



PreALAS Patagonia
VI Foro Sur - Sur
7-8-9 de mayo . El Calafate /2014

Ordenar y Planificar el Territorio en Estados Fragmentados:

Un análisis sobre las capacidades de la administración pública para implementar la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza.

Lic. Matías Dalla Torre.¹

Cuenta de correo: mesa1prealasiunpa@gmail.com

RESUMEN/ABSTRACT

En este trabajo, se propone un aporte a aquellos estudios referidos a las políticas territoriales y a los problemas de coordinación en las políticas públicas. El objetivo central es analizar las capacidades administrativas e institucionales del poder ejecutivo provincial, en el marco de implementación de la ley de ordenamiento territorial. Se parte del supuesto de que la provincia de Mendoza se encuentra institucionalizando la planificación del territorio pero sin un funcionamiento articulado de sus estructuras gubernamentales, prevaleciendo una organización de tipo sectorial y fragmentada.

Palabras Claves: *Ordenamiento Territorial, Capacidad Estatal, Articulación y Coordinación de Políticas Públicas.*

¹ Dalla Torre Matías Agustín D.N.I 28.816.276. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. E-mail: matiasdallatorre@hotmail.com; Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial. Universidad Nacional de Cuyo. Becario CONICET Mendoza, Argentina

1) Introducción

Las profundas transformaciones territoriales de las últimas décadas en la Provincia de Mendoza: la expansión urbana descontrolada y hacia zonas de valor agrícola o paisajístico, la proliferación de urbanizaciones cerradas, la sobreexplotación del recurso hídrico en una provincia caracterizada por su aridez, la inequidad en el acceso a las infraestructuras y equipamientos, etc., dan cuenta sin ningún tipo de vacilación de la necesidad de incrementar los mecanismos de planificación, control y regulación sobre el territorio. Si los usos y las actividades sobre el territorio son determinados por las propias dinámicas del sistema, sin intervención de ningún tipo, se llega a ordenamientos espontáneos que pueden resultar nocivos para la calidad de vida de grandes sectores de la población.

Es en este contexto en el cuál la provincia inicia un proceso técnico político de planificación territorial, inédito en la Argentina, con la sanción en 2009 de la ley de Ordenamiento Territorial (OT) y posteriormente con el diseño e implementación de un plan de (OT) para Mendoza. El proceso incluyó el desarrollo de talleres participativos y la elaboración de diagnósticos territoriales que sirvieron de soporte e insumo para la sanción de la ley 8051 de (OT) en el 2009. La etapa posterior estuvo signada por los intentos de implementación de la respectiva ley hasta el momento actual en el cuál el poder ejecutivo ha logrado someter a procesos de audiencia pública una versión preliminar del plan de Ordenamiento Territorial.

Para ordenar el territorio de manera sustentable y con equidad territorial, presupuestos básicos de la Ley 8051, se requiere el desarrollo de capacidades institucionales propias de un Estado en el cual sus políticas se encuentran estructuradas de manera complementaria y sus acciones en el territorio articuladas en función de un plan. Sin embargo, la complementariedad y articulación de políticas puede verse seriamente limitada si la estructura gubernamental se encuentra organizada sectorialmente, sin instancias de coordinación, y con intervenciones

fragmentadas entre las unidades de gestión. En base a esta premisa, el trabajo realiza un análisis sobre las capacidades institucionales de las principales unidades de gestión territorial y con competencias específicas en la implementación de la ley 8051 y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.²

El trabajo se estructura en dos principales secciones. En la primera parte se conceptualiza brevemente el Ordenamiento Territorial y el significado e importancia para la provincia de Mendoza. La segunda parte analiza las capacidades Estatales en materia de gestión territorial, analizando la estructura del Poder Ejecutivo Provincial y a los organismos específicamente creados para el desarrollo del proceso. El trabajo finaliza, a modo de conclusión, con un breve resumen de los principales resultados alcanzados durante el desarrollo del trabajo.

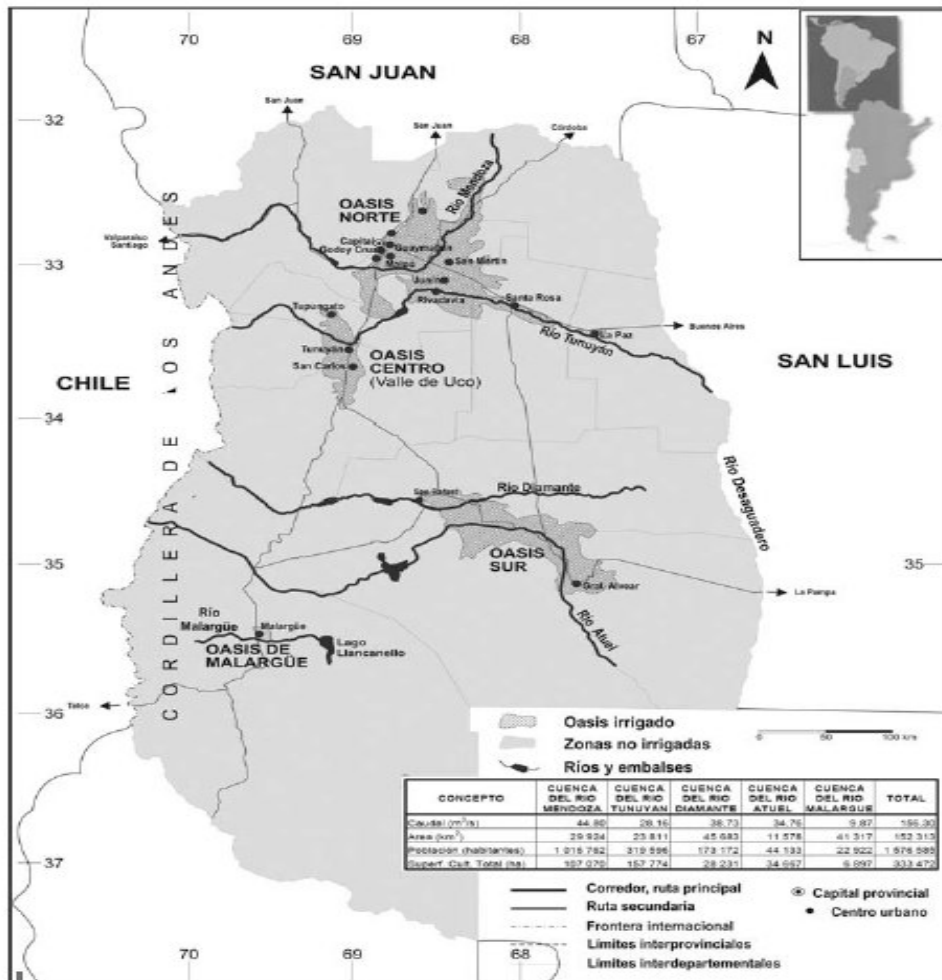
2) El Ordenamiento Territorial. Importancia y significado para Mendoza.

El clima semiárido de Mendoza ha determinado la concentración de la población y sus actividades en los oasis de riego. El recurso agua es el factor estructurante del territorio dando como resultado que el 96% de la superficie provincial no se encuentra irrigada y la densidad en estas áreas es muy baja. La disponibilidad de agua depende de las nieves invernales y es deshielo estival de, principalmente, cuatro ríos importantes: Mendoza, Tunuyán, Diamante y Atuel. 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. (Fig. N° 1). En cada uno de ellos, no sólo se produce la mayor concentración demográfica, sino también de actividades económicas e inversiones. (Dalla Torre M., Beron N., y Miranda Gassul, 2011.)

² Como referencia de este trabajo se toma el Diagnóstico del Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional. Elaborado por el proyecto de Investigación y desarrollo (PID I08-2009 Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable) coordinado por la Mgter. Mirta Marre junto a un equipo de investigación en el cuál el autor de esta ponencia formó parte del mismo.

Si bien desde un punto de vista la Provincia de Mendoza mantiene una posición periférica con respecto a Buenos Aires ya que se encuentra a 1.000 km de distancia y con un modelo de producción centralizado en la vitivinicultura totalmente diferenciado del modelo hegemónico y estratégico de la pampa húmeda ganadera de la república Argentina (Montaña, 2007). Por otro lado, la provincia tiene una posición estratégica en el corredor bioceánico que conecta el Atlántico y el Pacífico desde Brasil al puerto de Valparaíso en Chile. Es una ciudad intermedia que ha venido en constante crecimiento, han aumentado los problemas característicos de las grandes metrópolis que se hacen presentes en el área urbana 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. (Dalla Torre M., Beron N., y Miranda Gassul, 2011.)

Fig. N° 1 Oasis y zonas no irrigadas en Mendoza



Fuente: E. Montaña, 2007, pp. 282.

Estas características naturales y socioeconómicas imponen socialmente la necesidad de regular los usos del suelo en un contexto en el cual los patrones de rentabilidad impulsan las grandes transformaciones en el territorio. La creciente oferta de urbanizaciones cerradas, el alza en el precio de los lotes terrenos que han convertido fértiles zonas agrícola en nichos del mercado inmobiliario, la urbanización descontrolada, las debilidades en los marcos regulatorios y la escasa capacidad de

control por parte del Estado, han generado enormes inequidades sociales propias de un territorio fragmentado y segregado socialmente.

El ordenamiento territorial se presenta como un instrumento técnico político con capacidad para planificar en forma equilibrada y sustentable el uso del suelo y sus actividades, garantizando la distribución equitativa de los servicios e infraestructuras, evitando la creciente concentración de actividades a fin de propulsar un modelo de desarrollo sustentable con equilibrio territorial y cohesión social.

Mediante un largo y complejo proceso de participación ciudadana y democrática, la Provincia de Mendoza sanciona la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y usos del suelo. En ella, se establece como objetivo central establecer el Ordenamiento como política de Estado, para lo cual es central contar con un Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). El PPOT organiza de manera participativa y sustentable las diferentes actividades y usos del suelo, procurando el desarrollo territorial equitativo y sostenible conciliando el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente. En la elaboración del PPOT participaron en talleres y audiencias públicas, representantes de todos los sectores (municipios, instituciones, cámaras empresarias, universidades, científicos, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Para la implementación del PPOT, la provincia deberá generar las condiciones institucionales que permitan el desarrollo de una gestión del territorio sistémica e integral de las políticas sectoriales y con la capacidad de romper inercias que caracteriza a los entes territoriales en la actualidad. Estas cuestiones remiten directamente al tema de las *capacidades Estatales* para la implementación de una política pública, tema que se desarrolla en el siguiente apartado.

3) Las capacidades Estatales en materia de gestión territorial.

Para los fines de este trabajo, consideramos a la capacidad estatal como las facultades o aptitudes con las que cuentan los entes gubernamentales para alcanzar sus objetivos. Para J. Bertranuo (2014), la capacidad estatal consiste en un conjunto de elementos o componentes que hacen a la capacidad a saber: recursos humanos disponibles, competencias legales y legitimidad, recursos económicos, recursos organizacionales y de acción interorganizacional, etc.³

De esta definición solo se desprenden como elementos de la capacidad del estado atributos de tipo administrativos o institucionales, pero se debe tener presente que la capacidad estatal también refiere a aspectos netamente políticos (dimensión política de la capacidad estatal) sobre la capacidad de los entes gubernamentales para imponer sus decisiones sobre el mapa de actores que interactúan en los parámetros de determinada política pública. Las limitaciones de este trabajo se manifiestan expresamente en la imposibilidad de abordar la dimensión política de las capacidades del Estado provincial para implementar el PPOT.

Puestas al descubierto estas consideraciones, el primer paso será analizar desde una dimensión institucional las capacidades estatales del poder ejecutivo provincial para implementar el PPOT para posteriormente ampliar el análisis de las capacidades sobre los entes centrales creados específicamente para la

³ Por su parte, para Martínez Nogueira (2013), las capacidades poseen los siguientes atributos: no son estáticas; son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; son susceptibles de debilitamiento o destrucción; no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales; y f) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos (p. 7)

implementación de la ley 8051: la Agencia Provincial de O.T y el Consejo Provincial de O.T.

3.1 Las capacidades de implementación del PPOT en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial

La provincia de Mendoza cuenta con una estructura administrativa y de gestión fuertemente centralizada en la figura del gobernador de la Provincia. En este sentido, la administración y la gestión del territorio se encuentran determinada, en gran parte, por la visión y objetivos políticos que se imparten desde el poder ejecutivo a los distintos organismos con incidencia en el territorio. Desde el punto de vista normativo e institucional toda la estructura del Poder Ejecutivo se encuentra centralizada en la figura del Gobernador.

“Estas capacidades conferidas a la figura del Gobernador determinan una estructura centralista de la Administración pública Provincial, en la cual Ministros y Secretarías responden directamente al Poder Ejecutivo. Gobernación es la estructura con capacidad para determinar objetivos políticos y de gestión, por lo tanto, las actuaciones sobre el territorio están subordinadas al estilo y tipo de liderazgo de quien detenta la figura de Gobernador de la Provincia.”

A pesar de esta centralidad, emanada de la normativa, la realidad territorial e institucional de la provincia está signada por la superposición de competencias entre los organismos nacionales, provinciales y municipales, configurando a la inercia en la gestión del territorio como conflicto central en el mismo.⁴ Esta situación señala la ausencia de objetivos centrales de referencia a los cuales todas las unidades gubernamentales tiendan a converger. Si es posible identificar objetivos y acciones superpuestas dentro de las propia estructura ministerial del Poder Ejecutivo, al

⁴ El plan estratégico de Mendoza (PEDM2030) identificó como problema estratégico de la provincia de Mendoza la inercia de la gestión del territorio y su falta de capacidad para generar políticas integrales

considerar los municipios o el accionar de los organismos descentralizados y de los entes Reguladores de la provincia, la situación se torna más compleja aún⁵.

El poder ejecutivo provincial está organizado sectorialmente mediante unidades ministeriales las cuales intervienen territorialmente de manera sectorial y de forma desarticulada, denotando serias limitaciones para afrontar los conflictos actuales. Por su parte, la competencia Municipal y de los organismos descentralizados o desconcentrados hacen imperiosa la necesidad de que tales estructuras adopten espacios para complementar y articular sus acciones.

La diversidad de competencias y normativas en el territorio exigen, para la efectiva implementación del PPOT, generar estrategias y pautas de coordinación entre los diversos organismos con competencias territoriales. Dada la estructura Institucional actual, se torna incierta la implementación del PPOT en estructuras fragmentadas y descoordinadas como las actuales.

⁵ . Como organismos autárquicos podemos mencionar, dada su incidencia en el territorio, al Departamento General de Irrigación, ente con doble autarquía financiera e institucional, organismo de vital importancia en una provincia que se estructura a partir de sus limitaciones en el acceso al agua con competencias constitucionales en materia de poder de policía y administración del agua. Por su parte, el instituto provincial de la vivienda como ente autárquicos cuya finalidad de otorgar soluciones a las demandas habitacionales y los entes creados por los procesos de privatización de servicios públicos de la década del noventa se conformaron el Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS) y el Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE)

Fig. N° 2 Áreas y subunidades con competencias territoriales en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.

Estructuras Administrativas de Poder Ejecutivo	Área específica del Ministerio o secretaría	Competencia Territorial	Función Territorial
Ministerio de Trabajo	Dirección de Asuntos Municipales	Proyectar, proponer, coordinar y ejecutar acciones o políticas tendientes al desarrollo de micro regiones y al desarrollo sustentable del interior de la provincia.	Planificación - Ejecución
Ministerio de Seguridad	Subsecretaría de Seguridad	Ejecución de programas preventivos de reducción desastres naturales y antrópicos. Dir. Seguridad vial y Defensa Civil.	Planificación -Ejecución
Ministerio de Hacienda y Finanzas	Dirección Catastro	Ejerce el Poder de policía inmobiliario catastral. Participa en las formulación política de uso de suelo y O.T	Control - Planificación
	Unidad Financiamiento Internacional	Administra programas financiados por fuentes nacionales e internacionales. (PROSAP Y PROMEBA)	Administración - Control
	RENTAS	Formula, recauda y fiscaliza gravámenes tributarios.	Control – Juez de códigos fiscales y leyes
Ministerio de Agroindustria y Tecnología	Subsecretaría Industria y Tecnología	Dirección de desarrollo y promoción Económica. Políticas que fomenten el desarrollo de parques industriales y tecnológicos.	Planificación - Ejecución
	Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentos	Dirección de Agricultura familiar y Desarrollo Rural Estrategias de desarrollo rural a pequeños productores y obreros rurales. En un marco de equidad social y sustentabilidad.	Planificación – Organización – Ejecución
Ministerio Desarrollo Social y DDHH	Sub. Desarrollo Social y Comunidad	Promueve el desarrollo socioeconómico mediante la formulación de políticas de promoción del empleo.	Planificación - Ejecución
	Dir. de Abordaje Territorial en Emergencia	Atiende la emergencia social y humana desde un abordaje integral activando las capacidades territoriales.	Planificación - Ejecución
	Dir. de Economía Social y Asociatividad	Promover la economía social favoreciendo la integración, revalorizando el territorio y las economías regionales.	Planificación -Ejecución
Ministerio de Turismo	Subs. De Desarrollo Turístico	Planificar la actividad en base a un ordenamiento sostenido de la oferta y demanda turística.	Planificación
	Direc. De Planificación, innovación y prospectiva Turística	Participar en la gestión de la infraestructura pública, con actual o potencial uso turístico	
Ministerio de Infraestructura y Energía	Dirección Provincial de Vialidad	Conservación y construcción de toda obra vial provincial y en concordancia con la Política de Ordenamiento.	Planificación - Ejecución y Control
	Departamento General de Irrigación	Programar, proyectar y construir obras viales, de arte e hidráulicas.	Planificación - Ejecución
	Instituto Provincial de la Vivienda.	Diseño e implementación de las políticas referidas a la construcción y mejoramiento de viviendas.	Planificación - Ejecución
	EPAS	Ejercer facultades de supervisión, del funcionamiento de las empresas concesionarias de servicios públicos.	Control

Ministerio de Cultura	Dir. de Patrimonio Cultural y Museos	Preservar y registrar el patrimonio cultural de la Provincia	<i>Ejecución</i>
	Dirección de Desarrollo Cultural	Planificar, organizar, ejecutar actividades y culturales en todo el territorio provincial. Afianzar la identidad cultural como pueblo	<i>Ejecución - Planificación</i>
Secretaría Coordinación de Gabinete		Coordinación entre los diferentes Ministerios y Secretarías, que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Poder Ejecutivo	<i>Planificación - Organización - Coordinación</i>
Secretaría General Legal y Técnica Gobernación		Elevar los informes de control de gestión al Gobernador de la Provincia. Diseñar e implementar los instrumentos para el monitoreo de los objetivos propuestos por el Poder Ejecutivo	<i>Control de Gestión</i>
Secretaría de Ambiente y Des. Sustentable	Agencia Provincial de O.T	Promover la formulación, ejecución y ejecución de Programas para el O.T	<i>Planifica - Ejecuta</i>
	CEPOT	Propone directivas e instrucciones, aprueba dictámenes e informes sobre Ordenamiento Territorial	<i>Órgano consultor y asesor</i>
Secretaría de Deportes	Dir. de Promoción y Desarrollo Deportivo	Promover planes de iniciación y práctica deportiva, para la integración social y mejoramiento de la calidad de vida	<i>Planificación - Ejecución</i>
Secretaría de Transporte	Dirección de planeación y obras	Regular el tránsito vehicular ordinario se y armonizará con el ordenamiento vial del transporte.	<i>Planificación - Control</i>
	Dirección de Relaciones Institucionales	Coordinación interadministrativa, con autoridades de vialidad, tránsito, seguridad vial, sanitaria ambiental y planificación territorial	
Dirección General de Escuela	Dir. de Prog. de la Expansión y Cobertura del Sistema Educativo	Diseño y Desarrollo de Estudios Prospectivos de las condiciones de expansión y cobertura de todos los niveles y modalidades del sistema educativo	<i>Planificación</i>
	Dirección Planeamiento de la Infraestructura Escolar	Junto con la Subsecretaría de Infraestructura Educativa del Ministerio de Infraestructura se definen las obras públicas en materia educativa	

Fuente: Modelo Territorial Actual. Subsistema Político Institucional. Elaborado por el proyecto de Investigación y desarrollo (PID I08-2009 Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable

Si bien la normativa establece claramente las competencias territoriales específicas de cada área ministerial, no existen instancias de coordinación y articulación entre cada una de las subunidades administrativas que desempeñan tareas de ejecución, control o planificación. El déficit en la coordinación en la administración pública es de larga data sin embargo, se han expandido en las últimas décadas producto de la ausencia de una visión integradora y de mecanismos de evaluación en la gestión pública. El plan estratégico de Mendoza (PEDM2030) identificó como problema estratégico de la provincia de Mendoza la inercia de la gestión del territorio y su falta de capacidad para generar políticas integrales.

La ausencia de una gestión integral sobre el territorio produce intervenciones públicas fragmentarias y parciales frente a problemas de naturaleza multidimensional y multicausales. Las consecuencias territoriales son diversas; falta de coherencia de la acción pública, ineficiencia de las intervenciones en el territorio, superposición de acciones, retroalimentación de nichos organizacionales que cristalizan y aprovechan la fragmentación, entre otras.

Para finalizar, se concluye que la estructura del Poder ejecutivo Provincial, en cuanto a capacidades o recursos organizacionales y de acción interorganizacional, requiere diseños organizacionales que permitan vincular, coordinar y articular sus intervenciones en el territorio a fin de romper con la inercia en la gestión territorial. . La intervención gubernamental en el territorio es fragmentada y sectorial frente a problemas que son multicausales. Alcanzar una gestión integral del territorio implica que cada unidad, o estructura administrativa con competencia en el territorio, incorpore en sus objetivos estratégicos institucionales los lineamientos emanados del plan provincial de Ordenamiento Territorial. Al incorporar objetivos territoriales, cada unidad administrativa adoptará procedimientos y acciones específicas a fin de lograr la consecución de los objetivos territoriales planificados.

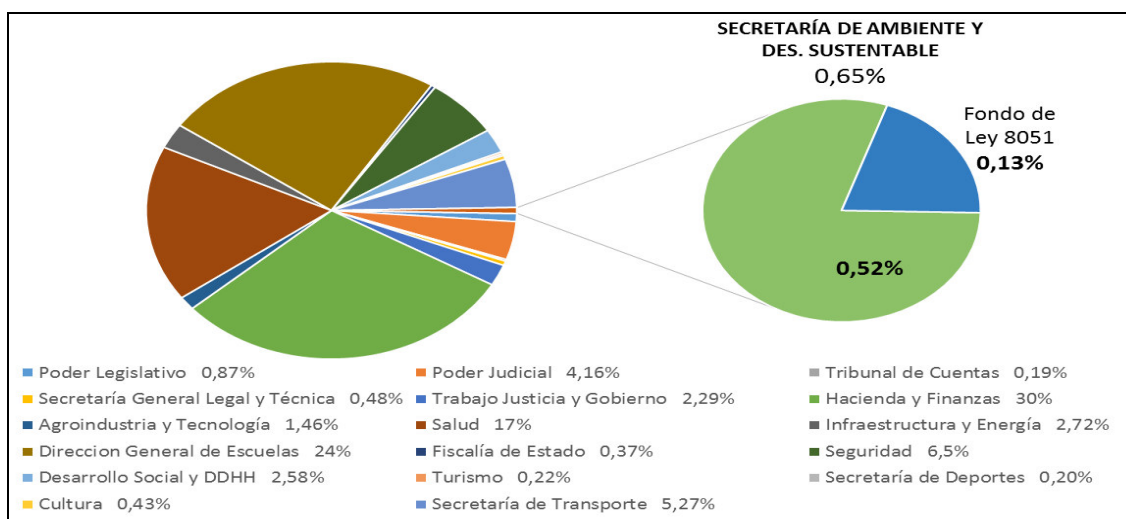
3.2 La Capacidad Presupuestaria para el Ordenamiento Territorial.

El tema de las capacidades financieras para implementar el plan de Ordenamiento Territorial de la provincia es el tema a considerar en este apartado. Del análisis de la distribución presupuestaria del 2013 en la provincia de Mendoza, se evidencia ciertas disparidades en cuanto a su distribución. Conocer algunos aspectos de la asignación presupuestaria por jurisdicción puede otorgar ciertos parámetros, si bien superficiales, sobre las capacidades técnicas y humanas de cada organismo para cumplir con éxito sus intervenciones en el territorio (Fig. N° 3).

Como autoridad de aplicación de la Ley N°8051, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)⁶ de la Provincia debe contar con los recursos presupuestarios para fortalecer sus capacidades técnicas de planificación, control y manejo de la información territorial. Sin embargo, la asignación presupuestaria hacia la SAyDS representa solo el 0,641 % del Gasto Público Provincial por Jurisdicción sin amortización de deuda, es decir \$ 163.547.709.

Por su parte, la ley de O.T 8051 crea un fondo de afectación especial destinado al fortalecimiento institucional de aquellos organismos con incidencia directa en O.T (\$ 26 millones, distribuido en \$ 8 millones para la administración de la Agencia Provincial de O.T y personal técnico de la SAyDS asignado a OT, y \$ 18 millones a distribuirse hacia los Municipios). El fondo representa el 0,13 % del total asignado a la de la SAyDS. (Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional.PID I08-2009 Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable)

Fig. N° 3: Distribución del GPP CORRIENTE por jurisdicción. Mendoza. 2013.



Fuente: Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional. Elaborado por el proyecto de Investigación y desarrollo (PID I08-2009 Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable)

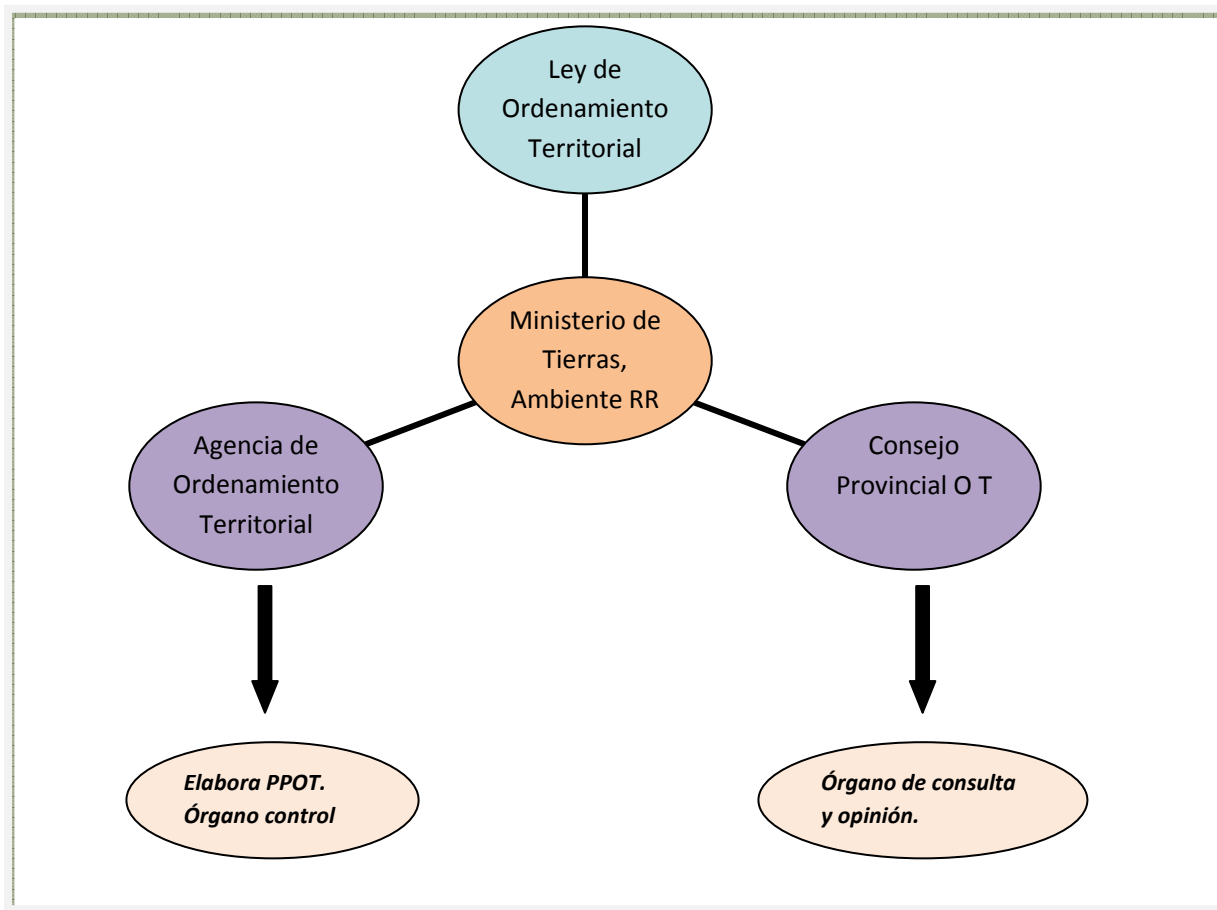
⁶ A fines del 2013, el gobierno de la Provincia a fin de fortalecer la gestión elevó al rango de Ministerio todas las secretarías. En este sentido, la secretaría de ambiente pasó a denominarse como Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

3.3 La capacidad Estatal de la Agencia Provincial de O.T (APOT) y el Consejo de O.T (CPOT)

La ley de Ordenamiento Territorial crea dos Organismos con competencias específicas para la formulación e implementación del plan Provincial de Ordenamiento Territorial en el seno de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, hoy Ministerio de Tierras y Recursos Naturales. Por un lado, se creó la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial e integrada por un comité ejecutivo compuesto por un presidente y seis vocales. Sus principales funciones se centralizan en la elaboración del plan y control del proceso.

El otro organismo que surge de la Ley es el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, como órgano consultivo del proceso y presidido por el Ministro de Tierras y Recursos Naturales. Está integrado por representantes de los organismos Ministeriales del poder ejecutivo, organismos descentralizados, municipios y representantes de la sociedad civil. Su misión principal es impulsar acciones necesarias para la organización territorial de la provincia, emitir opinión y dictámenes a organismo públicos provinciales y municipales sobre los procedimientos de planificación establecidos y los planes de O.T elaborados por la Agencias Provincial de O.T y los planes Municipales de O.T (PMOT).(Fig. N° 4)

Fig. N° 4: Articulación entre la Agencia Provincial de OT y el Consejo de O.T



Fuente: Dalla Torre M, en base a la ley N° 8051

El proceso de O.T requiere un funcionamiento coordinado entre ambos organismos. En cuanto a la Agencia de O.T, es indudable que se trata de una estructura a la cual se le ha asignado una enorme cantidad de funciones regulatorias y de control sobre el proceso de Ordenamiento Territorial. Su función es central en la elaboración de los planes de O.T y su implementación, función que requerirá del organismo la capacidad para el establecimiento y definición de procedimientos a aplicar en distintos organismos del Poder Ejecutivo y en los gobiernos Municipales.

La APOT fue diseñada para cumplir una gran cantidad de funciones, competencias y objetivos, sin embargo su jerarquía institucional es limitada. Esto lo advierte puntualmente el diagnóstico institucional del proceso de O.T:

“Como se advierte, la magnitud de las competencias de la Agencia es enorme, la jerarquía institucional relativa o débil y su gestión debe enmarcarse en una Administración Pública totalmente fragmentada, con una cultura de aislamiento y falta de comunicación profundas y enraizadas.” (Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional. PP 35)

Por otro lado, la Agencia debe coordinar las acciones con el Consejo de O.T a fin de elaborar el plan de Ordenamiento y de que logre implementarse. Sin embargo, las debilidades de la Agencia vuelven a resultar notorias nuevamente:

Su jerarquía político institucional equivale a la de una Dirección dentro de cualquier Ministerio o Secretaría de Estado, lo que la convierte en un par en relación a los Organismos del Poder Ejecutivo que integran el CPOT, a los que tiene que recurrir en forma continua para obtener información y articular acciones que le permitan cumplir su función de “apoyar la formulación y ejecución de los Planes de OT” Por otra parte, según tiene responsabilidad específica para “promover el fortalecimiento del ordenamiento territorial municipal” (Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional. PP 34)

Es decir una vez finalizada la elaboración del plan, el mismo establece acciones de control, evaluación y funciones de asesoría técnica a la APOT en todo el proceso. Por su parte, el plan establece acciones para organismos del Poder Ejecutivo y Municipios sobre los cuales el poder de la agencia es limitado y relativo debiéndose imponer sobre las voluntades de órganos con los cuales no tiene incidencia.

Si bien se reconoce que la Agencia puede fortalecerse en el tiempo, hoy no cuenta con las capacidades estatales para generar una gestión integral y articulada en

la cual la planificación y las acciones sobre el territorio se realicen de manera consensuada y participativa entre las distintas estructuras operantes en el territorio. En el marco de una administración organizada sectorialmente, con impactos aislados y fragmentados sobre el territorio y sin espacios de articulación institucionalizados, es necesario una estructura fuerte con altas capacidades y competencias sobre el territorio de forma similar a lo que es en la provincia el Departamento General de Irrigación. Este es un organismo autárquico con rango constitucional que detenta el poder de policía de aguas, entendido este como la potestad de vigilancia sobre el recurso hídrico superficial y de aguas subterráneas, con el objeto de preservar la salud pública y promover el bienestar común de los habitantes de Mendoza.

La agencia de O.T debe desarrollar las competencias y capacidades apuntando a transformarse en un organismo supremo que detente el poder de Policía en lo referente al territorio. De lo contrario estas debilidades institucionales, pueden generar una brecha insoslayable entre lo planificado en el diseño de la política Territorial y su implementación.

4 . Conclusiones

A lo largo del trabajo se indagó acerca de las capacidades estatales para implementar el proceso de Ordenamiento Territorial en toda la provincia de Mendoza. Las principales conclusiones pueden reunirse en los siguientes puntos señalados:

- Las características climáticas y socioeconómicas de la provincia imponen la necesidad de regular los usos del suelo en un contexto en el cual los patrones de rentabilidad impulsan las grandes transformaciones en el territorio. El O.T se presenta como un instrumento idóneo, sustentado en el fortalecimiento democrático, para el desarrollo sustentable de la Provincia.

- El poder ejecutivo provincial está organizado sectorialmente mediante unidades ministeriales las cuales intervienen territorialmente de manera fragmentada y de forma desarticulada, denotando serias limitaciones para afrontar los conflictos actuales. Para la efectiva implementación de la ley de O.T Y los planes de O.T, se deberán diseñar estrategias congruentes con una gestión integral del territorio. Dada la estructura Institucional actual, se torna incierta la efectividad en la implementación del PPOT en estructuras fragmentadas y descoordinadas como las actuales.
- En cuanto al análisis de las capacidades de los órganos específicos creados para direccionar el proceso de Ordenamiento Territorial, tanto la Agencia Provincial de O.T como el Consejo de O.T evidencian un incipiente institucionalidad la cuál determina que sus capacidades estatales son limitadas, por el momento, para encarar la conducción del proceso y para convertirse en los órganos supremos y de referencia en las disposiciones sobre el Territorio.

5. Bibliografía

-Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. N° 8051/2009. Artículo N° 10, inciso c). Disponible en www.mendoza.gov.ar

-Acuña C. (2010). *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros (2010). En: Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina, pp. 9-13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Proyecto Modernización del Estado. Disponible en: <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=274>. [Accedido el 30 de Julio de 2013].

-**Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky** (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, mimeo.

-**Bertranou, Julián** (2013), “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 4, enero-junio 2013, UNLa, Lanús, Argentina.

- **Bertranou, Julián** (2013), “ **Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual**” En: SEPTIMO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA MENDOZA, 18,19 Y 20 DE SETIEMBRE DE 2013.

-Dalla Torre M., Beron N., y Miranda Gassul, (2011.). La gestión del suelo urbano en el marco de la normativa territorial de la provincia de Mendoza, argentina. En primer congreso de Mercado de suelo urbano, crisis y perspectivas. Buenos Aires, Argentina. Universidad General Sarmiento

- Furlana M. (2012). Innovaciones socio-institucionales para el ordenamiento y desarrollo territorial de la provincia de Mendoza. (Tesis de maestría inédita). Universidad Nacional General Sarmiento

- Gudiño, M. (2010). *Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de Ordenamiento Territorial*. En: *Scripta Nova* REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Vol. XIV, núm. 331 (25), pp. 1-14. Universidad de Barcelona.

-Gudiño, M. (2010). Desafío Municipal: Ordenamiento y Desarrollo Territorial. . En Actas del Foro Regional Redmuni 2010 Cuyo “*Políticas Públicas para el Desarrollo*”,pp. 1- 29.Mendoza: *programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Cuyo, Subsecretaría de Gestión Pública de la Provincia de Mendoza, Secretaría de la Gestión Pública de la Nación*.

- Massiris A (2006).*Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial. Realidad y desafíos*. (1ª ed.), pp. 252. Posadas, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC
- Montaña E. (2007). Identidad regional y construcción del territorio en Mendoza (Argentina): memorias y olvidos estratégicos. En: *Identidad regional y construcción del territorio en(En Línea) Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* , 277-297. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12636206> . (Accedido el 18/03/2014).
- Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional (2013). Proyecto de Investigación y desarrollo (PID I08-2009 Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Cuyo.