



**HAL**  
open science

# La planificación estática - la planificación dinámica. Ausencia de planes de ordenamiento territorial municipal

Ana Sedevich

## ► To cite this version:

Ana Sedevich. La planificación estática - la planificación dinámica. Ausencia de planes de ordenamiento territorial municipal. 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation", Oct 2012, La Plata, Argentina. halshs-00944343

**HAL Id: halshs-00944343**

**<https://shs.hal.science/halshs-00944343>**

Submitted on 9 Apr 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **LA PLANIFICACION ESTATICA – LA PLANIFICACION DINAMICA. AUSENCIA DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL.**

Sedevich, Ana María

Ing. Agrimensora – Mg. Ordenamiento Territorial  
Chacabuco 448 - 5501 Godoy Cruz (Mendoza)  
[anasedevich@mendoza-conicet.gov.ar](mailto:anasedevich@mendoza-conicet.gov.ar)

INCIHUSA CCT Mendoza Conicet  
Parque General San Martín 5500 Mendoza

### **Abstract**

Much of the towns of Mendoza have been working for years with a methodology built with traditional zoning and code of permitted uses, not permitted or conditional. With these instruments expect the presentation of private enterprises to assess whether it complies with these regulations to authorize the works. These agencies have a plan with zoning and code application that have already considered planning.

This form of work, shows clearly the lack of actions to drive urban developments in the department, initiatives on the issue only limited to a static situation, waiting for proposals and external actions, not being able to see the advantages and /or contribution accompanying the Land Use Plan.

One of the important elements to consider in the Plan process, is the incorporation of participatory stage allows, consensus and guidance to policy makers, community in territorial actions.

For this way are designed and constructed public works, to address concerns of the population and in some cases, works that will produce community support at election time.

A look at the performance of City Councils such as Granada City Council, Churrigana de la Vega and Jun, you can observe that the planning can be done otherwise, as articulated action from the same organism. In principle determining zoning and uses of space is integral to the Land Use Plan and that it further comprises the development proposals, the lines of action and prioritization of programs and projects.

These local governments, which manage a municipality, working with dynamic planning council as it implements the proposed urban development, agricultural, commercial and

industrial in its territory and build public work according to plan.

Since 2009, the province has a Law of Zoning and Land Use demanded Municipal Land Management Plans, but three years after the enactment of the 18 only has a plan. This is due to two reasons: the policy makers do not understand the multiplicity of elements and facets of a plan covering the other, the plans are perceived as a limitation on their actions, a fact not willing to accept.

The dissemination of knowledge and the, new ways to address the Land Use Planning and management of conflicts generated by the unprecedented growth with incompatible uses in these cities that the component which will require and managers to implement a planning Plans. Tusa dinámica risión Fromm te municipalitos in this contexto de can tal abur innovación and a new way of governing.

Zoning, code uses, managers, planning

Palabras claves: zonificación, código de usos, gestores, planificación

## 1. Introducción

Los municipios de Mendoza trabajan desde hace años con una zonificación construida con metodología tradicional y un código de usos permitidos, no permitidos o condicionados. Con estos instrumentos, que son considerados como “planes”, esperan la presentación de emprendimientos particulares para evaluar el cumplimiento de normas y autorizar las mismas. Bajo esta concepción, la planificación de la ocupación del territorio, se sustenta en un plano con delimitación de zonas y un código de usos de suelo.

Este modo de trabajo, muestra claramente la falta de acciones para el manejo de desarrollos urbanísticos, la gestión del territorio sólo se limitan a mejoras puntuales desarticuladas con algunas obras de urbanización que son impulsadas, por organizaciones vecinales o aquellas que permiten la obtención de apoyo de la comunidad en tiempo de elecciones.

Las iniciativas en la planificación, se advierte como una situación estáticas, a la espera de propuestas y acciones externas, incluso, en varios casos en que los emprendimientos privados presentados, generan interés por parte de las autoridades de turno, las pautas normalizadas son modificadas o se les otorga excepción para lograr que la inversión se

haga dentro del territorio municipal.

Las tareas en los órganos municipales son muy compleja y especialmente los controles, por eso, un trabajo integrado con la comunidad, permitiría una mejora especialmente en el control de la ocupación territorial; y es esto justamente, parte del proceso de un Plan de Ordenamiento Territorial, dado que el desarrollo del mismo, requiere la participación con consenso y acompañamiento de la comunidad que vive y uso el espacio

Se observa que se confunde Plan de Ordenamiento Territorial con el Plan de gobierno, y esto hace que cada cuatro años las orientación de la acciones del territorio se modifiquen, dependiendo del gestor de turno. Esto se refleja en las obras públicas disociadas a las normativas de planificación; también se refleja en que desde 2009 la provincia cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo que demanda Planes de Ordenamiento Territorial Municipal; sin embargo a tres años de la sanción, solo uno de los 18 municipios cuenta con un Plan aprobado en el 2011, pero sin implementación hasta la fecha.

Una mirada al funcionamiento de algunos ayuntamientos de España-Andalucía-Granada como los Ayuntamientos de Granada, Churriana de la Vega y Jun, muestra que la planificación puede hacerse de otro modo, con acciones articuladas desde el mismo organismo. En principio, la zonificación y determinación de usos del espacio es parte integral de un Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y éste comprende además, las propuestas de desarrollo, líneas de acción incluyendo priorización de programas y proyectos. Estos órganos locales, que administran un término municipal, trabajan con una planificación dinámica dado que desde las mismas áreas de planificación de los ayuntamientos, surgen las propuestas de desarrollo urbano, agrícola, comercial e industrial y las obras de infraestructura que se construyen y responden a lo previsto en el Plan, sus programas y proyectos.

Los conflictos generados en Mendoza por el crecimiento acelerado sin control, con usos que en muchos casos son incompatibles, se estima que impulsara a los gestores territoriales de los gobiernos locales, a implementar una planificación con Planes que organicen el territorio de acuerdo a sus potencialidades y con la participación de la

población.

## 2. Estado de situación en Municipios de Mendoza

El Mendoza los municipios tienen jurisdicción sobre todo el departamento y se caracterizan por tener una gran heterogeneidad desde distintas variables de análisis, así encontramos algunos de escasa superficie 57km<sup>2</sup> como Ciudad-Capital que tiene el 6.61% de la población provincial con alta densidad poblacional, y en el otro extremo el municipio de Malargüe con una superficie de 41317km<sup>2</sup>, ocupando el 27.76%<sup>1</sup> de la superficie de la provincia, alcanzando los asentamientos humanos al 1.59%<sup>2</sup> del total que vive en Mendoza.

A esto también hay que sumarle la distribución de los recursos y uno de los más relevantes es por ejemplo las regalías petroleras que solo las reciben los departamentos que tienen tal actividad, generando una diferencia muy importante donde encontramos municipios con muchos recursos y escasa población, otros de escasa coparticipación con muchos habitantes, entre esos extremos, está la gran variedad de gobiernos locales.

Este es el marco general, pero si profundizamos más profundamente en el funcionamiento interno, se observa que en general, son entidades tradicionales que funcionan por hábitos y costumbres, con fuerte tinte político en las acciones.

En algunos municipios se habla de innovación e incluso se han incorporado algunos cambios como centralizar el ingreso de todo documento escrito que se presente en el mismo, incorporación de información por intranet, y algunos otros más.

Sin embargo estas innovaciones no han generado cambios estructurales, ni tampoco se refleja la celeridad en la respuesta a la comunidad o la mejora del servicio, es decir, se advierte la implementación de mejoras parciales que no producen el cambio de paradigma para lograr un funcionamiento eficiente y eficaz que la sociedad requiere.

### 2.1. La Planificación Territorial en Mendoza

Para los municipios de Mendoza la planificación urbana o territorial se asocia con la zonificación y el código de uso del suelo, es decir con planificaciones tradicionales.

Desde hace más de una década, algunos gobiernos locales autoevaluados como “de avanzada” o “innovadores”, han iniciado procesos de Planificación Estratégica, donde se trabajó con metodología participativa y como producto, han logrado documentos escritos, donde se fue planteando objetivos, visión de futuro, misión, Identificación de potencialidades, limitaciones y

<sup>1</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia\\_de\\_Mendoza](http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_de_Mendoza)

<sup>2</sup> Censo 2010. Fuente: DEIE.

líneas de acción.

Hasta allí llegaron varios de ellos, sin embargo el crecimiento urbano, industrial comercial, etc., se condujo por otro camino, atendiendo las propuestas de inversión privada. Es decir, si se presentaba un nuevo barrio, emprendimiento comercial, etc., las mismas, eran consideradas imprescindibles para el crecimiento del Departamento, por lo tanto, sólo se buscaba como viabilizar su instalación, soslayando cualquier informe que pudiera aportar una llamada de atención. En síntesis la ocupación del espacio se ha ido forjando por el mercado y la inversión privada.

Desde mayo del 2009 Mendoza cuenta con una ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, que establece plazos para que los Municipios de Mendoza elaboren su Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, pero a fines del 2011 solo uno de ellos tenía ordenanza de aprobación y el resto poco habían avanzado en el tema e incluso algunos departamentos con alta densidad poblacional y acelerado crecimiento, ni siquiera lo han iniciado, como Guaymallén, Ciudad Capital y Godoy Cruz.

Hoy la planificación de la ocupación del espacio, ha quedado supeditada a planos confeccionados con otros paradigmas de larga data, que con el tiempo también se han modificado a raíz de que las nuevas inversiones privadas, se autorizaron con fundamentos parcializados de variables, que solo han servido para favorecer a unos pocos.

Encontramos entonces, ocupación de suelos generada por inversores con normas de excepción, espacios deprimidos por años sin propuestas de aprovechamiento o mejoras, asentamiento colindantes de usos incompatibles, mixtura de actividades, falta de conectividad o de accesibilidad, déficit de espacios de ocio y recreación; esto muestra el resultado de la inacción, permisibilidad y falta de planificación del espacio territorial que administran los municipios.

### **3. Ayuntamientos de la Provincia de Granada**

Se realizó un trabajo de investigación en tres de los Ayuntamientos de la provincia de Granada que son: Jun., Churriana de la Vega y Granada que pertenece a la comunidad autónoma de Andalucía de España

Para comprender el marco general podemos decir que estos gobiernos locales administran también territorio heterogéneos; el Ayuntamiento de Granada con 8970has (87,8 Km<sup>2</sup>)<sup>3</sup> con una población de 234.325 hab. dato del 2009<sup>4</sup>, Ayuntamiento de

<sup>3</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Granada>

<sup>4</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Granada>

Churriana de la Vega con 667ha<sup>5</sup> (6.67 Km<sup>2</sup>) con una población de 12.448 hab. dato del 2010<sup>6</sup> y el Ayuntamiento de Jun con 400ha<sup>7</sup> (4 Km<sup>2</sup>) con una población de 3457 hab. dato del 2009<sup>8</sup>.

Una mirada a la cuantía poblacional o extensión del término municipal, muestra tres escalas bien diferentes de ayuntamientos, con los cuales, en cierta forma, se podría generalizar el estudio para toda la provincia de Granada.

Esta escala en la superficie que administran se refleja claramente en la estructura organizacional de cada gobierno local (organigrama), así encontramos varias gerencias incluso la Gerencia de planificación y desarrollo en el ayuntamiento de Granada y una estructura muy pequeña en el Ayuntamiento de Jun, en el cual un profesional atiende el tema de inspección de obras, evaluación de emprendimiento, planificación de desarrollo urbanísticos, etc, es decir que se tiende a lograr el mejor aprovechamiento del recurso humano.

### 3.1. La Planificación Territorial en Ayuntamientos de Granada

La evolución histórica de los ayuntamientos de Granada muestra que diversas normativas han regulado desde hace varias décadas la función o uso de cada espacio del término municipal, dependiendo de la potencialidad del territorio y de mejorar la calidad de vida de la comunidad.

En ayuntamientos chicos mediante la normas subsidiarias y en los que tienen una importante población con planes de ordenamiento territorial (POT), se ha evaluado las habilitaciones de nuevos desarrollos urbanísticos y las actividades comerciales, industriales, y productivas.

En la actualidad la vigencia de la Ley 7 de Usos del Suelo requiere la elaboración de los Planes Generales de Ordenamiento Territorial (PGOT) en todos los ayuntamientos de la provincia y establece un procedimiento, pautas de contenidos y un proceso de evaluación

---

5Pag. 19 de la memoria general del PGOT de Churriana de la Vega

6 [http://es.wikipedia.org/wiki/Churriana\\_de\\_la\\_vega](http://es.wikipedia.org/wiki/Churriana_de_la_vega)

7Pag 9 de la memoria general del PGOT de Jun

8Pg 12 de la memoria general del PGOT de Jun

ambiental del Plan.

Esta ley que obliga a elaborar los planes para ordenar el término municipal ha impulsado a que en la actualidad los tres ayuntamientos analizados, cuenten con el PGOT presentados, dos de ellos en la última etapa de aprobación, y Granada ya lo tiene aprobado.

Respecto a la participación, el que posee mayor población incorpora solo la participación de la población del área de influencia donde se proyectan los desarrollos urbanísticos y en los municipios de menos población la planificación y acciones de gobiernos son públicas y permanentemente abierta a los aportes de la comunidad, Incluso en Jun poseen un sistema de internet abierto para opiniones y todo proyecto queda a consideración de sus habitantes para su aprobación.

En los ayuntamientos consultados, no se entiende la planificación sin un plan, dado que estos organismos desde hace varias décadas han construido sus planes, los cuales se han modificado, actualizado y mejorado

Con las propuestas del Plan desde los ayuntamientos, se trabaja para corregir las áreas con conflictos y mejorar los sectores deprimidos a través de proyectos de desarrollo urbano.

Estos proyectos se estudian desde diferentes áreas del ayuntamiento, y en este proceso se convoca a la comunidad de la zona para decidir las alternativas más adecuadas de mejora y la metodología a desarrollar para lograr los objetivos del proyecto.

Elaborado el proyecto, se buscan las opciones para obtener los recursos a fin de materializar las obras. Se desarrollan todas las acciones para iniciar las mismas y se hace el seguimiento hasta su terminación.

Esto muestra un gobierno local dinámico, con acciones concretas que mejoran la calidad de vida de sus habitantes.

#### **4. Comparación de la Planificación en Municipios y Ayuntamiento. Análisis de algunas variables**

En la investigación se trabajó en las comparaciones de tres municipios de la provincia de Mendoza con tres ayuntamientos de la provincia de Granada, analizando algunas variables.

Primeramente para comprender el marco general se compararon las superficies de jurisdicción de los organismos y los habitantes.



## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

VARIABLES	JUN	CHURRIANA DE LA VEGA	GRANADA	GODOY CRUZ	GUAYMALLEN	RIVADAVIA
Superficie total (ha)	400	667	8793	22600	16400	214100
Superficie urbanizada (ha)	106.5	221.84	2509	4500	5500	2141
Superficie rural (ha)	293.5	445.16	6030.78	0	10900	34256
Superficie de secano (ha)	5			18100	0	171280
Población (hab.)	3457	12.448	234.325	182957	251339	52567
Densidades (hab/ha)	32.46	56.11	93.39	40.66	45.70	24.55

Tabla 1: Planilla de comparación de Superficies y población de Municipios de Mendoza y Ayuntamientos y Municipios de España. Fuente Elaborado por la autora

Si analizamos la superficie que administran los términos municipales, las áreas de jurisdicción de los municipios de Mendoza tienen mayores extensiones que la de los ayuntamientos de Granada. Esto se acentúa en las superficies de los suelos urbanizados y/o urbanizables donde se observa por ejemplo el ayuntamiento de Jun con 106,5ha frente al Municipio de Guaymallén con 5500ha.

En el aspecto poblacional dos de los municipios de Mendoza analizados, integran el área metropolitana y Guaymallén es el que mayor densidad población de la provincia; tal como ocurre en el ayuntamientos de Granada que posee áreas urbanizadas muy compactas con altas densidades con usos residencial, comercial y concentrado los organismos de la administración pública de la provincia.

Para comprender como desarrollan las gestiones territoriales estos gobiernos locales se analizaron desde diferentes aspectos, como el diseño del organigrama, la existencia de área de planificación y el vínculo con el alcalde o intendente

## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
 Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
 Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

VARIABLES	JUN	CHURRIANA DE LA VEGA	GRANADA	GODOY CRUZ	GUAYMALLEN	RIVADAVIA
Diseño del organigrama	horizontal	vertical	vertical	vertical	vertical	vertical
Área de gestión urbanística	Área de urbanismo	Área de urbanismo	Gerencia de urbanismo	Dirección de Planificación	Subdirección de Planificación	No tiene área de planificación
Vínculo con el Alcalde o intendente	directa	A través de la concejala de Urbanismo	Entre la estructura gerencial y la estructura de la alcaldía	A través de la Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos	A través de la Dirección de Obras Privadas, que tiene dependencia con la Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Se trabaja con propuestas tercerizadas y el municipio da las habilitaciones y controla de acuerdo las ordenanzas aprobadas por Concejo Deliberante

Tabla2: comparación de organigramas, ubicación del área de planificación y vínculos con la máxima autoridad.

En los ayuntamientos la estructura responde a la complejidad del término municipal que administran, tal es así que Jun tiene una conformación horizontal de trabajo, con un área responsable del control del crecimiento urbano y habilitaciones comerciales a cargo de un técnico urbanista (siendo el único personal), mientras que en el ayuntamiento Granada se observa una importante estructura y con una gerencia de urbanismo autárquica, que coordina la tarea con otras áreas del municipio, especialmente la ambiental.

En los Municipios de Mendoza, existe analogía en los tres analizados, respecto a la conformación de organigrama de acuerdo a la complejidad que cada uno posee, sin embargo la tarea de planificación y urbanismo no depende de la existencia en el organigrama del área de Planificación, ni tampoco de la jerarquía que tiene la misma.

Se fundamenta lo expresado en que en Rivadavia no tiene área de urbanismo y ya cuenta con el Plan de Ordenamiento Territorial en cambio en Godoy Cruz y Guaymallén hace más de una década que se incorporaron las áreas de planificación urbana y con jerarquía de Dirección y todavía no se ha iniciado el proceso de un Plan de Ordenamiento del Territorio.

Los cargos creados en el organigrama de los ayuntamientos tienen un sistema de servicio civil, donde cada lugar que ocupa un empleado ha sido concursado, por lo que tiene amplio conocimiento de la tarea que debe desarrollar y posee continuidad, mientras que en los Municipios de Mendoza ingresan a la administración municipal por amistad o compromisos partidario del político de turno, ocupando cargos de acuerdo al vínculo más o menos cercano a la autoridad, pero en la mayor parte de los casos, sin conocimiento de la función, ni capacitación.

Estas son algunas de los ítems comparados entre ayuntamientos y municipios.

## 5. Conclusiones

Los ayuntamientos de Granada trabajan con planes que regulan y clasifican el suelo, determinando los usos más convenientes para cada lugar en base a la información y conocimiento profundo del lugar, a fin de lograr la sustentabilidad y sostenibilidad en el tiempo de buenas practicas en el espacio geográfico y bregar por la buena calidad de vida de la población: incorporando a la gestión territorial el dinamismo de la acción sobre cada espacio.

En cambio los municipios de Mendoza habilitan o no ocupaciones de uso del espacio en base a un plano de zonificación y un código de usos de suelo, quedando estático, a la espera de las propuestas de inversión privada, que se presente para evaluar e impulsar solamente crecimientos económicos en el departamento que administran.

Los permisos autorizaciones o habilitaciones de actividades comerciales en los ayuntamientos se otorgan en base a los usos permitidos en los PGOT, y en los municipios de Mendoza se dan en base a las ordenanzas sancionadas, pero si no cumple y es de interés de la autoridad de turno, se sancionan ordenanzas de excepciones con fundamentos muy cuestionados, pero legalizadas.

En Granada el trabajo con planes para definir las acciones territoriales no solamente es aceptado por todos los sectores sociales como profesionales, empresarios, políticos, etc. sino que se considera imposible la tarea de la planificación sin ellos, sin embargo en Mendoza las autoridades de los gobierno provinciales o locales, no lo consideran conveniente la aprobación de planes, dado que están convencidos que les quita autoridad sobre los planes de gobierno que ellos traen, cuando asumen una una nueva gestión, muestra de lo expresado es la falta de aprobación de planes a pesar de haberse aprobado la ley, que determinaba plazos para la elaboración de los mismos, y hasta la fecha no se ha cumplido

Otra marcada diferencia es respecto al cumplimiento de la ley, advirtiéndose que en los ayuntamientos el cumplimiento de a norma es ineludibles, muy contrariamente a lo que se

observa en Mendoza donde la obligatoriedad del cumplimiento se relativiza.

## **Bibliografía**

**Blanco Castillo, Federico.** (2010) "El desarrollo urbano y la ordenación del territorio en América Latina y el Caribe". España.

**Blanco Castillo, Federico; Quesada Lumbreras, Javier E.; Ramallo López, Fátima E.** (2010) "Gobierno y democracia Local. La experiencia andaluza yandina". UIM- IUT Granada España.

**Bozzano, Horacio** (2000). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para un temor {ya territorial del ambiente Buenos Aires. Espacio Editorial

**Castresana, José Ignacio; Blanco, Adolfo.** (2008). "Liderazgo sistémico de la organización". UIM. España.

**Lattes, Alfredo** datos (2003). Colantuono, M. R. Iglesias, A. (coord.). Municipio y Desarrollo Territorial. Neuquén, Universidad Nacional de Comahue, Facultad de Humanidades

**Molina de Buono, Gladis, Furlani de Civil, María Estela** (2005) "Metodología de investigación para el análisis y diagnóstico territorial". En: "Teoría, Método Practica", Mendoza, Zeta Editores.

**Santos, Milton.** La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona, Editorial Ariel, SA.