

ACTAS 2016

I Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo

25 y 26 de Agosto de 2016

"Perspectivas actuales en la investigación en ciencias sociales: problemáticas, enfoques epistemológicos y abordajes teórico-metodológicos"

El debate legislativo durante el diseño de la nueva política de ordenamiento territorial en Mendoza: para comprender problemas en la implementación

ISBN 978-987-575-164-4

Walter José Cueto
wcueto.uncuyo@hotmail.com

La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza (06/F334)

Walter José Cueto (Director)

Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado- Universidad Nacional de Cuyo

Resumen

Este trabajo se ha propuesto revisitar el debate durante el trámite legislativo de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, entre abril de 2006 y 2009. Aunque la "ley marco" se sancionó y se han hecho importantes avances en la implementación –a veces desarticulados por falta de un liderazgo sólido- pareciera que nada es aún definitivo.

Es una visión tan arraigada ver al clásico diagrama de una política pública como un ciclo por etapas, lineal y secuencial, que no se alcanza a comprender que la secuencia real es más compleja y que a menudo requiere volver sobre su génesis, para identificar algunos de los problemas que emergen en la implementación, sin que sean propios de dicha etapa. Los problemas derivados de ella, parecen sugerir una visión más ecléctica –de avances y retrocesos- al reconocerse la naturaleza variable y la presión constante entre política, administración y gestión en la implementación de cualquier política pública. Desde la década de los 70', se comenzó a reconocer que *"el problema central está en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño..."* (Aguilar, 2000: 25).

¿Pero entonces por qué, volver sobre el diseño en la instancia legislativa? Porque el análisis del caso permite observar que algunos de los problemas que aparecen como propios de la implementación, en realidad ya están presentes en el debate del diseño. Las cuestiones que no quedaron resueltas en esa etapa, -errores técnicos, conceptuales, incidencia de definiciones políticas coyunturales e intereses sectoriales- reaparecieron durante la implementación hasta casi detenerla.

Palabras Clave

política de ordenamiento territorial, debate legislativo, problemas de implementación desde el diseño

Sancionada la ley, Mendoza no va a cambiar de un día para otro...
(Diputado Carlos O. Blanco, abril de 2006)

Aunque la búsqueda de una nueva política de Ordenamiento Territorial para Mendoza es una tarea que se asocia con la década de los noventa, recién desde los años 2000 y hacia 2006 comienza a consolidarse de manera progresiva esta preocupación. Obviamente la Provincia tenía políticas referidas a esta problemática pero no había logrado un proyecto integral, que trabajara sobre la base de un Plan Estratégico provincial y específicamente con la incorporación de la planificación territorial.

Este estudio se propone visitar específicamente lo que se dijo, se discutió y se propuso durante el proceso del trámite legislativo que tuvo esta política entre abril de 2006 y 2009 cuando finalmente se adopta. ¿Por qué costó tanto avanzar en el diseño de una nueva política de ordenamiento territorial en la Provincia? ¿Qué imperativos se le planteaban a la nueva política? ¿Finalmente quiénes la diseñan, cuales son los avances y retrocesos más significativos y cuáles los valores e intereses que confrontan durante la etapa de formulación de la política? Lo cierto es que el debate legislativo no ha quedado saldado y aunque la ley se sancionó y se han hecho importantes avances en la implementación –algunas veces desarticulados por falta de un liderazgo sólido- pareciera que nada ha sido definitivo en el desarrollo de esta política, aunque algún legislador se animara a afirmar que “(...) esta es una de las leyes más importantes de la Provincia. Es una ley de neto corte político: no es la ley de un gobernador, ni de un partido, es la ley del conjunto social (...)” (Diputado Raúl Vicchi-UCR abril, 2009).

Tradicionalmente el proceso de una política pública se ha planteado como un ciclo secuencial, en etapas lineales y progresivas. Así los textos muestran el clásico diagrama representando esta idea. En consecuencia y desde su origen los especialistas privilegiaron casi con exclusividad la etapa de formulación y/o diseño de una política - el diseño de una política pública (una buena decisión) es su centro de discusión y análisis- hasta que lentamente, desde la década de los 70', se comenzó a comprender que era a la implementación a la que había que ponerle especial atención: “el problema central se localiza en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño...” (Aguilar Villanueva, 2000: 25).

Se imponía entonces comenzar a explorar los problemas derivados de la implementación de una política pública, dado que un buen diseño no alcanza para analizarla con éxito. Habitualmente se sostenía que el diseño, aunque esté bien hecho, no necesariamente lleva a una puesta en práctica sin problemas. Ese fue el punto de partida cuando se planteó el proyecto de investigación “La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza” (1), enfatizando la falta de seguimiento y monitoreo

sistemático que afecta al proceso de implementación integral de la Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo desde la sanción de su norma básica, la ley n° 8.051; dando lugar entonces a la búsqueda e identificación de numerosos factores que inciden en esta etapa, entre ellos la complejidad de la política, los niveles de conflictividad, el contexto de incertidumbre en el que se trabaja, el tamaño y dispersión de los aparatos u organizaciones responsables, etc.

Por otro lado, como anticipamos, parece arraigada la idea de que las etapas en el proceso de una política se suceden lineal y progresivamente sin atender que la secuencia real es más compleja y que a menudo requiere volver sobre su génesis, para entender algunos de los problemas que emergen en la implementación, sin que necesariamente sean propios de esa etapa. Por eso, el recorrido por la implementación de una política y la identificación de los problemas derivados de la misma, parecen sugerir una visión más ecléctica –de avances y retrocesos- al reconocerse la naturaleza variable y la presión constante entre política, administración y gestión en la implementación de cualquier política pública.

¿Por qué se decidió entonces volver sobre la formulación y diseño en las instancias del debate legislativo? Sin duda el análisis del caso permite avanzar en la comprensión de la compleja interrelación entre ambas etapas y se observa que algunos de los problemas que aparecen como característicos de la implementación, en realidad ya están presentes en el debate que demandó la formulación de la misma. Es decir que cuestiones que no quedaron resueltas durante el diseño, por errores técnicos, conceptuales, por la incidencia de definiciones políticas coyunturales o directamente por intereses sectoriales, reaparecieron durante la implementación hasta casi dejarla en suspenso.

Comencemos por recuperar la secuencia de ideas y los argumentos que los diputados analizaban como punto de partida del proceso que contextualiza el debate y las decisiones que fueron configurando en cada momento el despacho legislativo.

Entre argumentos, cuestionamientos e intereses: una historia de 20 años

Con frecuencia, para comprender los problemas que afectan la implementación de una política, se requiere un abordaje que incluya la recuperación de su historia reciente y en especial reconocer que en su formulación y diseño suele encontrarse el origen de los retrocesos y hasta de la interrupción del proceso. El debate legislativo deja a veces en manos de la futura autoridad de aplicación, cuestiones mal o directamente no resueltas que finalmente surgen a la luz, interrumpiendo temporal o definitivamente la ejecución de la política. En tal sentido, tanto en la sesión de abril de 2006 como en la de 2009, la presentación del despacho de comisión estuvo precedida por la necesidad de entender las reiteradas frustraciones para definir un plan de ordenamiento territorial en la Provincia (2).

El despacho de abril 2006 fortalece la idea de la autonomía municipal en las decisiones de la planificación territorial y agrega una ley de loteo más moderna, que elimina el Consejo de Loteos.

(...) este despacho, cambia el criterio de la autonomía municipal, cuestión bastante perjudicial para el desarrollo de los territorios y las decisiones de los municipios, porque aunque el Consejo de Loteos dependía de la Dirección de Catastro, su director no intervenía en las decisiones, haciendo factible resoluciones y emprendimientos que estaban en contra de lo dictaminado por los municipios. El Consejo logró sobrevivir desde la época del proceso, durante largos años de la etapa democrática: las decisiones que se tomaban no se hacían en base al interés general. Se había elaborado un plan para quedarse con terrenos estratégicos en la Provincia. En el estudio de títulos se encontraban innumerables casos de terrenos cuyos propietarios habían muerto, que no pagaban los impuestos y esto justificaba apropiamientos en base a decisiones administrativas (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).

La mayoría de los legisladores reconocían que la Planificación territorial y en particular el Ordenamiento Territorial:

(...) adquieren en Mendoza una relevancia creciente desde fines de la década de los 80', cuando se inicia un gran proceso movilizador de emprendimientos comerciales, inmobiliarios, agrícolas e industriales en la Provincia. Es el caso de los shoppings y los híper, que introdujeron una nueva visión espacial del comercio. Con esta explosión de emprendimientos, habría sido fantástico que Mendoza tuviera una planificación definida; pero a esta altura no nos vamos a asustar si decimos que se impidió una planificación estratégica, consensuada y basada en el interés general y con unos pocos beneficiados por el desorden (...) (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).

En otros términos,

(...) la realidad reveló una explosión de emprendimientos sin planificación, con un gran desorden y dejando afuera a la comunidad. Con frecuencia, se ha actuado sobre la coyuntura y sobre hechos consumados... inclusive algunos legisladores reconocen que no ha habido vacío legal sino incumplimiento legal y falta de una política sostenida e integral. Tener una ley es muy valioso pero cumplirla es mucho más importante. Lo cierto es que la búsqueda de una nueva política con una marcada "mora legislativa" demandó aproximadamente 20 años hasta el momento de la sanción de la ley n° 8051 (Diputados Carlos O. Blanco y Andrés Omar Martín-PJ, abril, 2006).

Aun así, transcurridos siete años desde la sanción de la norma, todavía subsisten las moras legislativas con un marcado déficit en la producción de las leyes de desarrollo que programó la ley marco.

El Diputado Carlos O. Blanco fue uno de los legisladores que más preocupación tuvo en ambas oportunidades por entender el proceso político-institucional desde su dimensión histórica. Decía al respecto,

Está claro que hablamos de una ley que Mendoza debiera tener desde hace por lo menos 20 años, (desde comienzos de los 90) pero no la tenemos y quienes hemos estado en cargos públicos durante estos años, de alguna manera somos responsables que no saliera (...) Allá por 1988, empezaron los primeros esbozos sobre este tipo de proyectos de Ordenamiento

Territorial y Uso del Suelo. Aparecieron tres grandes intentos, cuatro con el del 2005, en los cuales tuve el gusto de participar y la frustración de que fueran solamente intentos... quien sabe dónde estarán. El de 1994, demandó más de dos años de elaboración, se llamó "Mendoza del 2000" y terminó en una publicación que como capítulo final tenía una propuesta de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Lo trabajaron innumerables organizaciones científicas, académicas y el gobierno de turno. En 1997 apareció Desarrollo Estratégico Mendoza (DEM); se trabajó durante dos años con representantes de los municipios, científicos y el gobierno y se logró un trabajo importante. Después apareció el préstamo del BID que se llamó "Grandes Aglomeraciones Urbanas de la Argentina" en el que participaba Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Demandó un arduo trabajo en la Provincia, con los municipios y hacer la presentación ante el BID, fui representante por Mendoza con el Ingeniero Julio Cobos. Mendoza obtuvo el préstamo y con frustración digo que fue la única Provincia que no utilizó el préstamo. Se proponían dos anillos de circunvalación que se suponía hubieran mejorado la circulación urbana y de los departamentos satélites de la Provincia. Con el cambio de gobierno se archivó, lo que significó pérdida de tiempo, de dinero, sueldos, el esfuerzo intelectual que se puso en cada proyecto y con el triste valor agregado que seguimos perdiendo tiempo, mientras Mendoza con su explosión demográfica, económica, social e inmobiliaria crece desordenadamente (Diputado Carlos O. Blanco-miembro informante-PJ, 2009).

El mismo legislador agregaba:

Hago alusión a estos errores porque lo que hoy tratamos es de impedir el riesgo que nos pase lo mismo. En 2005 se hizo un trabajo muy importante durante más de dos años con todos los partidos representados en la Cámara, con el gobierno, con instituciones externas, ONG científicas y académicas, se sacó una media sanción por unanimidad que constaba de dos títulos, uno sobre Ordenamiento y el segundo avanzaba sobre la Ley de Loteos. Su título II seguramente fue el que produjo resquemores y produjo dudas, intereses que de un lado pensaran que había intereses para el otro lado y esto produjo una catarata de críticas desmedidas y muchas de ellas "fogoneadas" por personas que trabajaban en comisiones de esta Cámara, que mostraban proyectos que no eran las que se trataban y produjeron una reacción externa, porque el proyecto tenía posibilidades de modificaciones o mejoras y se podía haber hecho y no archivarlo (Diputado Carlos O. Blanco-miembro informante-PJ, 2009).

Su archivo produjo tres años más de demora (...) quizás muchos de los que opinan no leyeron el proyecto, porque aparte de las definiciones, objetivos generales y particulares de una Ley Marco igual a esta, hablaba de los instrumentos, del plan estratégico de Desarrollo Social, plan estratégico de Ordenamiento Territorial Provincial, plan Territorial Municipal, planes de manejo o sectoriales exactamente lo mismo que tratamos hoy (...) hablaba de un Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, igual al de hoy. La diferencia estaba en haber avanzado en esos dos años para modificar la Ley de Loteos, porque si no se modifica el ordenamiento no va a tener valor y si no se modifica el organigrama donde se ubica el Consejo de Loteos -creado durante el proceso antidemocrático del '76-, tampoco. Porque al gobierno del proceso no le interesaba la urbanización ni el urbanismo del área metropolitana. Se creó para tener el conocimiento de todas las propiedades y sus titulares, para después -como pasó con muchas de ellas y que son reconocidas en la triste historia de Mendoza- quedarse con ellas (Diputado Carlos O. Blanco-miembro informante-PJ, 2009).

En esa misma sesión la Diputada Sánchez avanzó con el relato hasta el día del debate, cerrando el recorrido que iniciara el Diputado Blanco:

El proyecto de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que la Cámara de Diputados sancionó en abril del 2006 se frenó en Senadores debido a que organizaciones científicas de Mendoza opinaron en contra de la sanción. Las críticas eran en torno al marco legal, la planificación estratégica y el bien común (3). En mayo del año 2006 la Universidad Nacional de Cuyo, considera de relevancia el tema y convoca al sector científico y técnico para determinar una metodología de trabajo y arribar a un nuevo anteproyecto. Se presenta un informe interdisciplinario, el Senado de la Provincia decide archivar los 2 proyectos, quedando trunco lo realizado hasta ese momento. En diciembre del año 2006 se hace un seminario, convocado por la Universidad Nacional de Cuyo, con el objeto de elaborar el anteproyecto de ley. Para ello se conformaron equipos técnicos con la participación de los responsables del área de Organización Territorial de la Provincia, se convocaron talleres; la comunidad en general pudo hacer sus aportes y se firmó un acuerdo para procesar toda la información. En octubre del 2007 se presenta el proyecto de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos, que obtiene media sanción en el Senado y hoy lo estamos discutiendo en esta Cámara. Queda mucho por hacer, quiero ser optimista, tener esperanzas que no quedará trunco, que se va a poder trabajar en la planificación territorial de la Provincia”. (Diputada Gabriela Cecilia Sánchez, -FVPC, abril, 2009).

En definitivas, Mendoza crecía y se transformaba, lamentablemente sin una planificación adecuada, aunque existan infinidad de trabajos, tesis, teorías y discusiones de gente especializada que quedaron en papeles y hoy, nos encontramos con una Provincia que no tiene políticas definidas y consensuadas sobre la Mendoza que queremos, que no tiene políticas para afrontar una crisis energética, sin políticas para afrontar los cambios climáticos y naturales que vienen del calentamiento global y esto no es poco porque estamos en una Provincia donde los cambios naturales y climáticos van a incidir mucho... estamos en una zona sísmica y sujeta a problemas aluvionales. No tenemos políticas de gobierno para el aprovechamiento del corredor Atlántico-Pacífico. Nos encontramos sin políticas sobre ambiente, residuos, contaminación de las napas, el suelo, el aire. Sin políticas para proteger el oasis plantado por el hombre y mantenido hasta pasada la década del `70 y no olvidemos que estamos en un desierto y aún no tenemos políticas para un desarrollo territorial estratégico. Nadie ha sido capaz de tener una política estratégica a largo plazo, porque invertir y no verlo durante el lapso de la propia gestión no le interesa a nadie. Eso es lo que se llama miopía política y seguimos escuchando el interés de algunos tratando de impedir la discusión de estas leyes para que los beneficios sigan siendo de unos pocos en detrimento del resto de la sociedad (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).

¿Cuáles son entonces algunos de los problemas que parecen retrotraernos a la etapa de formulación y diseño para comprender mejor lo que está ocurriendo durante la implementación y que incluso pareciera haberse detenido desde mediados de 2014? (4)

Problemas que subsisten, aparecen y reaparecen entre el diseño y la implementación

1. Sobre el tipo de ley. Sin demasiadas referencias en el debate legislativo, se dejó constancia desde la sesión de 2006 que:

(...) este proyecto está pensado como una “Ley Marco” que guía el desarrollo territorial e impulsa una política integral con soporte en la planificación: en un Plan de Desarrollo Estratégico declarativo, pero que es la “piedra basal” y en la Planificación territorial como enfoque. Sin embargo, el debate legislativo no siempre se concentró en la definición de sus instrumentos y/o de sus leyes de desarrollo que completen el núcleo central de la política (el

Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los planes municipales e intermunicipales, planes de manejo y de gestión). Además las ordenanzas municipales no tienen que ajustarse a la ley marco sino al plan estratégico, al plan provincial de ordenamiento territorial y demás (Diputado Guillermo Carmona-PJ, abril, 2006).

En 2009 se insistió al resaltar que:

(...) esta ley no concreta el ordenamiento territorial del uso del suelo, sino que establece un marco a partir del cual se guía el desarrollo territorial impulsando un plan estratégico y un plan provincial de ordenamiento territorial al que deben adherir y plantear sus propios planes los municipios. (Diputado Juan Ramón Dávila-miembro informante-PJ, abril, 2009); que establece una propuesta de proceso administrativo, técnico y municipal del ordenamiento territorial de la Provincia; objetivos e instrumentos, plazos, autoridad de aplicación y todos los demás artículos que terminan siendo lo que complementa la aplicación en cuanto a sanciones y especificidad de criterios para poder llegar al ordenamiento territorial (Diputado Carlos O. Blanco-miembro informante-PJ, 2009).

Sobre el final de la sesión de abril de 2009, se reitera que:

La ley marco tiene que ser tan abierta que permita infinidad de procesos y resolver problemas que puedan presentarse a raíz de su propia aplicación. Sólo un excelente diseño de la estructura que organiza y mantiene el ente, con el cuidado que tiene que llevar adelante para la aplicación de normas específicas, la reglamentación y el procedimiento establecido, es lo que va a determinar que esto no se convierta en un órgano suentario del gasto y que no sea burocrático, a los fines de obtener el objetivo que busca la ley (Diputado Raúl Vicchi-UCR, abril, 2009).

Lo cierto es que las referencias a los instrumentos de planificación que contempla la ley 8.051 no fueron frecuentes en la instancia del debate legislativo ni evaluados en el nivel de complejidad de su instrumentación. Quizás aparecía como una cuestión muy técnica sobre la que se descontaba que se resolvería durante su implementación y que lo haría la tecno burocracia ejecutiva; sin embargo esto derivó en situaciones que detuvieron el proceso. Pareciera que, por ejemplo, ningún legislador tuvo la cabal conciencia que la misma política no podía volver por segunda vez a las cámaras sin el riesgo de que ella se detuviera. Las pretensiones legislativas por controlar el proceso de implementación impidieron anticipar el riesgo de obstaculizar su ejecución. Nadie se preguntó por qué se hablaba de una Ley Marco y en todo caso qué significaba este tipo de ley a los efectos de garantizar la instrumentación de la misma y la consecuente trama de la política.

2. Sobre la naturaleza instrumental de la norma

En otros países el comienzo no fue acordar una ley marco. En Uruguay primero fue la creación de un ministerio cuando creyeron necesario ordenar el territorio y comenzaron por respetar las normas existentes y luego crear otras nuevas; en Colombia lo primero que se hace en las principales ciudades es un diagnóstico de lo que está pasando y se ven las soluciones a los problemas; en Ecuador se aprueban los mapeos consensuados con la sociedad y con respecto al crecimiento y en México se elabora el diagnóstico que será fundamental para crear luego las normas definitivas. Sin embargo, en Mendoza las cosas empezaron al revés (...) los legisladores

han trabajado sin datos, sin el mapeo de la provincia y carecen de la información que tienen los ejecutivos. El diagnóstico lo deberían haber hecho los ejecutivos provincial y municipales (...) Según este despacho, tendrán que remitir una ley con un plan estratégico para todo el territorio de la Provincia, pero eso debiera haber sido primero y luego nosotros haber analizado ese plan. Coincidió que esta ley es muy genérica y ambigua: no presenta objetivos ni metas claras, aunque el dictamen es el mejor que podríamos haber sacado en base a lo que teníamos... (Diputado Miguel Serrano-UCR abril, 2006).

Ya en la sesión de abril de 2006 se decía en el recinto que:

El proceso de ordenamiento territorial es esencialmente complejo, definido por distintas operaciones de diagnóstico, de estrategias y de definición de acciones tanto del sector público como privado con incidencia territorial para coordinarlas hacia el bien común. Desde esta visión del ordenamiento territorial, se establece un procedimiento, que cuando culmine tendrá como resultado que la Provincia tenga tanto un plan estratégico de desarrollo como de ordenamiento territorial. Es un proceso, una política de Estado y una función pública, compleja y de naturaleza política, técnica y administrativa, que tiene por finalidad armonizar, coordinar, reunir y regular el conjunto de conductas de los distintos niveles del Estado y de los sectores privados, a fin de orientarlos hacia un objetivo de desarrollo provincial con visión de futuro, con perspectiva integradora y con participación democrática (Diputado Marcos David Núñez-UCR, miembro informante, abril 2006).

Es una función pública, porque el ordenamiento territorial no es un fin en sí mismo sino un instrumento y éste es el sentido y el carácter que tiene la primera parte de la ley. Es de carácter instrumental porque no define exactamente los contenidos del ordenamiento territorial, sino que sienta las bases y establece el procedimiento que culminará con el ordenamiento territorial de la Provincia y en definitiva, la definición estratégica que queremos; es un medio al servicio de otros objetivos generales: la regulación del uso racional del suelo, la regulación que determina la utilización sustentable de los recursos naturales y de los recursos humanos para el desarrollo económico y social de Mendoza, la prevención y la superación de los desequilibrios territoriales, culturales, sociales y económicos que necesariamente se dan en el devenir de la sociedad y la integración funcional de todo el territorio planificado y en armonía con la defensa de los más elementales principios del medio ambiente. En definitiva, estamos hablando del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de los mendocinos. También es una ley que define una política de Estado, porque en este proceso de ordenamiento territorial, deben necesariamente intervenir y aportar todos los actores institucionales y sociopolíticos de la comunidad; es una política que se propone cumplir con objetivos de largo plazo y mediante la participación y el aporte de todos los sectores (Diputado Marcos David Núñez-UCR, miembro informante, abril 2006).

Por último, en este proyecto reaparece la idea de que “todo tiene que ver con todo” y se articula con el enfoque sistémico que finalmente se alentó en el diseño de la ley que se sancionó en 2009.

En la sesión de abril de 2009 se insiste que el proyecto “(...) debe contener una política territorial que alcance la jerarquía de política de estado, con disposiciones que perduren a lo largo del tiempo y que satisfagan no sólo las necesidades del gobierno de turno” (Diputado Juan Ramón Dávila-PJ, abril 2009). “(...) tenemos que pensar que estas medidas son de largo plazo, no pueden estar sujetas al gobierno de turno, nuestra preocupación es que el plan de ordenamiento que comience este gobierno tiene que tener continuidad en el próximo” (Diputada Amalia Monserrat-Presidenta

Comisión-ConFe, abril, 2009). Otros legisladores, reiteran la importancia de pensar el ordenamiento territorial como una política de estado:

Por muchos años no se ha producido un debate tan encendido, largo y minucioso, ni ha atraído el interés y la participación de un número tan grande de personas e instituciones. La razón para que esto sucediera radica en lo que está en debate: la generación de una propuesta política que se proyecte muchos años hacia adelante. Una verdadera política de Estado con capacidad para definir metas y secundarlas con planes y programas que las lleven a cabo (Diputada Mireya Díaz-PJ, abril, 2009) (...) hoy tenemos la responsabilidad institucional como representantes del pueblo, de votar una ley que implica una política de Estado para el uso del suelo y para el ordenamiento territorial de Mendoza (Diputado Ricardo Miguel Puga-PIM, abril 2009).

En definitiva, el formato de “Ley Marco” y pensar a la norma “como un proceso”, “como una política de estado” y “una función pública” son características que configuraban el núcleo de definiciones procedimentales y tecnocráticas que satisfacían el cientificismo imperante pero que quitaban energía para abordar directa y plenamente el desarrollo y ejecución de la política en cuanto a sus contenidos. Si alguien preguntara si estas conceptualizaciones ayudaban a garantizar la implementación y a comprender el sentido y alcance de la política para todos los actores institucionales y socio políticos, quizás debiéramos decir que es “letra muerta” que da densidad formal a la norma pero no mejora ni garantiza su operatividad.

3. Sobre la Relación Provincia/municipios

La nueva política de Ordenamiento Territorial no sólo responde a una política provincial, sino que se inserta dentro de lo que es la política del Estado nacional. En tal sentido se desarrolla a nivel nacional lo que se ha dado en llamar la política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, un programa denominado Argentina 2016, encarado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. En consecuencia, la denominación del nuevo proyecto también responde a que Mendoza, con este paquete de leyes que están proyectadas a futuro va a encuadrarse dentro de esta terminología. En el orden nacional se habla de la Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNT) y así se está trabajando en el Plan Estratégico Territorial (PET). Ello apunta a tener una Argentina equilibrada, integrada, sustentable en el tiempo y esencialmente justa (Diputada Adriana Emilce Canal, miembro informante-PD, abril, 2006).

No obstante la vinculación tan precisa que la Diputada establece entre el Estado nacional y el provincial, en los documentos analizados son muy escasas las referencias de este tipo. En todo caso se trata de una política que privilegia prioritariamente la cuestión intraprovincial; es decir la relación entre la Provincia y sus municipios.

El proyecto, desde 2006 tiene un punto fundamental –aunque quizás sólo desde lo discursivo– que es la introducción de la autonomía municipal en las decisiones del desarrollo estratégico; porque son quienes conocen su territorio y las necesidades urgentes; son los que tienen que poner la cara y el frontón de los reclamos de los vecinos y deben ser los propios vecinos quienes decidan qué hacer en cada uno de sus territorios. Por supuesto que más peligroso

sería que las decisiones las continuara tomando un solo organismo y por sobre los municipios. También queda claro que sobre el desarrollo estratégico municipal, hay un desarrollo estratégico provincial, un plan de ordenamiento que marca pautas generales y que lo establece a través de un Consejo Asesor de calificación territorial. Pero no hay duda que quienes deben tomar las decisiones dentro de su territorio son los municipios, a través de sus ordenanzas y su plan estratégico. (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).

Es decir, que el despacho *que se trató en 2006* en Diputados buscaba estabilizar la idea de autonomía municipal en las decisiones de planificación territorial; reconociendo que sobre el desarrollo estratégico municipal está el provincial, que marca la orientación general para los municipios. Aun así, esta visión sobre la relación provincia/municipios no parece haber tenido acuerdo pleno fuera del recinto legislativo. Precisamente una de las cuestiones centrales de discusión fuera del recinto era el nivel efectivo de injerencia que tendrían los municipios, tanto en las definiciones de la política provincial como en las cuestiones particulares de cada municipio. Sin duda este fue y es un punto de tensión que el diseño parecía haber resuelto pero que el proceso de implementación no siempre confirma.

La Provincia ha crecido sobre su zona agraria más importante, con localizaciones sin infraestructura, que ha realizado el propio Estado a veces mediante el Instituto Provincial de la Vivienda y durante muchos años hemos tenido un barrio a 4 ó 5 km de las obras de infraestructura: sin gas, con problemas de cloacas, de presión de agua que terminan golpeándole al municipio para exigirle que haga las obras y termina siendo mucho más cara que el propio barrio. Otros errores son los daños ambientales, los permisos de emplazamientos de barrios sobre cauces aluvionales o a metros del cauce del río Mendoza, que a simple vista son aberraciones de localización... Hubo algún intento provincial por establecer planes, como el de Desarrollo Estratégico de Mendoza (DEM); una excelente idea elaborada en el año 1998 por el gobierno de la Provincia y los municipios del área metropolitana (Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Maipú y Luján), pero lamentablemente los intereses personales, las pequeñas visiones y la miopía que tenemos los políticos sobre las proyecciones estratégicas no reditúan inmediatamente en la gestión, hace que cuando unos intendentes terminan su mandato quienes lo suceden pierdan el interés de continuarlas. La verdad es que a nadie le interesa definir pautas a largo plazo. Durante años hemos tenido muy poca visión política, porque estamos en la política y no hemos sabido resistir las presiones que impiden pensar de una vez por todas en la Provincia. Además, no se puede planificar el territorio sin tener en cuenta al vecino, reconociendo que los municipios no son islas y que sólo suelen estar divididos por calles o canales. En el mejor de los casos entonces, las buenas intenciones han sido intentos individuales (...) (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).

En el discurso –tanto en 2006 como en 2009- se reconoce la buena intención de los municipios para planificar, pero son generalmente intentos aislados que finalmente chocan con la realidad:

La nueva ley promueve procesos de integración entre la Provincia y los municipios para lograr consensos, inclusive tratando de garantizar la participación ciudadana a través de instrumentos como las audiencias públicas, las auditorías externas y otros mecanismos; sin embargo los intereses personales, las pequeñas visiones y la miopía política por el escaso

rédito que generan planes a largo plazo detienen estas iniciativas en forma reiterada (Diputado Carlos O. Blanco-PJ, abril, 2006).

El mayor énfasis que pone esta ley –ratificará uno de los miembros informantes en la sesión de abril de 2009- es impulsar y promover los procesos de integración entre la provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana, a través de audiencias públicas, auditorías externas y otros mecanismos. Se los invitó –como muestra de respeto a la autonomía municipal- con rondas de consulta en San Rafael, San Martín, Tupungato y Ciudad para que presentaran aportes y críticas. Algunos plantearon fuertemente el tema de la autonomía (Diputado Juan Ramón Dávila-miembro informante-PJ, 2009).

Es decir que se reconocen dos niveles de Estado: el provincial y el municipal. “El nivel municipal está presente en la vida cotidiana, cada vez con más fuerza; por ello se reclama una política que facilite la participación decisional de todos los actores, incluyendo los 18 municipios, ajustada a una visión democrática, republicana y participativa y un proceso en el que nadie deba someter a nadie, somos todos iguales: es tan valiosa la opinión del intendente, como la de un ministro o la del gobernador” (Diputado Andrés Omar Martín-PJ abril, 2006).

¿Cuál es la concepción que finalmente adopta esta ley sobre la autonomía municipal? Dice un Diputado en la sesión de abril de 2006:

Sospecho que el concepto de autonomía es distinto al que tiene esta ley. Esto es una descentralización administrativa. Hasta ahora las decisiones las tomaba un Consejo de Loteos creado por una ley provincial, que se ocupaba de la autorización de los loteos con facultades supramunicipales. Ahora la ley impone que las apliquen los municipios pero esto no es autonomía. No confundamos el concepto, somos legisladores provinciales tomando decisiones que pueden ser ejecutadas desde un municipio, pero no sabemos qué es lo que opinan ellos. Esta ley fija reglas de juego para establecer un proceso participativo y creativo de planificación para el desarrollo urbano de Mendoza, pero no los involucremos de manera paternal, autoritaria y sin haberlos escuchado. Quisiera saber si conocemos lo que opinan los malargüinos, los alvearenses o los sanrafaelinos y tantos otros pobladores de nuestra provincia. No tenemos conocimiento sobre esto, simplemente trabajamos sobre el supuesto que presume esta Legislatura, que puede imponer normas a los municipios porque sencillamente en la escala del poder institucional estamos arriba (Diputado Andrés Omar Martín-PJ abril, 2006).

Sin duda el debate introduce alguna confusión inicial hasta que se aclara que la autonomía municipal de la que habla la Constitución Nacional es distinta a la que introduce el proyecto de ley. Los legisladores provinciales toman decisiones para que ejecuten los municipios que implica reconocer una limitación política en la competencia municipal. Es decir que en nombre de esta “autonomía municipal” los legisladores toman decisiones que aplican los municipios. No obstante, los municipios son parte inescindible de la nueva política y por ello es necesario saber qué opinan dentro de un proceso participativo que abandone el tradicional paternalismo autoritario legislativo, sin escucharlos.

(...) cuando se habla de autonomía municipal, no es de la misma naturaleza ni tiene el mismo grado de profundidad que la autonomía de la Provincia. Los municipios no son anteriores a la provincia, sino que nacen como disposiciones del derecho público provincial. Entonces, la naturaleza de la autonomía que tienen las municipalidades, es de menor rango y diferente a la que es propia de las provincias. Esta ley acierta, cuando busca como objetivo que ciertas disposiciones referidas al desarrollo de la tierra sean uniforme en toda la provincia, y no queden circunscriptas a la voluntad autónoma y diferente que pudiera tener un departamento de la provincia (Diputado Alberto Serú García-UNIR, abril, 2006).

Sin embargo, con el proceso de implementación en marcha, los municipios continúan siendo actores de segundo orden, aunque el debate legislativo dejara en claro la naturaleza de la relación Provincia-municipios y se reconociera que sin los municipios es imposible operativizar la política de ordenamiento territorial. La etapa de implementación ha ido dejando progresivamente a los municipios en un rol subsidiario, sin ser escuchados o solos frente a los problemas cotidianos.

4. Sobre la autoridad de aplicación y las innovaciones institucionales

La primera innovación institucional que se acuerda en 2006 es la derogación del Consejo de Loteos y su formato supramunicipal que impedía el rol activo de los municipios en materia de ordenamiento y planificación territorial y que los desconoció durante décadas en esta cuestión. Es decir que la nueva ley transfiere la jurisdicción provincial en relación al uso de suelo, equipamiento de la tierra, destino del suelo, a los municipios. La segunda era la creación del Consejo Provincial de Ordenamiento y Planificación Territorial, con representación de los municipios, las universidades, el sector privado y el gobierno provincial y su objetivo era la elaboración de los instrumentos de planificación.

A través de dicho Consejo, del Plan de Desarrollo Provincial, del Plan Provincial de Ordenamiento y de los planes municipales queda asegurada la defensa de la autonomía municipal, porque son los municipios los encargados de la organización y la división del suelo, con la condición que sus decisiones deben manejarse en función de los marcos regulatorios anteriores, redactados con la participación de los mismos municipios (Diputado Marcos David Núñez y Diputada Adriana Emilce Canal, miembros informantes, abril 2006).

Completaba el formato institucional el Ministerio de Obras y Servicios Públicos quien ejercía el poder de policía, tenía facultades para intervenir en los municipios y era la autoridad de aplicación en cuanto a la elaboración de los instrumentos de planificación. Un Tribunal para la resolución de conflictos con participación de universidades, municipios y de la Provincia entiende sobre este sistema, en una instancia administrativa única. El proyecto consagraba la jurisdicción municipal en relación a las facultades, el destino, la subdivisión de la tierra, el equipamiento de la tierra a los municipios. Corresponde a este nivel sancionar los planes de ordenamiento municipal que deberán respetar los lineamientos generales de la ley.

Sin duda, uno de los puntos de mayor disidencia tuvo que ver con la configuración de la autoridad de aplicación:

¿Por qué modificamos y agregamos algunos puntos específicamente en lo que hace a la autoridad de aplicación? 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 propone Diputados ahora, es fácil explicar (Diputado Carlos O. Blanco-PJ, abril, 2009).

Mientras que para la Universidad era un ente autárquico que tenía un 80% de manejo y decisión externa (instituciones académicas y científicas) y un 20% de decisión del Estado, que aparecía como una medida demasiado extrema y autónoma, el Senado invierte el balance institucional con un 80% de decisión estatal y un 20% de decisión técnico-científica y universitaria. Dicha cámara no acepta que se produzca una cesión de atribuciones estatales a organismos externos y públicos no estatales sobre cuestiones que constitucionalmente le corresponden al Estado y que son indelegables. Las propuestas no parecen razonables y Diputados reabre la discusión para obtener un esquema más equilibrado. En primer lugar se modificó la configuración e integración del Consejo de Estado del Plan Estratégico que venía como un órgano asesor del Poder Ejecutivo sin incluir de manera estable al sector científico, universitario y a ONG's. En segundo lugar se propuso el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y la Agencia provincial de Ordenamiento Territorial propuesta por el Ejecutivo, a solicitud de Diputados, tratando de equilibrar la toma de decisiones. Lo dice expresamente la Presidenta de la Comisión al señalar que

Respetamos los instrumentos y procedimientos del ordenamiento territorial que nos recomendó el Ejecutivo, el Senado, y la Dirección General de Catastro. El Poder Ejecutivo propuso el Consejo de Estado del plan estratégico de desarrollo, donde van a estar los intendentes, el ministro de la Suprema Corte, el superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, ex-gobernadores y también el sector de ciencia y técnica de las universidades locales. Sin embargo, no hemos incorporado el Sistema de Información, Coordinación Institucional y Control del Ordenamiento Territorial (SICICOT) porque era una propuesta demasiado extrema, autónoma, autárquica, que buscamos modificar por consenso y hablando con el Ejecutivo, que tuvo muy buena predisposición al decir "si esto no está bien, demos marcha atrás y veamos como lo podemos arreglar". La sanción del Senado creaba un "Consejo Consultivo" que no tenía atribuciones, que sólo designaba los miembros, pero no se sabía quiénes en definitiva iban a ser los responsables de elaborar los planes de ordenamiento territorial (Diputada Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe, abril 2009).

En definitiva, los cambios que propuso Diputados en acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente dieron la configuración que finalmente definió la autoridad de aplicación.

Tratamos de obtener una ley de ordenamiento territorial que tenga anclaje y equilibrio en las decisiones para que los gobiernos que vengan sigan trabajando con el mismo criterio. Tendrá la impronta de cada gobierno; pero se trata de evitar que venga un determinado gobierno y diga: "No me interesa lo que se sancionó en el 2009, no me interesa esta herramienta, ni

consultar a nadie, ni el ordenamiento territorial, tengo otras premisas para mi gobierno” y se archive y termine en un nuevo y frustrado intento (Diputado Carlos O. Blanco-PJ, abril 2009).

5. Sobre el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)

Ya el despacho de abril de 2006 recepta la eliminación del Consejo de Loteos y la creación de un Consejo Provincial de Ordenamiento y Planificación Territorial que incorpora, entre otros actores, a los municipios. En la integración del mismo

(...) se encuentran representados los municipios, las universidades, el sector privado, el gobierno provincial y todos los sectores de la sociedad y su objetivo básico es la elaboración de los instrumentos de planificación. El primero es el plan estratégico de desarrollo provincial que deberá elaborar el Consejo y elevar al Ejecutivo para su aprobación por ley. Aprobado dicho plan, el Consejo elaborará el plan de ordenamiento territorial, que en definitiva va a disponer el uso del suelo en la Provincia. Los municipios, a través de sus ordenanzas de zonificación, sancionarán los planes de ordenamiento municipal que respetarán los lineamientos provinciales de la ley que hoy se trata (Diputado Marcos David Núñez-PJ, abril 2006).

En 2009 el Consejo adquiere mayor amplitud y diversidad de actores, se revaloran los sectores de la sociedad y deja de ser un simple órgano de consulta; incluso las expresiones de los legisladores confirman que hay un significativo esfuerzo por alcanzar los consensos que demanda el Poder Ejecutivo:

(...) Llegamos a un buen acuerdo con el Ejecutivo para poner representantes de cada uno de los ministerios, de Irrigación, los municipios; un representante de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica. Esto último es importante, porque estas personas están directamente en el territorio, son los que saben los inconvenientes en el suministro de agua y tienen que estar en este Consejo porque su opinión es importante. 5 representantes del sector científico técnico; 5 de las universidades y 5 de las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil probablemente van a salir a discutir cuál va a ser su intervención en esta ley y ellos dicen: “Nos escuchan, pero nuestras opiniones nunca valen”. Creo que estas organizaciones han demostrado, a través de los años, que con muy poco hacen mucho y son opiniones que vienen de los ciudadanos que sufren los aciertos y desaciertos del gobierno de turno. Ninguno de los integrantes del Consejo percibirá retribución alguna, tiene la obligación de la consulta y dictamen. Tuvimos alguna discusión con el quórum que había dispuesto el Ejecutivo y lo hemos dejado sujeto a la reglamentación. Estas decisiones finales que adopte el Consejo van a ser formalizadas mediante resoluciones que debe emitir la autoridad de aplicación. Aquí está la decisión política que muchas veces se dijo, están claramente especificadas estas funciones (Diputada Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe, abril 2009).

6. Sobre la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)

La incorporación de la Agencia trajo algunas disidencias en Diputados ya que el expediente del Senado anticipaba que los municipios no querían que se avasallara su autonomía. La Agencia se crea con un presidente, que postula el Ejecutivo con acuerdo del Senado y seis vocales (dos por los

municipios). Las organizaciones querían que fuera una Agencia descentralizada pero Diputados en acuerdo con el Ejecutivo definieron que sería sólo desconcentrada, en el ámbito del Poder Ejecutivo. Efectivamente, como señala la Presidenta de la Comisión en Diputados,

Un informe en el expediente del Senado decía que los municipios no querían que se avasallara su autonomía y proponían en el artículo sobre la autoridad de aplicación, que sea la Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace, y los municipios en sus jurisdicciones así como dicha secretaría es autoridad de aplicación del Plan Ambiental Territorial y los municipios en su jurisdicción (Diputada Amalia Monserrat-ConFe, 2009).

Y aclara la Diputada informante:

le dijimos a las organizaciones que “no va a ser descentralizada”, va a ser desconcentrada, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, distinto a lo que todos los que nos visitaron proponían y esta mañana llegamos a un consenso así: (Art. 41) Créase en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, que estará integrada por un Comité Ejecutivo Provincial, compuesto por un presidente y 6 vocales. El cargo de presidente surgirá de una terna propuesta por el CPOT, que deberá contar con antecedentes técnicos en la materia; el Poder Ejecutivo elegirá el postulante que elevará al Senado para el acuerdo; el presidente durará 5 años en sus funciones no pudiendo ser reelegido. Los vocales serán elegidos: 1 por el Poder Ejecutivo; 2 a propuestas del sector Científico Técnico; 1 por las Universidades; 2 por los municipios integrantes del Consejo provincial de Ordenamiento Territorial. Los miembros del Comité Ejecutivo serán responsables solidariamente por los actos del mismo, salvo constancia en actas de su voto en desacuerdo. La Agencia deberá contar con equipos técnicos, que serán organizados por el Comité Ejecutivo. La Secretaría de Medio Ambiente, previo consulta con el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, establecerá los procedimientos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (Diputados Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe y Carlos O. Blanco-PJ, abril 2009).

El diseño normativo de la nueva Agencia pareció quedar claramente consensuado, sin embargo ya las acciones para su integración fueron complejas y con posterioridad también porque nunca la Secretaría o el Ministerio dejó de tomar injerencia en la implementación de la política e incluso en la construcción institucional de la Agencia que debía estabilizar su autoridad en el sistema de gobierno.

7. Los actores en la Política de Ordenamiento Territorial

Desde un punto de vista jurisdiccional el complejo normativo identifica a la Provincia y los municipios como los actores básicos entre quienes transcurre la política provincial de ordenamiento territorial:

El proyecto supone al menos dos niveles del Estado: el provincial y el municipal que se ocupan de la problemática y de las complejidades de una Provincia como tiene la nuestra. El nivel municipal, cada vez con más fuerza está presente en la vida de cada mendocino y también la Constitución nacional ha consagrado la autonomía de los municipios en los artículos 5º y 123 haciendo que estas cosas que hacemos, sean en el sentido de darles más autonomía (Diputado Andrés Omar Martín-PJ, abril, 2006).

Entre estos dos ámbitos jurisdiccionales básicos se mueven organismos estatales nacionales, provinciales y municipales (actores institucionales) y también actores socio-políticos entre los que se identifica a los partidos políticos, a actores individuales, a organizaciones de la sociedad y a los llamados “emprendedores”. En tal sentido, desde la sesión de 2006

el proyecto plantea un paradigma: que la planificación del desarrollo urbano debe ser con democracia participativa, fruto del trabajo de todos los sectores involucrados, todos los actores forman parte de la ley desde su vigencia (Provincia, municipios, organizaciones no gubernamentales, sectores estatales, privados, universidades), todos debieran involucrarse para dar como fruto un gran marco de planificación en toda la Provincia (Diputado Andrés Omar Martín-PJ, abril, 2006).

También es controversial el tratamiento preferencial que inicialmente se le da a la iniciativa privada a través del reconocimiento de emprendedores como pioneros que tendrán bajo su costo el desarrollo de un área o zona de secano en las que en principio no dispone de agua y sabiendo que ella es del dominio público de la provincia. “Pero, ¿qué se entendía por “emprendedor” en el despacho de abril de 2006? (...) el emprendedor es el que decide dónde lotear, no decide el Estado, esto es lo grave de este proyecto, no hay orientación ni planificación por parte del Estado, y esto creo que es fundamental y no existe en el proyecto. El emprendedor hasta ejecuta redes de agua o redes en la vía pública que nadie puede tocar y más aún, ni siquiera puede beneficiar gratuitamente a futuros vecinos o emprendimientos y los emprendedores tienen derecho a recibir beneficios patrimoniales de la Municipalidad prestadora de servicios. El resultado es que vamos a estar en manos de los emprendedores y creo que no corresponde, por lo menos en mi concepción política. ¿Dónde queda la autoridad de aplicación y el poder de policía?”, se pregunta el legislador.

Veo una buena intención, pero no creo que esta ley plagada de buena fe solucione los graves problemas, no sé si es útil para los tiempos actuales donde el lucro, la iniciativa privada, el afán comercial prevalece sobre la planificación estatal (Diputado Fernando Armagnague-UCR, abril, 2006).

El argumento que se utiliza es la necesidad de promover inversiones en infraestructura y no se reconoce intencionalidad comercial con el agua.

A partir de las críticas aparecidas en diarios, radios, en televisión, en comunicados de prensa y en editoriales referidas a los peligros que ciertas concentraciones de capital financiero obtuvieran ventajas en algún tipo de negocio inmobiliario futuro, se han elaborado artículos que cumplan con los objetivos y el sentido que la ley tiene, con los valores jurídicos que le sirven de fundamento e impedir el uso oportunista de sus disposiciones. Es bastante común, que los emprendedores e interesados logren de los cuerpos municipales alguna modificación, para flexibilizar las exigencias, que con buen criterio ha establecido la norma. La única manera de evitar el peligro es imponiendo una mayoría muy severa para todos los casos en que se pretenda excepciones a los principios establecidos en la ley. En el artículo que hemos propuesto exigimos para cualquier modificación una mayoría de cuatro quintas partes: sobre diez, serían ocho votos. Asimismo, también incorporamos artículos destinados a preservar algunos principios fundamentales que están protegidos por esta ley y antes por la propia

Constitución, como es el caso del principio de inherencia del agua a la tierra (Diputado Alberto Serú García-UNIR, abril, 2006).

La figura del “emprendedor” fue una cuestión muy controversial que ponía en dudas el carácter estatal de la nueva política y entraba en colisión con la concepción de la Ley de Aguas que pareciera que todos los legisladores se proponían preservar (5). Lo cierto es que este tema desaparece del despacho de abril de 2009, lo que no significa que algunos sectores, tanto públicos como privados sigan pensando en la necesidad de encontrar un espacio para que los “emprendedores” reaparezcan como impulsores del crecimiento económico provincial.

Esta ley es trascendente, por la importancia que le da al Estado, pero en su resorte con la actividad privada, porque es bueno que la actividad privada esté inserta, pero no es menos bueno que sea la cabeza política la que conduce esto, que quien tenga que conducir en términos ejecutivos, tiene que ser propuesto por el gobernador y con acuerdo del Senado, porque las responsabilidades políticas que se derivan de la aplicación de esta ley, son trascendentes a los fines del crecimiento y futuro de esta Provincia (Diputado Raúl Vicchi UCR, abril 2009).

8. El Sector Académico y Científico-técnico

En cuanto a la relevancia de los aportes académicos y científicos no aparece con un valor significativo en abril de 2006, cuando se debate el despacho. Es más, pareciera que los legisladores toman de sorpresa a los grupos interesados en el desarrollo legislativo del tema. Incluso, por comentarios de los propios diputados el despacho aparecía como incompleto. Decía al respecto el Diputado Guillermo Carmona: “Sin desconocer la importancia de este trabajo, me parece que le falta un golpe de cocción, que hay elementos y definiciones que pueden mejorar la redacción...” (Diputado Guillermo Carmona-PJ, abril de 2006).

Sin embargo, la sanción de 2006 obra como un disparador para el decidido involucramiento del Sector académico y científico en la revisión completa del proyecto que a partir de allí tendrán una relevancia inusual. En consecuencia, cuando en abril de 2009 vuelve a tratarse el proyecto, la mirada de los diputados sobre dicho sector adquiere un peso destacado, incluso porque el mismo Ejecutivo también le generó un importante espacio de trabajo y colaboración institucional.

Hoy es la ley posible en Mendoza, producto de una secuencia de hechos que implican la convicción de un sistema donde la participación de las organizaciones sociales y las instituciones científicas sirve de soporte al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo en la construcción de la sociedad. Ratifico que la democracia implica un proceso de desarrollo que avance en la idea de buscar apoyo en el ámbito científico y técnico de la Provincia y en esto nos pueden nutrir las universidades. Los legisladores nos ocupamos de los temas, pero no tenemos el conocimiento científico necesario y debemos poseer la sabiduría de saber que no sabemos, para recurrir a quien tiene el conocimiento (Diputado Ricardo Miguel Puga-PIM, abril 2009).

Y agrega el mismo Diputado:

Creo que este paradigma, en el cual la búsqueda del camino científico y la opinión de aquellos que no tienen la capacidad de representar, debe ser uno de los mecanismos que debemos utilizar habitualmente, en éste y en otros temas. Cuando uno ve en el mundo que las universidades prestan toda la colaboración en el diseño y en el desarrollo industrial de grandes actividades empresarias o del Estado, deberíamos tomar el conocimiento de las universidades que muchas veces muere en el ámbito de la universidad misma y no logramos generar los espacios de contención de este conocimiento para desarrollarlo en el ámbito del Poder Legislativo o en las tareas del Poder Ejecutivo (Diputado Ricardo Miguel Puga-PIM, 2009).

Tal fue el rol que adquirió el sector científico y universitario como así también el de ONG's que el despacho pasó desde el Senado donde se decía

Se podrá invitar a los sectores científicos y universitarios y a ONG de la Provincia" a la revisión en Diputados donde se decidió que "deben integrar este consejo porque va a establecer un plan estratégico y declarativo, de dónde van a surgir las premisas de trabajo para los planes de Ordenamiento Territorial, provinciales, municipales, sectoriales y regionales (Diputado Carlos O. Blanco-PJ, abril, 2009).

Es decir estos sectores ya aparecían como actores activos y formalmente reconocidos en la nueva estructura institucional y se pensaba en un Consejo con funcionarios políticos y representantes de las instituciones científicas, técnicas y académicas. "No pusimos la cantidad de representantes, de manera que se equilibrara la balanza de las decisiones..." (Diputado Carlos O. Blanco-PJ, abril, 2009).

9. Participación social y Auditoría Externa

Uno de los soportes centrales del sistema de ordenamiento territorial es el control que entrecruzan las organizaciones sociales y el sector académico y científico. Por su parte la Auditoría Externa es realizada por universidades e institutos de investigación especializados y un trabajo de participación social, es el corazón de esta ley. Sin esos instrumentos no habrá ordenamiento territorial a futuro. Con la participación y la auditoría externa, aparte de la auditoría legislativa que ya existe, y de los Concejos Deliberantes, nos aseguramos que hayan controles cruzados y retroalimentación en este proceso y por eso los planes tienen plazo y el plan estratégico tiene retroalimentación cada 5 años porque con el avance tecnológico y social que existe quizás dentro de 5 años hayan muchos factores que hoy no se contemplan. Además, la Dirección General de Catastro ofreció como órgano de desarrollo del sistema de información territorial, poner a disposición de la autoridad de aplicación toda la información registrada, que también va a tener que ordenar, mejorar o cambiar de acuerdo a las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.

Existe muy bien elaborado por parte de la Secretaría de Ambiente, un trabajo de auditoría externa cruzada y un trabajo de participación social, en la redacción de los instrumentos que es el corazón de esta ley (...) con la participación y la auditoría externa que va a existir, aparte de la auditoría legislativa que ya existe, de la Legislatura Provincial y de los Concejos

Deliberantes, nos aseguramos que hayan controles cruzados y retroalimentación en este proceso y por eso los planes tienen un plazo y el plan estratégico tiene retroalimentación cada 5 años por lo menos, porque en el avance tecnológico y social que existe en la humanidad, quizás dentro de 5 años hayan muchos factores que hoy no se contemplan (Diputado Carlos O. Blanco-PJ, abril 2009).

No obstante la ciudadanía y su participación en instancias como las audiencias públicas sólo han tenido la posibilidad de ser parte de escenarios formales porque sus demandas y los mecanismos que garantizan la información y la participación social no aparecen en los proyectos.

La información y las publicaciones que deben estar en una página web, que debe tener acceso gratuito para todos los que quieran consultarla. Todos tenemos derecho de saber qué se está haciendo con el territorio, en lo económico, en la agricultura, en lo social, en la vivienda y en todas las áreas que abarca la ley. Se habla también de la consulta pública y de cómo va a ser su modalidad, se propuso la alternativa que esté en el decreto reglamentario, pero dijimos pongamos claramente las cosas en la ley porque luego surgen las suspicacias (Diputada Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe, 2009).

10. Tutela y protección de áreas o zonas

El proyecto incluye en esta última revisión la tutela y protección de la propiedad de los glaciares y el ambiente periglacial para preservarlos como reserva estratégica para la recarga de la cuenca hidrográfica. “Hicimos un inciso muy importante para las generaciones futuras, porque la provincia cuenta con estos almacenes de agua que nos permite hacer reservas estratégicas para la agricultura y también para la recarga de la cuenca hidrográfica” (Diputada Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe, abril 2009). Pero además se busca “la recuperación de áreas o zonas deprimidas aprovechando su potencialidades endógenas y el arraigo de sus pobladores en condiciones adecuadas de vida, reduciendo las desigualdades territoriales” (Diputada Nidia Martini-PJ, abril 2009).

11. El financiamiento del Sistema

No será posible capacitar, asistir técnicamente a los municipios y a los equipos técnicos del gobierno, incorporar nuevas tecnologías y establecer todos los planes que se pretenden, si no están los fondos.

Sobre el financiamiento del sistema vemos la decisión política del gobierno de garantizarlo: se prevé un presupuesto mínimo para poder llevarlo a la práctica y también se hace referencia a la necesidad de contar con un fondo de afectación específica, que surgirá de una retención sobre el Impuesto Inmobiliario e Ingresos Brutos del 1% de las coparticipaciones municipales. Hago moción para incorporar un artículo donde se autorice al Poder Ejecutivo a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias a los efectos del cumplimiento de la ley (Diputado Juan Antonio Gantus-PJ, 2009).

Hubo alguna discusión, porque cada municipio va a tener que crear una pequeña agencia de ordenamiento que pueda llevar adelante este proceso de ordenamiento territorial municipal, hay municipios pequeños que no lo tienen y no lo pueden pagar. Algunos opinan que sea proporcional al porcentaje de coparticipación municipal, otros que deben ser inversos para que el que más tiene menos reciba y el que menos tiene más reciba (Diputada Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe, 2009).

Es indispensable que los organismos creados estén dotados de la mayor transparencia y no caigamos en la burocratización y la mezquindad, entorpeciendo la gestión y el desarrollo de las políticas públicas. Comparto lo expresado por el diputado Blanco para modificar la Ley de Loteos, van a tener que darse una serie de leyes que sean consecuentes con esta Ley de Ordenamiento Territorial y tenemos un tema pendiente con la Ley de Catastro; la regularización dominial, es otro de los temas importantes y espero que pronto esta Legislatura de respuesta a esos temas y que el crecimiento económico y democrático de la Provincia no queden en letra muerta (Diputada Gabriela Cecilia Sánchez-FVPC, 2009).

Todo lo demás habla de medidas económicas tributarias, de inversión y del régimen de penalidades. Las multas, las moras, las sanciones, las responsabilidades compartidas, qué le va a pasar al funcionario que no haga lo que debe hacer, cuáles va a ser las multas a aquellos que produzcan un daño ambiental, denuncias administrativas (...) (Diputada Amalia Monserrat- Presidenta Comisión-ConFe, 2009).

12. Información confusa y mal intencionada

En el debate de abril de 2006 el proceso legislativo estuvo marcado por “malas intenciones y mentiras”; los colegios profesionales y las universidades trabajaron con proyectos que no coincidían con los contenidos del despacho oficial.

Quiero resaltar la forma de actuar de quienes desde su tarea en la Cámara, hicieron opinar equivocadamente a los medios de difusión, a colegios profesionales y universidades, entregándoles con mala intención proyectos que no tenían nada que ver o despachos viejos, cuando aún se seguía trabajando. Lo han hecho con mala intención, aunque ahora pongan cara de “pelotudos”, porque se hizo para confundir y equivocar a organismos serios. Es fundamental que seamos capaces de resistir las mentiras que se han dicho y que lamentablemente durante más de un año y medio tuvimos que soportar (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).

(...) el Estado no se priva de sus funciones indelegables, que ejerce a través del Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas como autoridad de aplicación y tampoco violenta leyes fundamentales de la Provincia, como la Ley del Agua y ningún principio constitucional. Respeto el principio de inherencia del agua a la tierra y fomenta la participación ciudadana con la integración al Consejo Provincial del Ordenamiento y Planificación Territorial y a través de las Leyes del Medio Ambiente que esclarece la participación de los ciudadanos en audiencias públicas. Otra crítica que hemos recibido es que había improvisación porque se podría llegar a tener lotes de 50 m en un fraccionamiento. Se establece cuando se refiere a los pequeños emprendimientos, que no superan los 5.000 m², que no pueden haber más de siete lotes o siete propiedades individuales, vale decir, estamos hablando de 710 ó 708 m. Finalmente, la ley respeta los estándares ambientales en lo que hace a los servicios públicos, espacios verdes y a las áreas de servicios y no violenta el Código Civil, porque solamente restringe y limita el

derecho a disponer libremente de la propiedad siempre que sea en beneficio general y tendiendo al bien común. Restringe y previene los riesgos antrópicos y de catástrofe naturales científicamente evaluados (Diputada Adriana Emilce Canal, miembro informante-PD, abril 2006).

No obstante, se reconocen las críticas en diarios, radios y en televisión, sobre los peligros que ciertas concentraciones de capital financiero pudieran presionar y obtener disposiciones que pudieran darle ventaja en negocios inmobiliarios, en la medida que los emprendedores logren modificaciones o flexibilizar exigencias de la ley.

Muchas veces lo urgente supera lo importante y se resuelven exclusivamente los problemas de coyuntura, demasiados preocupados por ella. Por eso bienvenida la actitud de la Cámara, que se sobrepone a las críticas y a las injurias hacia algunos legisladores, procurando llevar caudal electoral a su molino. Inclusive hoy un empleado le ha faltado el respeto a la Cámara al sostener que hay legisladores que han caído en el delito para promover la ley. Le pido al Presidente, que inicie sumario, porque acá estamos poniendo la cara para aprobar una ley que durante 18 años no ha sido sancionada por el temor al qué dirán (Diputado Ricardo Puga-UNIR, abril 2006).

13. Tensiones entre las Cámaras Legislativas

Los avances y retrocesos en el diseño de la política de ordenamiento territorial –entre 2006 y 2009- también generaron algunas tensiones entre ambas cámaras, a lo que quizás debiera agregarse las actitudes muy firmes y terminantes del sector universitario y de ciencia y técnica, especialmente cuando solicitaron lisa y llanamente el envío al archivo del proyecto que en abril de 2006 dio media sanción Diputados. Incluso se puede observar durante los debates, desconfianza y competencia en el modo de trabajar el proyecto legislativo. Esto último se hizo mucho más evidente durante el tratamiento en abril de 2009 por diputados. Además, no obstante el “Informe científico multidisciplinario e interinstitucional” disponible y el trabajo realizado por el Senado sobre esa base, la Comisión de Ambiente de Diputados trabajó tres meses buscando mejorar la media sanción que venía de la otra cámara afirmando que tenía problemas de forma y de fondo. Su presidenta señala que habían quedado muchos técnicos, expertos y especialistas que desean ser escuchados, aún después del Informe científico y del trámite en el Senado. Y agrega que en el expediente no hay antecedentes por escrito y firmados y que quieren que todo quede registrado: le están diciendo a los senadores que han trabajado con escasa competencia. La frágil relación entre ambas cámaras también fue atribuida a la mala comunicación, la difusión de noticias mal intencionadas e interesadas que sembró desconfianza y hostilidad entre los legisladores que ya venía desde 2006. Dos intervenciones ya sobre el final del tratamiento del proyecto en 2009 permiten confirmar las tensiones y conflictos existentes:

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; 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, mejorando la legislación que oportunamente enviara la Cámara de Diputados de la Provincia al Senado, y que se archivó... no hubiéramos perdido 3 años para tener la Ley. Creo que no primó la inteligencia sino la mentira de medios de difusión que con argumentos que no existían en la ley, impidieron el tratamiento oportuno (Diputado Ricardo Miguel Puga-PIM, abril 2009).

Otro Diputado agregaba en la misma sesión:

Tampoco quiero tocar al Senado, porque tiene el derecho de hacer lo que quiera con una ley, puede mandarla al Archivo y 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, la misma configuración y hasta la salvedad que hago acá la hice en esa oportunidad, porque se da exactamente la misma situación y no hay forma de resolverla de otra manera, pero alguien en ese momento dejó deslizarse sugestivamente que ahí existía una batalla campal entre distintos grupos de poder. En el juego de esos distintos grupos de poder, se los voy a decir con números, en la Capital de Mendoza hay 12.000 personas más viviendo en el piedemonte sin cloacas, sin gas, sin agua, en la más paupérrima de las miserias (Diputado Raúl Vicchi-UCR, 2009).

Reflexiones provisionales

Los diarios de sesiones analizados confirman que el tratamiento del proyecto no fue una tarea simple, a pesar que en ambas oportunidades los diputados terminaron dándole aprobación por unanimidad a los despachos respectivos. Siempre hubo diferencias de criterios y cuestiones político-ideológicas en pugna pero, en 2009 fueron algo más complejas ya que a los puntos de vista de los legisladores se sumó la propuesta de la Universidad que obviamente no era neutra y la presencia de un Ejecutivo más activo.

También es cierto que la unanimidad de abril de 2006 se concretó bajo dudas explícitas sobre si había que dar sanción al despacho; mientras que en abril de 2009 se reconoce que ha salido por unanimidad porque de a poco y con muchas consultas se logró una ley con gran consenso. No obstante, la unanimidad nunca fue un "acuerdo pleno o absoluto" porque siempre persistieron tensiones y desacuerdos acallados en el recinto. Además, en la sesión de 2009 la presencia de la Secretaría de Ambiente, del Departamento General de Irrigación y de los colegios de Arquitectos y de Agrimensores fue decisiva para concretar modificaciones y alternativas que cambiaron definitivamente el despacho.

Sin duda la sanción definitiva no fue óptima y se logró lo mejor que se pudo acordar, en un escenario donde finalmente el Ejecutivo incidió en una orientación general que resolvía potenciales problemas entre los actores y especialmente con los municipios. Pero porqué comenzaron las tensiones y conflictos progresivos en la etapa de implementación. En primer lugar porque el proceso de la política no siempre tuvo un “liderazgo situacional inteligente y sólido”. En segundo lugar porque la variabilidad en la política es irremediable, al tener escenarios, actores e interés cambiantes. Entonces la implementación se desajusta rápidamente con el diseño normativo. Es el “talón de Aquiles” de la política: su dinámica compleja, conflictiva e incierta. En tercer lugar, hay cambios conceptuales significativos en el nivel de las ideas y de las concepciones teóricas entre la instancia de la formulación del componente normativo de la política y la implementación de la misma: cambiaron los actores, los escenarios, los valores y los intereses.

Los factores que parecen afectar la relación entre el diseño y la implementación de la política en estudio aparecen frecuentemente en la voz de los legisladores: a) la especificidad irrepetible de los contextos en los que se diseña e implementa una política; b) la complejidad normativa, los niveles de conflictividad y el horizonte de incertidumbre que provocan frecuentes avances y retrocesos en la relación entre diseño e implementación; c) la alta “discrecionalidad burocrática” o el grado de flexibilidad que ejercen los administradores públicos al tomar decisiones; y d) la ambigüedad en metas y objetivos que mantienen la tensión sobre el sistema de reglas dentro de la organización y cómo se perciben las demandas.

Aunque se ha intentado identificar a los núcleos problemáticos más significativos que mantienen conexión entre el elemento normativo de la política de ordenamiento territorial y lo que realmente se está implementando, sólo abordaremos algunas experiencias, limitados por la evidencia empírica disponible:

a) Adoptar una clase de ley Marco para legislar sobre el ordenamiento territorial ha sido una situación de alta complejidad para diseñar el sistema normativo que ella supone. Lo cierto es que se la identificó como ley Marco pero no se continuó con el criterio clasificatorio para precisar qué leyes de desarrollo se necesitarían (6).

b) El formato de “Ley Marco” y pensar a la norma “como un proceso”, “como una política de estado” y “una función pública” son características que configuran el núcleo de definiciones procedimentales que satisfacen tecnocráticamente pero que quitaba energía para abordar directa y plenamente el desarrollo y ejecución de la política de ordenamiento territorial en cuanto a sus contenidos. Si alguien preguntara si estas conceptualizaciones ayudaron a garantizar la implementación y a comprender el sentido y alcance de la política para todos los actores

institucionales y socio-políticos, quizás debiéramos decir que da densidad formal a la norma pero no mejora ni garantiza su operatividad.

c) Aunque el discurso legislativo siempre fue favorable a lograr una relación de equilibrio entre la Provincia y los municipios, tanto en instancias del diseño como en etapas posteriores de la implementación aparecieron diferencias que confirmaban la desconfianza de los municipios sobre las decisiones del Ejecutivo Provincial que en la práctica trataba de acortar la autonomía y/o descentralización que le demandaban.

d) Aunque en materia de autoridad de aplicación se hicieron grandes esfuerzos en cuanto a innovaciones institucionales, lo cierto es que durante la implementación y paulatinamente fue reapareciendo el viejo formato jerárquico y burocrático del estado provincial, especialmente en cuanto al funcionamiento de la Agencia.

e) Si bien la participación del sector académico, científico y técnico tuvo etapas de relieve, tanto en la de diseño como en las primeras de la implementación, los cambios de autoridades en la Secretaría de Ambiente y luego en el Ministerio de Tierras, generaron tensiones que retrajeron la actividad de numerosos equipos de este sector. La norma les generó espacios de representación pero con débil capacidad de incidencia y decisión.

f) Sin duda la participación ciudadana y de las organizaciones sociales fue mucho más intermitente. Incluso el momento más crítico en relación con estos actores sociales fue cuando se realizó la Audiencia Pública en la que debía ponerse a consideración el proyecto de ley provincial de ordenamiento territorial. La percepción fue que el Ministerio no encontró la forma de operativizar esta actividad tan delicada y las organizaciones sociales tuvieron la seguridad que no fueron escuchadas, con lo cual el proyecto que finalmente llegó a la Legislatura en mayo de 2014 no tuvo impronta ciudadana.

g) El sistema de financiamiento tuvo una resolución normativa que pareció óptima, e incluso rápidamente se puso en marcha el proceso de recaudación de los aportes previstos; sin embargo y a pesar de la disponibilidad de recursos, el desacuerdo de cómo manejarlos y quién debía hacerlo, los inmovilizó sin que llegaran a destino o se les cambiara el destino.

h) El tratamiento del proyecto, especialmente en la instancia de abril de 2006 estuvo marcado por un manejo irregular, confuso y mal intencionado del despacho oficial que generó reclamos en el propio recinto y hasta pedidos de sanciones disciplinarias para funcionarios legislativos.

i) El lapso entre 2006 y 2009 también mostró de manera explícita tensiones entre el Senado y Diputados. La frágil relación entre ambas cámaras fue atribuida a la mala comunicación, la difusión de noticias mal intencionadas e interesadas que sembró desconfianza y hostilidad entre los

legisladores. Finalmente, se atribuyó al Senado la responsabilidad por haber demorado casi tres años la sanción definitiva de la nueva ley.

Notas

- (1) Proyecto bianual 2013/15 06/F334 SeCTyP-UNCuyo. Mendoza, 2016.
- (2) Si se identifican los hitos urbanísticos más importantes en 445 años de historia, no se encuentran más de cinco: la fundación original de la Provincia, la división de terrenos en damero en el año 1561, el sistema de riego y el control aluvional que habían hecho los huarpes y adoptaron como propios quienes fundaron la Provincia, la relocalización de la Provincia después del terremoto de 1861, la fundación de los departamentos y la llegada del ferrocarril en 1884 y la última planificación urbanística que es de principios de 1900, con Emilio Civit y el Parque General San Martín. Los políticos de la Provincia de todo el siglo XX no tuvieron la visión de Emilio Civit y la decisión de asumir las críticas sobre el gasto en arbolitos que él no iba a ver y que de hecho no vio, pero que los que hoy vivimos disfrutamos, sabiendo que el Parque General San Martín cambia el clima de la ciudad. Sólo hubo buenas intenciones y crecimiento desordenado. (Diputado Carlos O. Blanco, miembro informante –PJ, abril 2006).
- (3) Para algunos diputados, entre ellos Miguel Serrano-UCR, el despacho que se estaba aprobando en abril de 2006 era “muy genérico y ambiguo”. Se ha trabajado sin datos, sin diagnósticos, sin el mapeo de la Provincia y en general sin información de los ejecutivos, provincial y municipal. El proceso legislativo se ha invertido; la primera iniciativa del Ejecutivo debiera haber sido el Plan Estratégico de Desarrollo para que la Legislatura lo analizara, modificara y aprobara. Tampoco el proyecto presenta objetivos ni metas claras para el ordenamiento del uso del suelo, porque no tenemos todos los datos disponibles. El dictamen es el mejor que podríamos haber sacado en base a lo que teníamos, pero no podemos dejar de decir que quienes deberían haber trabajado no lo han hecho.
- (4) El rescate de ideas y cuestionamientos durante el debate legislativo se ha trabajado sobre la base de las dos sesiones de Diputados en abril de 2006 y 2009.
- (5) La nueva ley no debe afectar el principio de inherencia del agua a la tierra y tiene que seguir sosteniéndose con plena vigencia. Hay que evitar el riesgo de modificar criterios que están establecidos en la ley de Aguas que es patrimonio histórico, cultural, institucional de los mendocinos (Diputado Guillermo Carmona-PJ, abril 2009).
- (6) Este tema lo hemos desarrollado con mayor extensión en dos trabajos anteriores. (1987) “El problema de la clasificación de las leyes frente a una futura reforma constitucional” Revista El

Derecho n° 6880. 9/12/87 y en (1988) “La Producción Legislativa: un análisis empírico” Serie Extensión n° 2 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (Coord.) (1993) *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2000). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México/Miguel Ángel Porrúa.
- CUETO, Walter; GIUNTA, María Luisa (1988). La Producción Legislativa: un análisis empírico. *Serie Extensión n° 2*. Mendoza. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.
- GOBIERNO DE MENDOZA- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE (2010). Fortalecimiento institucional para el diseño del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza. Mendoza.
- GOBIERNO DE MENDOZA (2011). *Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza 2030*. Seminario. Universidad Tecnológica Nacional. Mendoza.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE MENDOZA. Diario de Sesiones. 165° Periodo Legislativo Anual Extraordinario. 22ª Reunión: 20ª Sesión de tablas. Expte. 31.599 s/Ley de Uso del Suelo. 5 de abril de 2006.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE MENDOZA. Diario de Sesiones. 168° Periodo Legislativo Anual” Periodo Extraordinario 24ª. Reunión — 23ª Sesión de Tablas- “*Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*”. 29 de abril de 2009.
- PEÑA, Víctor (2011). Implementar en la complejidad: la transparencia y el combate a la corrupción en el Ecuador después de la Constitución de 2008.
- PEÑA, Víctor (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. En Revista Electrónica *Encrucijada*. UNAM. México.
- PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A. [1973] (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.Fondo de Cultura Económica.
- SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONNE (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.