

# Ejemplo de ordenamiento territorial rural en el departamento Tupungato, Mendoza, Argentina<sup>1</sup>

## Example of rural land management in the department Tupungato, Mendoza, Argentina

*Liliana Elsa Fernández\**, *Roberto Daniel Pizzolato\*\**

[lfernandez@idr.org.ar](mailto:lfernandez@idr.org.ar) - [dpizzolato@laconsulta.inta.gob.ar](mailto:dpizzolato@laconsulta.inta.gob.ar)

\* Instituto de Desarrollo Rural (IDR), \*\*Agencia de Extensión Rural La Consulta (INTA), Mendoza, Argentina

### Resumen

La presente comunicación tiene como finalidad exponer los avances del trabajo de planificación que viene desarrollando el equipo interdisciplinario e interinstitucional constituido por el IDR-INTA y Municipalidad de Tupungato, en el departamento homónimo. La metodología utilizada en el mismo se fundamenta y se ajusta a las directrices de la Ley Provincial N° 8051/09 de Ordenamiento Territorial de Mendoza, junto a otras técnicas específicas del ámbito rural que se encuentran en periodo de experimentación y adecuación para posteriormente ser replicadas en otros territorios. Desde el inicio del proyecto en 2011 se ha trabajado en la búsqueda y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, en la elaboración de metodologías, y en la construcción del Diagnóstico Territorial Rural. Asimismo, desde fines de ese año se inició el proceso de consulta a la comunidad a través de los talleres participativos, para conocer y sumar la rica información que los habitantes brindan por contar con la experiencia vivida. En la actualidad, el proyecto está finalizando con la definición de lineamientos prospectivos y acciones estratégicas.

**Palabras claves:** ordenamiento territorial, rural, participación

### Abstract

This paper aims to highlight the progress of the planning being done by the interdisciplinary and interagency team consisting of IDR -INTA and Municipality of Tupungato, in the homonymous department. The methodology is based on the same and follows the guidelines of the Provincial Law No. 8051/09 Land Use of Mendoza, along with other specific techniques in rural areas that are in period of experimentation and adaptation to later be replicated in other territories. Since the project's inception in 2011 we have worked in search and analysis of quantitative and qualitative data, methodology development, and construction of the Rural Territorial diagnosis. Also, since the end of that year the process of community consultation was initiated through participatory workshops, to learn and add the rich information that people give for having the experience. Currently, the project is finalized to the definition of prospective guidelines and strategic actions.

**Keywords:** land management, rural, participation

<sup>1</sup> Este trabajo es producto del Convenio Interinstitucional firmado por la Municipalidad de Tupungato, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA-, el Instituto de Desarrollo Rural –IDR- y la Secretaría de Ambiente, para elaborar el Proyecto Bases para el Ordenamiento Territorial del Departamento Tupungato.

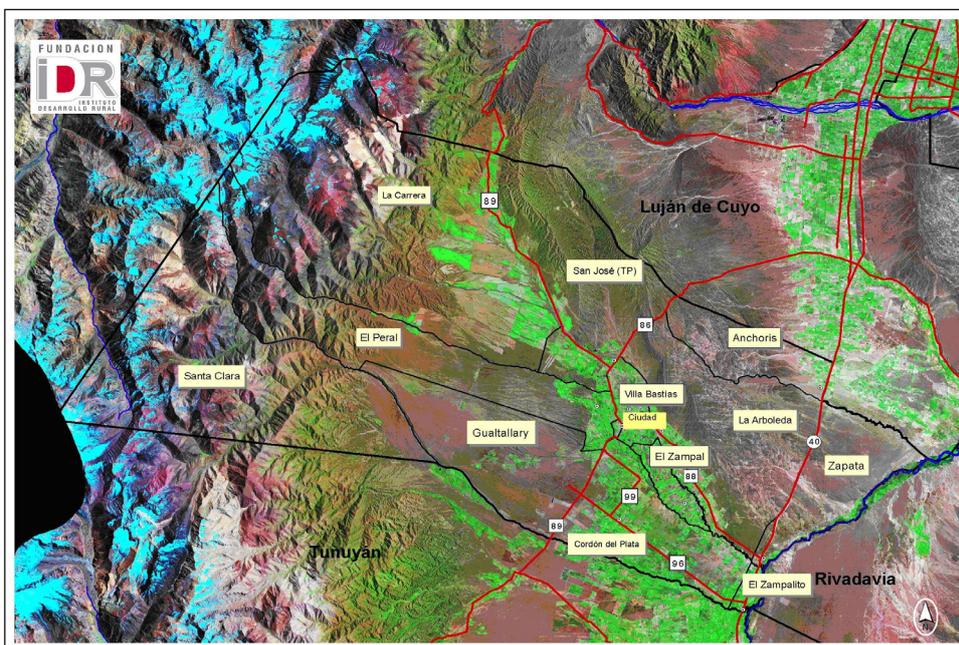
## Introducción

En la provincia de Mendoza a partir de la sanción de la Ley N° 8051 en mayo de 2009, todos los municipios quedan obligados a realizar los planes de ordenamiento territorial<sup>2</sup>. En ese contexto, surge el Proyecto piloto interinstitucional de Ordenamiento Territorial de Tupungato, en donde la Municipalidad es objeto y sujeto de la construcción de uno de los instrumentos que la Ley exige realizar.

El departamento de Tupungato se ubica en el centro oeste de la provincia de Mendoza, integrando la región conocida como Valle de Uco. Posee una superficie de 2.485 Km<sup>2</sup> y donde su Ciudad capital se encuentra a una altitud de 1.050 metros sobre el nivel del mar.

La población según datos del Censo Nacional de Población (INDEC 2010) alcanza a 32.524 habitantes siendo la densidad poblacional de 13 habitantes /km<sup>2</sup>. La distribución irregular de la misma se fundamenta al observar en la figura siguiente (Fig. N°1) la geografía del territorio tupungatino, con amplias zonas montañosas al oeste acompañada por escasos y dispersos residentes, mientras que en la zona de los valles la población se encuentra concentrada.

**Fig. N° 1: Unidades administrativas del Departamento Tupungato**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Área de Desarrollo Territorial - IDR.

<sup>2</sup> Ley N° 8051/09: Anexo 1, Definiciones- a) Ordenamiento territorial: expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental e instrumento de planificación y gestión. Es de carácter transversal y afecta las normas de carácter básico o general y todas aquellas que tienen que ver con el funcionamiento y administración del territorio, siendo sus principios básicos la coordinación y subordinación de las políticas sectoriales, destinada a configurar, en el corto, mediano y largo plazo la organización y uso del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y necesidades de la población y los objetivos de desarrollo sustentables, como principio rector.

### Objetivos

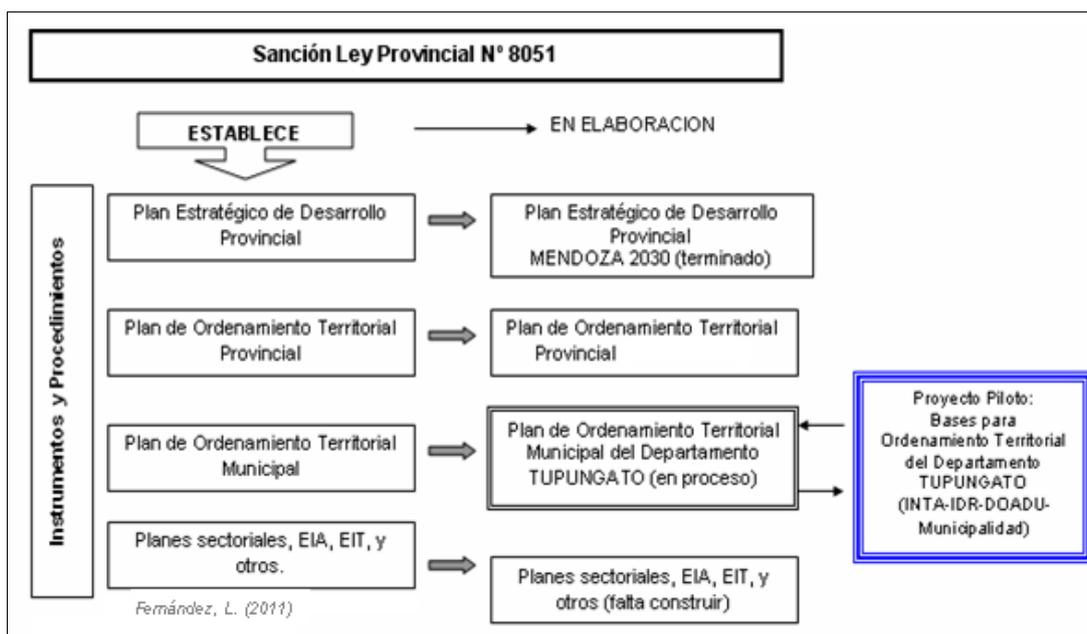
La presente comunicación tiene como finalidad exponer la experiencia del trabajo de ordenamiento territorial que viene desarrollando el equipo técnico interdisciplinario e interinstitucional constituido por el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) - INTA y la Municipalidad de Tupungato.

El proyecto propone adquirir el conocimiento territorial suficiente para lograr la comprensión del funcionamiento del Sistema Territorial con especial atención al *ámbito rural* indagando a sus causales e incorporando las percepciones de los actores mediante la participación local. Para ello, busca la generación de información, indicadores y metodologías de análisis territorial como base para el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Asimismo, procura la capacitación de técnicos y funcionarios municipales en la temática.

### Metodología utilizada

La metodología utilizada se ajusta fundamentalmente a lo establecido por el Artículo 16° de la Ley Provincial N° 8051/09 de Ordenamiento Territorial, a lo cual se añaden otras técnicas específicas del ámbito rural que se encuentran en periodo de experimentación, adecuación y evaluación. En la figura N°2 a continuación, se pueden apreciar en el sector izquierdo de la cuadro, los instrumentos y los procedimientos que exige la Ley, y a la derecha, se ve el estado de avance en la construcción de los mismos, según las diversas escalas de incumbencia territorial.

Fig. N° 2: Esquema del marco normativo aplicado



Fuente: Fernández, Liliana sobre la base de la Ley 8051/09 de la Provincia de Mendoza.

## Desarrollo

### - Lo conceptual

En primer lugar, se debe hacer mención al concepto de *territorio*, siendo un “*espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se da la relación permanente entre los procesos sociales, económicos y ambientales*” (Ley 8051, 2009, p.38) y que en este caso, persigue la concepción del desarrollo sostenible y sustentable.

Y para acercarse a lo *rural*, es preciso mencionar que la Real Academia Española, determina dos acepciones: “1) Adj. Pertenciente o relativa a *la vida del campo y a sus labores*; 2) Adj. *Inculto, tosco, apegado a cosas lugareñas. Evidentemente, y sobre todo esta última, apunta a una idea de desvalorización acerca de lo rural, cuestión que ha sido modificado y corregido por la RAE a pedido de la comunidad. En efecto, históricamente, lo rural ha sido definido de manera estricta por su estrecha relación con la actividad agropecuaria. Asimismo, ese encasillamiento ha derivado en una dialéctica conceptual, citando a lo rural como sinónimo de atraso, marginación, pobreza y como un área residual de lo urbano; mientras que lo urbano hace referencia a lo opuesto, es decir, a lo moderno, al desarrollo, a la prosperidad y a la oportunidad. La Comisión Europea lo define también por la presencia de funciones específicas, algunas de las cuales son vitales para la sociedad: “el mundo rural es indispensable para el equilibrio ecológico y se ha convertido en un lugar de acogida privilegiado para el descanso y el recreo”. (IDR, 2014, p.12-3.)*

Otras apreciaciones sobre este concepto, que buscan redefinirlo y comprenderlo en su esencia, tal como menciona Jacques Chonchol: “*Me impresiona mucho lo rural. Y sin duda, más que pensar en la economía de producción, en el medio ambiente, en el mercado...pensar hoy en lo rural, es identificar el lugar donde las personas viven, y ese sitio, es el “territorio rural”(…) Hay que rescatar los valores y las experiencias que hacen a la identidad rural (…)*(Chonchol, 2014,p. 10). A su vez, Manuel Otero hace referencia a que “*Lo rural fue durante muchos años ofuscado por un sector urbano considerado moderno, siendo lo rural lo atrasado. Eso no se puede aceptar más. Es hora de reconocer que lo rural representa una contribución estratégica para el desarrollo de las Américas. Hoy lo rural debe reconocerse como un espacio de vida* (IICA, 2013).

Mientras que la normativa provincial lo define como: “*Espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no sólo para la producción agraria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales. Se deberá tener*

*en cuenta el diferente funcionamiento y problema de las áreas rurales que se encuentran en torno a las ciudades más grandes de aquellas zonas rurales alejadas, definiendo códigos rurales para su gestión y mejor desarrollo". (Ley 8051, 2009, p.10)*

La experiencia de Tupungato se cimienta sobre sus fuertes características de territorio rural, cuestión que le agrega complejidad al estudio y se comprende como una de las finalidades del ordenamiento territorial: *"un proceso holístico que se plasma en un territorio-espacio-tiempo e involucra factores naturales y humanos, los fines pueden ser muchos"* (IDR, 2014, p. 40). Entre ellos como menciona Gómez Orea (2002): reducir la elevada concentración de población, recursos y oportunidades de desarrollo; mejorar la localización de las actividades económicas, como la agricultura, ganadería, industria, energía, etc.; localizar los asentamientos poblacionales con sus correspondientes áreas de cobertura de los servicios y equipamientos; delimitar las zonas con riesgos naturales y de protección de flora y fauna; reducir la degradación natural del territorio; fortalecer la competitividad de regiones aprovechando las potencialidades y reduciendo las desventajas; priorizar la relación armónica entre la sociedad y la naturaleza en la interrelación entre lo intersectorial y lo interjurisdiccional; ordenar las zonas rurales con sus correspondientes actividades agropecuarias, forestales, turísticas, etc.; alentar las inversiones respetando las características ambientales y priorizando la equidad social; disminuir las desigualdades sociales y económicas.

El ordenamiento territorial en las zonas rurales se justifica al comprender e identificar:

- a) *desequilibrios territoriales, tanto en lo urbano como en lo rural, con excesivo o espontáneo crecimiento de las actividades y procesos dispuestos en cualquier sitio, genera problemas que son muy difíciles de resolver;*
- b) *los impactos ecológicos y paisajísticos debidos a la localización incompatible con el medio. La gestión ambiental es intrínseca e indisociable al ordenamiento territorial, ya que constituye un elemento preventivo de aquella: la mala localización de una actividad nociva para el medio sólo admite medidas correctivas muy costosas, difíciles y muy poco eficaces. La gestión ambiental tiene como finalidad prever y localizar las actividades después de una evaluación de los ecosistemas y paisajes, de acuerdo con la Estrategia Mundial para la Conservación. Esto permite que la compatibilidad de un territorio sea aceptado controlando la forma en que se ejerce: los procesos de producción, las materias primas que utiliza, los residuos que produce y su destino, etc.;*
- c) *el despilfarro de recursos naturales, tanto por la sobreexplotación como por la falta de actividad. La falta de población que explote y cuide los recursos naturales, supone la degradación de éstos. La sub-explotación de recursos naturales es una causa típica de impactos ambientales; es el caso de aquellos ecosistemas silvopastoriles de uso múltiple, conservados y creados por el hombre a través de la adaptación del bosque primigenio y*

*domesticación del arbolado, de los aterrazamientos y otros paisajes producidos por el agricultor. A lo que se suma la pérdida de valiosas culturas y tradiciones de gran interés que elaboraron formas de explotaciones adaptadas y particulares, que hoy forman parte del patrimonio histórico y cultural de la humanidad. Asimismo, es preciso mencionar que, tanto la “sub” como la “sobre” explotación traen aparejados los denominados pasivos ambientales o externalidades, el abandono a su propia evolución de situaciones ambientalmente indeseables, cuyas causas pueden ser naturales o artificiales, que se retroalimentan y/o magnifican, si no se interviene.*

*d) el desconocimiento de los riesgos naturales en la localización de actividades. En el territorio mendocino, marcado por las contingencias naturales y la influencia de los efectos del Cambio Ambiental Global, es imperioso contar con aquellos instrumentos para la gestión de riesgo y el manejo de emergencias. Por ello, se hace hincapié en la difusión de la información adecuada, clara y accesible a todo público, para que la socialización sea efectiva y el compromiso de actuar, sea real. (IDR, 2014, p. 44)*

El ordenamiento al ser estratégico, procura conciliar la economía de mercado con los nuevos roles del Estado, concertando acciones con las jurisdicciones territoriales. Además, es anticipativo debido a que establece escenarios alternativos de futuro como marco de referencia, es de consenso, acuerdo y compromiso entre los actores y jurisdicciones, de reflexión, de acción y, trata de convertirse en un marco de referencia para la gobernabilidad del territorio. (Roccatagliatta, 2001)

Por ello, es necesario conocer de manera integral el territorio y también identificar las nuevas tendencias de la nueva concepción de la ruralidad, como así mismo, las funciones que cumplen en la actualidad. En ese sentido, se pueden reconocer de manera general dos tipos de territorio rural: el primero de ellos, más cercano desde lo físico con las áreas urbanas, y por lo tanto con una fuerte interdependencia entre sí (agricultura periurbana) que como consecuencia de ello, sus funciones se encuentran mediatizadas por la exigencia de mercados urbanos, turismo, viviendas secundarias o definitivas, depósitos de residuos urbanos, espacios recreativos, etc.; el segundo, es el espacio rural clásico con bajas densidades de población, bajo nivel de valor agregado por unidad de superficie, baja proporción de suelo urbanizado, predominio de usos del suelo extensivos y en muchas oportunidades, con escasas alternativas de trabajo y de desarrollo para su población. En ambos casos, se trata de territorios vulnerables: el primero, expuesto a los cambios operados en las ciudades y sus demandas de espacio; y el segundo expuesto a los factores naturales, la versatilidad de los mercados y su propia tendencia a obtener productos de baja diversificación y valor agregado.

Reconociendo los enfoques de las sucesivas políticas aplicadas en los territorios rurales, se debe señalar que debido a las inconsistencias en la formulación dichas políticas públicas, que apuntan a la escasa participación de los beneficiarios y las formulaciones con sesgo tecnocrático, *de arriba hacia abajo*, fue otro de los errores de las políticas de desarrollo rural de las últimas décadas. El efecto fue que no se tomaron en cuenta suficientemente las necesidades reales y carencias que afectaban a los grupos objetivo. Además, cabe mencionar como problemas la forma *centralizada* de llevar a cabo los programas de desarrollo rural y la escasa o *deficiente coordinación interinstitucional*. A su vez que fueron incompletos, al no considerar aspectos centrales como: el funcionamiento y organización de los sistemas de producción de los campesinos y pequeños productores; las formas de organización y lógicas culturales de los campesinos y pequeños productores, las relaciones campo-ciudad y las características de la sociedad rural, el funcionamiento real de los mercados, los mecanismos de dominación y poder ejercidos sobre la producción, comercialización y las condiciones de vida de los campesinos y pequeños productores agrícolas, la necesidad de transformar el poder tradicional y fortalecer las capacidades locales, la necesidad de contar con estrategias y organismos de planificación regional y local, enlazados con las políticas nacionales de desarrollo (IDR,2014,p.20).

En función de los escasos resultados favorables alcanzados por los gobiernos, es que nace en la década del 2000, el Desarrollo Rural con enfoque Territorial que exige como requisito un tratamiento multisectorial para el desarrollo rural y revela la importancia de promover el lugar, donde la familia rural realiza sus actividades, valorizando el territorio por los atributos culturales, ambientales, sociales, institucionales y económicos. Esta propuesta de Desarrollo Rural está orientada por una visión integradora y holística, que exige la inclusión de al menos cinco componentes esenciales en la formulación de un marco de políticas rurales: a) la multidimensionalidad; b) la intertemporalidad y la intergeneracionalidad; c) la multisectorialidad; d) la articulación de una economía territorial; y e) la búsqueda de una mayor coincidencia institucional (IICA, 2000).

En función de lo expresado, el ordenamiento territorial en los territorios rurales se impone como una de las estrategias fuertes del nuevo enfoque, donde la complejización de las dinámicas precisan ser estudiadas y gestionadas con un criterio y escala nuevos.

## - La experiencia aplicada

Las etapas de trabajo previstas para el desarrollo del proyecto, se han diagramado como antes se mencionara, en función de los criterios indicados en la actual normativa, donde inicialmente, las tareas se distribuyeron y adjudicaron a cada institución según su incumbencia temática. Luego, los resultados particulares y parciales se terminaron de construir con el aporte del resto del equipo.

El proceso de ordenamiento territorial construido en Tupungato ha seguido cuatro grandes etapas: 1° acuerdos políticos-institucionales; 2° elaboración del diagnóstico territorial, subdividido en: a) análisis territorial y b) talleres participativos; 3° construcción de escenarios futuros y 4° la planificación.

A continuación se describe el desarrollo de la experiencia:

### *Primera Etapa: Acuerdos políticos-institucionales*

El Proyecto de Ordenamiento Territorial Rural incorpora para su consecución la experiencia de aquellas instituciones con notable conocimiento del funcionamiento del sistema productivo del ámbito rural como es el INTA y en ordenamiento territorial al IDR.

En efecto, la iniciativa de trabajar sobre este tema en Tupungato surge a partir de la reprogramación de los Proyectos Regionales del INTA Regional Mendoza – San Juan, por la cual se incluye al ordenamiento territorial como nuevo tema de estudio y se lo incorpora en el Proyecto Nacional INTA de área estratégica de recursos naturales, proyecto: Evaluación, uso y monitoreo de tierras y ordenamiento territorial.

A su vez, surge la demanda por asistencia técnica para trabajar en Ordenamiento Territorial rural de los Municipios del Valle de Uco (Tupungato, Tunuyán y San Carlos).

Para ello, se realizan alianzas estratégicas con el *Instituto de Desarrollo Rural*<sup>3</sup>, primera institución que comienza a trabajar en Ordenamiento Territorial Rural, tanto a nivel provincial como nacional, buscando alternativas metodológicas para el mejoramiento en este ámbito, ya que históricamente, la planificación estuvo orientada casi en exclusivo a lo urbano, dejando a la deriva lo rural y profundizando los desequilibrios en todo sentido.

<sup>3</sup> Las primeras experiencias en *Ordenamiento Territorial Rural del IDR*, surgen en el marco de una política pública denominada -Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza. 2004-. A partir de esa fecha, se inician las actividades determinadas por una serie de estrategias, entre ellas, dos hacen referencia específica a la planificación: la 10) Promover la preservación del medio ambiente; y la 11) Establecer la consolidación territorial de la zona rural. Dentro de lo realizado en esa etapa está lo siguiente:

-2004/2006. *Proyecto Piloto de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento JUNÍN (Mendoza, Argentina)*

-2006/2007. *Proyecto de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento LA PAZ (Mendoza, Argentina)*

-*Diagnóstico Socio-Económico del Departamento SANTA ROSA (Mendoza, Argentina)*; entre otros.

En esa instancia se suma entonces, el pedido concreto de la Municipalidad de Tupungato para realizar el Plan de Ordenamiento Territorial, hecho por el cual se lo selecciona como área piloto.

Luego se incorpora al proyecto, la ex Secretaria de Ambiente de la Provincia a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano –DOADU, hoy Dirección de Desarrollo Territorial – DDT, como organismo encargado de la aplicación de la Ley 8051.

Así a pesar de haberse iniciado las tareas durante el año 2010, es recién en el mes de julio de 2011, cuando efectivamente se produce la firma del convenio de cooperación y asistencia técnica entre las cuatro instituciones mencionadas.

Ya teniendo un compromiso formal, es decir, político con el proyecto, se conforma el equipo de trabajo que fue variando naturalmente con cada nueva etapa del desarrollo del proyecto. Los profesionales que han participado y los que aún participan, se enuncian en la (Fig. N°3), con la finalidad de mostrar de alguna manera, cómo se conforma el equipo interdisciplinario e interinstitucional, citando para ello el nivel académico alcanzado, el perfil profesional, la pertenencia institucional y su principal área de trabajo.

**Fig. N° 3: Equipo Técnico del POT Tupungato**

 <p>Municipalidad de Tupungato Mendoza</p>	<p>Roberto Giuliani, Director de Desarrollo Económico (Coordinador)</p> <p>Celeste Zuñer, Licenciada en Gestión Ambiental (Responsable de Ambiente y Ordenamiento Territorial)</p> <p>Ricardo Vargas Zingaretti, Arquitecto (Planificación urbana)</p> <p>Maria Eugenia Morosini, Arquitecta (Ordenamiento territorial)</p> <p>Valeria Zuñer, (Asistente técnico)</p> <p>Mariela Michelutti (Asistente técnico)</p>
 <p>Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria</p>	<p><i>AER La Consulta</i></p> <p>Daniel Pizzolato, Ingeniero Agrónomo (Coordinador)</p> <p>Mg.Sc. Ricardo Píccoli</p> <p>Pablo Potaschner, Licenciado en Economía (Asistente técnico)</p> <p>Ing. Carla Baglio</p> <p>Roberto Scherbosky, Abogado (SIPAF)</p> <p><i>AER Tupungato</i></p> <p>Federico Fuligna, Ingeniero Agrónomo</p> <p>Prof. Ítalo Asid (Asistente técnico)</p> <p><i>EEA Mendoza-Centro Regional Mendoza San Juan</i></p> <p>Rosana Vallone, Ingeniera Agrónoma (Coordinadora)</p> <p>María Eugenia Van den Bosch (Ingeniera Agrónoma y Magíster en Ordenamiento del Territorio (investigadora)</p> <p>Federico Olmedo, Ingeniero Agrónomo (Asistente técnico)</p>

	<p>Javier Vitale, Licenciado en Ciencias Políticas (Investigador)</p> <p>María Teresa Viedma Ríos (Asistente técnico)</p> <p>Julia Barrientos, Licenciada en Ciencias Sociales (investigadora)</p> <p>Leandro Cara, Licenciado en Geología (consultor)</p> <p>Adriana Bocco, Licenciada en Ciencias Sociales (consultora)</p> <p>Carina Santi, Licenciada en Ciencias Sociales (consultora)</p> <p>Belén Abeya, Licenciada en Turismo (consultora)</p>
	<p>Martín Pérez, Licenciado en Geografía y Magíster en Ordenamiento del Territorio (Coordinador)</p> <p>Liliana Fernández, Licenciada en Geografía, Ordenamiento Territorial rural (Investigadora)</p> <p>Federico Alegre, Licenciado en Geografía, Ordenamiento Territorial rural (Investigador)</p> <p>Mabel Ramírez, Técnica en cartografía, Ordenamiento Territorial rural (Asistente técnico)</p>
	<p>DOADU (Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano)</p> <p>Laura Fenoy , Ana Gibert , Natalia Fernández</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Área de Desarrollo Territorial – IDR.

### *Segunda etapa: elaboración del diagnóstico territorial*

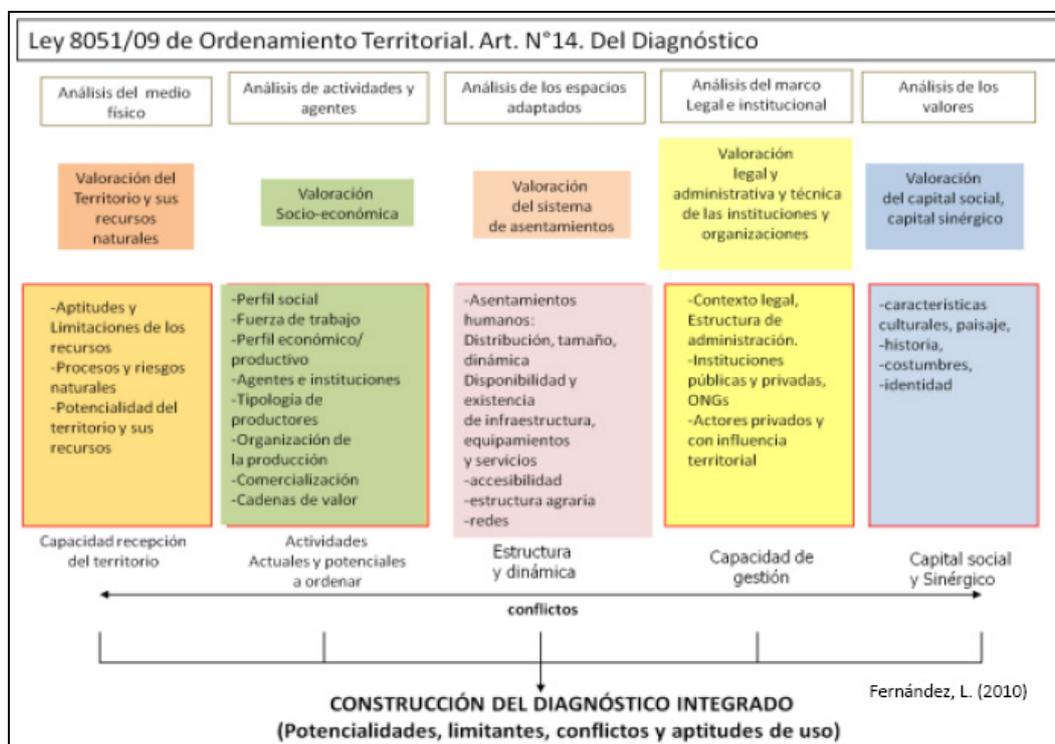
El Diagnóstico Territorial Rural se obtiene cuando se superan dos grandes etapas diametralmente opuestas desde lo metodológico, ya que en la primera fase, el análisis territorial se sustenta en lo objetivo, en los datos cuantitativos, información estadística a la cual se lo somete a procedimientos matemáticos. Mientras que en la segunda fase, lo fundamental es lo subjetivo, lo cualitativo, la percepción de los habitantes, de los actores y agentes del territorio.

La Normativa provincial en su Artículo 12, establece que los diagnósticos deben ser elaborados teniendo en cuenta los grandes subsistemas (físico-natural; actividades y agentes; valores; espacios adaptados; sistema legal y administrativo), sus interrelaciones y las situaciones tendenciales. De hecho, en función de esta referencia se brinda a continuación el listado de variables esenciales a tratar en la primer subetapa, dejando definida la responsabilidad asumida para trabajar por cada institución según su principal campo de acción y/o temática.

#### a) análisis territorial

De esa manera, ya desde la etapa inicial quedan conformados los grupos y temas de trabajo. Para ello se ha trabajado en la búsqueda de la información (cuantitativa y

Fig. N° 4: Dimensiones y subsistemas del Diagnóstico



Fuente: Elaboración propia. Área de Desarrollo Territorial – IDR.

Cabe mencionar que el estudio de las variables mencionadas, permite llegar a la elaboración de tipologías de territorios. La determinación de la oferta de los recursos disponibles y su respuesta a los usos dados, su estado actual y las tendencias, son necesarias con vistas a detectar las restricciones y/o potencialidades del territorio (IDR, 2014, p. 54). A manera de ejemplo se citan algunos indicadores utilizados en el estudio de Tupungato para dos subsistemas:

Entre las variables analizadas en el *subsistema físico ambiental* están: el tipo y aptitud del suelo, existencia y disponibilidad de agua superficial y subterránea, calidad del agua de riego superficial y subterránea, profundidad de la napa freática, contingencias climáticas, daño anual por granizo, frecuencia de días con heladas, riesgo sísmico, aluvional, etc.

En el *subsistema de espacios adaptados* se mencionan: la localización, jerarquía, estado de mantenimiento y función que cumplen: las escuelas, centros de salud, hospitales, comisarías, CIC (Centros de Integración Comunitaria). También, la existencia, disponibilidad del servicio y el estado de mantenimiento, áreas

servidas con: red de agua potable, cloacas, gas natural, electricidad, telefonía, internet, sistema de transporte público de pasajeros (recorridos, estado de las unidades, horarios), entre otros.

Después de realizar el tratamiento de las variables, se obtiene como resultado parcial un documento preliminar en el cual se indican los aspectos positivos y negativos más relevantes, tales como por ejemplo:

### **Subsistema de actividades y agentes: sector Agropecuario. Evolución y Tendencias**

- El sector agropecuario de Tupungato está constituido por alrededor de 600 explotaciones agropecuarias (EAPs).
- En los últimos 20 años las EAPs experimentaron una reducción del 42% de su número.
- El Subsistema Uvas finas presenta mayor crecimiento de viñedos tradicionales con la incorporación de nuevos terrenos en grandes superficies.
- La organización social del trabajo es asalariada, el mismo se encuentra aún en crecimiento, pero con reducción de explotaciones, es decir con concentración. El ritmo aparente de ampliación, del subsistema de uvas finas, se ha visto reducido con respecto años anteriores.
- Los sistemas productores de nueces tanto familiares como no familiares tiene un notable proceso de expansión, siendo el mismo el grupo más dinámico. Esta fue una actividad tradicional en la zona, acotada a empresas familiares, el buen contexto de mercado lleva a un proceso de expansión de superficie, incorporando explotaciones con trabajo asalariado.
- En explotaciones es el segundo grupo en importancia del departamento.
- Los frutales de carozo experimentaron períodos de crecimiento, hoy no vigentes. Presentando una relativa estabilidad.

Entre los *aspectos positivos* a nivel departamental se puede citar, la existencia de excelentes condiciones agronómicas, suelo, agua para el desarrollo y fortalecimiento de la producción. La posición estratégica frente a la posibilidad de unirse a los ejes del Corredor Bioceánico, la presencia de un paisaje particular, contar con tranquilidad también como oferta de turismo asociado al turismo y la tradición productiva. Debido a su actividad petrolera las finanzas del municipio se encuentra, sin deuda, además por

estas y otros aspectos, ha permitido la atracción de capitales extranjeros y la inversión directa.

Entre los *aspectos negativos*, se debe mencionar que la mayoría de las nuevas actividades que se han desarrollado en departamento se han hecho sin planificar, cuestión que ha creado un marcado desequilibrio entre las distintas zonas y la comunidad local al tratarse de actividades y usos muchas veces incompatibles con los recursos disponibles; ejemplo de ello es el avance urbano por un lado, sobre los mejores suelos agrícolas pero también sobre aquellas zonas propensas a riesgos naturales (riesgos aluvionales, sísmicos, volcánicos, climáticos) y con problemas respecto a la contaminación del agua y donde la agricultura posee serios problemas en el manejo de este recurso en cuanto a la eficiencia de uso; sumando a todo ello, la desigual distribución de la riqueza y el difícil problema de la matriz de empleo rural.

#### b) talleres participativos

Posteriormente, a los resultados parciales de la anterior sub etapa, se les ha incorporado la percepción de los actores y de la sociedad en general (incluyendo a los jóvenes) mediante instancias de participación en talleres con el objetivo de corregir, completar y validar esa imagen del departamento ajustándola a la realidad.

En efecto, desde lo conceptual y metodológico, durante mucho tiempo los modelos de planificación se han diseñado y aplicado, mediante procedimientos rígidos, dirigidos de arriba hacia abajo, con gestiones que difícilmente han logrado afrontar los problemas reales ni satisfacer las demandas ciudadanas, además de mostrar un casi nulo control por parte de la Justicia, debido a la participación ciudadana, solo se limitaba a la elección de los representantes políticos sin contemplar su capacidad y protagonismo como parte en la toma de decisiones políticas que les afecten. Y además, porque las administraciones públicas no se encaminaban preferentemente a cumplir su objetivo de satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas sobre las necesidades del pueblo. Por el contrario, las tendencias más recientes en materia de ordenamiento del territorio, colocan el énfasis en los valores de la participación democrática y la transparencia en los procesos de planificación (IDR, 2005).

Los procesos de democratización y de descentralización del poder, sumado a las crecientes demandas de la ciudadanía obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales. Las administraciones públicas se vieron forzadas a apoyarse sobre otros principios y valores de gestión que situaran al ciudadano en el referente verdadero de su actuación y que garantizaran la eficacia. Esto significaba que las políticas y decisiones públicas debían orientarse al ciudadano, que la acción pública debía regirse por una mayor eficacia, eficiencia y transparencia y que la gestión

de los recursos públicos habría de efectuarse de manera responsable ante la mirada atenta de los ciudadanos. Así, el ciudadano ha pasado de ser un mero receptor -por ejemplo, de servicios públicos- a asumir un papel más exigente con respecto a la forma, circunstancias y principios gestores que utiliza la administración pública para prestarlos. No se conforma con que se le garantice la prestación de los servicios públicos que tradicionalmente se le han venido ofreciendo y sobre los que no está dispuesto a renunciar, sino que reivindica, a la vez un mayor volumen y calidad en la prestación de los mismos, como así también, al empleo eficiente de los recursos económicos aplicados y propiciar la participación en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que directamente le atañen. (IBÍDEM, 2005).

De esta manera, *“los gobiernos locales comienzan a tomar conciencia de que la participación activa de los ciudadanos es una necesidad surgida de la crisis de representatividad política tradicional, del alejamiento entre los políticos y los ciudadanos que ha generado el sistema de democracia representativa, y de la reivindicación de los derechos políticos que ejercen los ciudadanos para que los gestores públicos promuevan una forma de gobierno relacional, que estimule el debate social entre los diferentes actores que han de intervenir en la definición de las políticas públicas”*. (Fernández, 2010, p. 51)

A nivel general, los gobiernos locales son los que mayor desarrollo y protagonismo han dado a los sistemas de participación ciudadana. Esta proximidad a la acción de gobierno repercute en la capacidad que tienen los organismos locales para afrontar los problemas de los ciudadanos y, de esta manera, pueden debatir sobre sus intereses y buscar las mejores fórmulas para resolver los problemas que les afectan o para influir en la definición de los programas de acción que se establezcan en su municipio.

Hoy en día, los gobiernos y organismos locales buscan atraer recursos e inversiones, por ser una ciudad o un municipio medioambientalmente sostenible y del agrado de sus habitantes o por ofrecer una determinada calidad de vida. Se establece así, una forma de *competitividad*, de carácter territorial que necesariamente obliga a las administraciones locales a planificar y a considerar cuales han de ser sus escenarios futuros.

Los proyectos de ordenamiento territorial, en la actualidad, están obligados a contar con la participación de los ciudadanos, de los actores sociales y económicos del territorio para definir el modelo de municipio que quieren y necesitan. Esta forma de planificar se denomina *planificación participativa* que pretende trascender a los gobiernos y a los nombres propios para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo local. Es un proceso continuo de reflexión y debate sobre el territorio, sobre su realidad actual y

cómo debería ser según sus habitantes, con el fin de implicar a los principales actores del espacio vivido, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformarla. (IDR, 2005)

La Ley de Ordenamiento territorial y usos del suelo de la Provincia de Mendoza, define a la participación como: *“interactuar o ser partícipe responsable en determinada actividad con el fin de construir y sostener el bien común, en forma pro-activa, a través del aporte de información, colaboración en la toma de decisiones y recursos que permitan la identificación, la ejecución y el control de acciones y proyectos de interés público”*(Ley 8051,2009,p.38).Entre los fines destacados de la participación se busca” lograr instrumentos de gestión socio-política que propicien condiciones de gobernabilidad del territorio, a través del fortalecimiento de la capacidad social para articular sus intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos, destinados a lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática”

Se añade que los Planes de Ordenamiento Territorial deben permitir la intervención de todos los actores involucrados a fin de priorizar metas y objetivos, detectar problemas y conflictos y establecer las acciones a seguir, logrando el máximo nivel de beneficio público posible, definiendo propósitos, objetivos y metas compartidas, que permitan alcanzar los objetivos fijados por los planes.

Tomando ese marco conceptual, es que desde el Equipo Técnico de Tupungato se ha pretendido cumplir con los criterios de participación comunitaria, para lo cual se ha buscado incluir en este proyecto a toda la sociedad tupungatina.

Así a finales del año 2011 se inició el proceso de consulta a la comunidad a través de los talleres participativos, para conocer y sumar la rica información que los habitantes brindan por contar con la experiencia vivida. Así se llevan a cabo los talleres participativos territoriales en cada distrito del Municipio, llevando realizado 10 encuentros en total (Fig. N° 5).

**Fig. N° 5: Número de talleres comunitarios**



Fuente: Elaboración propia. Área de Desarrollo Territorial.

A continuación se puede apreciar una instancia del trabajo de taller, realizado en un centro educativo de ese departamento (Instituto de Enseñanza Superior IES 9-009) oportunidad en la cual asistieron más de 150 jóvenes que provenían de los últimos años de las escuelas secundarias del departamento y también, alumnos de las carreras técnicas de esa misma institución. Como los participantes eran jóvenes, la tarea apuntó en conocer las necesidades y sueños de los jóvenes, ya que ellos serán los habitantes de ese futuro que se está construyendo (Fig. N°6).

Fig. N° 6: En el taller con jóvenes



Fuente: Elaboración propia. Área de Desarrollo Territorial

La integración de los resultados de estas dos instancias metodológicas, brinda como producto, la imagen actual de ese territorio, o también denominado Modelo Territorial Actual, o Diagnóstico Integrado.

A continuación se presenta una síntesis del *Documento de Diagnóstico Territorial del Departamento Tupungato* según las cinco unidades territoriales homogéneas que se han obtenido para caracterizar la dinámica de los procesos intervinientes en el territorio:

**Área natural:** comprende Santa Clara y la parte centro-oeste de -El Peral-La Carrera y Gualtallary.

*Zona montañosa, de gran valor paisajístico y ambiental, recarga de acuíferos.*

*Existencia de área natural protegida provincial inaccesible por propiedad privada y falta de paso público. Explotación paralizada de talco.*

*Variables críticas:*

- *aislamiento, falta de conectividad*
- *caminos intransitables, falta de mantenimiento y falta de infraestructura vial (puentes, asfalto, etc.)*
- *sin servicio de transporte público, ambulancia, policía,*
- *zona de fuerte impacto por aluviones*
- *sin agua para el consumo humano o de baja calidad, Gualtallary*
- *sin servicio de gas natural*
- *sin servicio de recolección de residuos*
- *sectores sin energía eléctrica*
- *población migrante de comunidades originarias (malas condiciones de trabajo y de vivienda)*
- *conflictos sociales,*

**Área La Carrera:** *comprende parte este de La Carrera, centro sur-noroeste de San José*  
*Zona de excelentes suelos, sistema productivo hortícola (papa), aparceros con grandes propiedades (forrajero-ganadero); belleza paisajística y natural; alto potencial turístico natural. Posición estratégica Ruta N° 89 acorta la conexión Valle de Uco-Luján (corredor Bioceánico)*

*Variables críticas:*

- *Desborde de ríos, faltan puentes*
- *Falta de mantenimiento de red vial*
- *Aislamiento de la población para acceder a servicios básicos: salud (insumos, movilidad –asistencia en ambulancia-, horarios, especialidades)*
- *Falta equipamiento social: escuela secundaria, enseñanza de oficios para evitar la migración de la familia o deserción. Falta de atractivos culturales.*
- *Falta de trabajo continuo para la familia (subocupación)*
- *Falta de conciencia ambiental de turistas (basura en el camino)*
- *Área sin recolección de residuos (problema de contaminación y de salud)*

**Área de Expansión:** comprende sector sur de La Carrera y San José, este de El Peral-Guallary, oeste de Cordón del Plata.

Zona de grandes emprendimientos vitícolas-frutícolas (nogal) de capitales extranjeros. Crecimiento de pequeños centros urbanos longitudinal en torno a principales rutas, entorno de características agrícolas.

**Variables críticas:**

- Alto riesgo aluvional por eliminación y modificación de cauces naturales.
- Urbanización no planificada (venta de fincas para barrios privados-countries; presencia de villas inestables asentadas en zonas peligrosas (Arco Iris, Costa Canal); demanda de servicios básicos)
- Incompatibilidad de usos del suelo
- Déficit habitacional
- Trabajadores locales no son empleados (aumento de mecanización agrícola)
- Sobreexplotación de acuíferos en la zona alta
- Falta de agua estacional tanto para riego y consumo humano en la parte baja

**Área de Extracción primaria:** Franja longitudinal noroeste-sudeste, atravesada por Ruta Nacional N° 40 y Ruta Provincial N° 86 por donde se ingresa al departamento, comprende Anchoris- parte de Zapata, La Arboleda y San José. Explotación de áridos y de petróleo, Pequeños asentamientos urbanos Anchoris y Zapata (ambas se encuentran desconectadas del área central del departamento. Se sienten pertenecientes más de Tunuyán o Luján. (por cercanía)

**Variables críticas:**

- regalías petrolíferas
- empleo petrolero exógeno
- agua para consumo humano de baja calidad,
- sin alumbrado público, peligro con el tránsito
- falta de transporte público, sala de primeros auxilios (gestión truncada por falta de comunicación con municipio)
- gran potencialidad de servicios
- falta de capacitación para los jóvenes, talleres de oficios
- falta de actividades culturales-sociales

**Área histórica de producción:** Comprende los distritos Villa Bastía, Ciudad, El Zampal, Zampalito, parte de La Arboleda y Cordón del Plata.

Sistema productivo mixto (hortícola, vitivinícola, frutícola),

Avance de la urbanización sobre terrenos agrícolas

Concentración de servicios y equipamiento social y productivo

La tendencia de expansión urbana no sigue lo planificado por el municipio

Variables críticas:

- Avance urbano no planificado
- Incompatibilidad de usos del suelo
- Zona industrial no consolidada
- Fraccionamiento de tierras agrícolas para loteos
- Alto valor paisajístico
- Faltan caminos de conexión
- Asentamientos precarios
- Problemas de titularidad
- Matriz de empleo

**Tercera etapa: construcción de escenarios futuros**

Con la información obtenida hasta esta instancia, durante el presente año se ha trabajado en los lineamientos prospectivos; a partir de la identificación y comprensión de los procesos críticos y sus posibles desempeños a futuro, y de la evaluación de tendencias funcionales; se han generado escenarios territoriales (tendencial, optimista y pesimista) a partir de los cuales se logrado construir una propuesta territorial posible, debido a que se ha contado con el apoyo y la participación de la comunidad y otras instituciones de la sociedad civil que se han integrado fuertemente, en esta etapa.

**Cuarta etapa: la planificación**

A partir del escenario *posible*, se elabora finalmente la estrategia -dentro de los parámetros del desarrollo sustentable- para llegar a él; y así esbozar las principales líneas de acción a seguir desde la gestión municipal. En esta última fase se encuentra trabajando el Equipo técnico.

## Resultados alcanzados

El ordenamiento territorial, más allá de ser en esta instancia, un proyecto específico del Municipio, con un cronograma, con un equipo y tareas y responsabilidades asignadas y asumidas por todos los intervinientes, es en realidad un proceso con una dinámica particular, que tiene su evolución en el tiempo y también desde la conceptualización. Por lo tanto, se puede decir que está en constante movimiento, cambio y que en función del compromiso político que se asuma y del grado de apropiación que la comunidad toda haga del proyecto de ordenamiento territorial, se obtendrán más y mejores resultados favorables para ese territorio.

Asimismo, las actualizaciones del diagnóstico y de las medidas establecidas en primera instancia: *correctivas, de conservación y de desarrollo territorial* dependerán de lo expresado en el párrafo anterior, siendo a veces más radicales y otras más permisivas.

Los resultados de este proceso no se puede conocer hoy, ya que el ordenamiento territorial trastoca las bases de todas las estructuras de nuestra vida como ciudadano y por ello, queremos confiar en que nuestro trabajo como Equipo técnico, ha intentando ofrecer lo mejor de cada uno de los profesionales y asistentes técnicos, como así también aprovechar y valorar el aporte y experiencia de cada institución que se comprometió con este proyecto. Sin embargo, es necesario señalar tuvimos contratiempos, que en cada una de las tareas y etapas del proyecto, se han sufrido inconvenientes desde el punto de vista técnico, de gestión político-institucional y de participación comunitaria, entre otros, que han retrasado en el tiempo los resultados planificados. Sin embargo consideramos que este formato de trabajo, que prioriza la participación de todos los actores territoriales; resulta ser el apropiado para gestionar los nuevos dinamismos de nuestros territorios rurales y así convivir de manera más equilibrada y armoniosa, para el bien de todos.

## Referencias bibliográficas

Fernández, L. (2010), Agua, ordenamiento territorial y derechos humanos, Mendoza, Argentina. Oikos red ambiental. Mendoza, Argentina. Ediciones: Oikos red ambiental. Observatorio Regional de Conflictos Ambientales. [En Línea]. Disponible en: <http://www.oikosredambiental.org/documentos/Aquaotddhh.pdf>. [Accedido 10 de Octubre.

Argentina. Mendoza. Instituto de Desarrollo Rural. Ordenamiento Territorial: Un instrumento integral para el Desarrollo Rural (3 ed.) Mendoza. Instituto de Desarrollo Rural *Guía Metodológica aplicada en el Plan de Ordenamiento Territorial Rural de Junín*, Mendoza. (2005). Documento Inédito. Mendoza

Argentina. Mendoza Instituto de Desarrollo Rural. *Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento Junín*, Mendoza. (2005-6).

Argentina. Mendoza. Instituto de Desarrollo Rural *Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento La Paz*, Mendoza. (2006-7).

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](http://www.mendoza.gov.ar).

Méndez Casariego, H. y Pascale Medina, C. (2014), *Ordenamiento territorial en el Municipio: una guía metodológica*, Chile: FAO.