos con la Ruta 7 (vínculo con Buenos Aires) y la ruta Internacional a Chile. Comenzaba a vislumbrarse la importancia otorgada años más tarde a las vinculaciones bioceánicas en el Cono Sur de América del Sur y su localización estratégica. Estos intentos de estudios para la planificación urbana muestran los primeros pasos de una expansión periférica en forma de suburbio, tanto por la ocupación de grandes predios por vivienda social como por el asentamiento de viviendas de clases medias hacia áreas con mayor calidad ambiental o simplemente con más posibilidades de adquisición de tierras por costos un poco más bajos que en las áreas consolidadas, contando con una accesibilidad mejorada por las obras de infraestructuras concretadas y avanzando sobre áreas agrícolas y sobre el piedemonte.

La profundización de los problemas económicos a nivel nacional figurado en la depreciación de los salarios, la desocupación y la hiperinflación que se incrementa a fines de los años 80 provoca un aumento de la pobreza y rupturas sociales muy marcadas que tienen su representación en el ámbito urbano.

Las crisis en ámbitos rurales se tornan aún más difíciles que en el periodo anterior y se consolida el proceso de abandono de tierras agrícolas. Para el año 1986 el 70 % de la población provincial era urbana y se concentraba aproximadamente el 55% en el AMM (Tabla 1) siendo el periodo de mayor concentración poblacional de los últimos 40 años.

Los barrios de promoción social proliferan en este periodo y se ve incrementada la ocupación en las zonas cercanas a la ciudad, principalmente en el área del piedemonte que corresponde a los departamentos de Capital, Las Heras y Godoy Cruz. El terremoto del año 1985 causa daños en las viviendas, para las familias de clase media se promocionan planes de vivienda social y las familias de menos recursos, que no logran acceder a estos planes, van a incrementar la densidad de las villas inestables que se localizaban en los departamentos antes nombrados, sobre áreas de riesgo o en cauces de canales. Aparecen, además, los primeros barrios privados localizados también en estas áreas frágiles cercanas a la ciudad.

En respuesta a este proceso en el año 1983 se sanciona la **Ley N° 4886 sobre Disposición del suelo de zona oeste del Gran Mendoza**. Esta ley regula el uso, fraccionamiento y ocupación del suelo en la zona conocida como piedemonte y establece los límites que lo comprenden. Tiene como fin la preservación y conservación de la zona hacia el oeste de la ciudad de Mendoza, la cual se encuentra bajo la jurisdicción de los municipios de Las Heras, Capital y Godoy Cruz. Se establece una zonificación que propone diversos usos, para ser aplicada a toda persona física o jurídica que quiera ocupar alguna de las 13 zonas establecidas por la ley (Figura2).

La ley 4886 crea también un Organismo Consultor de la Zona Oeste del Gran Mendoza, para la emisión de dictámenes con respecto a la utilización del suelo en el área. La dificultad en su aplicación, ya sea por falta de voluntad política o por errores en su articulado, queda plasmada en la sucesión de excepciones que luego le fueron

realizadas, también mediante ley, con la sanción de las leyes 5046/85, 6129/94 y 6596/97 (ABRAHAM, E. y otros, 2004, p.13).

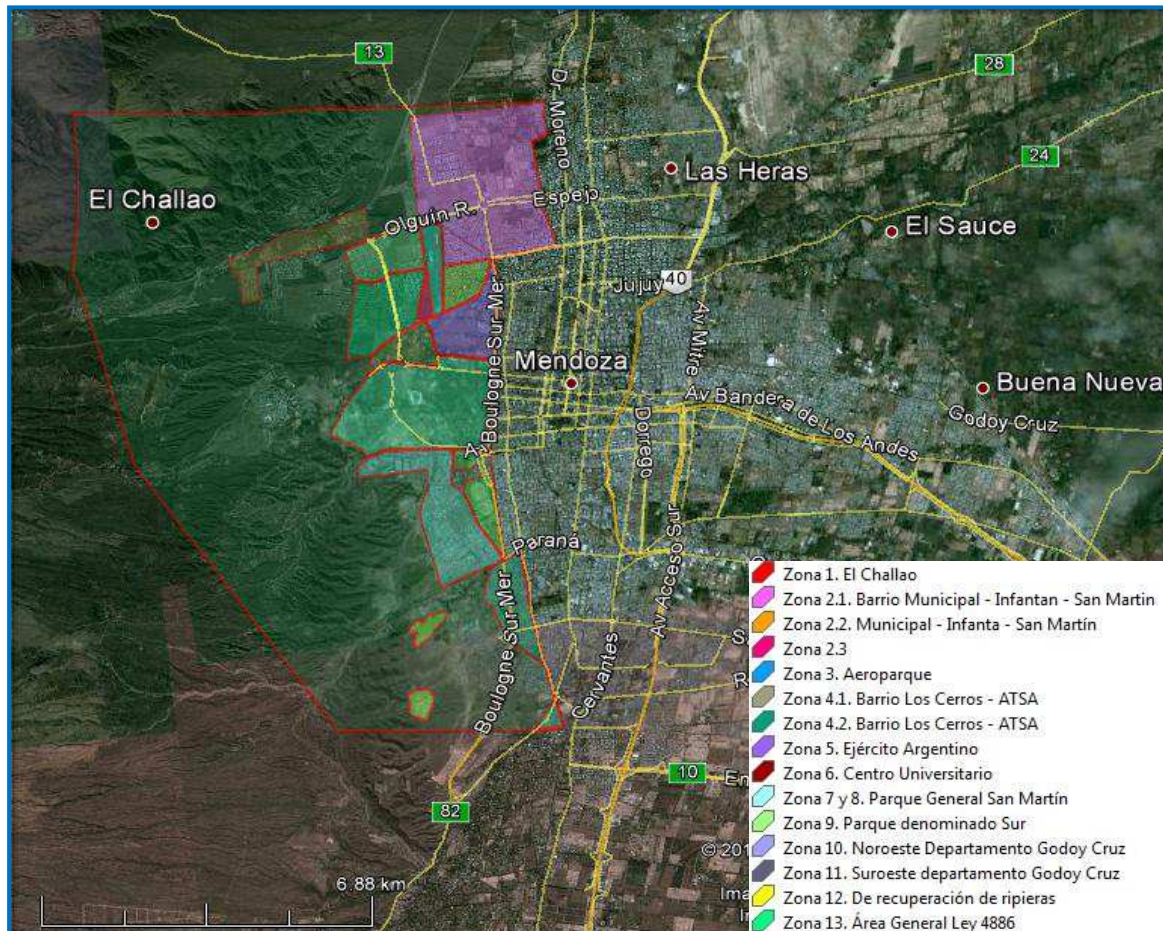


Figura2: Zonificación de la Ley 4886/83

Fuente: Rapali, N., Berón, N. y Ghilardi, G. Elaboración en base a Ley 4886/83

A estas dos normas se suman las zonificaciones municipales, las que con carácter de ordenanza constituyen las intenciones del Municipio de otorgar actividades por áreas. En este período las zonificaciones constituyen el único instrumento que clasifica el territorio y permite o no la instalación de determinadas actividades. Es necesario mencionar que es un instrumento que atiende a las áreas urbanas consolidadas y que con el correr del tiempo son modificadas conforme a las necesidades de ampliación de las áreas urbanizadas.

Queda en evidencia que estas dos normas mencionadas son las que guían el proceso de expansión urbana en el Gran Mendoza. Una como instrumento legal para el fraccionamiento y loteo y la otra como normativa para un área especial. Lo cierto es que estas no son suficientes, ni por sus alcances y en especial por la falta de un marco legal

más amplio en el que la planificación territorial sea tenida en cuenta como una forma integral de política y técnica para anticipar la forma de crecimiento urbano. La ciudad se expande hacia áreas vinculadas con la nueva infraestructura y en esta etapa se produce la conurbación definitiva de las áreas urbanas de los departamentos cercanos que hasta el momento estaban separados de la mancha urbana consolidada.

Desarrollo urbano período 1990 – 2000

Los años `90 marcan el inicio de una etapa caracterizada por el retroceso del Estado como “planificador” y el protagonismo de las inversiones y de las decisiones empresarias con respecto al desarrollo urbano. El modelo neoliberal de la época produjo la apertura del país y la provincia al mercado internacional acompañado por la privatización de servicios tradicionalmente estatales.

Se incrementa notablemente la inversión privada en construcción y hay un retroceso de la obra pública en materia de vivienda, sólo se dirigía la inversión estatal hacia obras de infraestructura vial, como por ejemplo la construcción del corredor del Oeste que vincula el departamento de Luján de Cuyo con la capital provincial.

Esta falta de inversión estatal en materia de vivienda provoca que la oferta y demanda de tierras para la residencia este determinada por inversores inmobiliarios que eligen zonas de bajos costos para obtener mayores rentabilidades, así se ubican en zonas agrícolas próximas a vías de comunicación de fácil acceso a la ciudad o en ámbitos frágiles, siguiendo la iniciativa de la década anterior, amparados en excepciones reglamentarias. Aumentan también los barrios privados en estas zonas incrementando la fragmentación urbana.

El 26 de agosto de 1992 se sanciona la **Ley N° 5961 de preservación del medio ambiente**. Tiene como objetivo, según el Art. 1°, la preservación del ambiente en todo el territorio de la provincia de Mendoza, a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, siendo sus normas de orden público. Declara, además, de interés provincial las acciones y actividades destinadas a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento de *los ambientes urbanos*, agropecuarios y naturales y todos los elementos constitutivos. Determina que esas acciones comprenden el ordenamiento

territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento e industrialización en función de los valores del ambiente.

Esta ley es importante ya que a través de ella se establece el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como:

...el procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes en la provincia.

Este procedimiento responde con el nuevo rol que tiene el Estado de orientador de las decisiones privadas.

En el Art. 27 dice:

todos los proyectos de obras o actividades capaces de modificar, directa o indirectamente el ambiente del territorio provincial, deberán obtener una declaración de impacto ambiental (D.I.A.), expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda o por las Municipalidades de la provincia, quienes serán la autoridad de aplicación de la presente ley, según la categorización de los proyectos que establezca la reglamentación y de conformidad con el Anexo I, que forma parte de la presente ley.

Esta ley incluye dentro de los proyectos susceptibles de evaluación de impacto ambiental a grandes superficies comerciales, barrios y urbanizaciones de gran tamaño, situaciones que conciernen tanto a las áreas urbanas consolidadas como en procesos de consolidación. Esta norma es ejemplo en el país, pero su aplicación efectiva deja algunos vacíos a la hora de evaluar realmente los efectos de determinados proyectos en el territorio. Problemas como la accesibilidad, los conos de sombra generados, la falta de forestación en los nuevos enclaves, entre otros, no son tenidos en cuenta y cuando se detecta algún impacto de difícil solución o mitigación no es tenido en cuenta para la modificación del proyecto. Además las excepciones que contiene la misma reglamentación, en el Anexo 1 nombra las actuaciones que deben presentar sólo aviso de proyecto, son la puerta de entrada para evadir la obligación de realizar un proceso de Evaluación de Impacto.

En este período las zonificaciones municipales caen en la obsolescencia definitiva al no poder cumplir el papel de instrumentos de ordenamiento territorial por sí solas. La transgresión sistemática a partir de las concesiones en forma de “excepciones” otorgadas por el propio estado municipal termina por convertir a la zonificación en un documento que no influye en la decisión de la localización o la priorización de impactos en el caso de grandes proyectos cuyo impacto transforma los usos de suelo o la dinámica urbana.

La ciudad muestra un modelo conurbado y de expansión encaminada a la ocupación de nuevas áreas periféricas, tanto por la búsqueda de terrenos baratos para vivienda social como la aparición de nuevos barrios privados de gran tamaño.

El área central del Gran Mendoza comienza a mostrar problemas de congestión, falta de accesibilidad, un transporte público deficitario y nuevos puntos de atracción de público cuyo cambio en los usos de suelo provocan transformaciones en las dinámicas urbanas.

Estas preocupaciones derivan en diversas propuestas para el desarrollo urbano tanto desde los ámbitos gubernamentales como desde los ámbitos académicos. En el año 1994 un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de Cuyo realiza un trabajo de diagnóstico y propuestas para el Gran Mendoza denominado “Mendoza del 2000”. El mismo consiste en la elaboración de información cartográfica y en la consideración del medio natural y del territorio como conjunto holístico.

Algunas obras públicas son propuestas durante estos años, pero es un período en el que se detiene la inversión pública en infraestructura. Algunos de los proyectos que comienzan a circular son por ejemplo, anillos de circunvalación para vincular anularmente el área metropolitana, pero nunca se concretan.

Otra iniciativa fue el equipo que conformaron los intendentes del área metropolitana para proyectar el Desarrollo Estratégico de Mendoza (DEM). Esta fue impulsada por el gobierno de turno en 1998, pero no prosperó por la discontinuidad de las gestiones departamentales y provincial.

Es en este hecho que comienza a mencionarse la “planificación estratégica” dentro de los estamentos de gobierno en la provincia como también en grupos empresarios que comienzan a notar la necesidad de la planificación como herramienta para el desarrollo.

Desarrollo urbano periodo 2000 – 2010

La crisis de 2001 detuvo la expansión liderada por los desarrolladores privados pero a partir de 2003 se produjo un nuevo impulso, a un ritmo más acelerado, avanzando en gran medida sobre áreas del sur de la ciudad. Se dispara la competencia por el uso del suelo y comienzan a implantarse construcciones de propiedad horizontal. La mayoría de estas nuevas inversiones, de tipo residencial, de alto o muy alto valor de mercado. Hacia el año 2009 se contabilizaban más de 180 urbanizaciones privadas en la aglomeración (LENTINI, 2010) y aparecen barrios cerrados en zonas no tradicionales cómo es el caso de Las Heras y Guaymallén.

Hacia comienzos de la década, surge una propuesta de parte del Consejo Empresario Mendocino (CEM), el Plan Estratégico Mendoza 2010 (Tabla3). El mismo fue formulado con una metodología participativa con representación de los actores sociales principales de la provincia. Su análisis identifica fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades de la Provincia y sus resultados son estrategias y proyectos vinculados a éstas.

El diagnóstico arroja que las preocupaciones de la población con respecto a su territorio han cambiado poco en 10 años. El plan atiende la intención de posicionamiento internacional de Mendoza, situación que tiene que ver particularmente con la visión empresarial del plan y como producto de una década de apertura económica, pero de retroceso del comercio internacional producto de la falta de competitividad provocada, entre otras cosas, por la paridad dólar/peso.

Este plan fue lanzado sin grandes estridencias porque al término de su formulación estalla la crisis del año 2001, por lo que los intereses de la sociedad y de los dirigentes estuvieron concentrados en los difíciles momentos vividos.

Hacia el año 2009 como culminación de un proceso participativo y social, que intenta ponerle fin a las consecuentes excepciones de la reglamentación y a los procesos cada

vez más acentuados de ocupación caótica del suelo, se sanciona la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. 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. El objetivo es elaborar Planes de Ordenamiento Territorial a nivel Provincial y Municipal que zonifiquen la provincia de Mendoza. Para ello establece una serie de instrumentos de gestión en los que se apoyará el proceso de planificación.

La importancia de la nueva norma radica en la estipulación del Ordenamiento Territorial como política de Estado, lo que constituye un hito en la historia jurídica provincial. En este sentido, cabe destacar que uno de los objetivos de la ley es “garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado conforme a la aptitud del suelo para asentamientos humanos y actividades económicas” (Art. 3. b). También plantea como uno de los objetivos principales del Ordenamiento del Territorio

...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 (Art.1, g.).

Al sancionarse esta Ley marco, sus principios y objetivos sin duda estarán rigiendo sobre futuras normativas territoriales y urbanas.

En el marco de esta ley se formula en el año 2010/2011 el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza (Tabla 4). Se muestra un gran esfuerzo en concentrar información que se encontraba hasta el momento dispersa y que forma parte de tantos diagnósticos realizados para la provincia. Su análisis se basa en la detección de problemáticas importantes y reconocidas por la población. No contiene cartografía hecha a propósito del plan, sino que de diversas fuentes. La misma ilustra la situación territorial de la provincia pero no se generan nuevos análisis que puedan aportar al Plan de Ordenamiento Territorial.

Los resultados del Plan tienen que ver con líneas estratégicas, políticas y acciones que en muchos casos son muy abarcativas y poco puntuales, situación que es lógica y comprensible tratándose de un Plan Estratégico. Ciertamente los resultados de este plan

sirven como base para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, para el cuál debe hacerse el esfuerzo de completar cierta información espacial que el mismo no brinda y cuyo proceso debería haber comenzado.

Tanto en el Plan formulado por el CEM como en el llevado a cabo por la Secretaría de Ambiente en el marco de la ley se integra la variable sustentabilidad como parte de las estrategias o ejes formulados. Así mismo la visión de éste último tiene que ver con la promoción de un desarrollo endógeno y deja de lado el posicionamiento de Mendoza dentro de los mercados internacionales, para dar lugar a una visión más integral superando las típicas dicotomías urbano-rural.

Lo cierto es que, si bien se concretan la formulación de estos planes estratégicos, pocas son las acciones que se llevan a cabo. Se visualiza la falta de instrumentos de ordenamiento territorial que acompañen las intenciones y ejes de estos planes.

El área metropolitana muestra una expansión sin límites. La escasez del recurso hídrico o de redes de servicios e infraestructura no impiden que este proceso se profundice. La crisis de la normativa sin órganos de control, dentro de la competencia provincial y municipal como también la intencionalidad en el “dejar hacer” provoca serias demandas de la población. Estos planes estratégicos con la muestra de la canalización de estas demandas formalmente, sin embargo no se logran ejecutar cambios en el territorio.

El Gran Mendoza se muestra totalmente conurbado y en el último período se ocupan áreas intersticiales entre las urbanas consolidadas y las rurales. El crecimiento ocupa indistintamente áreas agrícolas como áreas frágiles del piedemonte, tanto por urbanizaciones de tipo privado, con grandes inversiones inmobiliarias como también con barrios de vivienda social que siempre muestra déficits en cantidad y calidad en sus localizaciones.

Este crecimiento se muestra fragmentado (Figura 3) y las áreas consolidadas sufren la densificación por el alto costo del suelo. La inversión en conjuntos de vivienda es más rentable que la vivienda unifamiliar y esto es notable en las áreas más requeridas de la ciudad, con el consecuente problema del colapso de determinadas infraestructuras y servicios.

Tabla 3: Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza(CEM)

DESCRIPCIÓN DEL PLAN	
Nombre del Plan	Plan Estratégico Mendoza 2010 “Mendoza tierra de oportunidades”
Organismo Responsable (Nacional-Provincial-Departamental)	Grupo promotor: Centro Empresario Mendocino (CEM)
Unidad Ejecutora (Entidad/Consultoría)	-
Tipo de Plan	Estratégico
Participación de otros Organismos (Públicos/Privados)	Dentro del equipo de trabajo: Universidad de Congreso. Asistencia metodológica de especialistas del Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey de México. Los talleres se hicieron participativos con mucha cantidad de personas considerados actores claves de diferentes organismos y sectores de la sociedad. También cuenta con empresas que apoyan la iniciativa.
Año de realización	2000/2001
Periodicidad	-
Cobertura Geográfica (Unidad Ambiental-Departamento)	Provincia de Mendoza
Objetivos del Plan	El objetivo es el desarrollo integral de la Provincia con una visión compartida por la comunidad mendocina y sus diversos actores, funcionarios públicos, empresarios, trabajadores, profesionales, docentes, investigadores y representantes de la cultural, el deporte y organizaciones no gubernamentales.
SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO	
Tipo de Diagnóstico	Diagnóstico que identifica las condiciones del entorno y las principales fuerzas y debilidades que se presentan en la Provincia, para luego definir el futuro deseado. El proceso comienza con la conformación de una red social cuyo objetivo fue identificar a los actores más importantes y los referentes de la comunidad, a fin de obtener una mayor representatividad de los sectores involucrados en el proceso de planificación. La segunda etapa consistió en la formulación de un diagnóstico de la situación actual de la Provincia, el cual fue utilizado como información de base para definir la visión de Mendoza para los próximos 10 años y las líneas estratégicas.
Temáticas:	Análisis del entorno (oportunidades principales y amenazas principales), Análisis de la comunidad mendocina (fortalezas, debilidades). Se hace un listado de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, sin orden de prioridades ni variables definidas en un análisis previo.
Variables:	No consigna
Indicadores	No consigna
Cartografía:	No contiene
Escala	No contiene
Estadísticas:	No contiene
Producto o Resultados del Plan	Líneas estratégicas, proyectos de relevancia estratégica e implementación y administración de los proyectos.
Normatividad (Normas vigentes en el Plan)	No se consigna

Publicación y difusión (Medios Dispuestos para difundir el Plan)	Documento corto accesible en internet. Se menciona que cuando este plan iba a ser lanzado en diciembre de 2001, coincide con el levantamiento popular de ese año en Argentina, punto de inflexión de la crisis económica y política que provoca la renuncia del Presidente De La Rúa. La presentación fue suspendida y su contenido lógicamente pasó desapercibido por la crisis de la provincia y del país.
Información Complementaria	-
Introducción	La introducción muestra el proceso metodológico seguido, de forma escueta y sin detalles.
Diagnóstico	Realizado a través de la metodología FODA.
Escenario Actual	No consigna
Escenario Futuro	No consigna
Modelo Deseado	El modelo deseado se sintetiza en la siguiente afirmación: “Mendoza: tierra de oportunidades”: Provincia con claros lineamientos estratégicos, con una sociedad, educada, innovadora y emprendedora, una economía integrada a mercados internacionales y un gobierno eficiente y transparente que promueve un desarrollo equitativo y sustentable para ofrecer alta calidad de vida a todos sus habitantes.
Indicadores de Seguimiento	No consigna
Objetivos	Se formulan objetivos a alcanzar por cada línea estratégica.
Estrategias	I Economía provincial integrada a mercados internacionales II Desarrollo regional equilibrado III Medio ambiente limpio y uso eficiente y racional de los recursos naturales IV Desarrollo urbano ordenado con servicios públicos e infraestructura de clase mundial V Sistema educativo competitivo a estándares internacionales VI Gobierno capaz, eficiente y transparente VII Desarrollo empresarial con visión innovadora, emprendedora y con conciencia social VIII Seguridad pública y jurídica garantizada para personas e instituciones IX Cultura y valores afianzados en la sociedad mendocina
Planes-Programas-Proyectos	Se definen proyectos por cada línea estratégica.
Visión	No consigna
Misión	No consigna
Objetivos	No consigna
Financiación	No consigna
Propuestas-normativas o instrumentos para aplicación del plan	No consigna

Tabla 4: Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza

DESCRIPCIÓN DEL PLAN	
Nombre del Plan	Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza
Organismo Responsable (Nacional-Provincial-Departamental)	Secretaría de Medio Ambiente, Gobierno de la Provincia de Mendoza
Unidad Ejecutora (Entidad/Consultoría)	Secretaría de Medio Ambiente, Gobierno de la Provincia de Mendoza
Tipo de Plan	Estratégico
Participación de otros Organismos (Públicos/Privados)	Unidad que financia: Unidad de Preinversión, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Año de realización	2010/2011
Periodicidad	-
Cobertura Geográfica (Unidad Ambiental-Departamento)	Provincia de Mendoza
Objetivos del Plan	El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza surge como un imperativo establecido en la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Lo incorpora como uno de los instrumentos y procedimientos del ordenamiento territorial, asignándole la tarea de combinar y compatibilizar los diferentes Planes Sectoriales, el Plan Ambiental y los Planes de Ordenamiento Territorial Provincial y Municipales, bajo una estrategia integradora (art. 9º de la Ley 8.051). Asimismo, la ley determinó la competencia del Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico, la que se ejerció con la asistencia del Consejo de Estado creado en la norma de referencia (art. 8º). La asistencia del Consejo de Estado ha garantizando una amplia participación social en todas las etapas e instancia metodológicas del proceso planificador. El Plan Estratégico de Desarrollo pretende rescatar, poner en valor y revisar críticamente la experiencia acumulada y los aprendizajes logrados en estos doscientos años de historia, ofreciendo la oportunidad de producir colectivamente una síntesis que nos proyecte al futuro desde las raíces mismas de la identidad cuyana; desde aquello que arraiga con fertilidad en el pasado, pero también desde aquello otro que se anhela y ansía para nuestro futuro.
SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO	
Tipo de Diagnóstico	Es un diagnóstico descriptivo basado en información existente y el trabajo participativo realizado para el plan. Se obtienen temas claves para un diagnóstico integrado: “Diagnóstico situacional de la Provincia de Mendoza”.
Temáticas:	El diagnóstico se estructura mediante las siguientes dimensiones que también forman parte de los productos obtenidos por el plan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación ambiental-territorial 2. Condiciones sociales y culturales 3. Situación económica-productiva 4. Marco Legal, institucional y administrativo y digesto de legislación y normativa vigente, vacíos legales existentes.

Variables:	<p>No se identifican variables en el análisis, ya que el mismo se basa en la detección de problemáticas críticas a través de técnicas de recolección de datos participativas y el análisis de diagnósticos previos. Se mencionan a continuación las temáticas tratadas que definen las dimensiones mencionadas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación ambiental-territorial. Antecedentes de estudios, investigaciones y experiencias planificadora, Identificación de los factores y procesos críticos y positivos en marcha, Los problemas urgentes, Los problemas estructurales, Los problemas según su traza espacial, Los problemas del Área Metropolitana de Mendoza, Los problemas de las regiones, Los problemas según sus protagonistas, Los planteos de los especialistas, Los factores críticos que plantea la gente. Definición de unidades ambientales y territoriales. 2. Condiciones sociales y culturales: Información existente de las condiciones sociales y culturales, Situación en la dimensión social y cultural, Marco social y cultural actual provincial y líneas de acción. 3. Situación económica-productiva: Déficit de información: Situación de los diferentes sectores y subsectores de la economía mendocina. Diagnóstico de la economía provincial, Información existente en los diferentes sectores y subsectores de la economía mendocina, Escenario actual de la economía y principales líneas estratégicas. 4. Marco Legal, institucional y administrativo: legislación y normativa vigente (nacional, provincial y municipal), Vacíos existentes en los aspectos normativos y legales, Lineamientos generales para la instrumentación de los aspectos normativos y legales, Factibilidad de implementación del plan estratégico y su proyección en los planes de ordenamiento territorial.
Indicadores	No se definen indicadores ex profeso para el análisis, sino que cada dimensión se va tratando con las temáticas que se mencionan en el punto anterior.
Cartografía	<p>SI. En el capítulo de Evaluación ambiental – territorial existe un apartado de mapas temáticos. A escala provincial muestran: división política, regiones, oasis, cuencas hidrológicas, cuencas hidrogeológicas, riesgo sísmico, modelo actual de la provincia, modelo deseado de la provincia, riesgo de desertificación, propuesta de corredores biológicos, áreas naturales protegidas existentes y proyectadas, índice de productividad de suelos, distritos agroclimáticos, precipitaciones, zonas climáticas, distribución de precipitaciones, zonas influenciadas por anticiclones del Pacífico y del Atlántico, suelos, relieve, grandes ecosistemas naturales, ecosistemas naturales, presión humana sobre ecosistemas, vulnerabilidad de los ecosistemas, epicentros sísmicos, fallas sísmicas, red hidrográficas, traza del ferrocarril, rutas.</p> <p>A escala del Gran Mendoza: Riesgo aluvional, zonas y cauces inundables, zonas de cacería ilegal.</p> <p>La síntesis de diagnóstico, denominado en el documento como “mapa diagnóstico de integración de unidades ambientales, territoriales y aspectos socio-económicos” también contiene cartografía a escala de provincia: regiones, caracterización ambiental, caracterización social, necesidades básicas insatisfechas, índice de desarrollo humano, infraestructura y equipamiento, caracterización económica.</p> <p>En otro de los productos del plan “Informe y cartografía de uso de suelos actuales y aptitud de usos-zonificación”, a escala provincial: aptitud actual de uso ganadero bovino y de tipo extensivo, aptitud actual de uso agrícola, aptitud urbana e industrial, departamentos con promoción industrial, aptitud actual para uso turístico recreativo, aptitud para uso minero y extracción de hidrocarburos.</p> <p>En el apartado de Escenarios a futuro y estrategias, a escala provincial la cartografía es la siguiente: modelo territorial actual, ocupación del suelo en áreas no irrigadas huellas y puestos, oasis, sistema hídrico.</p> <p>A nivel departamento: puestos y huellas del secano de Malargüe.</p> <p>A nivel Gran Mendoza: espacios verdes.</p> <p>A nivel regional: aprovechamiento integral del Río Mendoza, macrozonificación de la Villa de Uspallata.</p> <p>En el producto “Digitalización y mapeo del modelo territorial actual y modelo territorial futuro”, los mapas son: modelo territorial actual de la provincia de Mendoza, actividad primaria: producción de materias primas y usos extractivos, actividad secundaria y terciaria: producción de bienes y servicios, síntesis ambiental: áreas a cualificar ambientalmente, modelo deseado de la provincia de Mendoza, primer modelo deseado provincial: primer taller año 2004, modelo actual de la región de Nuevo Cuyo: talleres 2006, modelo deseado de la región Nuevo Cuyo: talleres año 2006.</p>
Escala	Escala provincial sin consignar, escala Gran Mendoza sin consignar.
Estadísticas:	SI: tablas y gráficos. Todo el plan se encuentra documentado con tablas y gráficos estadísticos.
SÍNTESIS DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN	

Producto o Resultados del Plan	<p>Programa de participación y comunicación: agentes territoriales y sociales del proceso de participación y comunicación, Fortalecimiento de la participación ciudadana y la interacción proactiva y responsable en todas las etapas del ordenamiento territorial, Lineamientos generales para un plan de participación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mapa diagnóstico de integración de unidades ambientales, territoriales y aspectos socio-económicos: se utiliza un método para la integración de unidades ambientales-territoriales y los aspectos socioeconómicos. Se logran los siguientes mapas: mapa síntesis de caracterización ambiental, mapa síntesis de caracterización social, mapa síntesis de infraestructura y equipamiento y mapa síntesis de caracterización económica. 2. Informe y cartografía de uso de suelos actuales y aptitud de usos-zonificación: a partir de la oferta y la demanda de suelo y su confrontación se construye una clasificación de aptitudes y se lleva a cartografía: aptitud actual de uso ganadero bovino extensivo, aptitud actual de uso agrícola, aptitud actual de uso urbano e industrial, aptitud actual de uso turístico y recreativo y aptitud actual de uso minero y extracción de hidrocarburos. 3. Escenarios a futuro y estrategias: se explicitan los condicionantes de factores estructurantes para la provincia, la descripción de escenarios alternativos y prospectivos y la definición de ejes estratégicos de desarrollo. 4. Lineamientos de políticas y estrategias de acción para la elaboración del plan estratégico de desarrollo: Diseño de las políticas sectoriales a mediano y largo plazo que sienten las bases para el desarrollo sostenible de la provincia y que tiendan a corregir los problemas detectados en los escenarios actuales (Contexto, Compromiso del Bicentenario, Definición y desarrollo de los ejes estratégicos), Establecimiento de estrategias y acciones necesarias que faciliten las oportunidades económicas mediante la articulación interna y externa (Condiciones Macroeconómicas, Tendencias, Oportunidades, Ventajas internas, Desventajas internas) 5. Configuración Sistema de Información específico: Digitalización y mapeo del modelo territorial actual y modelo territorial deseado: en este apartado se hace referencia a los mapas que fueron construidos en oportunidad de los talleres regionales coordinados por la DOADU en la provincia de Mendoza para el Plan Estratégico Nacional 2016. También se trabaja con mapas a nivel provincial (con información por departamento) sobre la actividad económica (actividad primaria, secundaria, terciaria) y la síntesis ambiental de la Provincia. 6. Elaboración de un documento síntesis para su publicación y difusión: se trata de un documento para la difusión del plan en forma sintética y accesible. 7. Matriz FODA: matriz FODA que sintetiza la información trabajada.
Normatividad (Normas vigentes en el Plan)	El Plan estratégico se enmarca dentro de lo requerido por la Ley 8051, y también en su cuerpo hace evidentes los vacíos legales que surgen del análisis de la normativa inherente al territorio.
Publicación y difusión (Medios Dispuestos para difundir el Plan)	Alguna difusión hubo, pero se remarca en los últimos meses la escasa difusión e información que la población tiene del plan.
Información Complementaria	-
FORMULACIÓN DEL PLAN	
Introducción	Si
Diagnóstico	SI
Escenario Actual	Si, extraído del trabajo realizado para el Plan Estratégico Nacional.
Escenario Futuro	Si, extraído del trabajo realizado para el Plan Estratégico Nacional.
Modelo Deseado	Si, extraído del trabajo realizado para el Plan Estratégico Nacional.
Indicadores de Seguimiento	No
Objetivos	SI
Estrategias	1. Promover un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Fortalecer la institucionalidad democrática 3. Consolidar un Estado fuerte: más federal, eficaz, transparente y regulador 4. Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales 5. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos esenciales a toda la ciudadanía 6. Promover el desarrollo económico-productivo sustentable y equitativo para todos los actores económicos 7. Diversificación de la matriz productiva para incrementar la capacidad de respuesta y la sustentabilidad del sistema productivo y favorecer el desarrollo local 8. Promover la competitividad sobre la base de la innovación, la calidad del trabajo, la infraestructura adecuada y el capital social 9. Establecer una política energética con objetivos de eficiencia, conservación e innovación en el marco de la sustentabilidad 10. Desarrollar el territorio de manera equilibrada, equitativa y sustentable 11. Enfocar la política provincial a la gestión integral del recurso hídrico como herramienta básica para el desarrollo estratégico y ordenamiento territorial, reconociendo el dominio público de las aguas y el derecho humano al agua 12. Implementar estrategias para la preservación, conservación y el uso sustentable de los bienes naturales y culturales
Planes-Programas-Proyectos	Cada eje estratégico contiene una definición de políticas (las políticas están formuladas como objetivos, no concretamente), líneas de acción, objetivos, instrumentos, responsables y metas
Visión	SI
Misión	SI
Objetivos	Cada estrategia contiene formulados objetivos, instrumentos, responsables y metas
Financiación	NO
Propuestas-normativas o instrumentos para aplicación del plan	Hay propuestas dentro de la definición de políticas y acciones que corresponden a las estrategias formuladas. Están consideradas dentro de instrumentos.

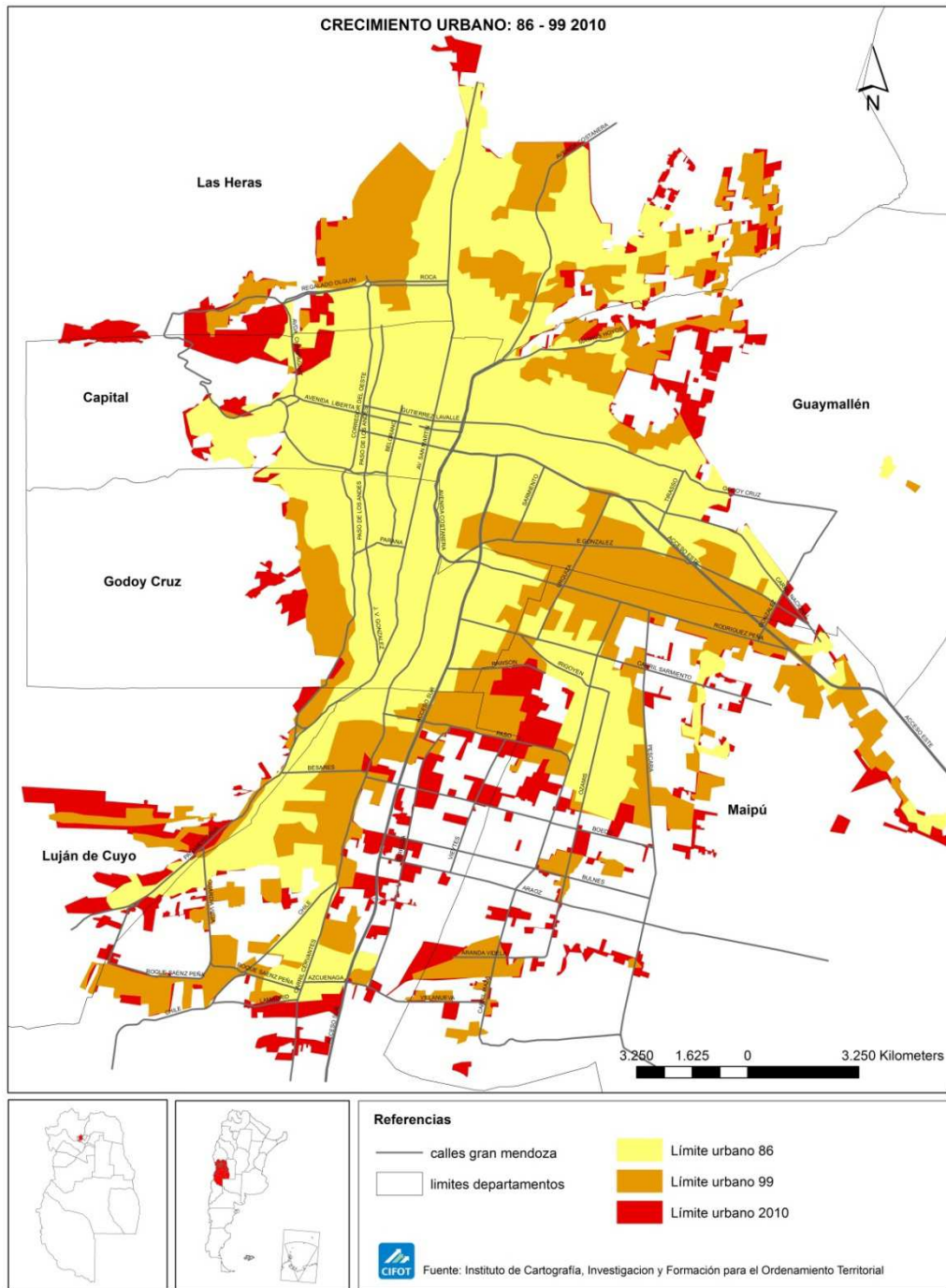


Figura 3: Crecimiento urbano del Gran Mendoza 1986/1999/2010

Fuente: Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

Modelos identificados

Del análisis anterior se pueden determinar los modelos territoriales apoyados en la legislación para cada periodo y propulsados por los principales planes estratégicos formulados.

Tabla 5: Síntesis del análisis normativo - territorial

Periodo	Desarrollo urbano	Normativa vigente	Instrumentos o proyectos impulsores del cambio urbano
1979 - 1990	Ciudad compacta, conurbación de los departamentos contiguos	Ley N° 4341 de Loteo o fraccionamiento Ley N° 4886 sobre Disposición del suelo de zona oeste del Gran Mendoza y sus modificatorias. Zonificaciones municipales	Proyectos de infraestructura vial (accesos a la ciudad)
1990 - 2000	Ciudad con crecimiento periférico a partir de la infraestructura, centros alternativos de servicios e inversiones inmobiliarias	Ley N° 5961 de preservación del medio ambiente. Zonificaciones municipales	Estudios y propuestas de ordenamiento que no prosperan. Proyectos de infraestructura vial de menor envergadura. Importancia de la inversión privada.
2000- 2010	Ciudad de crecimiento fragmentado y expandido, densificación media de las áreas centrales a través de la inversión inmobiliaria.	Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo Zonificaciones municipales	Plan estratégico Mendoza 2010 Plan estratégico de desarrollo de Mendoza 2030 Infraestructura sin grandes cambios. Importancia de la inversión inmobiliaria

Reflexiones finales

La conclusión primera que puede extraerse del análisis es que la legislación en la que durante años se ha apoyado la planificación territorial no ha cumplido un papel preventivo, sino que

actúa sobre la coyuntura y en algunos casos avala la forma de crecimiento urbano experimentado.

A partir de este análisis puede inferirse que es preciso generar transformaciones en la gestión y la legislación para planificar el crecimiento urbano a partir de nuevos instrumentos de ordenamiento territorial

Los diversos períodos de crecimiento de la metrópoli permiten verificar las prioridades que las administraciones determinaron para la creación, promulgación y reglamentación de legislación tendiente a regular el crecimiento y la dinámica urbana. Dentro de este marco lógico es que también influyen las preocupaciones y paradigmas de la época, así se fluctúa entre el auge de legislación inherente al loteo y fraccionamiento de la tierra, una ley de ambiente que intenta regular el crecimiento urbano (entre otros objetivos) a partir de los impactos ambientales, la creación de infraestructura sin control de impactos y la ley 8051 que instala el Ordenamiento Territorial como política de Estado.

Los planes estratégicos analizados que integran en su análisis al Gran Mendoza y su problemática territorial: el Plan Estratégico elaborado por el CEM (Consejo Empresario Mendocino) en el año 2000-2001 que presenta un modelo de desarrollo estratégico al año 2010 y el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, que se realiza en el marco de la ley 8051 en el año 2010, integrando propuestas para el 2030. En la formulación de estos planes se mantienen vigentes algunas ideas comunes, situación que refleja que el modelo territorial del que se parte para diagnosticar las problemáticas no ha cambiado demasiado en más 10 años. Algunos procesos se ven profundizados y otros han ido en un ritmo más lento, sin embargo, los patrones de expansión urbana son prácticamente los mismos: crecimiento disperso y difuso que responde a la especulación inmobiliaria, a la demanda de terrenos baratos en áreas de riesgo o aptas para la agricultura (pero en crisis) para vivienda social e incluso loteos privados, una deslocalización hacia la periferia de algunas actividades centrales, la fragmentación del paisaje urbano.

Se identifica que la legislación vigente, si bien influye en la localización de actividades en el suelo urbano, no genera un modelo de crecimiento urbano controlado, adaptado a las problemáticas de una ciudad intermedia sometida a transformaciones de usos de suelo y cambios funcionales. El espíritu de los planes estratégicos analizados es tener una visión más integral del territorio y cubrir las demandas de un desarrollo más sostenible y consensuado,

pero no se logra llegar a acciones concretas ni a instrumentos de ordenamiento territorial efectivos que promuevan un cambio en el patrón de desarrollo.

La Ley 8051 es un marco normativo que permite la inclusión de nuevos instrumentos que articulados entre sí pueden colaborar en la transformación necesaria para revertir la tendencia crecimiento urbano hacia un modelo más equilibrado y sostenible.

Sin embargo, se concluye que la normativa y los instrumentos de ordenamiento territorial no implican necesariamente transformaciones en el área metropolitana, sino que es necesario un proceso que evidencie consensos y el sinceramiento de las prioridades para el bien común, tanto por parte del poder político, entre las gestiones locales y éstas con la comunidad.

Sólo a través de un cambio en el paradigma metodológico del ordenamiento territorial en el que se incluya este proceso de consenso y control de decisiones se pueden lograr cambios que superen la resistencia sostenida de algunos sectores de la sociedad a los procesos de planificación.

Referencias bibliográficas

ABRAHAM, Elena y otros. Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad de Mendoza. Un asunto pendiente. En SCOONES, A. y SOSA, E. Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la Provincia de Mendoza. Mendoza: Observatorio Regional de Conflictos Ambientales, 2004. 25 p.

BERÓN, N.; PADILLA, C. y RAPALI, N. Situación actual de la Ley N°8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo: lineamientos para su aplicación en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. En: I Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011. CD-ROM

BLANCO, M. R. Mendoza hacia el abismo. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2012/7/5/mendoza-hacia-abismo-652839.asp>. Acceso: 5 de julio de 2012.

GRAY DE CERDÁN, Nelly y otros. Propuesta de desarrollo urbano para el Gran Mendoza. Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 1986. 213 p.

GUDIÑO, María Elina y otros. Estrategias de integración y transformaciones metropolitanas. Santiago de Chile y Mendoza, Argentina. Mendoza: EDIUNC, 2005. 165 p.

LENTINI, Mercedes. La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana. En: XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 2010. CD-ROM.

Ley Provincial N° 4341: Loteo o fraccionamiento, Mendoza, B.O. 23/05/1979

Ley Provincial N° 4886: Disposición del suelo de zona oeste del Gran Mendoza, Mendoza, B.O. 24/11/1983

Ley Provincial N° 5961: Preservación del medio ambiente, Mendoza, B. O. 25/02/1993

Ley Provincial N° 8051: Ordenamiento Territorial y usos del suelo, Mendoza, B.O. 22/05/2009

PUIG, Aniceto. La planificación del Gran Mendoza y la Legislatura. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2002/8/5/opinion-46498.asp>. Acceso: 5 de agosto 2002.

ROITMAN, Sonia. Transformaciones urbanas en los '90: Los barrios cerrados del Área Metropolitana de Mendoza. En: IV Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2000. CD-ROM

Artigo recebido para publicação em maio de 2013.

Artigo aceito para publicação em maio de 2013.