

61743

**ASISTENCIA TÉCNICA  
INTEGRAL PARA UN  
DESARROLLO MUNICIPAL  
EQUILIBRADO**

CLAUDIA CARINA SEGOVIA



***RESUMEN***

## ***CAPÍTULO I*** ***DESARROLLO LOCAL***

La hipótesis del presente trabajo consiste en la afirmación de la existencia de desequilibrios territoriales en la Provincia de Mendoza.

A fin de llegar a la demostración de tal premisa, se comienza precisando los términos desarrollo, crecimiento y desequilibrios territoriales.

Una vez establecido el marco conceptual y entendiendo el desarrollo humano como el proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, especialmente en cuanto a disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, surge entonces el interrogante de saber cuáles son los orígenes de los desequilibrios territoriales.

Respondiendo a esta pregunta, a través de una reseña de nuestra historia se pretende demostrar que la raíz de los aquellos se encuentra en hechos concretos, en la toma de decisiones realizada por parte de una sociedad que priorizó el crecimiento de determinados sectores en detrimento de otros.

Por último, mediante un análisis de datos estadísticos departamentales se muestra el impacto producido por aquellas políticas en el desarrollo de las diversas regiones provinciales, surgiendo de la comparación efectuada entre los municipios rurales y urbano rurales con los metropolitanos, desequilibrios en todos los aspectos estudiados.

Esta situación hace que en el territorio provincial existan dos sociedades distintas y diferenciadas.

También se detectaron potencialidades. Respecto a la producción agrícola ganadera las características de los municipios menos desarrollados son excepcionales ya que poseen extensos territorios vírgenes aptos para diversas explotaciones.

Asimismo, la gran mayoría cuenta con bellezas naturales que abren la posibilidad a la explotación del turismo como una alternativa válida para el logro del desarrollo.

Por último, podemos señalar como fortaleza de los departamentos menos favorecidos de Mendoza la constitución de La Unión de Intendentes para el Crecimiento Equilibrado, que aglutina a once municipios de Mendoza distinguidos por dificultades y necesidades comunes, derivadas de sus características preponderantemente rurales.

## ***CAPÍTULO II*** ***MUNICIPIO Y DESARROLLO***

Partiendo de la realidad detectada en el primer Capítulo, se encara la búsqueda y definición de la función que tienen los municipios en los temas relacionados al desarrollo humano, teniendo especialmente en cuenta antecedentes exitosos en la materia.

Las alternativas a fin de superar los desequilibrios regionales plantean la utilización por parte de los niveles superiores de gobierno de instrumentos tales como la programación de un sistema de polos de desarrollo, desde lo económico y la descentralización de funciones y recursos en niveles locales, desde lo político.

Finalmente, se muestran las posibilidades de los gobiernos locales de emprender acciones eficientes desde el propio territorio para conseguir los objetivos del desarrollo, aplicando especialmente como instrumento el Planeamiento Estratégico.

## ***CAPÍTULO III*** ***AMBIENTE Y MUNICIPIO***

Sin un ordenamiento ambiental institucionalizado, que asegure la posibilidad de un desarrollo sustentable, la vida futura en nuestro planeta se encuentra amenazada.

Acrecentar las responsabilidades de los gobiernos locales es indispensable en el proceso del desarrollo sostenible. Los municipios son la autoridad legal y práctica de aplicación y control de las normas ambientales, aún cuando dicha potestad sea compartida con otro nivel superior de gobierno.

Mediante la presente investigación se pretende mostrar el papel que el Estado en general y el Municipio en particular deben asumir en la preservación del ambiente, tarea que corresponde a todos los habitantes del planeta, por lo que cualquier acción estatal deberá prever la participación efectiva de la población.

En este capítulo, se exponen los principios introductorios fundamentales que nos llevarán a la comprensión de dicha función, brindando alternativas para encarar una gestión participativa de los recursos.

También se aportan datos sobre la legislación vigente, que constituye un instrumento fundamental en el manejo racional de los recursos.

Finalmente, se presenta como experiencia en la aplicación de planeamiento participativo las acciones de una municipalidad mendocina, caracterizada por ser una de las menos desarrolladas.

#### ***CAPÍTULO IV*** ***EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS***

En el contexto reseñado en los primeros capítulos, la labor organizativa de las asociaciones de municipios aparece como una opción pudiendo atender dos funciones básicas:

- Una dirigida hacia sus propias instancias que capacite y fortalezca las capacidades y habilidades de sus miembros para propiciar la profesionalización en su desempeño.
- La segunda función se refiere a las tareas de carácter político, que tienen que ver con la representación de los municipios y la defensa de los intereses de los poderes locales.

Se destaca como característica de una asociación de municipios su carácter democrático y pluralista, independiente de cualquier filiación partidista.

Por su parte tanto el gobierno nacional como el provincial deben apoyar este esfuerzo, como un verdadero acto de apoyo al fortalecimiento del municipio.

A lo largo de éste capítulo se muestran diversas manifestaciones de esta singular relación de "pensar globalmente – actuar localmente", que sirven de antecedente para fortalecer la iniciativa de los municipios menos desarrollados de la Provincia de Mendoza.

## ***CAPÍTULO V*** ***ORDEN NORMATIVO MUNICIPAL***

Este capítulo trata sobre cómo el orden normativo se despliega en ámbito del municipio.

La importancia de esta temática radica en el principio de legalidad que impone a las autoridades y a los habitantes a ajustarse a los términos de la ley.

En función de ello, se ha explorado el orden jurídico positivo a fin de determinar el marco legal aplicable a la institución municipal mendocina, y como una consecuencia de ello, la capacidad normativa del municipio y su efectiva realización.-

Como conclusión de la tarea de recopilación de la normativa municipal se puede decir que gran parte de la temática que se pretendía encontrar legislada a

nivel municipal, es resuelta por los municipios aplicando normas provinciales o bien mediante la costumbre.

Asimismo, se detectó una gran dispersión de legislación aplicable y falta de publicación de las ordenanzas sancionadas. Esto último constituye un vicio grave en la emisión de la voluntad estatal, en razón de que las normas generales no publicadas no obligan a su cumplimiento.

Ante estas situaciones es aconsejable la realización de una compilación de la legislación aplicable a los municipios y la creación de boletines comunales, acompañado de un trabajo centralizado de compilación de ordenanzas.-

***ASISTENCIA TÉCNICA  
INTEGRAL PARA UN  
DESARROLLO MUNICIPAL  
EQUILIBRADO***

***CLAUDIA CARINA SEGOVIA***

***DICIEMBRE 1999***

## SUMARIO

<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I</b> <b>DESARROLLO LOCAL</b>	
<b>1. DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>	<b>13</b>
<b>2. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES</b>	<b>18</b>
<b>3. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA PROVINCIA DE MENDOZA</b>	<b>21</b>
<b>A) INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>B) ORIGEN DEL DESEQUILIBRIO TERRITORIAL</b>	<b>23</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>23</b>
<b>2. VISIÓN HISTÓRICA DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA.-</b>	<b>24</b>
<b>3. CONCLUSIÓN</b>	<b>57</b>
<b>4. CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y URBANO RURALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA</b>	<b>59</b>
<b>I. PERFIL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.</b>	<b>59</b>
<b>A. ASPECTOS GENERALES</b>	<b>59</b>
<b>B. ASPECTOS SOCIO –DEMOGRÁFICOS</b>	<b>60</b>
<b>C. ASPECTOS ECONÓMICOS</b>	<b>63</b>
<b>II. PERFIL DE LOS DEPARTAMENTOS MENOS FAVORECIDOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA</b>	<b>66</b>
<b>A. LO RURAL, LO URBANO Y LO URBANO RURAL.</b>	<b>66</b>
<b>B. DESEQUILIBRIOS EN MENDOZA</b>	<b>70</b>
<b>C. PERFIL DE LOS MUNICIPIOS URBANO RURALES Y RURALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA</b>	<b>72</b>
<b>1. ASPECTOS GENERALES – UBICACIÓN GEOGRÁFICA</b>	<b>72</b>
<b>2. ASPECTOS ESPECÍFICOS.</b>	<b>78</b>
<b>A) POBLACIÓN</b>	<b>78</b>
<b>B) NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS</b>	<b>80</b>
<b>C) ESCOLARIDAD</b>	<b>87</b>
<b>D) VIVIENDA- INFRAESTRUCTURA SANITARIA</b>	<b>91</b>
<b>E) INFRAESTRUCTURA</b>	<b>93</b>
<b>F) ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS</b>	<b>105</b>
<b>D. CONCLUSIÓN: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y URBANO RURALES DE MENDOZA</b>	<b>131</b>

**CAPÍTULO II  
MUNICIPIO Y DESARROLLO**

1.	PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO EQUILIBRADO	143
2.	LA TEORÍA DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO EQUILIBRADO	145
3.	LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO HUMANO.	152
	A) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	152
	B) SISTEMA FEDERAL ARGENTINO, COMO FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	153
	C) EL RÉGIMEN MUNICIPAL COMO CONDICIÓN DE LAS AUTONOMÍAS PROVINCIALES	156
	D) PRÁCTICAS DESCENTRALIZADORAS	157
4.	LA MUNICIPALIDAD Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE SU COMUNIDAD	161
5.	ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL	169
6.	LA EXPERIENCIA DE LAVALLE EN LA APLICACIÓN DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO.-	184

**CAPÍTULO III  
AMBIENTE Y MUNICIPIO**

I.	INTRODUCCIÓN	189
II.	DESARROLLO SUSTENTABLE	190
III.	AMBIENTE HUMANO	195
	A) PRECISIONES TERMINOLÓGICAS	195
	B) ENUMERACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	199
	C) HECHOS DEGRADANTES DE LOS RECURSOS NATURALES	201
	D) PRINCIPALES CONSECUENCIAS EN LA SALUD Y LA PRODUCTIVIDAD	210
	E) PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA	211
IV.	ESTADO, DERECHO Y AMBIENTE	213
	A. INTRODUCCIÓN	213
	B. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE	214
	C. BASES Y CONDICIONES GENERALES PARA LA EFECTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL	218
	D. BASES Y CONDICIONES PARA LA PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS EN PARTICULAR	221
	E. COMPETENCIA AMBIENTAL	231
V.	DERECHO POSITIVO.	233
	1) EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.	233
	2) LEGISLACIÓN VIGENTE.	234
	A) NORMAS INTERNACIONALES.	235
	B) NORMAS DE DERECHO INTERNO.	237
	1. CONSTITUCIÓN NACIONAL.	237
	2. NORMAS NACIONALES.	241

3. <b>NORMAS PROVINCIALES.</b>	245
1.- <b>CONSTITUCIONES PROVINCIALES</b>	245
2.- <b>NORMAS PROVINCIALES. MENDOZA.</b>	248
4. <b>NORMAS MUNICIPALES.</b>	256
5. <b>DERECHO COMPARADO.</b>	257
<b>VI. COMPETENCIA MUNICIPAL AMBIENTAL</b>	261
A. <b>LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL</b>	263
B. <b>METODOLOGÍA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL</b>	264
C. <b>ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL (PPPM)</b>	264
D. <b>PLANES PARTICIPATIVOS PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RECURSOS</b>	267
E. <b>LOS PLANES MUNICIPALES Y LOS PLANES DE MANEJO DE LOS RECURSOS</b>	270
F. <b>EL DEPARTAMENTO DE LAVALLE Y SU EXPERIENCIA EN EL MANEJO DE RECURSOS NATURALES</b>	272

**CAPÍTULO IV**  
**EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS**

A. <b>INTRODUCCIÓN</b>	297
B. <b>ASPECTOS LEGALES DEL ASOCIATIVISMO</b>	301
C. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS</b>	310
1. <b>INTRODUCCIÓN</b>	310
2. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS INTERNACIONALES</b>	311
3. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA</b>	319
4. <b>ASOCIACIONES MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA</b>	336
5. <b>ASOCIACIONES MUNICIPALES EN ARGENTINA</b>	357
1. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS INTERPROVINCIALES DE MUNICIPIOS</b>	357
2. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN SANTA FE</b>	365
3. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN JUJUY</b>	367
4. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN BUENOS AIRES</b>	368
5. <b>EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN MENDOZA</b>	373
D. <b>CONCLUSIONES</b>	377

**CAPÍTULO V**  
**EL ORDEN NORMATIVO MUNICIPAL**

A. <b>INTRODUCCIÓN</b>	381
B. <b>MARCO LEGAL DEL MUNICIPIO</b>	382
1. <b>NORMATIVA CONSTITUCIONAL</b>	383
2. <b>LEYES NACIONALES</b>	384

3. <i>CONSTITUCIÓN PROVINCIAL</i>	385
4. <i>LEYES Y REGLAMENTOS PROVINCIALES</i>	388
A) <i>LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES</i>	389
B) <i>LEY DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL</i>	391
C) <i>OTRAS LEYES Y RESOLUCIONES PROVINCIALES</i>	391
5. <i>ORDENANZAS, DECRETOS Y RESOLUCIONES MUNICIPALES</i>	407
C. <i>NORMATIVAS DEPARTAMENTALES SOBRE DESARROLLO.-</i>	410

#### *CAPÍTULO VI*

<i>CONCLUSIONES</i>	415
---------------------	-----

#### *ANEXOS*

<i>FICHA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE HUMEDALES - RAMSAR</i>	425
<i>LEY DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL</i>	445
<i>LEY DE PRESERVACIÓN AMBIENTAL</i>	453
 <i>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</i>	 470

# ***PRESENTACIÓN***

## **PRESENTACIÓN**

El presente Informe Final está integrado de seis capítulos en los que se trata la totalidad del Plan de trabajo oportunamente presentado.-

Dado la interrelación de los temas abordados, éstos han sido agrupados atendiendo fundamentalmente a su grado de conexidad.-

Así el contenido de las tareas 1, 2 y 6 han sido tratados en los capítulos I y II.-

En el Capítulo I se plasma el resultado del relevamiento de los factores intervinientes en los desequilibrios territoriales, el análisis y determinación de las causas que los originan y la evaluación del impacto que producen en el desarrollo de las diversas regiones provinciales.-

Como consecuencia de la íntima relación existente entre los temas mencionados y el de la determinación de infraestructura y servicios existentes y proyectados a nivel provincial y municipal, dicho punto ha sido tratado conjuntamente.-

Sin perjuicio de ello, el tema de la infraestructura proyectada y en ejecución vuelve a ser tratado en el Capítulo III, denominado "Ambiente y Municipio".-

También en el Capítulo I, está contenida la identificación de fortalezas y debilidades de los municipios menos favorecidos, respecto a sus aspectos demográficos económicos, institucionales, etc.-

En el Capítulo II, nominado "Municipio y Desarrollo", están contenidas las propuestas para abordar los problemas expuestos en el Capítulo anterior. Dichas propuestas consisten en llevar a cabo acciones concretas por parte de los distintos niveles del estado a fin de superar los desequilibrios

territoriales, poniendo especial énfasis en la tarea que le compete al Municipio como ente promotor de desarrollo.-

En el Capítulo III, bajo el título "Ambiente y Municipio", se continúa con el tema del Desarrollo, pero ésta vez en su relación con el ambiente.-

En este punto está comprendida la quinta tarea del plan de trabajo que consistía en una investigación bibliográfica y estudio de planificaciones locales referentes gestión de los recursos, con la finalidad de proponer soluciones alternativas que hagan posible la gestión y manejo racional de los recursos en los departamentos identificados como menos favorecidos de la provincia.-

El Capítulo IV, denominado "Experiencias Asociativas de Municipios" está íntegramente dedicado al estudio de antecedentes nacionales e internacionales de agrupaciones y asociaciones municipales tendientes a la coordinación y cooperación, para la resolución de problemas comunes y particulares. Entre las conclusiones surgen los beneficios de el Asociativismo Municipal como herramienta utilizable para enfrentar los problemas derivados de desequilibrios territoriales (Tarea 3).-

El Capítulo V, titulado "Orden Normativo Municipal", comprende el resultado de la investigación de las normativas legales aplicables a los Departamentos Mendocinos, especialmente aquellas destinadas a afrontar los desafíos del desarrollo equilibrado (Tarea 4).-

Finalmente, en el último capítulo están contenidas las conclusiones y recomendaciones generales referidas a las actividades desarrolladas, sin perjuicio de haber sido expuestas al tratar cada tema en particular.-

*DESARROLLO  
LOCAL*

# **CAPÍTULO I**

## **DESARROLLO LOCAL**

### 1. Desarrollo y crecimiento económico.

El término desarrollo no puede ser definido de manera unívoca, sino que debe atenderse las distintas visiones o enfoques según se basen en la libertad de mercado o en la acción del estado.-

Estas dos visiones centrales y contrapuestas se han disputado la primacía a lo largo del siglo.-

Para la primera, llamada visión liberal, el concepto de desarrollo se basa en los dinamismos del mercado. Para el liberalismo económico la base del desarrollo es la iniciativa privada, es decir la capacidad emprendedora de los individuos, cuya condición de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada.-

El mecanismo regulador natural de la economía es el libre funcionamiento del mercado. El Estado debe intervenir lo menos posible, dejando al mercado la fijación de los precios de los bienes, incluido el costo de la mano de obra, el interés del dinero y el valor de la moneda nacional.-

Las funciones del Estado se limitan a asegurar la provisión de ciertos bienes públicos como la justicia, la seguridad, la infraestructura esencial y los servicios básicos, aunque algunos de estos bienes y servicios pueden ser producidos más eficientemente por el sector privado.-

Por su parte el socialismo elabora un concepto de desarrollo basado en la acción reguladora del Estado. Afirma que el mercado, dejado a su

espontaneidad no garantiza la equidad, el cuidado del ambiente o el funcionamiento de la democracia participativa.-

Es por eso que el Estado debe intervenir de manera selectiva para asegurar los necesarios equilibrios económicos, sociales y ambientales, para preservar la autonomía de la nación frente a la economía internacional y para fortalecer la democracia. Como el desarrollo requiere de equilibrios más delicados que el simple crecimiento económico, exige del rol activo y compensador del Estado.-

Del análisis de los puntos de vista reseñados, surge que ambos tienen parcialmente la razón, sobre todo si se consideran que son la expresión de grupos sociales diversos.-

Parece cierta la afirmación del liberalismo de que el excesivo intervencionismo estatal traba a los agentes económicos y refuerza las conductas pasivas y dependientes. En este sentido se ha acusado de ser "paternalista" al Estado que mantiene políticas de protección social que reducirían la responsabilidad de la gente y de "clientelista" al distribuir sus beneficios preferentemente entre quienes son sus seguidores.-

Por otra parte es igualmente válida la aseveración de que el mercado dejado a su libre desenvolvimiento no garantiza la equidad, ni la preservación del ambiente, o de la autonomía nacional o el funcionamiento pleno de la democracia.-

Tomando valores y verdades presentes en las dos tendencias precedentemente expuestas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha centrado su preocupación en la persona de los ciudadanos a los que está dirigida la acción del desarrollo proponiendo el concepto de desarrollo humano<sup>1</sup>.-

---

<sup>1</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Desarrollo Humano 1990.-  
14

En tal sentido el Informe Desarrollo Humano 1990 expresa: "El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano.... A todos los niveles del desarrollo las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Sin no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles".

" Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a si mismo y disfrutar de la garantía de los derechos humanos".-

"El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como mejor estado de salud, conocimiento y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para la producción, el descanso o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos puede generarse una considerable frustración humana". " El desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y de los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano".

"El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera."

Sobre la base de estas ideas el PNUD ha creado un indicador de desarrollo humano basado en una ponderación entre el ingreso per cápita real, la tasa de escolaridad y la esperanza de vida al nacer. En función de este, ha clasificado a 160 países. El orden para América Latina se presenta en el siguiente

cuadro en el que se ha incluido algunos países desarrollados con fines comparativos.-

Orden	País	PBI per cápita ajustado	Esperanza de vida	% de alfabetismo	Índice de desarrollo humano
1	Canadá	5.051	77.0	99.0	0.982
2	Japón	5.018	78.6	99.0	0.981
6	U. S. A.	5.074	75.9	99.0	0.976
8	Francia	5.018	76.4	99.0	0.969
12	Alemania	5.027	75.2	99.0	0.955
23	España	4.954	77.0	95.4	0.916
29	Uruguay	4.891	72.2	96.2	0.880
36	Chile	4.854	71.8	93.4	0.863
42	Costa Rica	4.413	74.9	92.8	0.842
43	Argentina	4.310	71.0	95.3	0.833
44	Venezuela	4.895	70.0	88.1	0.824
46	México	4.888	69.7	87.3	0.804
55	Colombia	4.068	68.8	86.7	0.758
59	Brasil	4.851	654.6	81.1	0.739
61	Cuba	2.500	75.4	94.4	0.732
62	Panamá	3.231	72.4	88.1	0.731
77	Ecuador	3.012	66.0	85.8	0.641
78	Paraguay	2.742	67.1	90.1	0.637
81	Perú	2.731	63.0	85.1	0.600
83	Rep. Dominicana	2.537	66.7	83.3	0.595
96	Salvador	1.897	64.4	73.0	0.498
97	Nicaragua	1.463	64.8	81.0	0.495
100	Guatemala	2.531	63.4	55.1	0.485
101	Honduras	1.504	64.9	73.1	0.473
109	Bolivia	1.531	54.5	77.5	0.394

Es interesante constatar que las diferencias efectivas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo son menores, si se miden en base a los niveles de desarrollo humano, que aquellas basadas sólo en la producción y el consumo de bienes y servicios.-

Por otra parte, el cuadro sugiere que prácticamente ningún país latinoamericano es tan pobre que no pueda destinar una parte importante de sus recursos para mejorar los niveles de salud, educación y oportunidades de progreso de su población.-

Esta visión del desarrollo humano parece pasiva, ya que se basa en indicadores de ingreso y consumo básico que benefician a las personas. No obstante, la idea del desarrollo humano también puede ser entendida de una manera activa, ya que **el desarrollo es el resultado social de la actividad creadora y productiva de la gente.-**

Para que haya efectivo desarrollo la gente tiene que tener cierta situación básica de bienestar (alimentación, salud), adecuados conocimientos y destrezas ( cultura, educación ), oportunidades de acción ( democracia, libertad ), además utilizar creativamente sus recursos ( producción, comercio).-

En consecuencia, el desarrollo no sólo tiene como objeto al ser humano sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo.-

Desde esta última perspectiva estamos en condiciones de distinguir los concepto de desarrollo y crecimiento económico, que frecuentemente son usados como sinónimo.-

Vemos entonces que el crecimiento económico es sólo un aspecto de otro proceso más general, que es el desarrollo de una sociedad.-

El análisis del crecimiento económico sólo trata una parte de ese desarrollo económico y social, la que se refiere a la evolución de la producción y la riqueza.-

Para los economistas el crecimiento económico es "un proceso sostenido a lo largo del tiempo en el que los niveles de la actividad económica aumentan constantemente"<sup>2</sup>.-

---

<sup>2</sup> Mochón, Francisco y Beker, Victor. "Economía, Principios y Aplicaciones". Ed. Mc. Graw Hill. Madrid. 1993. Pág. 692.-

Desde este punto de vista el crecimiento económico se lo puede vincular con la renta o el producto por habitante, se refiere a la tendencia a largo plazo de la producción de un país, recogida a través de la evolución del PIB per capita, ya que éste es una medida del nivel de la actividad económica de la sociedad.-

Desde otra perspectiva, podemos interpretar el crecimiento económico desde una perspectiva cualitativa, asociándolo con los términos "bienestar" o mejora de las condiciones de vida.-

Vemos entonces que bajo esta doble acepción del término crecimiento económico no sería suficiente recurrir a variables tales como la renta o el consumo por habitante para su medición, sino que habría que tratar de medir el bienestar.-

Esto es así debido a que cuando se utilizan las tasas de crecimiento del PBI real como indicadores de la mejora de nivel de vida puede suceder que aunque la renta per capita aumente en un país, eso no quiere decir que necesariamente todo el mundo esté beneficiándose de esa mejora. Puede que junto a un crecimiento de la renta real tenga lugar una variación de la distribución de la renta que empobrezca a determinadas personas, mientras que otras disfrutan de un crecimiento de la renta real superior a la media.-

Lamentablemente, no se dispone de indicadores de bienestar completamente satisfactorios, pese a los notables esfuerzos llevados a cabo en este sentido.-

## **2. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES**

Hoy en día, los efectos de la economía global se hacen patentes en todo el planeta. Una de sus manifestaciones principales está en la readecuación de los procesos productivos y sus expresiones territoriales. Este hecho adquiere

matices drásticos en los países pobres y en aquellos llamados "en desarrollo", donde la transformación económica afecta notablemente una serie de patrones culturales y sociales, bajo los cuales los actores sociales viven y construyen sus territorios.-

En América Latina, la aplicación de las políticas neoliberales ha derivado en una modificación profunda de las estructuras territoriales, sobre todo en el sector rural. En la mayoría de los países se han puesto en marcha ajustes estructurales en la economía, donde las libres fuerzas del mercado tienen un papel más activo, en detrimento de la participación del Estado; al tiempo, se ha desarrollado una paulatina apertura a la inversión extranjera, que en el caso de la agricultura ha sido principalmente a través de la importación de alimentos.-

También se han implementado políticas trascendentales que afectan notablemente la estructura de los territorios rurales, como ha sido el caso de las transformaciones en las formas de tenencia de la tierra. La manifestación principal de éste fenómeno, ha sido el establecimiento de una diferenciación en los roles que desempeñan los actores sociales en el desarrollo rural; por un lado, ocurre un proceso de eliminación de grupos de campesinos empobrecidos, que no se insertan en la economía mercantil; por otro, está el desarrollo de mecanismos de sobrevivencia y estrategias de adaptación, que llevan a cabo otros grupos de actores locales y a través de los cuáles pueden integrarse en los distintos mecanismos de la economía global, aún a costa de una profunda transformación de sus patrones culturales.-

La industria en el pasado, y los servicios productivos en la actualidad, son actividades que se asocian al dinamismo urbano. El desarrollo de las mismas ha atraído la población desde las áreas rurales a la ciudad. Pero el crecimiento de las ciudades en los países en vías de desarrollo es una huida del campo a la ciudad, generándose actividades económicas sumergidas y una creciente población marginal.-

Vemos entonces que entre los efectos indeseables de la economía actual se encuentra el de los desequilibrios territoriales, que afecta en mayor medida a los países menos desarrollados.-

Sin embargo podemos afirmar que casi todos los países, desarrollados o no, tienen problemas regionales, y con frecuencia se observa una gran desigualdad en la distribución de la riqueza entre regiones de un mismo país.-

El desarrollo económico no es un proceso que se difunde homogéneamente en el espacio. Aún los países avanzados tienen regiones estancadas.-

Como veremos, muchos son los factores que influyen en un diferente desarrollo regional: escasez de recursos, bajo índice de formación de capital, educación inadecuada, escalas poco eficientes de producción, etc., todos ellos llevan a una baja productividad.-

La naturaleza y la propia historia del país y de cada región en particular explican en gran medida las desigualdades, pero los procesos de expansión económica que vive un país o varios de ellos suelen acarrear cambios que normalmente acentúan o trastocan dichas diferencias regionales de partida.-

Como consecuencia de ello pueden esperarse diferencias regionales en el desarrollo; así la polarización de la industria, el comercio, los servicios, etc., en ciertas áreas por lo general dividen a un país o provincia en dos sociedades distintas y que están separadas.-

Algunos de los fenómenos en los que se manifiesta el dualismo regional son por ejemplo los siguientes:

- Condiciones de vida disímiles en el área desarrollada y las otras regiones que afectarían a las poblaciones localizadas en ellas.-
- Concentración de actividades económicas y de población en un reducido espacio territorial, y formación de metrópolis con un peso relativo

desproporcionado con respecto a los demás componentes del sistema nacional urbano.-

- Estos fenómenos de diferenciación espacial persisten en el tiempo.-

### **3. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**

#### **A. INTRODUCCIÓN.**

El tránsito caótico, la contaminación y la inseguridad son señales claras que Mendoza comenzó a sufrir los problemas de las grandes ciudades.-

En relación con el ordenamiento territorial, nuestra provincia no escapa a la realidad nacional y latinoamericana en cuanto a la gran concentración de población en torno a pocos centros urbanos y una acentuada dispersión de la población rural en un territorio subocupado.-

Así, sufrimos las consecuencias del desarrollo inarmónico de las últimas décadas, que produjo un monocentrismo, en lugar de revitalizar integralmente el territorio.-

La idea de que "la ciudad debe crecer", hacia arriba, hacia abajo, hacia los costados, se encuentra tan fuertemente enraizada que no permite imaginar una opción saludable para el desarrollo.-

En el caso de Mendoza, la alternativa que se maneja de forma casi excluyente es la de aumentar la capacidad del Gran Mendoza a través de su expansión hacia el oeste.-

Si bien es previsible el crecimiento de las grandes ciudades y en relación con Mendoza, es indiscutible que su ubicación estratégica en el contexto del Mercosur tiende a posicionarla como un núcleo urbano privilegiado, cabe preguntarse: ¿Cómo se garantiza que el crecimiento colabore a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Gran Mendoza?. ¿Qué perspectivas tiene el resto de la provincia? .-

El desarrollo vertiginoso de las industria y de los servicios, ha provocado un desplazamiento de la población desde las áreas rurales a la ciudad. Así las ciudades, reciben contingentes de personas en búsqueda de trabajo y servicios, generándose actividades económicas sumergidas y una creciente población marginal.-

La hipótesis del presente trabajo consiste entonces en la afirmación de la existencia de desequilibrios territoriales en la Provincia de Mendoza.-

Surge entonces como primer interrogante, saber cuál o cuáles son los orígenes o causas de aquella afirmación.-

Respondiendo a esta pregunta se encara esta tarea investigativa, en la que se intentará llegar a conclusiones que nos aproximen a soluciones alternativas a la problemática planteada.-

Con el convencimiento de que son las acciones de los hombres a lo largo del tiempo las que provocan transformaciones en la forma de organización, en la cultura y en la economía de los pueblos, a través de una breve reseña de nuestra historia se pretende demostrar que la raíz de los desequilibrios territoriales se encuentra en hechos concretos, en la toma de decisiones realizada por parte de una sociedad que priorizó el crecimiento de determinados sectores en detrimento de otros.-

A través de diagnóstico de la información obtenida en los estudios realizados en el Programa de Fortalecimiento Municipal se aportarán otros datos relativos a las causas del problema estudiado.-

Por último, habiendo establecido lo que consideramos como causas de desequilibrios regionales en la Provincia de Mendoza, mediante un análisis de datos estadísticos departamentales mostramos el impacto producido por aquellas políticas en el desarrollo de las diversas regiones provinciales.-

Esto último, en definitiva nos indicará el verdadero alcance del desequilibrio existente entre las distintas regiones de nuestra provincia, siendo éste el objetivo de la hipótesis de esta tarea investigativa.-

Es por ello que al primer análisis realizado con un enfoque histórico se complementa éste, relacionado con lo económico - social y que tiene que ver con fenómenos tales como la globalización, nuevas formas de intercambio, tecnologías, comunicaciones, como así también a nuevos escenarios políticos.-

## ***B. ORIGEN DEL DESEQUILIBRIO TERRITORIAL***

### ***1.- INTRODUCCIÓN***

El pasado es un espacio extraño, lleno de personajes y voces que hablan un idioma distinto al de todos los días. A través de la investigación de ese pasado constituido por acciones humanas, tratamos de comprenderlo y vernos reflejados en él. Si no lo hiciéramos, estaríamos condenados a seguir repitiéndolo hasta el infinito, en sus aciertos, pero también en sus fracasos.-

Uno de los primeros historiadores, cuando inicia su relato de las terribles tragedias que le había tocado vivir en la guerra entre Atenas y Esparta, les decía a sus lectores que lo hacía para aquellos que querían conocer la verdad de las cosas pasadas y por ellas juzgar otras parecidas que podrían suceder en el futuro.-

Esa curiosidad, no por el pasado, sino por el futuro nos mueve a bucear en la historia, en búsqueda de respuestas que puedan ayudarnos a comprender nuestro presente. A partir de ahí, tendremos algunas herramientas que aplicadas al objeto de este estudio no permitirán trazar líneas de un porvenir en el que cada mendocino goce de las mismas oportunidades de desarrollo personal.-

## **II. VISIÓN HISTÓRICA DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA.**

Para abordar el problema del desequilibrio territorial en la Provincia de Mendoza, entendido como una situación a la que se llega a través de la toma de decisiones encaminadas deliberadamente a privilegiar algunos sectores en detrimento de otros, es necesario volver en el tiempo y reconocer que su origen se encuentra en nuestro pasado, especialmente en los primeros pasos que dio nuestro país como república independiente.-

Tal afirmación parte del convencimiento de que es imposible lograr una comprensión adecuada de las causas de la cuestión estudiada, sin analizar las raíces históricas de la presente situación y los cambios producidos en la economía mundial que, tradicionalmente, han jugado un papel preponderante en el desarrollo argentino. En última instancia, la explicación de los problemas actuales radica en la incapacidad del país de realizar, a su debido momento, los reajustes en su estructura económica necesarios para adaptarse en su conjunto a las condiciones del desarrollo económico moderno y a la cambiante realidad internacional.-

Desde una perspectiva económica, Aldo Ferrer<sup>3</sup> divide la historia argentina en las siguientes etapas: a) De las economías regionales de subsistencia (siglos XVI al XVIII); b) De transición (fines del siglo XVII al 1860); c) Economía primaria exportadora (1860-1930) y d) Economía semi – industrial dependiente (1930 a la actualidad).-

El método utilizado por el autor citado consiste en sistematizar el análisis del proceso formativo de la economía argentina mediante la diferenciación de etapas históricas, dentro de las cuales el sistema económico se desenvuelve y orienta conforme a pautas determinables.-

**A) ETAPA DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES DE SUBSISTENCIA. (SIGLOS XVI AL XVIII)**

Esta etapa en general se caracteriza por la existencia de varios complejos económico-sociales, en las distintas regiones del país, que producían básicamente para el consumo interno y a muy bajos niveles de productividad. En esta etapa, esas economías regionales permanecieron ajenas al elemento dinámico del desarrollo en esa época que fue la ampliación de los mercados.-

En efecto, durante el siglo XV, Europa transitaba la ruptura del orden feudal, que fue la forma de organización social imperante basada en una economía agrícola, sin producción de excedentes y por lo tanto estancada.-

En la transición del feudalismo al capitalismo ocurrieron un conjunto de acontecimientos que ayudaron a impulsar grandes cambios en la organización social y económica. Uno de ellos fue la expansión de los europeos más allá de los límites de su propio continente.-

En esa expansión cumplieron un papel muy importante los burgueses que se dedicaban al comercio. Estas personas, cuya principal actividad era la compra y venta de productos, habían acumulado riquezas gracias a los viajes al lejano oriente y al tráfico comercial en el Mediterráneo. Pero las dificultades para continuar transitando la llamada ruta de las especias los obligó a buscar nuevos mercados y nuevas rutas para llegar a ellos.-

Por otra parte, los estados monárquicos, que entonces se estaban formando, necesitaban metales preciosos para afrontar los enormes gastos que demandaba sostener a la corte, construir palacios, armar ejércitos y contratar funcionarios.-

Los reinos de España y Portugal tomaron la delantera en la expansión comercial. El resultado más importante de esta expansión fue la formación de una economía – mundo. Por primera vez en la historia se ponían en

---

<sup>3</sup> Ferrer, Aldo. "La Economía Argentina". Buenos Aires. 1973. ED. Fondo de Cultura Económica.-

contacto grupos de personas que habitan distintos continentes. Regiones del planeta que nunca se habían contactado o que lo habían hecho de manera casual o discontinua comenzaron a establecer vínculos más permanentes.-

La formación de una economía mundo, no produjo una integración económica entre todas las regiones, por el contrario cada estado trataba de manejar con exclusividad las rutas comerciales, evitando la presencia de competidores. Se fueron formando espacios económicos cerrados. En cada uno de ellos, una potencia comercial europea actuaba como centro organizador, convirtiendo a las regiones de África, Asia o América que se incorporaban a esas rutas en periféricas de esos centros.-

Es entonces el comercio uno de los factores que impulsan la transición del orden feudal al capitalista.-

Como el objetivo principal de Europa en la explotación económica de recursos americanos era la obtención de metales preciosos y productos agrícolas tropicales, el Río de la Plata fue considerado en esta etapa como un territorio marginal, carente de valor.-

En esta etapa, la economía del Río de la Plata, se encuentra alejada del comercio, por lo que es llamada economía de subsistencia.-

La economía de subsistencia es aquella que no genera excedentes económicos. Toda la producción se destina para la subsistencia de la población y se caracteriza por su escaso desarrollo tecnológico.-

La producción no permite la formación de capital, que es el elemento determinante de la inversión, esto implica inexistencia de productividad y por lo tanto de progreso.-

En efecto, durante todo el período en consideración, no hubo en el actual territorio una economía nacional por cuanto no existía un mercado con un flujo recíproco, en escala significativa, de capitales, de mano de obra y productos entre las distintas regiones.-

El período se caracteriza por la existencia de economías regionales autosuficientes separadas entre sí por grandes distancias, la ausencia de comunicaciones marítimas y/o fluviales y la precariedad de los medios de transporte terrestres de la época.-

Los elementos condicionantes de la localización de la actividad económica en América Colonial, explican que el actual territorio argentino haya sido uno de los menos desarrollados durante la época. Sus tierras no ofrecían elementos de atracción para la producción destinada a la exportación. El territorio no poseía el tipo de recursos naturales de magnitud y localización geográfica adecuados como para constituirse en un centro importante de la economía colonial.-

La principal característica del medio físico en estos territorios era la pradera de la zona templada excepcionalmente apta para el cultivo de cereales y producción ganadera. La región pampeana, que abarca una superficie de alrededor de 56 millones de hectáreas, constituye una de las praderas naturales de clima moderado más extensas del mundo.-

La agricultura y la ganadería de zona templada, tanto en el norte como en el sur del continente se mantuvieron ajenas durante todo el período colonial al sector eminentemente dinámico: el comercio exterior.-

Hasta prácticamente fines del siglo XVIII, la producción de cereales y de productos de ganadería constituyeron actividades principalmente destinadas al autoconsumo de los productores o al estrecho mercado local. La explotación de cueros constituye una excepción significativa que no altera, sin embargo la consideración general formulada.-

El precario desarrollo de la producción agropecuaria de clima templado obedecía a la baja productividad del sector y a la dificultad de transportar a grandes distancias productos agropecuarios voluminosos y de poco valor relativo por peso. Influyó además el hecho de que no se adaptaba ese tipo

de producción agropecuaria a las formas típicas de la producción colonial destinada a las exportaciones, esto es explotación en grandes superficies territoriales, con una utilización de capital relativamente importante para la época y ocupación de mano de obra servil.-

La variedad y la complejidad de las tareas de la agricultura de la zona templada exigía una gama de habilidades y una iniciativa por parte del productor que no podía lograrse en las condiciones de trabajo servil del esclavo negro o indio. La producción agrícola en pequeña escala surgió así como la unidad económica básica.-

Estos factores dificultaron la formación de cuantiosos excedentes agrícolas, su apropiación privada y la exportación de los mismos, limitando la producción al autoconsumo de los productores y del mercado local.-

En cuanto a la ganadería, al promediar el siglo XVIII, surgió en estos territorios la estancia colonial que permitió, en cierta medida, el aprovechamiento del trabajo servil, pero sólo en pequeña escala en comparación con las grandes unidades productoras que caracterizaban las economías de agricultura tropical y mineras.-

El actual territorio argentino tampoco guardaba en el macizo andino y en las zonas montañosas del Centro y Noroeste, yacimientos de oro y otros materiales preciosos. Por otro lado, las tierras y los bosques de la zona subtropical del Noreste, a pesar de su posibilidad del acceso marítimo a través del Río Paraná, no podían competir con Brasil, Antillas y las costas del Caribe, en términos de aptitud de la tierra para los cultivos tropicales y facilidad de acceso a los puertos de embarque. Influyó, además, el desinterés de la corona española por este tipo de actividades. Al sur, alrededor de una tercera parte del actual territorio nacional estaba constituido por la meseta patagónica, que no fue ocupada durante el período colonial.-

El elemento impulsor de la conquista de estos territorios fue, como

en todo el Imperio Colonial Español, la búsqueda de metales preciosos y la ocupación efectiva de las tierras de la corona.-

En estos tres siglos ningún punto del territorio argentino fue testigo de una actividad productiva fuertemente vinculada al comercio exterior. Esto determinó el escaso flujo de mano de obra y capitales hacia estas provincias y el carácter eminente de economías cerradas que tuvieron las economías regionales durante todo el período de colonización. A su vez, consecuencia de esto fue el bajo ritmo de desarrollo y el atraso relativo de estas regiones frente a otras zonas del mundo colonial fuertemente vinculadas al comercio exterior y que alcanzaron un gran desarrollo en aquellos tres siglos.-

Durante la época colonial, en ausencia de otros factores de atracción, la localización de la población y de la actividad económica se realizó en torno a los lugares de los primeros asentamientos. Surgieron así, las economías regionales cuya importancia relativa no sufrió cambios de significación hasta fines del siglo XVIII. En el Río de la Plata se pueden distinguir a partir del siglo XVI cuatro regiones: Litoral, Centro, Cuyo y Noreste.-

Dentro de estas regiones sólo aquellas actividades que se vincularon a un centro dinámico exportador, como era la producción minera del Alto Perú, gozaron de un cierto grado de prosperidad.-

Tal fue el caso de la cría de mulas en Córdoba y el Litoral y la producción de tejidos en el Tucumán, que se pueden señalar como actividades vinculadas al sector externo. Ambas estaban destinadas a abastecer al Alto Perú, pero de ninguna manera adquieren una significación tal como para convertirse en un sector dinámico de la producción.-

En la región de Cuyo la principal actividad se desenvuelve en torno a la producción agropecuaria. Se explotaban bajo riego los valle de las planicies orientales y la producción se concreta en la vid y los frutales. Los pastos secos y las pasturas artificiales en la zona de riego dan pie a la producción de ganado

bovino, ovino y caballar. En los núcleos urbanos se desarrollaban artesanías: textil, metales, artículos de cuero y otros de la ganadería.-

Alejado de todo centro exportador dinámico, el comercio externo de la región es pequeño. Cuyo exporta al Litoral y a las otras regiones argentinas vino, alcoholes y fruta seca. Pero la característica básica de la economía regional es su carácter primario y de subsistencia.-

Estas regiones no constituyen una unidad económica, debido al escaso o nulo intercambio comercial, existiendo un cierto equilibrio económico y demográfico entre ellas.-

En efecto, desde el siglo XVI al XVIII, el desenvolvimiento de las regiones comprendidas en el actual territorio nacional se realizó sin cambios fundamentales en la importancia relativa de cada una de ellas.-

El noroeste constituyó durante todo el período la región más importante. Cuyo y el Centro le seguían en importancia hasta que en la mitad del siglo XVIII el Litoral comienza a ganar terreno. El noreste y la patagonia estaban prácticamente al margen de la economía colonial sin ser ocupados por los colonizadores europeos.-

El equilibrio entre las distintas economías regionales se explica fundamentalmente porque en todo el periodo en ninguna de esas regiones surgieron actividades exportadoras dinámicas que hubieran provocado el desplazamiento masivo del centro de gravedad de la economía. Este desplazamiento masivo se produjo, por ejemplo en Brasil con el azúcar, los minerales y el café, y su experiencia demuestra claramente la importancia fundamental de las actividades exportadoras como factor básico de la localización de la actividad económica y del núcleo dinámico del desarrollo. Más tarde, en la segunda mitad del siglo XIX, la Argentina sería otro ejemplo concluyente de éste hecho.-

Privada de todo estímulo externo para su crecimiento y ausente toda

posibilidad de desarrollo autónomo apoyado sobre la expansión de la demanda y la productividad interna, cada economía regional era un sistema cerrado y autosuficiente.-

Las economías regionales aparecían como entes autónomos independientes entre sí, y sobre todo, no sometidas a ninguna de ellas en particular. En toda la etapa en consideración, no existió, una región que fuera el centro del sistema y un conjunto de regiones satélites de aquella, como ocurriría más tarde.-

Sin embargo, el carácter autosuficiente y la diversidad de las estructuras productivas regionales, tanto como el equilibrio existente entre todas ellas, no se apoyaba en un proceso dinámico de desarrollo, con aumento de la productividad, los ingresos y la formación creciente de un mercado nacional. Esas características se basaban, por el contrario, en la imposibilidad de las economías regionales de integrarse en el mercado colonial asimilando así el elemento clave en el desarrollo de la época: el comercio exterior. Ese mismo hecho impidió el aumento del ingreso de cada economía regional y la eventual diversificación y crecimiento de la producción sobre la base de una demanda interna creciente, como asimismo la formación de un mercado y una economía nacionales.-

La autosuficiencia no fue la característica distintiva del desarrollo sin del estancamiento durante este período.-

#### ***B) ETAPA DE TRANSICIÓN. (FINES DEL SIGLO XVIII Y 1860)***

En general, podemos decir que durante este período surge, por primera vez en la historia del actual territorio argentino, una actividad que, en medida creciente, se fue integrando en el mercado mundial: la producción de cueros y otros productos de la ganadería. Además, liberalizado el régimen comercial español a fines del siglo XVIII y lograda la independencia, el puerto de

Buenos Aires pudo aprovechar totalmente su ubicación geográfica y convertirse en el punto de intermediación del comercio exterior.-

El carácter cerrado y autosuficiente de las regiones comprendidas en el actual territorio argentino y el equilibrio entre ellas, comienza a ser conmovido a fines del siglo XVII por el surgimiento concurrente de dos factores dinámicos de desarrollo. En primer término, la apertura del Río de la Plata para el comercio colonial; el puerto de Buenos Aires surge entonces como el intermediario natural para el comercio de las regiones meridionales del imperio sudamericano de España. Por otro lado, comienza a adquirir importancia la ganadería como actividad orientada hacia la exportación.-

Estos territorios reciben así, por primera vez en la historia, la influencia del elemento dinámico fundamental del desarrollo de la época: el comercio exterior.-

Este fenómeno comienza a fines del siglo XVIII, momento en el que la producción de metales preciosos sufrió una brusca caída, originada especialmente por el agotamiento de los yacimientos de Potosí. Hasta este momento, las colonias españolas habían constituido un espacio económico integrado, con escaso dinamismo interno y con vínculos económicos internacionales relativamente estables.-

En las colonias se producían muy pocas manufacturas; y la economía española, rica en metales preciosos extraídos de América, tampoco las producía. España abastecía la demanda de sus mercados coloniales americanos con productos que compraba a los centros manufactureros de Inglaterra, Francia y los Países Bajos, y pagaba con oro y plata americanos. Los metales preciosos pasaban por España y finalmente enriquecían a los países manufactureros. De este modo, la metrópoli española se transformó en un intermediario entre los países manufactureros y sus propias colonias.-

La incapacidad de España para abastecer adecuadamente a los

mercados americanos hizo que barcos ingleses, holandeses, portugueses y franceses llevaran directamente sus productos –que resultaban más baratos sin la intermediación de la metrópoli- a los puertos americanos. Como esto estaba prohibido por el sistema de monopolio, las mercancías se introducían de manera ilegal, por contrabando. El volumen del comercio ilegal superaba al comercio legal. Los barcos contrabandistas tenían dos centros de operaciones desde los que introducían sus mercancías en los dominios españoles: el Caribe y el Río de la Plata.-

El Río de la Plata presentaba algunas ventajas para el comercio ilegal: era difícil de controlar por las autoridades españolas asentadas en Lima y estaba muy cerca de Brasil, desde donde partían los barcos con comerciantes portugueses. Estas circunstancias permitieron que creciera la importancia de la ciudad de Buenos Aires –ubicada en una zona de escasa relevancia económica hasta ese momento- como centro de un activo contrabando. Por su puerto ingresaban clandestinamente productos para abastecer al interior, y por allí pasaba la plata de Potosí directamente a manos de comerciantes europeos.-

España decidió reorientar las economías coloniales hacia la especialización de la producción agropecuaria con destino a mercados exteriores y reformó la administración colonial.-

Estas reformas produjeron algunos desequilibrios territoriales, como lo demuestra el desarrollo de Buenos Aires frente a otras regiones del actual territorio argentino. La aldea portuaria, que había sobrevivido durante los dos primeros siglos coloniales como paso clandestino de la plata de Potosí, en el siglo XVIII comenzó a dar muestras de nuevas posibilidades económicas, por ejemplo en el aumento de las exportaciones de cuero y en el comercio de esclavos. Esta posición se afirmó con el desarrollo del comercio rioplatence, a pesar de las presiones e impedimentos de los comerciantes de Lima que querían evitar la expansión de un puerto marítimo rival en el Atlántico.-

La creación del Virreinato del Río de la Plata afirmó el crecimiento económico de este territorio. Esta medida fue seguida por una importante modificación en el régimen comercial; el Reglamento para el comercio libre de España e Indias de 1778 tuvo por finalidad la liberalización relativa del comercio colonial. Este reglamento no abría las colonias al comercio con el extranjero, por el contrario buscaba reforzar los lazos con la metrópoli amenazados por el contrabando. Para ello amplió la cantidad de puertos habilitados para comerciar - entre ellos del de Buenos Aires-, rompiendo el monopolio del puerto de Cádiz. El reglamento establecía además una serie de medidas que liberalizaban los intercambios: los impuestos fueron simplificados y reducidos, los sistemas tradicionales de flotas y de registros fueron eliminados.-

Una de las regiones claramente beneficiadas por la liberalización mercantil fue la del Río de la Plata. Las demandas del mercado europeo y la nueva política metropolitana permitieron el crecimiento de Buenos Aires y el Litoral. -

Buenos Aires se convirtió en el centro de comercio ultramarino del extremo sur del imperio. Los grandes comerciantes eran los intermediarios entre los mercados europeos y americanos, hegemonizando la economía del virreinato. Esta hegemonía era una consecuencia de la nueva estructura colonial, que aseguraba a Buenos Aires el control de los circuitos comerciales del virreinato.-

La prosperidad del Litoral y de Buenos Aires dependía entonces, del control que los comerciantes de la capital virreinal tenían de los circuitos comerciales que comunicaban el puerto - y, por lo tanto, la producción europea - con el interior y el Alto Perú.-

El ascenso del Litoral rioplatense se apoyo además en la producción ganadera, que es la primer actividad en la historia económica de estos territorios que en escala significativa y en medida creciente se orienta hacia la explotación.-

Las condiciones que favorecieron el desarrollo de la ganadería fueron

básicamente las siguientes: abundancia de tierras fértiles en la zona pampeana, expansión de la demanda mundial y liberalización del régimen comercial, escasa complejidad en la empresa ganadera y finalmente, la escasa demanda de mano de obra para la producción pecuaria.-

La demanda de cueros en el mercado externo creció a un ritmo sostenido, tanto en volúmenes exportados como en precios. En el último cuarto de siglo, las exportaciones de cueros fueron acompañadas por las de carne salada en seco, alimento de marinos y esclavos que tenían como destino principal grandes plantaciones de Cuba. La ganadería se convirtió en la principal actividad del Litoral. En la campaña de Buenos Aires se desarrollaba también una importante producción agrícola.-

Para consolidar su proceso de desarrollo el sector pecuario debía introducir mejoras organizativas y técnicas básicas para elevar su rentabilidad. Esto llevaba aparejado la necesidad de asegurar un flujo adecuado de recursos para la capitalización de las empresas ganaderas.-

La mejora organizativa fundamental consistió en la consolidación del sistema de explotación en una gran propiedad territorial con unidad de administración y empleando trabajo asalariado. La estancia es la primera empresa capitalista en gran escala y expansiva que surge en la economía del país.-

En el nivel de las técnicas productivas se desarrolló el sistema de la crianza de animales en rodeo y comenzaron a introducirse los primeros reproductores importados para mejorar la calidad de la hacienda criolla. La difusión del alambrado, a partir de 1850, constituyó otra mejora técnica de importancia que permitió la elevación de la rentabilidad de la estancia al consolidar los derechos jurídicos de propiedad, permitir al productor un aprovechamiento más racional de su tierra y reducir la necesidad de mano de obra para la vigilancia del ganado.-

La importancia creciente de la producción de tasajo permitió una

cierta integración de la economía del sector pecuario mediante la complementación de la cría de la hacienda con su industrialización y el abastecimiento de la sal necesaria para el salado.-

La propia capacidad expansiva del sector ganadero permitió asegurar el flujo de fondos necesarios para su crecimiento, a los niveles modestos imperantes en la época.-

Sin embargo, los cambios más espectaculares en la composición de la producción pecuaria y en la distribución por actividades de la utilización de la tierra, se produjeron en la etapa siguiente, cuando las modificaciones de precios relativos y el progreso técnico acentúan su influencia como consecuencia de la integración del mercado mundial. El cambio principal en este sentido fue el del surgimiento de la producción agrícola que hacia 1850 era una actividad eminentemente destinada a abastecer el mercado local y apenas ocupaba los cinturones verdes en torno a los núcleos poblados, para pasar hacia fines del siglo a proporcionar no menos de la mitad de las exportaciones del país.-

Durante esta etapa de transición no se formó aún la economía nacional, porque subsistían las condiciones de aislamiento de las economías regionales y el escaso flujo entre ellas de capitales, mano de obra y productos.-

El comportamiento dinámico de los distintos sistemas regionales no responde básicamente a las mismas pautas como ocurrió en la etapa de las economías de subsistencia. En el Litoral, la expansión de las actividades comerciales y ganaderas incorporó a su proceso de crecimiento elementos dinámicos que lo distinguen claramente del correspondiente a las otras regiones.-

Las otras regiones del virreinato proveían algunos productos para el consumo de las ciudades del circuito que unía Buenos Aires con el Alto Perú, y alguna de ellas proveían insumos o servicios necesarios para las explotaciones mineras. Por ejemplo Tucumán producía textiles rústicos, muebles, arroz y fabricaba carretas. Cuyo exportaba agua ardiente, pasas de uva e higos. Salta

continuaba siendo un centro de invernada y venta de mulas. Córdoba se especializaba en agricultura, ganadería y artesanías textiles. Buenos Aires, proveía de productos europeos, herramientas, esclavos y yerba mate.-

Las inversiones en infraestructura fueron insignificantes durante todo el período, por lo que los sistemas de transporte y comunicaciones eran precarios y condicionaban negativamente el comercio interno: los productos se encarecían a lo largo del recorrido y los comerciantes preferían recurrir al comercio de volúmenes pequeños y que ofreciera altas ganancias.-

Este esquema económico se ve alterado con la Revolución y posterior Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata. En efecto, la guerra de independencia produjo cambios de diversa índole. La guerra consumía buena parte de los recursos del Estado y de la Población. Además significó el reclutamiento y la pérdida de hombres, lo que afectó la supervivencia de las familias además de privar de la mano de obra a las actividades productivas. La lucha contra los realistas primero y la guerra civil después diezmaron la riqueza ganadera de bastas regiones (Santa Fe y Entre Ríos).-

Los conflictos bélicos alteraron el comercio interregional, al afectar no sólo el abastecimiento de la población sino también los ingresos de sectores mercantiles dominantes de las provincias, que controlaban los resortes de la producción y del intercambio.-

El tráfico comercial entre el Interior y Buenos Aires se interrumpió por el conflicto en el Litoral, también hasta 1817 se mantuvo cerrado el comercio con Chile. La pérdida del Alto Perú produjo la crisis económica más profunda y duradera, aunque no afectó el espacio rioplatense de manera uniforme.-

Una de sus principales e inmediatas consecuencias fue que el territorio, sobre todo el interior, se quedó sin metálico, ya que la mayor parte provenía del Potosí. Además las ciudades que servían de nexo entre Buenos Aires y el Alto Perú, perdieron el papel de intermediarias del tráfico de efectos

extranjeros y producciones locales que se desarrollaban en ambos polos.-

En el caso de Buenos Aires, los efectos de la pérdida del mercado alto peruano y del flujo de plata potosina fueron compensados con un cambio económico que esquemáticamente significó a mediano plazo el paso de una economía basada en la explotación de plata a otra dedicada a la explotación de productos ganaderos del área boreal, a través del puerto y de su aduana. Este cambio, aún incipiente, definiría los rasgos característicos de la economía rioplatense de las décadas siguientes y acentuaría su papel hegemónico en la región alterando el antiguo equilibrio.-

Para fines de la década de 1810, sin embargo, las ventajas de esa transformación eran aún tenues: la expansión productiva era escasa y no alcanzaba a pagar la creciente afluencia de productos extranjeros. De allí el desequilibrio que se verificaba en la balanza comercial a favor de las importaciones. La apertura del comercio exterior comenzaba a definir una nueva relación económica entre las naciones industriales europeas, principalmente Inglaterra, caracterizada por la dependencia.-

Por otro lado, aunque los productores ganaderos se beneficiaban con la liberalización del comercio, las aspiraciones de los comerciantes criollos no se vieron satisfechas, ya que el control del intercambio exterior pasó en buena medida a manos de los comerciantes ingleses instalados en Buenos Aires, quienes tenían los contactos directos y los medios para acceder a los puertos de ultramar. También disponían de dinero para la compra de bienes locales, en un período que se caracterizó por la escasez de metálico.-

Pese a las dificultades, la apertura al comercio directo con el exterior fue un principio económico y una reivindicación de hacendados y comerciantes bonaerences. El Litoral también reclamaba la apertura comercial, aunque condicionaba su reclamo a la posibilidad de acceder al mercado ultramarino sin la intermediación porteña.-

En cambio, la libertad de comercio no fue totalmente aceptada por el interior, cuyas producciones no podían competir con los artículos, más baratos importados del exterior. En esta situación de competencia representó un papel muy importante la incidencia del alto costo del transporte de los productos hasta Buenos Aires, que los encarecía aún más con respecto a los extranjeros: ya que no se contaba con una política comercial y aduanera restrictiva como para absorber ese costo.-

Al finalizar la década de 1810, los cambios provocados por la revolución y las guerras acarrearón la importancia relativa de las antiguas ciudades y regiones, las que tendieron a buscar una salida a las nuevas condiciones. Los conflictos entre los grupos dominantes locales pasaron a ocupar, si no el centro, al menos una gran parte de la lucha política y de las disputas en torno a la forma de organizar la Nación.-

Respecto a el desequilibrio económico, social y cultural, dice Miron Burgin<sup>4</sup>: *"Primera de las provincia que se desprendió de España, Buenos Aires se unió a Europa, cuyos representantes eran Inglaterra en el campo de actividad económica y Francia en el terreno del pensamiento político y social. Y al acercarse más a Europa, el abismo que separaba a la provincia del resto del país se hizo más profundo. Económica y culturalmente, Inglaterra y Francia parecían estar más cerca de Buenos Aires que Tucumán, Mendoza y hasta Córdoba. En la configuración económica de la joven república, Buenos Aires ocupaba una posición que era única por más de un concepto. Vastos recursos naturales, un mercado interno relativamente grande, acceso al mar libre y directo, eran ventajas que ninguna de las provincias hermanas poseía en grado similar. La explotación de las riquezas naturales requería comparativamente poco capital. El cuero, la carne, el sebo y otros subproductos de la industria ganadera encontraban fácilmente independiente mercados en Europa, Brasil, Cuba y América del Norte. En estos*

---

<sup>4</sup> Burgin, Mirón. Aspectos económicos del federalismo argentino. Ed. Solar/ Hachette, Bs. As. 1975

*mismos mercados obtenía la provincia los artículos elaborados y alimentos que no podía producir. De este modo, Buenos Aires era, en cierta medida, económicamente independiente del resto de país. (...) Como consumidora de la producción y la industria del interior y como intermediaria de su corriente comercial con los países extranjeros, Buenos Aires gozaba de una posición semimonopolista."*

El ordenamiento político del espacio rioplatense luego de la caída del Directorio se caracterizó por la existencia de poderes provinciales autónomos que actuaron en diversos órdenes, como estados independientes. La mayoría de las provincias asumió en su jurisdicción las atribuciones que habían correspondido al gobierno central y dictó su propia constitución o estatuto, de tipo republicano y representativo.-

Estas normas legales afirmaron la soberanía y la independencia de cada provincia y regularon la administración interna y sus vínculos con el mundo exterior.-

La representación política se extendió al ámbito rural, y se organizó en un órgano legislativo que permitió la participación de nuevos sectores políticos, pero condujo a la eliminación de los antiguos cabildos, antecedente histórico del municipio.-

Sin embargo, la organización autónoma de cada provincia y la posibilidad de contar con poderes e instrumentos legales más o menos desarrollados no fueron suficientes, salvo excepciones, para garantizar la estabilidad política interior de las provincias ni la relación pacífica entre ellas.-

Además de estar afectadas por la hostilidad y los conflictos entre las diversas facciones de las élites locales, las provincias debían intentar mantener el orden social -necesario para la recuperación económica- que había sido alterado por la revolución y la guerra.-

También intentaban defender la autonomía provincial y los intereses

localistas mediante un frágil sistema de pactos interprovinciales, sobre todo frente a Buenos Aires. Estas circunstancias permitieron el ascenso de jefes militares de orientación federal –los caudillos- a los gobiernos provinciales.-

Los gastos militares consumían gran parte de los recursos fiscales provinciales, que provenían fundamentalmente de los derechos de importación y tránsito recaudados por las aduanas locales. Pero éstos y otros recursos económicos de las provincias fueron muy escasos con excepción de los de Buenos Aires.-

El conflictivo proceso de consolidación de los estados provinciales fue paralelo al intento de recomponer sus economías y de adecuarlas a las nuevas condiciones que imponía la ampliación del mercado exterior, dirigido por las naciones industriales europeas. Algunas provincias lograron insertarse en la nueva realidad económica mejor que otras y, en consecuencia, se generaron o profundizaron los desequilibrios regionales.-

Esta situación dependió de numerosos factores, entre ellos, las posibilidades de cada provincia de producir ganado y de poder exportar los subproductos al exterior. Por otra parte, las provincias que producían bienes agrícolas o artesanías de consumo local dependieron de la posibilidad de preservar sus mercados domésticos de la competencia ejercida por los productos importados.-

Otros elementos que condicionaban la evolución de las economías provinciales fueron los recursos naturales y humanos, las distancias de los mercados, -por el alto costo del transporte-, y la supervivencia de formas de producción y de estructuras sociales y económicas tradicionales.-

La provincia de Buenos Aires se favoreció con el nuevo ordenamiento económico y político, pudiendo integrarse con éxito al mercado exterior. Esta situación, la colocó en una posición de predominio sobre el resto de las provincias. En efecto, luego de superada la crisis política que se desató en

1820, Buenos Aires comenzó un período de notable prosperidad y expansión económica. Se desarrolló la ganadería extensiva y la industria del saladero, para la explotación de cueros, carne salada y otros subproductos ganaderos.-

Al mismo tiempo, la autonomía provincial permitió que los sectores dirigentes dispusieran de los ingresos de la Aduana porteña para solventar con ellos la política, la administración y las finanzas del Estado provincial.-

El gobierno de Buenos Aires, intentó también llevar a cabo un conjunto de reformas económicas que incluyeron el desarrollo de la actividad ganadera en su conjunto.-

Las reformas, inspiradas por Bernardino Rivadavia, formaban parte de un vasto programa de modernización del Estado, de la economía y de la sociedad bonaerenses.-

Hacia 1825, Buenos Aires se había transformado en la principal región ganadera y exportadora de cueros, era un centro comercial y financiero, y la única vía de contacto entre las provincias y el exterior.-

En las provincias del Litoral, tradicionalmente ganaderas, la recuperación económica fue más lenta. La guerra civil que siguió a la Guerra de la Independencia, provocó, por un tiempo más, la disminución de la ganadería. Por eso, la paz concertada entre Santa Fe y Buenos Aires (Pacto de Benegas de 1820), se selló con la entrega de Buenos Aires a Santa Fe de 25.000 vacunos.-

Santa Fe y Entre Ríos se orientaron, como Buenos Aires, hacia la monoproducción ganadera y estaban a favor del librecambismo. Pero, sus posibilidades de expansión económica estuvieron limitadas por el control porteño del acceso del mercado ultramarino. Por lo tanto, la libre navegación de los ríos fue un punto de conflicto y de negociación entre las provincias litorales y Buenos Aires. Sin embargo, sus divisiones internas y su debilidad económica las colocaron en situación de dependencia frente al renaciente dominio porteño.-

La hegemonía porteña también afectó a Corrientes. A diferencia de

las otras provincias litorales, ésta tenía una producción más diversificada, que requería una política proteccionista para su mantenimiento. El tabaco, los cigarrillos y la yerba mate representaban cerca del 45% de las exportaciones correntinas a Buenos Aires entre 1822 y 1827, producción que debía competir con los mismos artículos que provenían de Paraguay y Brasil. Los productos de origen ganadero, principalmente los cueros, representaron algo más del 47% de las exportaciones. Posteriormente, los cueros tendieron a predominar en el comercio exterior de Corrientes.-

Las provincias del Interior, heterogéneas, con economías diversificadas empobrecidas, tuvieron, en general, una escasa recuperación. En todas ellas predominaron las tendencias proteccionistas. Las subregiones geográficas (Cuyo, Noroeste y Centro) intentaron restablecer los intercambios comerciales entre sí, con Buenos Aires y, a través de ésta, con el área atlántica. Al mismo tiempo, buscaron integrar sus economías con los mercados más cercanos.

Esto significó una reestructuración de los circuitos mercantiles y algunos cambios en sus actividades productivas. Así, la reapertura del comercio con Chile, después de 1817, y, por su intermedio, con el Pacífico, permitió a la zona cuyana y, en alguna medida, a Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán, exportar, por ejemplo, ganado vacuno y mular.-

En el caso de Mendoza, la pérdida de parte del mercado del Litoral para sus vinos y aguardientes –a causa de la competencia con productos europeos- provocó un retroceso en la agricultura de vides y el reemplazo de ésta por la de alfalfa y trigo. Córdoba trató de vincularse al mercado exterior, sobre todo a través de Buenos Aires, mediante la exportación de sus cueros y sus tejidos de lana, que sobrevivieron por bastante tiempo a los de procedencia extranjera.

En Catamarca, en cambio, la producción de textiles de algodón declinó por completo. Las provincias del Noroeste orientaron parte de su producción hacia el mercado del Litoral y hacia el exterior, vía Buenos Aires, y,

después de 1.825, restablecieron el comercio con Bolivia y Perú, aunque no alcanzó la importancia que tuvo en el pasado. Otras limitaciones para las economías provinciales fueron la estrechez de los mercados locales y los aranceles aduaneros y de tránsito de cada provincia. Por otra parte, los intercambios entre las provincias de Interior estaban limitados a aquellos productos que no eran competitivos con los que cada una de ellas producía.

Bajo las condiciones de atraso de los métodos de producción y de los transportes existentes, la posibilidad de recuperación económica del Interior dependía en varios sentidos de la política económica de Buenos Aires: para colocar en ese mercado sus producciones agrícolas o artesanales, las provincias requerían una política proteccionista que restringiera las importaciones competitivas; por otra parte, para las economías de origen ganadero –en aquellos lugares donde era posible la producción y era fácil su transporte- , Buenos Aires: era el nexo indispensable para el contacto con el exterior. A pesar de los diferentes intereses económicos, todas las provincias coincidían en un reclamo a Buenos Aires: los ingresos de la Aduana porteña debían ser repartidos proporcionalmente entre todas, situación que sólo era posible con la organización de un gobierno común. De allí que la nacionalización de las rentas de la Aduana fuera uno de los reclamos permanentes de los caudillos provinciales y una de las cuestiones conflictivas de los intentos de organización constitucional.-

Pese a las vicisitudes político – militares, durante las décadas del 30 y del 40 se acentuó la expansión económica bonaerense , alentada por el crecimiento del comercio exterior.-

Las exportaciones de origen pecuario –cueros, carne salada, sebo y lana- y el número de embarcaciones extranjeras que llegaban al Río de la Plata con sus productos se duplicaron entre 1837 y 1852. Los cueros vacunos representaban más del 60% de las exportaciones del período, de las cuales las dos terceras partes eran producidas en Buenos Aires.-

La expansión del comercio estimuló la producción ganadera y saladeril y el enriquecimiento de los sectores involucrados a ella. Esa expansión fue posible a causa de la ocupación de tierras en el sur de la provincia donde los principales centros de producción y de población fueron las grandes estancias ganaderas.-

El proceso de ocupación del suelo fue acompañado por la transferencias de tierras públicas al dominio privado, que favoreció una mayor concentración de la propiedad en manos de grupos privilegiados. La gran explotación ganadera se adecuaba a la falta de cambios técnicos en la producción y a la escasez de mano de obra que caracterizó todo el período.-

En cuanto a los cambios en la composición interna de la producción y las exportaciones ganaderas, los mismos respondieron básicamente a los cambios en los precios relativos de los distintos productos exportados y, en menor medida, a la apertura de nuevas líneas de producción como el tasajo.-

Un cambio notable en este sentido se produjo con la expansión de la producción de lana a partir de 1850. Las modificaciones de la importancia relativa del vacuno y el lanar provocó desplazamientos en la utilización de las tierras en las zonas pampeanas, llegando a adquirir la cría de ovejas una posición preponderante dentro de la ocupación de tierras en la región en la época del auge de la lana.-

En el Litoral, la recuperación económica fue evidente en Entre Ríos, donde se produjo una importante expansión ganadera y de la industria saladeril sobre el Río Uruguay.-

Las economías del Interior experimentaron una cierta mejora, sobre todo después de 1840, a causa de la calma impuesta por Buenos Aires. Algunas provincias se beneficiaron más que otras. Sin embargo, en general se desarrollaron en un marco de escasez de recursos y de penuria financiera.-

La orientación ganadera no fue en esas provincias tan relevante como en el Litoral y tampoco se desarrollaron otros sectores de sus economías que hubieran podido constituirse en alternativas al modelo de desarrollo dominante. En las mayoría de los casos, adecuaron sus economías a las condiciones del mercado y a las fluctuaciones de precios favorables en Buenos Aires, generadas por algunas leyes, como la Ley de Aduanas de 1836, y los bloqueos al puerto de Buenos Aires, por sus efectos proteccionistas sobre los artículos de consumo.-

Estas medidas originaron en algunas provincias, como Tucumán y Córdoba, una mayor diversificación económica, la incorporación de nuevos rubros para las exportaciones y la ampliación en sus funciones como intermediarias en el comercio interregional.-

En la décadas comprendidas entre 1852 y 1862, se iniciaron unos procesos de transformación económica y social –continuados y consolidados en las décadas posteriores- que modificaron la organización de la economía y la sociedad del país mantenido hasta esa época.-

Los cambios en la producción ganadera y el nuevo impulso que recibió la agricultura produjeron modificaciones en la estructura de propiedad de la tierra. Fue aumentando el número de propietarios de medianas y pequeñas propiedades rurales dedicadas a la producción de ovinos, así también el de los propietarios de quintas y tambos que abastecían de alimentos a las ciudades y que se ubicaban en las proximidades de los centros urbanos.-

En las ciudades puerto –como Buenos Aires y Rosario- , aumentó el número de personas empleadas en las actividades y servicios relacionados con el comercio de explotación e importación en expansión. En consecuencia se multiplicaron también los talleres y comercios dedicados al abastecimiento de los productos de consumo y equipamiento de la población urbana.-

Al mismo tiempo que se iniciaba esta diferenciación y movilización de grupos sociales, comenzaba una transformación en el sistema de transportes que iba a permitir acortar las distancias entre las diferentes regiones y acelerar los traslados de personas. El crecimiento de las exportaciones hizo necesario un mejoramiento de transportes terrestres que hasta entonces unían los centros productores del interior con los puntos de salida. La primera novedad fue la combinación del uso de carretas con la vía fluvial que unía el puerto de Rosario con el de Buenos Aires. Pero el cambio más importante fue la construcción de ferrocarriles. Por las fuertes inversiones que eran necesarias para su construcción, hasta 1862 el sistema ferroviario tuvo una extensión muy limitada. Sin embargo, los beneficios obtenidos por el transporte de cargas en los primeros recorridos ferroviarios fueron un factor muy importante para la expansión del ferrocarril en los años siguientes.-

En este punto cabe recordar que a mediados del siglo XIX, el desarrollo de la industrialización en Gran Bretaña y en el continente europeo originó la integración de la Argentina a la economía capitalista mundial de acuerdo con la división internacional del trabajo que se definió por entonces. Los países industrializados comenzaron a demandar nuevos productos de los países productores de materias primas: insumos para sus industrias y alimentos para la población. La economía argentina –como otras economías latinoamericanas– comenzó a organizarse como complemento de la economía industrial europea y particularmente la inglesa.-

Pese al predominio porteño durante toda la época de transición, mediante la adopción por parte de Buenos Aires de una política de libre cambio, del uso exclusivo de la aduana y de la exclusión de las provincias del Litoral del libre uso de los ríos interiores, sostenida a través de la defensa de su autonomía bajo la bandera del federalismo, no llegó a quebrarse definitivamente el equilibrio, entre las distintas regiones imperante en la época de la colonia.-

Las grandes distancias seguían siendo la mejor barrera proteccionista y el desarrollo del Litoral no había alcanzado hasta 1860 el impulso arrollador que adquiriría más tarde.-

La subordinación definitiva del interior se produciría recién en la etapa posterior, en que las corrientes inmigratorias y la vigorosa expansión de las exportaciones agropecuarias de la zona pampeana, convirtieron al Litoral en el centro dinámico indiscutido del desarrollo del país. Los ferrocarriles, por su parte, barrerían con las distancias, última línea de defensa del aislamiento del interior.-

### ***C) ECONOMÍA PRIMARIA EXPORTADORA. (1860-1930)***

El proceso de organización nacional comienza después de la unificación del país en 1861, a partir de entonces se comienza a transitar la etapa de la economía primaria exportadora, momento histórico en el que la Argentina comienza a incorporarse vigorosamente en el expansivo comercio internacional y que se cierra con la crisis económica de 1930.-

Durante este período, la expansión de las exportaciones agropecuarias, el arribo de cuantiosos inmigrantes y la radicación de capitales extranjeros, transformaron en pocas décadas la estructura económica y social del país.-

Son dos los factores concurrentes que echan las bases del desarrollo económico en esta etapa: la expansión e integración creciente de la economía mundial y la gran extensión de tierras fértiles, escasamente pobladas, en la zona pampeana.-

La revolución tecnológica inaugurada en Europa a fines del siglo XVIII y la industrialización de los países más avanzados del Viejo Mundo, determinó, entre otras, la apertura de posibilidades de desarrollo de los territorios aptos para la producción agropecuaria de clima templado. La fértil pradera

pampeana se constituyó en un centro natural de atracción de los intereses europeos, particularmente los británicos. Estos territorios inútiles de la época colonial que, en la etapa de transición, fueron asiento del modesto desarrollo de la ganadería, se constituyen, por primera vez en su historia, en un núcleo de vigoroso desarrollo.-

La intensidad de la integración de la Argentina en la expansiva economía mundial desde mediados del siglo XIX, revolucionó en pocas décadas la fisonomía social política y económica del país.-

Alcanzada la pacificación del interior, los liberales, que se encontraban en el gobierno, se propusieron la formación de una sociedad nacional integrada, moderna y progresista. Ella reemplazaría las estructuras tradicionales. Este proyecto liberal, auspiciado intelectualmente por la llamada generación del 80, tendió a favorecer a la pampa húmeda, a los grupos de comerciantes y a los terratenientes.-

La nueva vinculación del país con la economía mundial –que se intensificó a partir de 1880- produjo importantes cambios no sólo en la organización de la producción sino también en la sociedad y la política. El conjunto de estos cambios organizaron al sociedad argentina desde 1880 y 1930 con características que denominamos economía primaria exportadora.-

Se denomina así porque el sector productivo más importante fue el agrícola – ganadero y las exportaciones de carnes y cereales se convirtieron en el factor dinámico del desarrollo económico durante este período. La organización económica de nuestro país estuvo centrada en la producción de materias primas – especialmente alimentos- antes que en la elaboración de manufacturas.-

Buenos Aires, fue el centro hegemónico de la integración política y económica, que se basó fundamentalmente en la definición de los problemas fronterizos, en un sistema de educación nacional gratuita y obligatoria, en la asimilación de la inmigración, en el servicio militar obligatorio y en la construcción

de ferrocarriles, revolucionario medio de transporte que influyó en la formación de la economía y del mercado nacional, ligando las economías regionales y el litoral.-

A fines del siglo XIX la Argentina que estaba integrada en un sistema colonial, pasa a depender de las nuevas potencias industriales europeas. A principios del siglo XX comienza el desarrollo agrícola de la pampa húmeda, que se orienta a la producción de cereales y oleaginosas con destino al mercado externo. Al mismo tiempo existe un crecimiento y mejoramiento de la producción pecuaria para responder a las exigencias del mercado internacional de la industria frigorífica que se instala en Buenos Aires. Esta zona comienza a florecer, debido a la demanda del mercado internacional de productos agrícola-ganaderos de climas templados. Este fenómeno favorece a la pampa húmeda por la ubicación geográfica, cercana al puerto, y por sus condiciones ecológicas que permiten bajos costos de producción y altas productividades. Entre tanto las economías regionales no tienen las mismas posibilidades de inserción en el mercado internacional y son excluidas del modelo agro exportador. La política librecambista beneficia la introducción de productos manufacturados europeos en el país, esto provoca la ruina de las economías artesanales del interior, que no podían competir con los productos importados.-

Las redes ferroviarias, orientadas a los puertos del litoral, destruyeron el intercambio entre las zonas del interior y las integraron al litoral, quedando aisladas entre sí y de las áreas limítrofes con las que ellas efectuaban el intercambio desde la época colonial. Buenos Aires, se transformó en el mercado consumidor de los productos de la tierra provenientes del interior y, a su vez, en proveedor de manufacturas. La integración de las estructuras productivas regionales a la economía nacional es efectuada a base de un proceso de especialización agraria y en el caso de las zonas áridas, se tuvo que dar prioridad a la explotación intensiva de sus recursos para responder a las prerrogativas de un proyecto nacional.-

Por otra parte, la escasez de mano de obra tornaba imposible expandir la producción ganadera y mucho menos aumentar la producción agrícola, que requería una mayor cantidad de trabajo por hectárea que la ganadería. Esta dificultad no podía superarse por la simple esperanza del crecimiento vegetativo de la población existente hacia 1860. La solución estaba obviamente en la incorporación de población ajena a la región. Como la población de las otras regiones del país era reducida y se caracterizaba por una relativa inmovilidad, era imposible el poblamiento de la región pampeana mediante la migración de población del Interior hacia el Litoral. La solución al problema se encontró en la incorporación de fuertes contingentes migratorios del exterior.-

Nacen así, dos modelos agrarios que subsisten hasta nuestros días, el de la pampa húmeda, que se basa en la complementariedad de producciones extensivas animal y agrícola, y el de las regiones áridas, que se especializan en cultivos intensivos complementarios de las regiones pampeanas. Estas últimas, ligadas al mercado externo, y el interior dependiendo del mercado interno.-

En otras palabras el proceso de integración de la Argentina al mercado mundial implicó la ruptura del antiguo equilibrio interregional.-

En efecto, las antiguas barreras proteccionistas que durante toda la etapa de transición habían ayudado a defender las posiciones de las zonas del Interior fueron derrumbadas por el impacto masivo de un conjunto de factores coincidentes.-

La vigorosa expansión de la producción agropecuaria exportable y su concentración en la zona pampeana, la política de libre cambio de las autoridades nacionales y finalmente el vertiginoso desarrollo de los ferrocarriles y la formación del mercado nacional, sellaron definitivamente la suerte del Interior y lo convirtieron en zona periférica y dependiente del centro dinámico, el Litoral.-

Se consumaba así un proceso iniciado en la etapa anterior cuando, por primera vez en la historia económica del país, la demanda externa comienza a

ejercer una influencia sostenida y creciente sobre el desarrollo argentino.-

La política de libre cambio seguida por las autoridades nacionales a partir de la organización del país, influyó decididamente en las posibilidades de desarrollo del Interior. Ausente en éste toda actividad fuertemente expansiva vinculada al mercado mundial, sólo podía recibir indirectamente los beneficios de la expansión agropecuaria en la zona pampeana mediante el aumento de la colocación de sus productos en el mercado del Litoral.-

El fuerte crecimiento de la demanda en la pampa húmeda, como consecuencia del rápido aumento de la población, la ocupación y el ingreso, ofrecía la única posibilidad de desarrollo al Interior.-

Esta posibilidad fue frustrada, sin embargo, por la apertura del mercado del Litoral a la producción extranjera.-

Se ve entonces con claridad que la toma de decisiones del gobierno estaban encaminadas exclusivamente a favorecer a un sector determinado del país en perjuicio de otras zonas. Es claro que no se trataba de impedir las importaciones, sino de seguir una política selectiva con vistas a proteger el desarrollo de las actividades domésticas que hubieran permitido la integración y diversificación paulatina de la economía nacional.-

Como buena parte de los recursos naturales necesarios para desarrollar numerosas industrias sustitutivas de importaciones se encuentran en el interior del país, la política proteccionista hubiera llevado a la explotación de los mismos y a la apertura y consolidación de nuevas actividades productivas en el Interior.-

Bajo este impulso inicial, se hubieran desarrollado los servicios y manufacturas destinadas a satisfacer los mercados locales. La política de libertad de importaciones determinó la exclusión del Interior de los efectos dinámicos de la expansión de las exportaciones agropecuarias de la zona pampeana.-

No obstante que la formación del mercado nacional consumó la

subordinación del Interior al tiempo que abrió algunas posibilidades de desarrollo en algunas provincias, en líneas de producción orientadas al mercado interno.-

Los ferrocarriles al barrer con las distancias y el viejo aislamiento de las regiones argentinas constituyen la base del proceso de formación del mercado nacional. Desapareció en consecuencia la barrera proteccionista de las economías regionales. Los productos importados llegaban fácilmente al interior y esta competencia fue mortal para las precarias industrias locales. Además, cortó de raíz el antiguo, aunque modesto intercambio regional entre las provincias.-

La orientación de los ferrocarriles de las zonas periféricas al centro dinámico del Litoral, mantuvo las dificultades de acceso de las regiones del Interior entre sí, ahogando aún más el comercio interregional.-

Sin embargo, al mismo tiempo abrió algunas posibilidades de desarrollo que, si bien no compensaron la pérdida de importancia relativa del Interior, provocaron el surgimiento de actividades expansivas y destinadas a la satisfacción de la demanda interna.-

Este es el caso de la caña de azúcar en Tucumán y Jujuy, de los viñedos en Cuyo, de la producción de frutas en Río Negro, del algodón en Chaco y Formosa y de la yerba mate en Misiones.-

Algunas de estas producciones regionales, tenían sus orígenes en la economía colonial, estando orientadas, en parte al escaso comercio interregional de la época. Pero sus condiciones de desarrollo a partir de fines del siglo XIX se modificaron sustancialmente constituyendo actividades orientadas básicamente hacia el mercado nacional.-

Las economías regionales se especializan, y su eficiencia aumenta al integrarse al mercado nacional y abordar empresas de alta productividad.-

Sin embargo, varias provincias, como La Rioja, Salta, Santiago del Estero, en que no se produce un desarrollo semejante, el proceso de pérdida de importancia relativa dentro de la economía nacional se acelera, el retorno a las

actividades de subsistencia se incrementa y los niveles de ingreso por habitante alcanzan los índices más bajos dentro del conjunto del país.-

En esta etapa el Interior se convierte en la periferia dependiente del centro dinámico del Litoral, quedando quebrado el viejo federalismo económico de las economías regionales autosuficientes.-

#### ***D) ECONOMÍA SEMI – INDUSTRIAL DEPENDIENTE (1930 -).***

En 1930 se inaugura la etapa denominada de la economía industrial no integrada. Esta etapa se caracteriza por la existencia de una estructura económica y social diversificada y comparable, en varios aspectos a la de las economías avanzadas modernas. El hecho principal que determina el carácter no integrado de la economía, radica en que su crecimiento y nivel de ocupación depende de los abastecimientos importados debido al insuficiente desarrollo de las industrias de base.-

El año 1930 marca el punto límite en que los factores impulsivos de la economía durante la etapa anterior dejan de jugar un papel dinámico en el proceso de crecimiento argentino y en que, como consecuencia se abre una nueva etapa del desarrollo del país.-

Hacia ese año, la totalidad de las tierras de la región pampeana estaba ya en explotación y la producción agropecuaria no podía seguir aumentando, como lo había hecho tradicionalmente, por la incorporación de tierras inexploradas a la frontera productiva. Por otro lado, concurrentemente con la depresión mundial de 1929, se acentuaron en la economía mundial una serie de tendencias que llevaban al lento crecimiento del comercio mundial de productos agropecuarios.-

Se alteraban así los factores básicos que habían condicionado el desarrollo argentino en la etapa anterior. Esto no implicaba que el país hubiera

agotado sus posibilidades de desarrollo económico social, sino que indicaba que ese desarrollo debía seguir rumbos distintos de los tradicionales.-

A esta etapa se la denomina industrial porque en toda la nueva etapa la estructura económica del país responde a las características de una economía diversificada y compleja en la cual el sector manufacturero ocupa un papel clave, en cuanto al empleo de mano de obra y el carácter dinámico de su comportamiento.-

Se dice que es industrial no integrada porque la producción manufacturera se concentra en la elaboración de bienes de uso final y depende para poder utilizar plenamente su capacidad instalada y asegurar el crecimiento sostenido del sistema, la incorporación de maquinarias, equipos, bienes intermedios y combustibles importados.-

Este tipo de expansión industrial fue concurrente con la contracción de las exportaciones argentinas y el consecuente estrangulamiento de la capacidad de importar bienes y servicios del exterior.-

Respecto a la relación entre las regiones, la industrialización del país, que comienza en la década del 30, refuerza el esquema imperante en la etapa anterior.-

El litoral se torna en el eje industrial del país. La urbanización de Buenos Aires, patentiza aún más su papel de consumidor y de desarrollo industrial. Las economías agrícolas de las regiones áridas, si bien deben especializarse, también se ven favorecidas por el crecimiento del mercado interno. En este período aumenta también el consumo de carne, mercado que es satisfecho por la región pampeana.-

Esa complementariedad, a que se vio sujeto el interior de zonas áridas, creó una dependencia económica de las mismas respecto del litoral, hecho plasmado en la agricultura y la ganadería.-

En ganadería se produce una especialización en ganado caprino en

las regiones áridas, producción que no competía en importancia con la de las zonas de la pampa húmeda, de ganado ovino y bovino. Se torna así una actividad productiva marginal, sin protagonismo en el mercado de exportación. En cuanto a la agricultura, las limitaciones ecológicas y económicas de las zonas áridas, determinaron la reducida diversificación productiva.-

Todo este panorama de desequilibrio entre regiones áridas y pampa húmeda se manifiesta en la densidad poblacional, la población se concentra en la zona del litoral, donde el desarrollo urbano llega a su máxima expresión.-

En conclusión, la etapa de la economía industrial no integrada consolida el proceso de descomposición del viejo federalismo económico y fortalece el papel del Gran Buenos Aires como núcleo dinámico y absorbente en el desarrollo económico y social del país.-

Este esquema de desequilibrio se repite en el interior de las zonas áridas; por un lado se encuentran los oasis agrícolas con la concentración de la población, y por otro los espacios áridos pastoriles que se caracterizan por una población dispersa y poco numerosa. Este desequilibrio, se manifiesta también en la situación socioeconómica de la población de uno y otro ámbito.-

La Provincia de Mendoza, en el periodo colonial, sigue el mismo proceso que el resto del interior, con un desarrollo paralelo de su agricultura y su ganadería. Hasta fines del siglo XIX las tierras regadas estaban destinadas al engorde del ganado destinado a la comercialización en Chile.-

La incorporación de Chile y Argentina al mercado internacional y sus respectivos procesos de integración económica hacia sus interiores, tuvieron como consecuencia sus propios desarrollos, pero también el deterioro de las relaciones comerciales entre sí, la que se efectuaba entre regiones limítrofes.-

Mendoza se integró al mercado nacional. El ferrocarril, la inmigración, la política del gobierno Provincial y el poder económico de las elites locales favorecieron el desarrollo de la vitivinicultura. Las extensiones de las vías

del ferrocarril y las rutas unieron los oasis y dejaron de lado el espacio ganadero. Solamente la tierra cultivada adquiere valor, el capital se orienta a la agricultura y a la industria vínica, se produce una ampliación de la superficie agrícola bajo riego.-

Se produjo la asignación total del recurso hídrico superficial, llegándose casi a las 400.000 hectáreas bajo riego, con un volumen de agua disponible que no alcanza a los 6.000 hm<sup>3</sup> por año.-

Este modelo de desarrollo fue iniciado por el Gobernador Emilio Civit, produciendo transformaciones en la economía de la Provincia y alterando sensiblemente su ecosistema. Se concentraron la totalidad de los recursos hídricos disponibles en la Provincia en solo el 3% de su superficie, lo que produjo la desertificación de vastos sectores Provinciales. Ejemplo de ello es el Departamento de Lavalle que se vio particularmente afectado por el modelo imperante, produciéndose la desecación de las Lagunas de Guanacache, alterando todo el sistema económico social que giraba a su alrededor.-

El proceso de explicitado, no obedeció a causas naturales, sino fundamentalmente a la acción humana. Es decir, Mendoza sufrió el mismo proceso que el resto del territorio Provincial y Nacional, con un acelerado desarrollo y concentración en sus áreas de oasis y la acentuación del aislamiento y marginación de sus áreas de secano.-

### **III. CONCLUSIÓN**

Hemos transitado a través de la historia argentina en la búsqueda de las causas u orígenes de un estado de desequilibrio y desigualdad que padece el país en general y la provincia de Mendoza en particular.-

En esta breve reseña histórica se advierte con claridad que si bien concurren factores de distinto tipo a la formación de un modelo de crecimiento a nivel nacional en el que se vio perjudicado el Interior, fue una sistemática política estatal la que priorizó a una región y a su economía en detrimento del resto del país.-

El estado nacional deliberadamente adoptó políticas que fueron determinando una estructura de país basado en los desequilibrios regionales que condenaron al Interior girar en torno de la economía de la pampa húmeda.-

El modelo nacional tuvo como objetivo la integración del país al mercado internacional, pero estableciendo como centro de las actividades económicas las zonas portuarias, el Litoral y Buenos Aires.-

De esa integración participó Mendoza, cuyos gobiernos establecieron acciones positivas sobre aquellas áreas que eran más propicias para su explosivo desarrollo, privilegiándolas aún a costa de otras que se vieron postergadas y sufrieron deterioros.-

Prevalció un concepto netamente eficientista por sobre el de la equidad. El modelo adoptado fue económicamente exitoso para un área geográfica mínima y un sector privilegiado de la población, pero hubo áreas perjudicadas, y ello no fue sólo producto de incentivar el crecimiento de los oasis, sino también de la extracción de sus recursos y de la provocación de daños en sus entornos.-

La postergación referida ha repercutido tanto en aspectos sociales como en económicos, aspectos estos que se comenzarán a tratar en el punto siguiente para seguir siendo desarrollados a lo largo de la presente tarea investigativa.-

#### **4. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y URBANO – RURALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA <sup>5</sup>**

##### **I. PERFIL GENERAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

###### **A. ASPECTOS GENERALES**

La provincia de Mendoza se encuentra situada en el sector centro-occidental del país. Su territorio ocupa una superficie de 150.839 Km<sup>2</sup> y comparte una frontera montañosa de 550 Kilómetros de longitud con la República de Chile. Es en este límite oeste donde nacen ríos de deshielo que dan origen a oasis irrigados en los cuales se concentra la actividad humana. Limita al norte con San Juan; al este con San Luis y La Pampa; al sur con la Pampa y Neuquén. Se encuentra a 747,65 metro sobre el nivel del mar.-

Se caracteriza por tener un clima semiárido con precipitaciones que rondan los 180/200 mm anuales. La temperatura media anual es de 18,8 C<sup>o</sup>, la media estival es de 23,9 C<sup>o</sup>, la media invernal es de 7 C<sup>o</sup>, con precipitaciones medias de 236 mm.-

Dado las características climáticas en los oasis mendocinos, que no superan el 3.6% de la superficie total, se desarrolla la producción agropecuaria para la cual el riego es vital. Los 485 km de acequias que recorren toda la provincia dan vida a frondosas arboledas y cuidados espacios verdes.-

La Ciudad de Mendoza, capital de la provincia se encuentra enclavada en un bello oasis creado por el hombre, con aproximadamente unos

---

<sup>5</sup> Basado en datos estadísticos tomados de Estadísticas Básicas del INDEC para Mendoza y del Sistema Estadístico de Información para el Desarrollo Municipal - Subsecretaría de Programación Económica Ministerio de Economía- Provincia de Mendoza.-

120.000 habitantes en el centro administrativo comercial y cultural de la provincia. Hasta ella llegan diariamente unas 700.000 personas de los departamentos aledaños que conforman el Gran Mendoza.-

El territorio mendocino comprende varias zonas diferenciadas. Al oeste se levanta la Cordillera de los Andes, un encadenamiento montañoso continuo, ancho, de gran altura, en el cual sobresalen los cerros Aconcagua, Juncal y Tupungato entre otros.-

En el oriente de las cumbres andinas se encuentra la precordillera, más en dirección hacia el este se extiende una región llana y árida, con serranías aisladas, de baja altura, como la Loma del Chañar o la Sierra del Nevado. Hacia el sur se encuentra la altiplanicie del Payún y finalmente, se hallan las travesías, que son vastas áreas desérticas, como por ejemplo la travesía de Tunuyán.-

En la alta cordillera nacen los ríos Mendoza, Tunuyán, Diamante y Atuel que, en dirección oeste-este, atraviesan la provincia. Los cuatro forman parte del sistema hidrográfico andino o del Desaguadero, que abarca una apreciable extensión del oeste árido del país.-

La variada geografía de Mendoza también cuenta con un desierto; en la zona de la Lagunas del Rosario, los bosques y los médanos móviles. La aridez de la zona y las características del clima hacen suponer que realmente se está de visita en otro continente.-

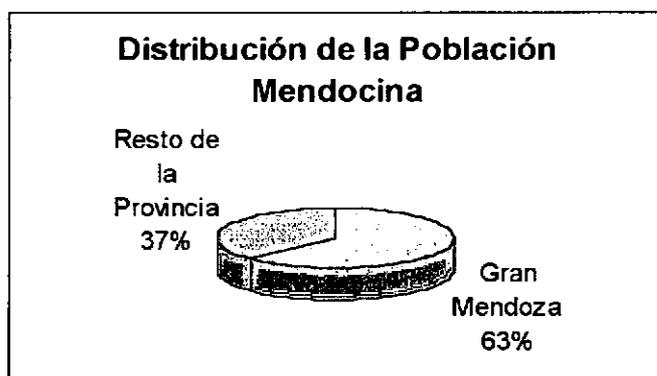
## **B. ASPECTOS SOCIO – DEMOGRÁFICOS**

La Provincia de Mendoza tiene una población aproximada de 1.412.481 habitantes (según el censo de 1991), habiéndose triplicado en las últimas cinco décadas.-

Más del 60 % de los habitantes se concentran en los Municipios del Gran Mendoza que comprende las Departamentos de Capital, Godoy Cruz,

Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú, mientras que en el resto de la provincia se encuentra disperso el resto de la población. ( ver gráfico I.1).--

**GRÁFICO I.1**



El crecimiento vegetativo anual es del 14,73 por mil, la densidad de la población proyectada para fines de este siglo es de 10,41 habitantes por kilómetro cuadrado.-

Respecto de la distribución por edades, la pirámide de población mendocina puede considerarse representativa para la República Argentina, presentando una base ligeramente más grande que la del resto del país.-

Así, mientras los habitantes menores de 14 años representan el 30,6% del total de la república Argentina, este guarismo es de 31,9% para Mendoza.-

Los valores para la población potencialmente activa (personas entre 15 y 64 años) asciende a un 60,5% y 60,4% respectivamente. Finalmente, la población de 65 años y más registra los siguientes valores : 8,9% para el país y 7,6% para Mendoza.

Para el año 2000 se prevé un envejecimiento de la población mendocina acorde con uno análogo para el total del país. En efecto, se espera que en ese año, las participaciones relativas de los distintos grupos etarios siga este

patrón: población de 0 a 14 años 28,7%, de 15 a 64 años 62,2% y población de más de 65 años 9,1%.

Otros indicadores de la población mendocina son su esperanza de vida al nacer que es de 72,72 años (69,8 para los hombres y 75,5 para las mujeres); su tasa bruta de mortalidad que asciende a 6,65 habitantes por cada mil y su tasa de mortalidad infantil que alcanza los 17,5 niños por cada 1.000 nacidos vivos.

Un 17,25% de la población sufre alguna necesidad básica insatisfecha, siendo la condición de hacinamiento aquella en la cual hay mayor proporción de la población provincial con un 10,77%.-

El índice de instrucción de la provincia es alto, el 92,23% de la población de 3 años y más ha recibido o recibe algún tipo de instrucción. Tomando en cuenta sólo la población que no asiste en la actualidad, pero alguna vez asistió a algún establecimiento escolar, se observa que el 35,14% ha terminado el primario, el 11,80% el secundario y el 9,6% el terciario/universitario. De la población que asiste actualmente un 56,63% asiste al nivel primario.-

Con relación a las características habitacionales de la provincia, entre los tipos de vivienda particulares ocupadas predominan las de tipo A ( que son aquellas que tuvieren una de las siguientes condiciones: falta de provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; falta de retrete con descarga de agua; piso de tierra o de otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento, ladrillo fijo), y el departamento 77,27%. -

El 81% de viviendas particulares ocupadas posee servicio de agua corriente de red y el 85,36% de dichas viviendas poseen retrete con descarga de agua. En promedio, cada vivienda particular ocupada alberga a 1,07 hogares y a 4,19 personas.-

Si observamos la concentración de viviendas particulares ocupadas en los municipios del Gran Mendoza se pone de manifiesto la formación de un

importante polo de asentamiento poblacional. Allí se localiza el 38,33 del total de viviendas de la provincia que contiene al 37,03% de la población mendocina.-

Se registra en 1997 que la Tasa de Actividad fue de 37,8% en el Gran Mendoza, la tasa de empleo registró un 34,9% y la desocupación un 7,9%, finalmente la subocupación demandante fue del 9,7% y la Tasa de Subocupación no demandante 5,8%.-

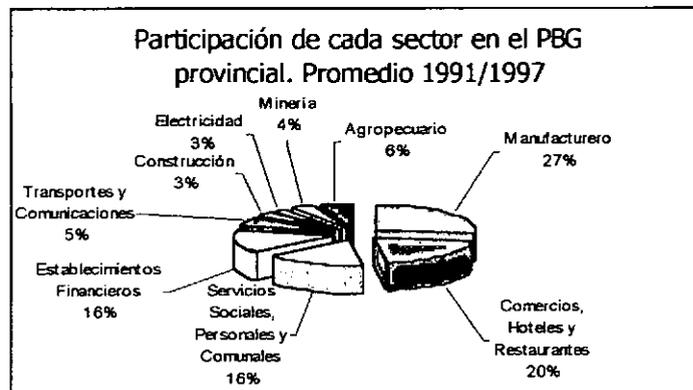
### *C. ASPECTOS ECONÓMICOS*

Respecto de la evolución de la economía, se observa que el PBI creció en un 32 % entre 1991 y 1997, pasando de 6.447 a un poco más de 8.845 millones de pesos (constantes en 1993).-

El Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza representa el 2.7 % del PBI Nacional, tomando el promedio de lo observado entre los años 1992 y 1997.-

Con relación a los distintos sectores que integran la actividad económica provincial, podemos observar que, el Sector Manufacturero es el de mayor peso relativo en la economía, el cual alcanzó casi el 30% de la participación en la misma en el promedio de los años comprendidos entre 1991 y 1997. Le siguen, de acuerdo a su importancia, el Sector que abarca Comercios, Restaurantes y Hoteles con casi el 20% y los Sectores de Servicios personales, sociales y comunales y el de establecimientos financieros, ambos superando el 15% de participación. Sigue el Sector Agropecuario, el cual tuvo a través de los años para los cuales se ha calculado el promedio, una participación del 5%.-

#### *GRÁFICO 1.2*



La importancia del Sector Agropecuario se destaca en cuanto es una pieza clave en el engranaje de la economía provincial. Esto es así en razón de que gran parte de la Industria, así como los servicios localizados en el territorio provincial giran alrededor de dicha actividad.-

El principal producto agrícola mendocino es la vid, cuyo carácter tradicional no ha sido superado por ningún otro cultivo. Según el Instituto de Vitivinicultura, tres cuartas partes de la superficie cultivada y la mitad de las explotaciones agrícolas están dedicada a la vid.-

Originariamente Mendoza fue una provincia olivícola, pero contra el mantenimiento de su preeminencia conspiraron diversos factores, como las características ecológicas y biológicas que originan años de alta y baja producción, agudizados por lo tardío de los años de madurez del olivo. Con todo, Mendoza es la primera productora de olivo del país, contribuyendo con el 52%.-

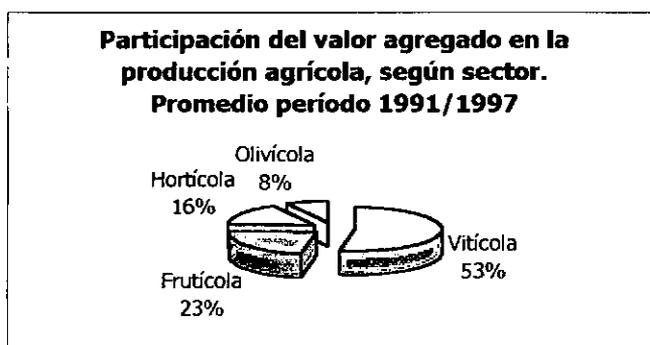
Mendoza forma parte de una de las cuatro regiones hortícolas del país: la Andina. La horticultura se incrementó en la provincia a comienzos de siglo con la finalidad de sustraerse del monocultivo. Las zonas hortícolas más importantes de la provincia son los oasis meridionales, la cuenca media del río

Tunuyán y los departamentos aledaños a la capital, que son los principales consumidores de verduras frescas.-

Uno de los principales productos hortícolas es el tomate, sobre todo en sus variedades más conocidas San Marzano y Roma. El otro es la papa cuya producción se localiza principalmente en los departamentos sureños. También es importante la producción de cebolla, cuya característica dureza facilita su conservación y transporte.-

En el orden de la fruticultura, Mendoza es la primera productora nacional de cerezas, guindas, ciruelas, damascos, membrillos y nueces y la segunda de duraznos, manzanas y peras.-

**GRÁFICO 1.3**



El principal rubro minero de esta provincia es el petróleo, aunque también se explotan minerales metalíferos y no metalíferos y rocas de aplicación. Entre los minerales metalíferos sobresale el uranio, cuya explotación ha comenzado a sobrepasar en importancia a las del hierro y manganeso. Entre las extracciones no metalíferas cabe destacar el talco y la bentonita y entre las rocas de aplicación, el ripio, la arena, la caliza y el yeso.-

El petróleo reviste una especial relevancia en la economía provincial, debido a las regalías que genera, cuyo aporte representa el 90% de sector Minas y Canteras del producto Bruto Interno mendocino. Según la Secretaría de Energía, la provincia de Mendoza produce el 14,1% del petróleo total del país. Las principales áreas mendocinas productoras de oro negro son las Vizcacheras, La Ventana y Barrancas, que generan casi el 80% del petróleo provincial, seguidas por Malargüe y Tupungato.-

## **II. PERFIL DE LOS DEPARTAMENTOS MENOS FAVORECIDOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

### **A. LO RURAL, LO URBANO Y LO URBANO RURAL**

Lo urbano y lo rural han resultado conceptos de difícil definición. Con respecto a la distinción conceptual existen diferentes tipos de definiciones.-

Por un lado, aparece un conjunto de definiciones que buscan delimitar lo rural a partir de ciertos criterios (porcentaje de población ocupada en labores agropecuarias, densidad de población, características sociales, etc.). Este conjunto de definiciones han recibido diferentes denominaciones, entre las cuales se destacan las de "objetivas" y "teóricas". Mas allá del nombre con que se las individualice, lo cierto es que estas definiciones pretenden dar cuenta de lo rural a partir de la observación de un conjunto de características que se considera esenciales.-

Frente a este conjunto, existe otro, muy difundido que hace referencia a las normativas o estadísticas, que determinan la existencia de cierto número mínimo de población a partir de la cual una aglomeración se convertiría en urbana, mientras que todas aquellas entidades que no alcanzasen dicho monto pasarían a engrosar el conjunto de población rural. Este tipo de definiciones se

convierten, generalmente, en criterios censales, dado que resultan sumamente operativas.-

Para el caso argentino y según la clasificación censal, son urbanas las aglomeraciones de población que poseen 2000 habitantes o más y rurales las que no alcanzan esa cifra; además de estas dos categorías, existe la de población rural dispersa.-

Como veremos en el punto siguiente, en los Departamentos objeto de análisis, es posible hallar población rural dispersa (viviendo en campo abierto), población aglomerada (en los pueblos rurales) y población urbana en las aglomeraciones cabeceras de las cada uno de ellos. A pesar de lo operativa que resulta la clasificación censal, un análisis más detallado muestra que a menudo resulta sumamente difícil caracterizar inequívocamente a un área como urbana o rural.-

Desde el punto de vista del análisis territorial, se han intentado establecer diferentes categorías dentro de este continuo que permitiesen ubicar, en un extremo, al espacio claramente urbano y en el otro al espacio indudablemente rural. Una de las formulaciones más recientes, de utilidad para nuestro caso, es la de García Ramón, Tulla i Pujol y Valdovinos Perdices<sup>6</sup>. En ella aparecen seis categorías: el espacio urbano propiamente dicho, el espacio periurbano o áreas urbanas discontinuas, el espacio semiurbano (con alternancia de usos), el espacio semirural urbanizado, el espacio rural dominado por la actividad agraria pero con algunas influencias urbanas como por ejemplo las derivadas de la descentralización industrial y, por último, el espacio rural "marginal".-

---

<sup>6</sup> Citado por Claudia Barros .” De rural a rururbano: transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del área metropolitana de Buenos Aires” . *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* . Universidad de Barcelona. Nº 45 (51). 1999.

En nuestro caso, el área de estudio comparte características de la cuarta y quinta categoría, o sea del espacio semirural urbanizado, donde aparecen áreas urbanas (no incluidas en el área metropolitana), pero donde también aún continúan siendo muy importantes las actividades agrícolas, y del espacio rural dominado por la actividad agraria, con un incipiente o nulo desarrollo agroindustrial.-

En estos sectores el campo subsiste y los paisajes guardan a menudo el encanto de lo rural, pero las formas de vida son predominantemente urbanas: nos encontramos pues, en con una ciudad enclavada dentro del medio "rural", que cada vez se interpone más entre los centros urbanos y las zonas acusadamente rurales.-

En este contexto, las antiguas aglomeraciones y los "parajes" fuertemente asociados a la dinámica rural agropecuaria, comienzan a adquirir un significado distinto: algunos ven potenciado su atractivo para los nuevos residentes: son los mas cercanos al área metropolitana o a vías de comunicación automotriz; otros se ven inmersos en un proceso de deterioro y olvido.-

Vemos entonces cómo los análisis referidos precedentemente, destacan más allá de los elementos cuantitativos, la singular importancia que adquieren las formas de vida, las actividades y las normas sociales de conducta de la población involucrada.-

En este sentido, advertíamos en trabajos anteriores que la comunidad rural se caracteriza por una población dedicada a la actividad agrícola, ganadera, en tanto la comunidad urbana se define por las múltiples ocupaciones y la especialización de las tareas industriales, comerciales, profesionales, culturales, etc.; así como por el mayor grado de movilidad de la población y complejidad de las relaciones sociales.-

El vecindario rural se caracteriza por la separación física entre núcleos poblacionales en determinado territorio; no obstante surgir de la

vecindad necesidades comunes: escuela, hospital o centros de salud, policía, correo, caminos, comercios, etc.

La comunidad rural presenta un aspecto más homogéneo y uniforme que la urbana, en mérito al tipo de actividad o actividades preponderantes, por ello es que no puede pensarse en un modelo tipo de municipio que pueda aplicarse indistintamente a lo urbano, urbano-rural y rural.-

Lo vecinal en el medio rural está dado por la cercanía que existe entre vecinos que ocupan una finca o estancia, entre todos los que habitan una zona rural existen necesidades colectivas, como la de los medios de comunicación y transporte que los une y les permite el acceso a otras zonas, la escuela para la educación de los hijos, el centro de salud, las oficinas administrativas para realizar diversos trámites, etc.

En realidad lo vecinal está en las relaciones que surgen en cada centro poblado y en cada zona rural y en esta interacción social que se expande a través de todo un ámbito territorial.-

Se advierte entonces que la realidad municipal, la comunidad local y el fenómeno vecinal, no se presentan como una totalidad acabada y definitiva, como modelos abstractos y moldes únicos, sino como procesos sociales reales y concretos, circunstanciados por cantidad y calidad, extensión y ubicación, actividades y tradición.-

De lo expuesto surge la insuficiencia de aquellas tipologías construidas a partir de criterios unitarios, (territorial o poblacional), que determinan las especies municipales, en razón de no poder expresar acabadamente la realidad comunal, que aparece con matices que escapan a la construcción teórica, que tiende a simplificar y unilateralizar lo que es complejo y múltiple.-

Un enfoque realista de la institución permitirá arbitrar un reajuste de los instrumentos jurídicos y estructuras administrativas que la dimensionan.-

En definitiva, se trata de contribuir, desde una perspectiva administrativa a una adecuada organización funcional de nuestros municipios, proporcionada a sus circunstancias social, económica, geográfica, ambiental y cultural.-

Concluyendo, podemos aplicar los conceptos analizados distinguiendo en Mendoza municipios de índole estrictamente urbana, que abarcan los departamentos que integran el área Metropolitana denominada Gran Mendoza.-

Por otro lado hallamos municipios con características urbano – rurales, que son aquellos en los que se destaca una villa cabecera con características urbanas, pero que sin embargo se encuentra rodeada por un ámbito estrictamente rural. En esta categoría podríamos incluir a Departamentos como Rivadavia, San Martín, Junín, Tunuyán, San Carlos o General Alvear.-

Por último, encontramos Departamentos netamente rurales, los que presentan características y actividades agrarias y pecuarias. Ellos son por ejemplo los Departamentos de Lavalle, Santa Rosa, La Paz, Malargüe y Tupungato.-

## **B. DESEQUILIBRIOS EN MENDOZA**

A fines del siglo XX nos encontramos con una provincia en la que se presenta un fuerte proceso de metropolización del Gran Mendoza.-

Desde el punto de vista económico y poblacional, este fenómeno es un factor determinante de desequilibrio territorial, que provoca un gran estancamiento y deterioro de las estructuras productivas agrarias, con la consecuente expulsión de fuerza de trabajo rural y la gestación de los procesos migratorios hacia la ciudad, que recalcan en las periferias urbanas del área metropolitana.-

Los expertos aconsejan evitar la excesiva concentración de poblaciones y actividades para detener el éxodo de personas atraídas por expectativas de empleo, prestación de servicios y mercado, a costo de una succión de energías originadas de asentamientos de tamaño menor que se debilitan.-

Cuando suceden este tipo de fenómenos, tarde o temprano la ciudad se satura de demandas insatisfechas en materias de servicios públicos, vivienda, equipamiento educativo, asistencial, recreativo, generando importantes desigualdades sociales y problemas ambientales.-

A su vez el medio rural ha acumulado déficits cuyos costos de atención se incrementan con el tiempo más aceleradamente que los recursos disponibles para paliarlos.-

En este orden de ideas, atendiendo al grado de desarrollo, podemos distinguir en Mendoza tres grupos definidos de municipios:

a) De mayor grado de desarrollo: Son aquellos con niveles más avanzados de equipamiento colectivo, cantidad de habitantes y problemas sociales.-

Son nodos dónde se produce un proceso acumulativo de desenvolvimiento, son dinámicos y con cierta independencia.-

Sus sectores productivos y comerciales adquieren tecnología para satisfacer sus procesos de producción y comercialización.-

Corresponde a esta clasificación: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján, San Rafael, Maipú y Las Heras.-

b) De desarrollo relativo intermedio: Son los que cuentan con un nivel avanzado de equipamiento de sus habitantes, que se distribuye equitativamente entre la zona rural y urbana.-

Carecen de infraestructura social y económica adecuada. Sus sectores productivos y comerciales copian o eventualmente compran tecnología para satisfacer sus procesos de comercialización y producción. Sus procesos de

acumulación se encuentran en sectores puntuales y no son extensivos al resto y el excedente se dirige a las áreas foco.-

Poseen un potencial que les permitiría ( de realizarse un cambio en el flujo del excedente y de fortalecer al municipio), convertirse a alguno de ellos en polos de equilibrio.-

Incluimos en este grupo a los municipios de San Martín, Tunuyán, Tupungato, Maipú, Junín, General Alvear y San Carlos.-

c) De menor grado de desarrollo: Son aquellas áreas atrasadas, carecen de infraestructura social y económica.-

Sus sectores productivos y comerciales utilizan tecnología tradicional para sus procesos de producción totalmente primaria y de subsistencia.-

En esta categoría están incluidos los departamentos de Lavelle, Santa Rosa, La Paz y Malargüe.-

Vemos entonces, que la provincia de Mendoza no escapa a la realidad nacional y latinoamericana, esto es concentración de población en torno a un gran centro urbano y una acentuada dispersión de la población rural, coincidiendo ello con desigualdades estructurales importantes que hacen aparecer a los departamentos rurales y urbano rurales como menos desarrollados.-

Con el objetivo de visualizar los fenómenos descritos a continuación se desarrollarán una serie de indicadores que hacen patente los desequilibrios referidos anteriormente y que afectan particularmente a los municipios caracterizados como rurales o urbano rurales mencionados anteriormente.-

## **C. PERFIL DE LOS MUNICIPIOS URBANO RURALES Y RURALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

### **1. ASPECTOS GENERALES – UBICACIÓN GEOGRÁFICA**

Teniendo en cuenta la ubicación geográfica que ocupan en el mapa de la provincia los departamentos identificados como urbano rurales y rurales podemos realizar la siguiente sub clasificación:

- Zona Noreste: Comprendiendo los Departamentos de Lavalle, Santa Rosa y La Paz.-
- Zona Este: Integrada por los Departamentos de Junín, Rivadavia y San Martín.-
- Zona Centro Oeste: Más conocida bajo la denominación de Valle de Uco, cuenta con los Municipios de Tunuyán, Tupungato y San Carlos.-
- Zona Sur: Esta área comprende los departamentos de San Rafael, Malargüe y General Alvear.

#### **A) ZONA NORESTE:**

Respecto de los Departamentos de Lavalle, Santa Rosa y La Paz podemos decir que configuran una zona relativamente homogénea ubicada al noreste de la Provincia.-

Comprenden en conjunto una superficie de 26.000 Km<sup>2</sup>, pero más del 98% de este territorio es desértico, con muy pocas posibilidades económicas. En el restante 2% del espacio se encuentra casi la totalidad de la población.-

El principal problema del área lo constituye la falta de agua. Las precipitaciones pluviales son insuficientes, con menos de 200 mm anuales. Los Ríos Mendoza y Tunuyán aportan cada vez menos, porque el agua se utiliza en forma creciente en los departamentos del Centro y Oeste (Gran Mendoza) de la provincia, no sólo para riego, sino también para consumo humano.-

En La Paz, el Río Tunuyán era conocido y hasta temido por su caudal. Para paliar esta situación se construyó un enorme puente sobre el mismo, cinco kilómetros al sur de la villa cabecera del departamento. Actualmente, no se puede comprender la presencia de la colosal mole de cemento en el medio del

desierto. En los últimos diez años, son muy pocos los que han visto algo de agua por el antiguo río.-

El mismo Río Tunuyán atraviesa el territorio de Santa Rosa de Oeste a Este. Desde la Cordillera de los Andes, desciende por la cuesta de los cerros, recibiendo la afluencia de nuevos torrentes, hasta llegar a la presa "El Carrizal", allí forma un espejo de agua para continuar luego mediante un sistema gradual de aprovechamiento hasta llegar a Santa Rosa, para internarse luego en La Paz y desembocar en el Desaguadero.-

Lavalle, socioeconómicamente puede ser dividido en dos áreas, la del seco, o desierto, de aproximadamente 10.000 Km.2, en el norte, noreste y sudeste del Departamento, presentando una actividad ganadera marginal y aislada del resto de la Provincia. Su población reside en puestos, los que se encuentran dispersos; y el área del oasis, al sudoeste del Departamento, abarca unos 212 Km2, de los cuales 20.500 hectáreas se encuentran bajo riego, con cultivos intensivos y especializados y el resto inculto o urbanizado.-

El Departamento de Lavalle, se ubica sobre la cuenca sedimentaria norte, a la que dieron origen los acarreo de los Ríos Mendoza y Tunuyán. Corresponde vincularlo más al Río Mendoza, debido a que la totalidad de las actividades estuvieron reguladas por las aguas superficiales provenientes de aquel y en menor medida por las aguas subterráneas originadas en las recargas de acuíferos provenientes del mismo río.-

El desierto lavallino presenta una zona lacunar que puede ser dividida en dos áreas. En el borde oriental de la cuenca, limitando con la Provincia de San Luis, sobre el curso del río Desaguadero, donde aun se pueden observar dos reservorios de agua, estaban las Lagunas de las Quijadas y de Silverio. Y al norte de Lavalle en el límite con la Provincia de San Juan, donde se situaba el complejo formado por las Lagunas de Guanacache y del Rosario, hoy se observan los fondos secos de las lagunas, separados por dos promontorios, pero unidas por los

canales que les sirvieron de conexión. Ambas áreas se encontraban vinculadas entre sí y a ellas contribuían los ríos Mendoza y San Juan. El Arroyo Tulumaya, también aportaba allí con aguas que provenían de desagües y de la freática, mucho menos salina que la actual. El río Desaguadero constituía el único dren superficial, tanto de las lagunas como de la cuenca norte en general.-

El modelo integrador que provocó la agricultura intensiva, a fines del siglo pasado, ampliamente explicado en la referencia histórica de los desequilibrios territoriales, tendiendo a un aprovechamiento más eficiente del agua y del suelo, indujo a reubicar los lugares de disposición del agua y dejó a las lagunas sin su fuentes principales de provisión. Las grandes obras hidráulicas construidas desde principios de este siglo, remitieron las aguas, tanto del río Mendoza como del San Juan, a áreas donde la explotación agrícola era más intensa y especializada. Solo cuando las precipitaciones de nieve en la cordillera y las condiciones climáticas favorecen mayores escurrimientos que los requeridos par el riego y otros usos los derrames pueden alcanzar las lagunas.-

El valor del agua es muy distinto en la ciudad que en el desierto. En la urbe, donde la gente abre la canilla y tiene agua, se consumen de 500 a 600 litros por persona. En el desierto de Lavalle, el puestero llena su fuentón de agua, se lava la cara y las manos, luego hacen lo propio el resto de la familia. Después, el agua restante se da de beber a los animales de la casa o se riega alguna planta que es cuidadosamente protegida.-

#### **B) ZONA ESTE**

Comprende a los Departamentos de San Martín, Rivadavia y Junín, los que en su conjunto abarcan una superficie de 3.908 km<sup>2</sup>.-

Estos departamentos están incluidos en la franja de clima templado árido, con una influencia del centro de bajas presiones del noroeste argentino.-

La superficie comprendida es irrigada por los Ríos Mendoza y Tunuyán.-

El territorio se halla cultivado en gran parte de su extensión, encontrándose en algunos sectores vegetación natural de tipo arbustiva.-

### *C) VALLE DE UCO*

Esta región que comprende los departamentos de Tunuyán, Tupungato y San Carlos se encuentra ubicada en la parte centro oeste de Mendoza, abarcando una superficie total de 17.380 km<sup>2</sup>.-

Presenta clima frío de montaña, inviernos largos y veranos con gran probabilidades de heladas, posee clima templado continental, presentando un relieve montañoso hacia el oeste.-

Este área de margen del Oasis Norte de la provincia de Mendoza es regada principalmente por los Ríos Tunuyán y sus afluentes. Es de tradición netamente agrícola, pero con fluctuaciones en el tiempo respecto de la producción y su consiguiente repercusión en las relaciones productivas y comerciales.-

El Valle de Uco posee condiciones ambientales y climáticas propicias para la actividad agrícola. No sólo reviste importancia el cultivo de la vid y frutales, sino que en la década del '80 han tomado auge las plantaciones de ajo, papa y cebolla que extendieron considerablemente la superficie cultivada, fenómeno que se ha acentuado en el presente decenio.-

Estas labores originan un paisaje predominantemente rural, caracterizado por diversos cultivos y variadas industrias como bodegas, en algunos casos sus relictos, fábricas de conservas de frutas y hortalizas, establecimientos de acopio; y asociados a ellas, aserraderos que abastecen a galpones empacadores de ajo, ubicados en la ciudad y otros situados con una localización puntual en medio de áreas cultivadas.-

#### D) ZONA SUR

Esta zona comprende los departamentos de San Rafael, Malargüe y General Alvear. De los tres excluimos al de San Rafael por constituir un centro urbano rural más desarrollado que los otros, mediando entre ellos y éste una relación similar a la que tienen el resto de los municipios con el Gran Mendoza.-

Malargüe es el departamento que se encuentra más al suroeste de la provincia teniendo como límite principal a la cordillera de los Andes, que lo convierte en una zona de clima árido de tipo continental.-

Cuenta con una superficie de 41.317 km<sup>2</sup>, constituyendo el 26,5% del territorio provincial.-

Posee dos aparatos hidrográficos importantes en cuanto a caudal que nacen en la cordillera, el río Grande y el río Barracas; de la confluencia de estos nace el río Colorado, que constituye el límite sur entre Mendoza y Neuquén.-

En su territorio se distinguen dos tipos fundamentales de formaciones vegetales: la formación del solupal que ocupa el sector oriental del departamento y las formaciones de montañas que desarrollan en el sector oeste ocupando los cordones cordilleranos, las cumbres más elevadas de la Payunia.-

General Alvear se extiende en una superficie que abarca 14.488 km<sup>2</sup>. Posee uniformidad desde el punto de vista geomorfológico, ya que está comprendido en toda su extensión por la Llanura de la Travesía, que es una cuenca sedimentaria producto de la acumulación de sedimentos de origen eólico, lacustre y fluviales.-

Presenta un clima semiárido y es atravesado por dos ríos importantes, El Atuel y el Diamante, además de los cursos del Desaguadero y Salado, los que tienen poca incidencia en la vida local y provincial.-

## 2. ASPECTOS ESPECÍFICOS

### A) POBLACIÓN

Los municipios de la Provincia de Mendoza cuentan con 1.412.481 habitantes.-

La población se encuentra concentrada, principalmente en cuatro municipios; Guaymallén 15,71%, Godoy Cruz 12,71%, San Rafael y Las Heras con una participación aproximada del 11% cada uno.-

Los municipios con menor cantidad de habitantes son Santa Rosa y La Paz que cuentan con el 1,01% y 0,57% respectivamente.

**CUADRO I. 1 POBLACIÓN POR DEPARTAMENTO – DENSIDAD DE POBLACIÓN**

ZONAS DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN	DENSIDAD DE POBLACIÓN
CAPITAL	121620	2252.2
GODOY CRUZ	179588	2394.5
GUAYMALLÉN	221904	2133.6
LAS HERAS	156545	17.48
LUJÁN	79952	16.49
MAIPÚ	125331	203.12
JUNÍN	28418	108.05
RIVADAVIA	47033	21.96
SAN MARTÍN	98294	65.35
LA PAZ	8009	1.12
LAVALLE	26967	2.64
SANTA ROSA	14241	1.67
SAN CARLOS	24140	2.08
TUNUYÁN	35721	10.76
TUPUNGATO	22371	9
GENERAL ALVEAR	42338	2.92
MALARGÜE	21743	0.52
<b>TOTAL PROVINCIAL</b>	<b>1412481</b>	<b>9.49</b>

Podemos apreciar en el Cuadro I.1 que los valores de densidad de la población que poseen los municipios mendocinos presentan una importante dispersión alrededor de la media provincial.-

Así vemos que el área que comprende a los departamentos del Gran Mendoza presenta los mayores valores con 2.252,2 hab./km<sup>2</sup> para la Capital, 2394 hab/km<sup>2</sup> para Godoy Cruz y 2133,6 hab/km<sup>2</sup> para Guaymallén.-

En el otro extremo se ubican los departamentos de Malargüe, La Paz, Santa Rosa, Lavalle y San Carlos con una densidad de población de 0.52 hab/km<sup>2</sup>, 1.12 hab/km<sup>2</sup>, 1.67 hab/km<sup>2</sup>, 2.08 hab/km<sup>2</sup> y 2.64 hab/km<sup>2</sup>, respectivamente.-

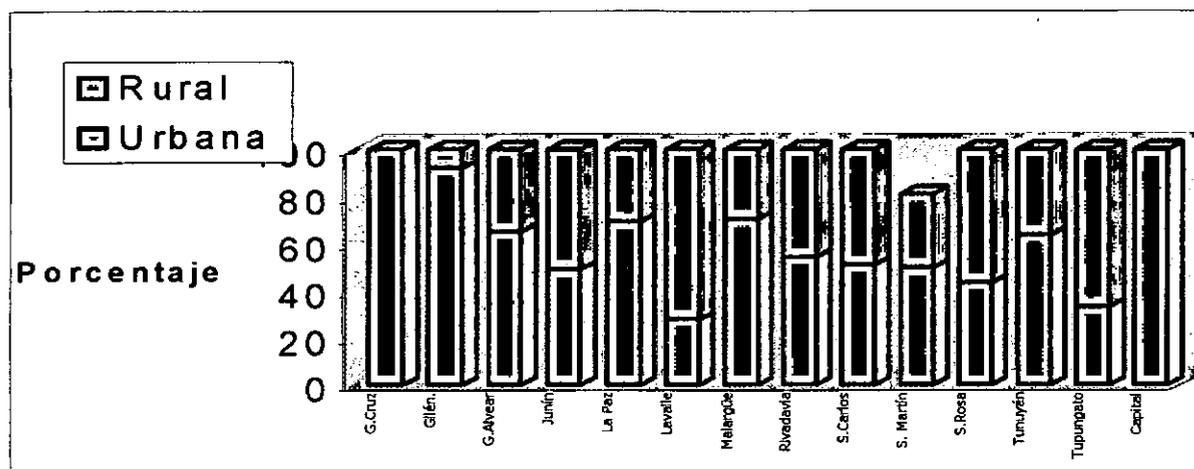
Vemos reflejada en los guarismos que preceden una importante concentración poblacional en el área metropolitana de Mendoza, con lo que se confirma un notable desequilibrio en la distribución de la población.-

Respecto del lugar de residencia, aproximadamente el 80% de la población municipal mendocina reside en área urbana. Allí el porcentaje de mujeres es de casi el 52%, en la población rural a nivel municipal se da una mayor proporción del sexo masculino, aún cuando sigue predominando el sexo femenino 50,50% contra el 49,50%.-

La relación entre población urbana y rural no es homogénea entre los diferentes municipios. Así se destacan especialmente Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y Las Heras por ser los únicos con menos del 10% de su población considerada rural.-

En los tres primeros, el porcentaje de mujeres en esa área es superior a la de los varones. Por el contrario, en los municipios de Lavalle, Santa rosa y Tupungato, más del 55% de la población es considerada rural. En todos ellos, la relación varones/mujeres en el área rural es más pareja que en el caso de los otros cuatro municipios, aunque prevaleciendo el sexo femenino.-

GRÁFICO 1.4 – POBLACIÓN SEGÚN EL LUGAR DE RESIDENCIA



Siete municipios tienen más hombres que mujeres en su población ellos son Malargüe, General Alvear, Junín, La Paz, Lavalle, San Carlos y Tupungato, por el contrario Capital, Guaymallén y Godoy Cruz son los departamentos con mayores porcentajes de mujeres que varones.-

Más del 95% de la población de la provincia ha nacido en nuestro país, un 2,82% proviene de países limítrofes y un 1,61% de otros países, se ignora la precedencia de un 0,03% de dicha población. Se destacan Capital y Tupungato como los departamentos en donde se asientan principalmente los extranjeros, por el contrario La Paz es el departamento que registra la mayor cantidad de habitantes nacidos en el país.-

## B) NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Recordemos que a las necesidades básicas insatisfechas se las divide en cinco grupos: hacinamiento, tipo de vivienda, retrete, escolaridad y capacidad de subsistencia. Este indicador incluye a todo individuo que posea al menos una

de esas características que los haga figurar en alguno de los grupos anteriormente citados.-

Se definen las NBI de acuerdo a las siguientes pautas:

- NBI hacinamiento: persona que habita un hogar con más de tres personas por cuarto.-
- NBI tipo de vivienda: persona que habita en viviendas de tipo inconveniente (pieza, inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).-
- NBI retrete: persona que habita en una vivienda sin retrete con descarga de agua.-
- NBI escolaridad: persona en edad escolar (6 a 12 años), que no asiste a la escuela.-
- NBI capacidad de subsistencia: persona que habita en un hogar cuyo jefe no asistió a la escuela o concurrió hasta segundo grado de nivel primario y que, asimismo, el hogar en que habita tuviera cuatro o más personas (de cualquier edad) por cada miembro ocupado del hogar.-

Los municipios de la provincia de Mendoza cuentan con un total de 1.412.481 habitantes, de los cuales el 17,25% posee alguna o varias de las características que se inscriben como necesidades básicas insatisfechas.

Se observa una ligera uniformidad entre ellos; sólo un municipio, Lavalle, tiene más de un 35% de su población con algún tipo de NBI, en tanto que dos municipios: Godoy Cruz y Guaymallén, tienen menos del 15% de su población con alguna de las características de NBI.

CUADRO 1.2 – POBLACIÓN CON NBI, POR MUNICIPIO –1991

MUNICIPIO	Población total	Población con algún tipo NBI	NBI Hacinamiento	NBI Vivienda	NBI Retrete	NBI Escolaridad	NBI Capacidad de subsistencia
Provincia	1.412.481	17,25	10,77	4,97	4,41	1,75	1
G. Alvear	42.338	16,59	7,64	4,67	6,21	1,64	3,14
Junín	28.418	15,39	8,85	2,58	5,42	2,27	1,22
La Paz	8.009	23,29	14,90	2,55	8,42	0,56	1,64
Lavalle	26.967	37,66	17,28	7,67	20,43	6,35	1,15
Malargüe	21.743	29,98	13,46	7,55	15,67	4,11	2,92
Rivadavia	47.033	15,22	9,11	2,64	4,96	1,84	1,29
San Carlos	24.140	18,38	10,11	3,60	6,85	2,16	1,10
San Martín	98.294	15,39	9,40	2,79	4,65	1,84	1,16
Santa Rosa	14.241	18,10	9,79	2,33	5,88	2,72	1,59
Tunuyán	35.721	21,42	13,88	4,85	5,60	2,52	1,28
Tupungato	22.371	28,82	17,54	8,02	10,67	3,96	0,75

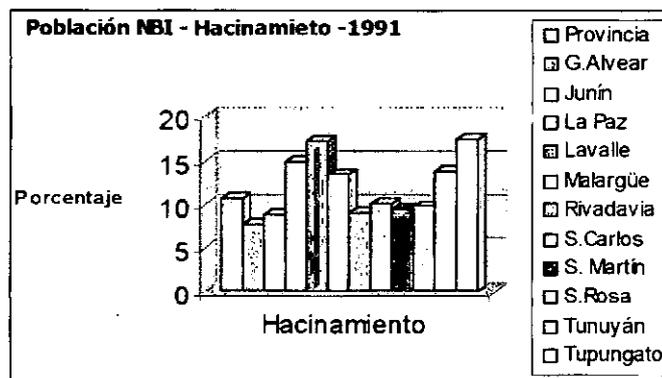
#### \*Hacinamiento

El 10,77% de la población total de los municipios de Mendoza habita en un hogar con más de tres personas, por cuanto esta situación se define como población con NBI hacinamiento.-

Los municipios con mayor porcentaje de hacinamiento son Tupungato con un 17,54% de sus 22.371 habitantes y Lavalle con el 17,28%, por el contrario la menor proporción se registra en Capital con un 6,65% y le siguen Godoy Cruz con 7,64% y Guaymallén con 10,90%.-

Se observa además, que cinco de los departamentos objeto de estudio presentan un porcentaje mayor al promedio provincial.-

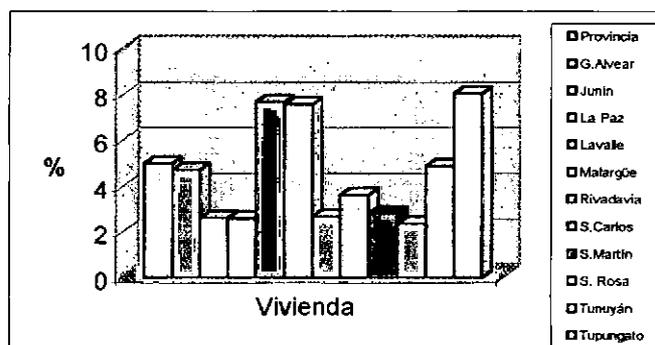
GRÁFICO 1.5 POBLACIÓN CON NBI .HACINAMIENTO .1991



**\*Tipo de Vivienda**

El 4,97% de la población municipal mendocina posee deficiencias de vivienda, llamadas NBI tipo de vivienda que se considera quienes habitan tipos de viviendas inconvenientes; pensión, inquilinato, vivienda precaria, lo que excluye casa, departamento y rancho.

GRÁFICO 1. 6 – POBLACIÓN NBI – VIVIENDA- POR MUNICIPIO -1991

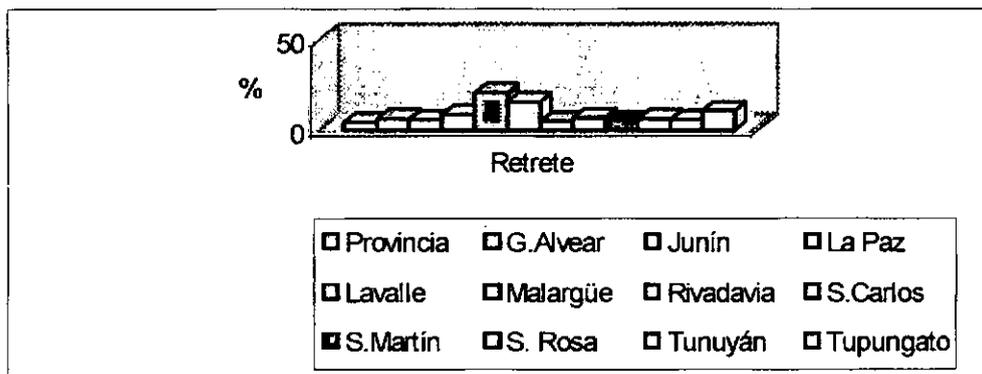


Entre los municipios que poseen mayor cantidad de porcentaje de población con NBI tipo de vivienda, se encuentran Tupungato, Llavalle, Malargüe y Santa Rosa, todos ellos con más de un 7% de su población con esta característica.

Los municipios que poseen la menor proporción de población con deficiencias habitacionales son Junín, Guaymallén, Godoy Cruz, que registran valores menores al 4%.-

**\*Retrete**

GRAFICO 1. 7 – POBLACIÓN NBI . RETRETE, POR DEPARTAMENTO 1991



El 4,41% de la población municipal de la provincia posee deficiencias en cuanto a sus condiciones sanitarias conocidas como NBI retrete, todo individuo comprendido en esta categoría habita en una vivienda sin retrete con descarga de agua.-

Existe una ligera heterogeneidad entre los municipios en cuanto a los porcentajes de población con NBI retrete, en el extremo superior de los valores encontramos a Lavalle con 20,43%, Malargüe 15,67%, Tupungato 10,67%, y en el inferior a Godoy Cruz con 0,64% y Capital con 1,35%.-

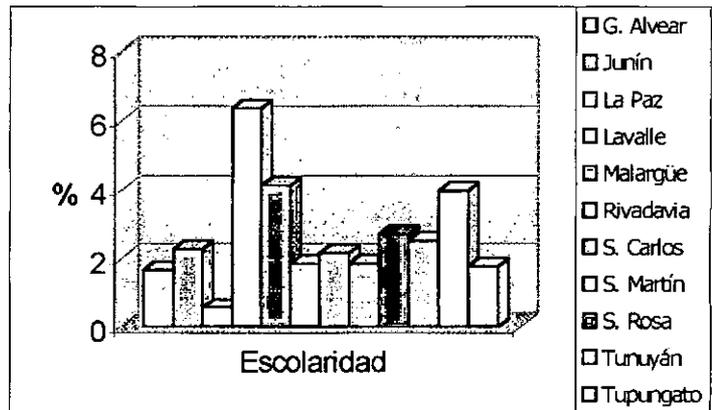
**\*Escolaridad**

Los municipios de la provincia de Mendoza poseen un 1,73% de su población con NBI escolaridad, se considera a aquella población que estando en edad escolar o sea entre los 6 a 12 años no asiste a la escuela.

Los municipios que cuentan con los mayores porcentajes de NBI escolaridad son Lavalle 4,34%, Tupungato 2,84% y Malargüe 2,98%, con valores

altos en todos los casos, las menores proporciones son de Capital 0,38%, Guaymallén 1,35%, Godoy Cruz 0,83%.

GRÁFICO I. 8. POBLACIÓN NBI. ESCOLARIDAD. POR MUNICIPIO. 1991

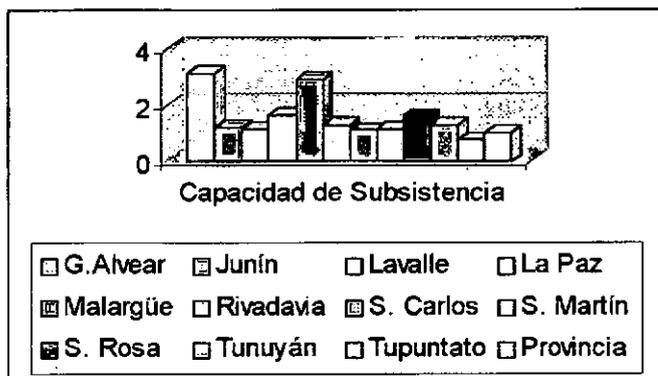


#### \*Capacidad de subsistencia

El 1% de la población total de los municipios poseen NBI capacidad subsistencia, se considera a aquella población que habita en un hogar cuyo jefe de familia no hubiera asistido a la escuela o hubiera asistido hasta segundo grado del nivel primario y que asimismo, tuviera cuatro o más miembros de cualquier edad por cada miembro ocupado del hogar.-

Los municipios de General Alvear y Malargüe son los que poseen los porcentajes más altos de población con NBI capacidad de subsistencia, con 3,14% y 2,92% respectivamente, en el otro extremo se encuentran Capital y Godoy Cruz con valores inferiores al 0,5% en ambos casos, Guaymallén registra un 0,67%.

GRÁFICO 1. 9 – POBLACIÓN NBI – CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA POR MUNICIPIO -1991



Sobre un total de 360.464 hogares a nivel municipal en toda la provincia se registra un 14,13% que posee alguna de la NBI descrita en los párrafos anteriores. Se observa una ligera dispersión entre los valores de los municipios, así en el extremo superior se ubican Lavelle, Malargüe y Tupungato y en el inferior Godoy Cruz y Capital.

De los análisis precedentemente efectuados se puede observar claramente que los Departamentos objeto de análisis registran en general índices mayores a la media provincial en cuanto a Necesidades Básicas Insatisfechas de su población, por lo menos en dos de los aspectos tenidos en consideración.-

Destacan esta tendencia los Municipios de Lavelle, Malargüe y Tupungato ya que superan ampliamente la media provincial en todos los items.-

La notable desigualdad que surge entre los departamentos metropolitanos y los rurales y urbano rurales, está marcando indudablemente un síntoma de que en la Provincia de Mendoza, el desarrollo humano no ha sido un proceso que se ha presentado de manera equilibrada.-

C) ESCOLARIDAD

La población total municipal de 3 años y más asciende a 1.320.545 personas. De ese total, un 29,84 % asiste en la actualidad a algún nivel escolar, en tanto que un 62.39% no asiste en la actualidad, pero asistió alguna vez a alguno de los niveles educativos.-

Un 6.24% no ha asistido nunca a establecimiento escolar alguno. Se ignora la asistencia escolar del 1.54% restante.-

La Paz es el Municipio que posee la mayor proporción de su población que en la actualidad asiste a alguno de los tres niveles con un 32.28%. En el otro extremo se halla Junín con un valor de 26.67%.-

Guaymallén y Godoy Cruz poseen, por su parte proporciones de asistencia actual a algún establecimiento escolar del 30.06% y 32.16%, respectivamente.-

CUADRO I. 3 - POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS SEGÚN NIVEL DE ASISTENCIA ESCOLAR ALCANZADO, POR MUNICIPIO - 1991.-

DEPARTAMENTOS	Población de 3 años y más	%	Población que asiste	%	Población que no asiste pero nunca asistió	%	Población que se ignora	%
TOTAL PROVINCIAL	1320545	100	29.84	62.39	6.24	1.54		
CAPITAL	115185	100	30.69	65.11	2.84	1.36		
GODOY CRUZ	169010	100	32.16	62.56	3.65	1.62		
GUAYMALLÉN	207853	100	30.06	63.27	4.97	1.70		
GENERAL ALVEAR	39625	100	27.82	61.13	9.80	1.25		
JUNÍN	26593	100	26.67	65.05	7.12	1.17		
LA PAZ	7478	100	32.28	57.62	8.44	1.66		
LAVALLE	24761	100	27.87	58.07	12.58	1.47		
MALARGÜE	20093	100	29	54.63	15.22	1.15		
RIVADAVIA	43962	100	28.33	63.63	6.84	1.20		
SAN CARLOS	22453	100	28.80	61.26	8.21	1.74		
SAN MARTÍN	91900	100	28.29	63.55	7.05	1.11		
SANTA ROSA	13282	100	29.35	59.45	10.11	1.09		
TUNUYÁN	33317	100	29.73	61.01	7.52	1.74		
TUPUNGATO	20527	100	29.10	58.89	10.26	1.74		

Por otra parte se observa que el total de la población de 3 años y más que nunca asistió a un establecimiento escolar asciende a 82.426 personas, es decir al 6.24% del total de esa población.-

Malargüe, Lavalle y Santa Rosa son los departamentos que registran los valores máximos de población que nunca asistió a un establecimiento escolar, mientras que los valores mínimos son registrados por Capital, Godoy Cruz y Guaymallén.-

La población de 3 y más años que asiste a algún establecimiento educativo en Mendoza es del orden de los 394.000 personas. De ellas, el 56.63% asiste al nivel primario y el resto a otros niveles.-

**CUADRO 1.4 POBLACIÓN DE 3 Y MAS AÑOS QUE NO ASISTE PERO TUVO ASISTENCIA ESCOLAR – MUNICIPIOS – 1991**

DEPARTAMENTOS	TOTAL	%	JARDÍN PRIMARIO		SECUNDARIO		TERCIARIO Y UNIVERSIARIO	IGNORADO	
			INCOM	COMPL	INCOM	COMPL			
TOTAL PROVINCIAL	823823	100	0.05	26.89	35.14	16.20	11.80	9.69	0.22
GENERAL ALVEAR	24221	100	0.06	37.01	33.76	12.09	10.73	5.95	0.40
JUNÍN	17298	100	0.05	37.29	37.90	12.28	7.82	4.53	0.14
LA PAZ	4309	100	0.12	33.63	40.54	12.53	8.17	4.78	0.23
LAVALLE	14379	100	0.08	46.12	38.24	9.19	3.73	2.18	0.47
MALARGÜE	10977	100	0.05	32.64	36.67	14.80	9.12	6.40	0.33
RIVADAVIA	27972	100	0.04	35.44	37.93	11.55	8.63	6.17	0.23
SAN CARLOS	13754	100	0.07	37.54	37.54	11.79	7.74	5.07	0.25
SAN MARTÍN	58400	100	0.04	35.07	35.51	13.85	8.93	6.32	0.29
SANTA ROSA	7896	100	0.05	41.77	40.82	8.65	6.23	2.36	0.13
TUNUYÁN	20326	100	0.01	34.10	36.37	14.16	9.12	6.03	0.20
TUPUNGATO	12089	100	0.05	42.05	35.81	10.93	7.30	3.70	0.17

Los habitantes que no asisten en la actualidad, pero que alguna vez asistió a un establecimiento educativo asciende a 823.823, representando un 62.39%. De estas personas, un 35,14% tiene primario completo, un 11.80% secundario completo y un 9.69% terciario o universitario completo.-

El municipio de Lavalle posee la mayor proporción de población de 3 años y más con primario incompleto con un 46.12%. Por el contrario, Capital, Godoy Cruz y Guaymallén cuentan con los menores porcentajes de personas que no completaron el nivel primario con el 12.93%, 16.82 % y 23.09% respectivamente.-

El conjunto de los municipios de la Provincia de Mendoza revela una tasa de escolarización en el nivel primario que asciende al 96.3% del total de la población en edad escolar para asistir a ese nivel. En los niveles secundarios y terciario/universitario se registran porcentajes del 53.5% y 13.5%.-

La Paz es el municipio que posee la mayor tasa de escolarización primaria con el 98.4%. En el resto de los niveles es Capital el que registra los mayores valores. Lavalle por su parte posee los valores mínimos en los niveles primarios y secundarios, mientras que en Malargüe hallamos el mínimo valor para el nivel terciario/universitario.-

CUADRO 1. 5 - TASA DE ESCOLARIZACIÓN POR NIVEL DE EDUCACIÓN, POR MUNICIPIO AÑO 1991

DEPARTAMENTOS	TASA DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA	TASA DE ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA	TASA DE ESCOLARIZACIÓN TERCIARIA UNIVERSITARIA	Y/O
TOTAL PROVINCIAL	96.3	53.5		13.5
CAPITAL	97.6	68.0		35.4
GENERAL ALVEAR	96.1	53.3		6.3
JUNÍN	96.2	46.9		9.3
LA PAZ	98.4	54.2		7.9
LAVALLE	91.0	26.2		2.2
MALARGÜE	94.1	40.9		0.5
RIVADAVIA	96.4	48.6		10.7
SAN CARLOS	96.7	45.5		5.5
SAN MARTÍN	96.2	49.2		10.6
SANTA ROSA	95.2	40.7		4.2
TUNUYÁN	96.0	45.3		5.7
TUPUNGATO	93.9	33.2		4.9

Indica el porcentaje de personas escolarizadas en cada nivel con edad escolar pertinente, con respecto al total de la población en ese grupo de edad.-

La Provincia de Mendoza cuenta con un total de 2.107 establecimientos educativos incluyendo todos los niveles y especialidades.-

Alrededor de un 25% de los mismos se encuentran concentrados en los departamentos de San Rafael y Capital. El municipio con menor cantidad de establecimientos educativos es La Paz.-

CUADRO 1. 6 - ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS, POR MUNICIPIO-1996

DEPARTAMENTOS	TOTAL	%
TOTAL PROVINCIAL	2107	100
CAPITAL	227	10.77
SAN RAFAEL	319	15.14
GENERAL ALVEAR	99	4.7
JUNÍN	64	3.04
LA PAZ	27	1.28
LAVALLE	88	4.18
MALARGÜE	47	2.23
RIVADAVIA	77	3.65
SAN CARLOS	71	3.37
SAN MARTÍN	152	7.21
SANTA ROSA	50	2.37
TUNUYÁN	74	3.51
TUPUNGATO	52	2.47

Por la ubicación de los departamentos en áreas rurales y de secano de la provincia la oferta educativa teniendo en cuenta los tres niveles (primario, secundario y terciario) se encuentra en un nivel medio de establecimientos.-

Se observa una evolución positiva en el nivel inicial, tanto de la oferta educativa como de la matrícula de alumnos; también existen establecimientos medios estatales que brindan capacitación laboral en distintas modalidades, las que apuntan a la formación y preparación en las actividades que puedan brindar una salida laboral.-

Las especialidades que se ofrecen son: arte de vestir, economía doméstica, actividades comerciales, mecánica, electricidad, actividades artesanales

y cursos cortos. Reiteramos que la elección de especialidades, a su vez, está vinculada a la configuración de la oferta del servicio en el departamento.-

La demanda en estos departamentos se corresponde con lo que históricamente fueron sus sustentos económicos, que son la educación vinculada con el mejoramiento de la productividad familiar y del mercado laboral y de servicios.-

La totalidad de los departamentos estudiados son alcanzados por los programas y proyectos escolares, que se enmarcan dentro del Plan Social Educativo, que lleva a cabo la Dirección General de Escuelas.-

**D) VIVIENDA – INFRAESTRUCTURA SANITARIA**

Los municipios de la provincia cuentan con un total de 337.106 viviendas particulares ocupadas. El grueso de las viviendas a nivel municipal se concentra en cinco municipios: Guaymallén 15,46%, Godoy Cruz 12,92%, San Rafael 11,89%, Las Heras 10,41% y Capital 9,95%, el resto de los municipios posee el 39,37%.-

**CUADRO I. 7 – VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS, POR MUNICIPIO – 1991**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>CANTIDAD DE VIVIENDAS</b>	<b>%</b>
General Alvear	11.491	3,41
Junín	6.767	2,01
La Paz	1.909	0,57
Lavalle	5.694	1,69
Malargüe	4.876	1,45
Rivadavia	11.100	3,29
San Carlos	5.544	1,64
San Martín	23.355	6,93
Santa Rosa	3.268	0,97
Tunuyán	7.938	2,35
Tupungato	4.865	1,44

En el total municipal de viviendas particulares ocupadas prevalecen las casas tipo A y los departamentos los cuales conjuntamente representan el 77,27%. Las casas tipo B constituyen el 15,48% agrupándose el resto de las viviendas en otros tipos que suman un 7,26%.-

Solo cuatro municipios (Godoy Cruz, Capital, Guaymallén y Las Heras), tienen más del 80% de las viviendas tipo A o departamentos, destacándose particularmente el primero con un valor superior al 90%.-

En el otro extremo, en Lavalle menos del 45% de las viviendas corresponden a ese grupo. En lo que respecta a las casas tipo B, los municipios de La Paz y Lavalle son los únicos que poseen un porcentaje superior al 35%. Godoy Cruz y Capital, por su parte no alcanzan el 5%, en las viviendas de otro tipo (rancho, inquilinato, pensión u hotel, etc.) las mayores y menores proporciones se encuentran en Lavalle y Junín 18,98% y 4,88% respectivamente.-

El 81% del total de las viviendas a nivel municipal dispone de servicio de agua corriente de red, se ignora la procedencia del agua en un 1,5% de las mismas. La procedencia del agua en distintos municipios es ligeramente heterogénea. Dos de ellos, Godoy Cruz y Capital, poseen una cobertura de viviendas de agua corriente de red más del 90%; en el otro extremo las 5.694 viviendas existentes en el municipio de Lavalle menos del 40% posee esa característica. Las Heras es el municipio con mayor porcentaje de viviendas en la que se desconoce el origen del agua.-

Sobre el total municipal de viviendas particulares ocupadas las que disponen de inodoro o retrete con descarga de agua constituyen el 85,36%, se desconoce la disponibilidad de un servicio básico de esta índole para alrededor de un 0,8% de viviendas. Los municipios de Godoy Cruz y Guaymallén son los que poseen mayor porcentaje de viviendas con servicio de inodoro o retrete con descarga de agua (todos cubren el 90% del total de viviendas particulares

ocupadas). Por el contrario, Lavalle tiene menos del 60% de sus casas con este servicio básico, representando el nivel más bajo.-

## **E) INFRAESTRUCTURA**

### **RED VIAL Y FERROVIARIA**

En general los departamentos de la Provincia de Mendoza, cuentan con una amplia red de rutas asfaltadas tanto provinciales como nacionales que permiten una salida rápida de los productos elaborados en la zona. También, estas rutas posibilitan la vinculación interna logrando una integración territorial.-

A continuación veremos en particular las redes viales y ferroviarias de cada municipio.-

#### **GENERAL ALVEAR**

El departamento de General Alvear tiene la posibilidad de conectarse con la red ferroviaria que actualmente está en manos de la empresa Buenos Aires al Pacífico. Esto le permite una integración con el resto de la provincia y de la nación.-

La red actualmente no está ofreciendo ningún tipo de servicio por estar el mismo en la etapa de reestructuración.

Como salida al resto del país y principalmente a los puertos del Océano Atlántico, cuenta con la Ruta Nacional Nº 188, además lo atraviesa la Ruta Nacional Nº 143 que vincula la provincia con el sur argentino.-

#### **JUNÍN**

El departamento de Junín tiene la posibilidad de conectarse con la red ferroviaria que actualmente está en manos de la empresa Buenos Aires al Pacífico. Esto le permite una integración con el resto de la provincia y del país.-

Esta red ferroviaria actualmente le ofrece al servicio de transporte de carga una vinculación a los puertos del Océano Atlántico y próximamente quizás con los puertos de Chile.-

Como salida al resto del país y principalmente a los puertos del Atlántico, cuenta con la Ruta Nacional Nº 7. Existe un proyecto para transformar esta ruta en una autopista con lo que se agilizaría la vinculación con el resto del país.-

#### **LA PAZ**

La red ferroviaria pasa por el sur de la Villa Cabecera, dicha red es una de las más importantes del país, y por ella se transportan vinos, carbón, petróleo, áridos, minerales, etc..-

Actualmente, es operada por la empresa Buenos Aires al Pacífico S.A..-

En la red vial encontramos por el sector norte de la Villa Cabecera, la Ruta Nacional Nº 7, Panamericana, corredor interoceánico que comunica a Mendoza con la Capital Federal y los principales centros del país, además de Chile y Brasil.-

Además existen caminos que conforman la red ganadera, Ruta Nº 146, llamada Monte Comán, que se ubica al sur del Departamento, la Ruta Nº 77 que une la Villa Cabecera con San Rafael y el camino Desaguadero – Maquinista Levet, por donde se ubican las mayores explotaciones de ganado bovino.-

Los caminos internos se encuentran en buen estado, compactados y enripiados.-

#### **LAVALLE**

Lavalle cuenta con una red ferroviaria del ex ferrocarril Belgrano, que vincula este departamento con el resto de Mendoza, además de unirlo con el norte del país atravesando la provincia de San Juan.-

Este departamento también se encuentra muy cercano a la red ferroviaria que actualmente posee en concesión la empresa Buenos Aires al Pacífico, lo cual le permite contar con una vía directa tanto con el puerto de

Buenos Aires como con los puertos chilenos. Esto hace que sea un departamento que cuente con posibilidades de vincularse integralmente con el Mercosur.-

El departamento posee como alternativas de vinculación con el resto del país a través de las rutas nacionales 40 y 142, que unen Mendoza y San Juan y una extensa red de rutas provinciales que le permiten una vinculación integral con el resto de los departamentos que componen la provincia y con rutas nacionales, como el caso de la ruta provincial 34 que vincula a Lavalle con la ruta nacional 40 y la ruta provincial 40 que une Mendoza Buenos Aires.

Posee una red interna que incluye una amplia trama de caminos de ripio que vinculan los principales centros poblados; también se encuentra muy cerca del aeropuerto provincial que le permite una salida aérea nacional e internacional.-

#### ***MALARGÜE***

El departamento de Malargüe no cuenta con una red ferroviaria que le permita la integración con el resto de la provincia y el país. Para poder hacer uso de la red sus habitantes tienen que desplazarse hasta el departamento de San Rafael lo cual hace que esta vía de comunicación terrestre se vuelva poco práctica a los fines productivos.-

También posee como alternativa de vinculación con el resto país y de la provincia la ruta nacional 40 y las rutas provinciales 186 que empalma con la ruta 180.-

Además el departamento cuenta con un paso fronterizo hacia el país vecino Chile denominado el Pehuenche que actualmente se encuentra muy impulsado a nivel provincial y nacional, permitiendo mejorar las posibilidades del departamento en la globalización que se viene sucediendo en los últimos tiempos. Este departamento cuenta también con la ruta provincial 224 que le permite la vinculación con el importante centro de sky Las Leñas y que aporta una interesante afluencia de turistas, tanto nacionales como extranjeros.-

El departamento también posee una red vial interna que incluye una amplia trama de caminos enripiados que vinculan las principales centros comunitarios; es de destacar el importante aeropuerto propio con características internacionales que le permite una fluida comunicación aérea con el resto del mundo en épocas invernales.-

#### **RIVADAVIA**

El Departamento de Rivadavia tiene la posibilidad de conectarse con la red ferroviaria que actualmente está en manos de la empresa Buenos Aires al Pacífico S.A., a través del Departamento de Junín. Esto le permite una integración con el resto de la provincia y del país.-

Posee además una red de rutas provinciales asfaltadas, las que le posibilitan tener una salida rápida de sus productos. Estas rutas permiten una vinculación con las rutas nacionales N° 7 y N° 40. La primera atraviesa el país en todo su ancho proveyendo una vinculación con Chile y la última permite la unión entre el Norte y el Sur del país.-

#### **SAN CARLOS**

San Carlos tiene la posibilidad de conectarse con la red ferroviaria que actualmente está en manos de la empresa Buenos Aires al Pacífico únicamente en la localidad La Consulta. Esto le permite al departamento una integración con el resto de la provincia y del país.-

Esta red ferroviaria actualmente ofrece transporte de carga, permitiendo una vinculación con los puertos sobre el océano Atlántico y próximamente quizás con los puertos de Chile, en el Pacífico.-

Al departamento lo atraviesan las rutas nacionales 40 y 143, que le permiten a los usuarios del sistema vial una rápida vinculación con el resto de la provincia, principalmente con los municipios del sur de la provincia y del país, además de permitir una vinculación con la ruta nacional 188 que une Mendoza con los puertos del Atlántico.-

La ruta nacional 40 recorre todo el largo del país lo que la hace una vía muy importante, aunque hay que destacar que no está asfaltada íntegramente; ofrece el vínculo a la ruta nacional 7 que llega a Chile, a los puertos del Atlántico. A esta última actualmente se la quiere transformar en una autopista en la totalidad de su recorrido, lo que agilizará el traslado de mercaderías.-

San Carlos también cuenta con caminos internos y rutas provinciales que permiten la integración con las otras comunas.-

#### **SAN MARTÍN**

El departamento de San Martín tiene la posibilidad de conectarse con la red ferroviaria que actualmente está en manos de la empresa Buenos Aires al Pacífico. Esto le permite una integración con el resto de la provincia y del país.-

Atraviesan el departamento las Rutas Nacionales N° 7 y N° 40, las que lo colocan en una inmejorable posición para el transporte de su producción.-

Además se encuentra vinculado con el sur de la provincia a través de la Ruta Provincial N° 153.-

Cuenta con caminos internos y rutas provinciales en óptimas condiciones lo que le permite una integración territorial adecuada.-

#### **SANTA ROSA**

El Departamento es atravesado por una de las redes más importantes del país, y por ella se transportan vinos, carbón, petróleo, áridos, minerales, etc..-

Actualmente, es operada por la empresa Buenos Aires al Pacífico S.A..-

La Ruta Nacional N° 7 articula los departamentos de La Paz y Santa Rosa con el resto de la Provincia y del país, y los comunica finalmente al oeste con Chile y al Este con Buenos Aires y el Litoral.-

Además se vincula al sur con la Ruta Provincial N° 153 que vincula la zona de Monte Comán y alrededores con el este mendocino. Esta ruta constituye

uno de los denominados caminos de integración regional con desarrollo de sur a norte, a través de extensos sectores de la provincia de creciente desarrollo ganadero.-

#### **TUNUYÁN Y TUPUNGATO**

Ambos departamentos tienen la posibilidad de conectarse con la red ferroviaria que actualmente está en manos de la empresa Buenos Aires al Pacífico. Esto les permite una integración con el resto de la provincia y del país.-

Son atravesados por la Ruta Nacional N° 40, que permite a los usuarios del sistema vial una rápida vinculación con el exterior. Esta ruta es muy importante dado que constituye una vinculación con el bloque económico Mercosur, aunque hay que destacar que no está asfaltada totalmente.-

Como salida al resto del país y a Chile cuentan con la Ruta Nacional N° 7.-

Además, existen caminos internos y rutas provinciales que facilitan la integración interna y con la comunas vecinas.-

#### **AGUA POTABLE Y CLOACAS**

##### **SUMINISTRO DE AGUA CORRIENTE**

La totalidad de los municipios poseen agua corriente con fuentes subterráneas, aunque el 75% de ellos posee fuentes de captación de agua superficial. La cantidad total de pozos es variable en los diferentes municipios, oscilando entre 32 y 3 en San Rafael y Tupungato respectivamente.-

El tipo de tratamiento que recibe el agua es el siguiente: 9 de 17 municipios aplican el proceso de cloración y casi un 56% del total filtra y decanta el agua.-

Entre los que no aplican el proceso de cloración se encuentran los departamentos de Junín, La Paz, Lavalle, Rivadavia, San Martín, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato.-

Todos los departamentos estudiados en este trabajo poseen fuente de captación de agua subterránea. No poseen captación de agua superficial Junín, La Paz, Rivadavia y Santa Rosa.-

La cantidad de pozos para extraer agua se encuentran en número mayoritario con respecto al resto de los departamentos de la provincia en Tunuyán, San Rafael, Lavalle y Guaymallén.-

#### **SERVICIO DE AGUA POTABLE**

La población total a nivel municipal, recibe agua potable que asciende a 1.189.930 personas, lo que determina una cobertura del 79%.-

En lo que respecta a los entes que prestan el servicio, a nivel municipal el 74,32% de la población es abastecida por Obras Sanitarias y el 11,37% por el propio municipio. El restante 14,31% es prestado por otro tipo de entes.-

Godoy cruz es el municipio con mayor proporción de su población servida por Obras Sanitarias: 98,66%, en tanto que Maipú es el municipio menos abastecido por dicho ente, allí el propio municipio sirve al 76,35% de la población con agua potable, Luján de Cuyo sirve al 65,53%.-

Como se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación la infraestructura municipal de los departamentos menos desarrollados de la provincia, para prestar agua potable es de un porcentaje muy bajo, siendo ínfima su incidencia con respecto a los otros entes prestadores del mismo servicio, exceptuando a Tupungato que llamativamente es el departamento de la provincia que tiene el mayor porcentaje de su población servido por el municipio.-

CUADRO I. 8 – SERVICIO DE AGUA POTABLE POR MUNICIPIO - 1995

Municipio	Población servida %	Ente Prestador		
		Obras sanitarias %	Municipio %	Otros %
General Alvear	75	77,66		22,34
Junín	64	69,78	5,0	25,22
La Paz	80	95	2,77	2,26
Lavalle	37	72,16		27,84
Malargüe	58	88,43		11,57
Rivadavia	74	68,03		31,97
San Carlos	64	89,89	0,73	9,39
San Martín	74	82,35	2,15	15,50
Santa Rosa	61	83,16	3,26	13,57
Tunuyán	60	37,08		62,92
Tupungato	68		84,91	14,86

#### SISTEMA CLOACAL

La totalidad de los municipios de la provincia de Mendoza posee sistema cloacal por pozos negros, en tanto que el 72% de ellos registra, además, sistema cloacal por red.-

En lo que respecta a la descarga del líquido cloacal, se observa que alrededor de la mitad de los municipios utiliza lagunas de esterilización, un 5,50% ríos y un 33% otro tipo de lugares (lagunas de decantación, lagunas estabilizadoras, piletas). El 78% de los municipios tiene descarga con tratamiento final.-

No poseen sistema cloacal por red los departamentos de La Paz, Malargüe, San Carlos, Santa Rosa y Tupungato, los mayores porcentajes de este servicio se dan en Capital, Godoy Cruz, Las Heras y Maipú.

La descarga del líquido cloacal a algún río se produce únicamente en el departamento de Tunuyán. El sistema de lagunas de esterilización del líquido cloacal es utilizado por los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Junín, Las Heras, Maipú, Luján de Cuyo, San Martín y Tunuyán.-

No poseen tratamiento final los líquidos cloacales en los departamentos de Lavalle, Malargüe, Tunuyán y Tupungato.-

#### *SERVICIOS DE CLOACAS*

De los 14 municipios de la Provincia de Mendoza con población servida el 88,67% recibe los servicios cloacales de Obras Sanitarias de Mendoza, mientras que el 11,19% lo recibe del ente prestador municipal.-

La Capital es el municipio con el mayor porcentaje de población servida: 79,50%, por el contrario San Carlos registra el valor más bajo con el 0,2% de la población con servicios cloacales.-

La población servida con servicio de cloacas en primer lugar es el departamento Capital, como ya se dijo, le siguen Godoy Cruz, Las Heras y San Martín; en el otro extremo se encuentran Lavalle y San Carlos con los porcentajes más bajos de la provincia.-

En los únicos departamentos de la provincia donde el propio municipio presta este servicio es en Luján de Cuyo y Maipú.-

#### *SUMINISTRO DE GAS*

La totalidad de los municipios cuentan con sistemas de suministro de gas por garrafa/cilindro y por red.-

El municipio con mayor porcentaje de población con suministro de gas por red es Capital con un 80%, mientras que San Carlos presenta el mayor porcentaje de población con suministro de gas con garrafa/cilindro un 87,50%.-

Los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y Luján tiene los mayores porcentajes de población servida con gas por red y San Carlos y

Santa Rosa poseen los porcentajes más bajos no superando entre los dos el 4% de su población que cuente con este servicio.-

Los porcentajes más bajos de población servida con gas por garrafa/cilindro son los de Capital, Godoy Cruz y Malargüe, este último tiene en su territorio importantes fuentes minerales que fueron explotadas durante mucho tiempo por una empresa nacional que hoy ya no existe, la privatización de la misma repercutió en los niveles de desempleo de este departamento.-

CUADRO I. 9 – SUMINISTRO DE GAS, POR MUNICIPIO. AÑO 1991.

Municipios	Gas por red	% de población servida	Garrafa/cilindro	% población servida
General Alvear	si	12,0	si	76,0
Junín	si	18,0	si	82,0
La Paz	si		si	
Lavalle	si		si	
Malargüe	si	55,0	si	22,0
Rivadavia	si	11,0	si	83,5
San Carlos	si	2,7	si	87,5
San Martín	si	17,8	si	78,0
Santa Rosa	si	1,7	si	84,2
Tunuyán	si	13,8	si	77,3
Tupungato	si	25,5	si	63,1

*SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA*

Ninguna vivienda tiene servicio de energía eléctrica prestado por el municipio. La Empresa Distribuidora de Electricidad de Mendoza S.A. es la encargada de hacerlo en forma exclusiva en el 56% de los casos, en tanto que otras empresas privadas lo realizan en el 10% de los casos.-

*CUADRO 1. 10 . SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA POR MUNICIPIO.*

<b>Municipios</b>	<b>Servicio prestado por</b>			
	EDMSA	Municipio	Otras empresa privadas	Sistema mixto
<b>General Alvear</b>	no	no	si	no
<b>Junín</b>	no	no	no	si
<b>La Paz</b>	si	no	no	no
<b>Lavalle</b>	si	no	no	no
<b>Malargüe</b>	si	no	no	si
<b>Rivadavia</b>	no	no	si	no
<b>San Carlos</b>	si	no	no	no
<b>San Martín</b>	no	no	no	si
<b>Santa Rosa</b>	no	no	no	si
<b>Tunuyán</b>	si	no	no	no
<b>Tupungato</b>	si	no	no	no

*RECOLECCION DE RESIDUOS*

El servicio de recolección de residuos es prestado directamente por el municipio en todos los casos. No hay prestación alguna de servicio mixto ni concesionario en ninguno de los municipios de la provincia.-

## *TRANSITO, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES*

### *MEDIOS DE TRANSPORTE PUBLICO*

La totalidad de los municipios posee estaciones ferroviarias. Aproximadamente el 89% de los municipios posee empresas de remisería y alrededor de un 83% posee empresas de taxis. Alrededor de un 45% de los municipios posee aeródromo.-

No poseen taxis los departamentos de La Paz, Lavalle y Santa Rosa, no poseen servicio de remises General Alvear y Lavalle.-

En este punto cabe destacar que las autorizaciones y concesiones de los servicios públicos de transporte de pasajeros son otorgados por la provincia, a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.-

Se advierte en varios municipios, la prestación clandestina del servicio de remisería. Dicho fenómeno puede deberse en a la falta de empleo que sufren los pobladores, sin embargo podemos encontrar como causa concomitante la deficiencia en la prestación por parte de las empresas concesionarias de micros y omnibus.-

En los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Junín, Las Heras, Maipú y Santa Rosa no existen terminales de ómnibus; en los departamentos pertenecientes al gran Mendoza es justificada esta situación ya que la terminal de ómnibus de Guaymallén es de gran importancia y alcanza para abastecer de este servicio a todos los departamentos que forman el conglomerado urbano de Mendoza Capital y sus departamentos aledaños.-

### *COMUNICACIONES*

La totalidad de los municipios de la provincia de Mendoza posee estafeta postal y sucursales de Correo Argentino y en un 95% de los mismos llega el correo privado.-

También el 95% de los municipios dispone de central telefónica automática y el 67% posee servicio de Internet.-

En lo que respecta a las emisoras radiales, la situación es la siguiente: el 55,55% de los municipios tiene radios A.M. y el 89% tiene F.M.-

En cuanto a la T.V. el 95% recibe servicio por cable y el 83% a través de repetidoras. Finalmente el 55% de los municipios posee diario local.-

## ***F) ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS***

### ***PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA POR DEPARTAMENTOS***

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de Mendoza por Departamentos, mide el valor de las mercaderías y servicios finales producidos por cada unidad territorial en un período determinado.-

En este sentido es una medida que comprende a todos los sectores de la economía, sean productores de mercadería o de servicios.-

En el siguiente cuadro se puede apreciar el Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza, por Departamentos para el año 1997.-

De la observación de los valores totales, surge una notable diferencia entre los valores que registran los Municipios que integran el Gran Mendoza respecto de los del resto de la Provincia.-

Así vemos, por ejemplo que solamente el PBG de Capital es sensiblemente superior al de las zonas Noereste, Este, Centro Oeste y Sur, tomadas cada una de ellas en su conjunto.-

Estos indicadores nos están brindando una vez más una pauta certera --en términos económicos--, de los desequilibrios territoriales que presenta la Provincia de Mendoza.-

**COOPERACIÓN TÉCNICA CFI - PCIA. DE MENDOZA  
PROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL  
PARA UN DESARROLLO MUNICIPAL EQUILIBRADO**

*CUADRO I. 11. PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA POR MUNICIPIOS 1997*

ZONAS YPARTAMENTOS	AGROPEC.	MINAS Y C.	IND. MANUF.	ELEC. G Y A	CONST.	COMERCIO	TRANSPORT E	ESTAB. FIN.	SERVICIOS	PBG
<b>GRAN MENDOZA</b>	<b>87183.5</b>	<b>131997.8</b>	<b>2085042.0</b>	<b>138127.0</b>	<b>203033.8</b>	<b>1681549.8</b>	<b>526373.6</b>	<b>1088014.8</b>	<b>847939.2</b>	<b>6789261.5</b>
1 - CAPITAL	0.0	13643.4	105396.3	16223.8	29313.9	1457033.4	202714.3	346130.1	312202.9	2482658.3
2- GODOY CRUZ	787.9	19100.8	272050.5	10544.7	28797.1	67742.1	89856.2	201044.9	142185.5	832106.7
3- GUAYMALLÉN	7648.9	5457.4	202665.1	11906.2	71476.3	50322.6	95162.4	204738.2	163670.3	813047.4
4- LAS HERAS	4913.8	3982.8	54065.9	25461.3	22042.7	15483.7	65892.1	132742.2	81089.6	405674.1
5- LUJÁN	31425.7	50114.2	1312071.5	65265.1	30521.2	32903.2	30840.4	109230.5	65900.8	1728272.7
6- MAIPÚ	42407.0	39699.2	138792.7	8726.0	20882.6	58064.8	41908.2	94128.8	82893.0	527502.3
<b>ZONA ESTE</b>	<b>96112.0</b>	<b>40679.4</b>	<b>157258.0</b>	<b>22337.4</b>	<b>34059.6</b>	<b>90967.8</b>	<b>53445.6</b>	<b>132351.7</b>	<b>130213.5</b>	<b>757425.0</b>
7- JUNÍN	20505.2	0.0	38474.8	1765.0	1282.5	3871.0	5774.4	18332.4	17812.4	107817.6
8- RIVADAVIA	26270.6	40679.4	17605.8	13348.7	9301.1	30967.8	14731.6	33085.6	35606.1	221596.8
9- SAN MARTÍN	49336.1	0.0	101177.4	7223.7	23476.0	56129.0	32939.6	80933.8	76795.0	428010.5
<b>ZONA NORESTE</b>	<b>48919.9</b>	<b>0.0</b>	<b>46761.9</b>	<b>3621.8</b>	<b>5706.6</b>	<b>6193.5</b>	<b>11488.2</b>	<b>22112.5</b>	<b>36399.3</b>	<b>181193.6</b>
10- LA PAZ	3633.7	0.0	102.1	291.4	221.9	387.0	1245.5	5165.2	8613.1	19659.8
11- LAVALLE	28171.2	0.0	27406.9	2055.5	4778.9	3871.0	5905.1	9497.0	17348.2	99033.8
12- SANTA ROSA	17114.9	0.0	19242.9	1275.0	705.8	1935.5	4337.6	7450.4	10438.0	62500.0
<b>ZONA CENTRO OESTE</b>	<b>58045.7</b>	<b>68834.3</b>	<b>52866.0</b>	<b>7774.7</b>	<b>16831.3</b>	<b>42580.7</b>	<b>33580.3</b>	<b>51274.8</b>	<b>69149.6</b>	<b>390937.4</b>
13- SAN CARLOS	20643.9	36265.5	9058.1	1608.6	6214.2	9677.5	9010.6	13873.5	23119.3	129471.2
14- TUNUYÁN	15344.5	50.3	37218.6	2783.1	7487.1	21290.4	13988.8	27131.4	29318.6	154612.8
15- TUPUNGATO	22057.3	22518.6	6589.3	3383.0	3130.0	11612.8	10580.9	10269.8	16711.7	106853.4
<b>ZONA SUR</b>	<b>98264.5</b>	<b>193935.0</b>	<b>232676.2</b>	<b>53371.5</b>	<b>23754.5</b>	<b>114242.2</b>	<b>75624.7</b>	<b>192166.8</b>	<b>193077.6</b>	<b>1177113.0</b>
16- GENERAL ALVEAR	27104.9	0.0	28167.8	2086.0	9534.6	25161.0	13650.6	35976.8	35168.6	176850.2
17- MALARGÜE	7057.4	175874.1	8879.8	1451.0	2777.6	11612.8	11049.9	15853.2	25988.7	260544.5
18- SAN RAFAEL	64102.3	18060.9	195628.6	49834.6	11422.3	77468.4	50924.2	140336.9	131920.3	739718.3
<b>TOTAL PROVINCIAL</b>	<b>388525.5</b>	<b>425446.5</b>	<b>2674594.0</b>	<b>225232.5</b>	<b>283385.7</b>	<b>1935534.0</b>	<b>700512.4</b>	<b>1486920.7</b>	<b>1276779.2</b>	<b>9295930.4</b>

**PRODUCTO BRUTO PER CÁPITA ANUAL**

Siguiendo el análisis precedente, podemos concluir asimismo en importantes diferencias en términos de ingresos para los habitante.-

Sabemos que este indicativo, es insuficiente para mostrar la renta real de cada habitante, sin embargo, es sumamente útil a la hora de hacer patente desigualdades económicas existentes en el seno de la población de la provincia.-

Estas desigualdades económicas, repercuten sin lugar a dudas en otros aspectos tales como el acceso a la educación, la salud, etc., que integran el concepto de desarrollo humano.-

En este sentido podemos apreciar en el Cuadro I. 12, que la renta per cápita de un habitante de Capital es casi diez veces mayor que la de un pajeño.-

Si relacionamos este indicador con los analizados anteriormente respecto de NBI, educación o vivienda, comprendemos fácilmente aquellos índices.-

CUADRO I. 12 – PBI PER CÁPITA POR DEPARTAMENTOS 1997

ZONAS Y DEPARTAMENTOS	PBI PER CÁPITA (miles de pesos)
CAPITAL	20413
GODOY CRUZ	4633
GUAYMALLÉN	3666
LAS HERAS	2591
LUJÁN	21616
MAIPÚ	4208
JUNÍN	3793
RIVADAVIA	4711
SAN MARTÍN	4354
LA PAZ	2454
LAVALLE	3672
SANTA ROSA	4388
SAN CARLOS	5363
TUNUYÁN	4328
TUPUNGATO	4776
GENERAL ALVEAR	4177
MALARGÜE	11982
SAN RAFAEL	4673
TOTAL PROVINCIAL	8136

Con la finalidad de visualizar la participación por rubros en el PBG de Mendoza de los Departamentos estudiados se expondrán a continuación algunos de los sectores que lo integran.-

- *SECTOR AGROPECUARIO*

*SUPERFICIE IMPLANTADA CON VID*

La Provincia de Mendoza es el centro vitícola más importante del país, con casi 143.000 hectáreas, equivalentes al 68% de la superficie implantada con ese cultivo a nivel nacional.-

Además, la vitivinicultura constituye una de las principales actividades económicas de la provincia.-

En las últimas décadas el sector ha alcanzado un alto grado de desarrollo, puesto de manifiesto en el mejoramiento de los cepajes y en el perfeccionamiento tecnológico.-

Entre 1990 y 1997, la participación del valor agregado en el Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza ha oscilado alrededor del 3%.-

La Provincia de Mendoza elabora el 75% de la producción nacional de vinos.-

Las áreas cultivadas con viñedos se encuentran, como oasis, próximas a los ríos de montaña más importantes, los que proveen de agua necesaria para la irrigación de los cultivos. Para completar la necesidad de riego, también se utiliza el agua subterránea obtenida mediante numerosas perforaciones.-

Predominan las variedades rosadas, que se destinan fundamentalmente a la elaboración de mostos concentrados y vinificación.-

Según las áreas de la provincia se pueden observar distintas características en la producción de vid.-

Los municipios de la provincia de Mendoza cuentan con 1.182 hectáreas, sumando una capacidad total de 51.977.163 hl. de vasijas vinaria donde ingresaron en el último año 13.926.160 quintales de uvas.-

Por otra parte, se registran 18.902 viñedos, que cubren una superficie de 143.764 hectáreas. De los municipios productores, los siguientes

*Dra. Claudia Carina Segovia*

registran los valores más altos en cada categoría: San Martín cuenta con 211 bodegas, Maipú con una capacidad de 12.017.933 hl de vasija vinaria, San Rafael es el que más cantidad de viñedos tiene con 3.524 hectáreas y Tunuyán es el de mayor viñedo medio con 17,14 hectáreas.-

No poseen explotación vitivinícola los departamentos de Capital, por ser de características netamente urbanas y Malargüe por que las condiciones climáticas no son las óptimas para el desarrollo de la vid.-

CUADRO 1. 13 – SUPERFICIE IMPLANTADA CON VIÑEDOS Y BODEGAS POR DEPARTAMENTO. 1996

<b>Municipio</b>	<b>Bodegas</b>	<b>Superficie de viñedos en producción</b>
General Alvear	89	6.915,60
Junín	108	11.777,63
La Paz	5	504,07
Lavalle	24	12.686,66
Malargüe		
Rivadavia	124	15.913,66
San Carlos	21	2.607,46
San Martín	211	32.765,65
Santa Rosa	35	10.330,61
Tunuyán	12	2.262,60
Tupungato	14	3.260,12

*SUPERFICIE IMPLANTADA CON FRUTALES POR MUNICIPIO*

La superficie implantada con frutales a nivel municipal alcanza las 86.823,87 hectáreas. Cuatro variedades absorben más del 78% de esa superficie: ciruelo 26,25%, durazno 23,65%, olivo 15,77% y manzano 12,97%.-

Dos municipios San Rafael y Tunuyán concentran algo más del 40% del total de la superficie implantada con frutales a nivel municipal, sin embargo, la importancia relativa de cada frutal es diferente en cada municipio.-

Así, mientras en San Rafael el ciruelo y el duraznero ocupan casi un 75% del total de superficie destinada a los frutales, en Tunuyán, el manzano ocupa aproximadamente un 48% de las tierras cultivadas.-

CUADRO I. 14 – SUPERFICIE( EN HECTÁREAS) IMPLANTADA CON FRUTALES POR DEPARTAMENTO . 1996

<b>Municipio</b>	<b>Superficie implantada en hectáreas</b>
General Alvear	6.717,02
Junín	4.415,20
La Paz	179,10
Lavalle	1.880,24
Malargüe	
Rivadavia	4.765,82
San Carlos	4.162,96
San Martín	6.724,81
Santa Rosa	4.021,97
Tunuyán	13.207,76
Tupungato	5.771,16

La mayoría de los municipios menos desarrollados tiene su superficie implantada con ciruelos excepto Tupungato que presenta en primer lugar las plantaciones de cerezos.-

En cantidades menos significantes se explota el menbrillo destacado cultivo en Junín; el peral trasciende en la economía frutícola en General Alvear, siendo casi nula en Godoy Cruz.-

Los olivos se destacan en Maipú en primer lugar con un total de 5.334,74 hectáreas de su superficie departamental dedicada a este cultivo, le sigue Rivadavia con 2.133,62 hectáreas, Junín con 1.921,81 hectáreas y San Rafael con 1.165,80 hectáreas.-

#### *SUPERFICIE IMPLANTADA CON HORTALIZAS*

La superficie implantada con hortalizas a nivel municipal asciende a 21.761,04 hectáreas, el 77,18% de las cuales se hallan cultivadas con plantas de invierno (ajo colorado, blanco, cebolla). En lo que respecta a las hortalizas de

verano, el tomate es el principal cultivo representando casi un 55% del total de superficie implantada.-

Dos municipios Tupungato y Maipú concentran aproximadamente un 44% del total de la superficie implantada con hortalizas a nivel municipal.-

Ambos poseen una proporción de hortalizas de invierno superior al 80%, sin embargo, mientras en Tupungato la papa es el principal cultivo, en Maipú, el ajo blanco ocupa aproximadamente un 46% de las tierras cultivadas con hortalizas de invierno.-

Los municipios de Tunuyán y General Alvear son los únicos con mayor proporción de hortalizas de verano.-

CUADRO 1. 15 -- SUPERFICIE ( EN HECTÁREAS) IMPLANTADA CON HORTALIZAS POR DEPARTAMENTO 1996/1997

<b>Municipios</b>	<b>Total Hortalizas en hectáreas</b>	<b>Hortalizas de invierno en hectáreas</b>	<b>Hortalizas de verano en hectáreas</b>
General Alvear	534	54	480
Junín	404,30	343,40	58,90
Lá Paz			
Lavalle	2.354,75	1.744	610,75
Malargüe	88	88	
Rivadavia	221,18	124,50	96,68
San Carlos	1.702,30	1521,80	110,50
San Martín	398,03	325,53	72,50
Santa Rosa			
Tunuyán	959	413,50	545,50
Tupungato	5.638,20	5.416,70	221,50

#### GANADERIA

La mayor parte de la superficie agropecuaria de la Provincia de Mendoza, está ocupada por explotaciones ganaderas sobre pastizales y montes naturales, las cuales se caracterizan por el escaso nivel de productividad física.-

En la provincia se encuentran 317.525 vacunos, 468.654 caprinos y 40.002 ovinos, sobre una superficie de 1.5 millones de hectáreas de pastos naturales y 22.000 hectáreas forrajeras anuales y perennes, lo cual indica un padrón muy extensivo relacionado con la disponibilidad de agua.-

De los departamentos estudiados General Alvear registra el segundo lugar con mayor stock de ganado bovino y ovino en la provincia, después de San Rafael, con un total de 113.832 y 1.300.000 respectivamente de cabezas en el año 1998.-

Es importante también la producción bovina en los Departamentos de La Paz, Malargüe, Santa Rosa y San Carlos, con un stock en el mismo periodo de 23.860, 53.880, 17.297 y 18.166 cabezas respectivamente.-

Malargüe es el que registra el mayor stock de ganado equino con un 30.2% del total provincial.-

En la cría de ganado caprino se destacan los departamentos de Lavalle, Malargüe, Santa Rosa y La Paz.-

*FAENAMIENTO DE GANADO POR MUNICIPIO*

El total de ganado faenado a nivel municipal alcanza las 419.818 cabezas. El ganado mayor (novillos, novillitos, vacas, vaquillonas, terneros, toros y bueyes) representa el 77,52% de ese total.-

Dos municipios, Maipú y Guaymallén concentran más del 65% del total del ganado faenado a nivel municipal. En ambos, el novillo es la principal especie registrando una participación en el total de ese tipo de ganado del 65,87% y del 43,41%, respectivamente.-

*CUADRO I. 16 – FAENAMIENTO DE GANADO, POR MUNICIPIO, 1998.-*

<b>Municipios</b>	<b>Total de ganado en número de cabezas</b>
General Alvear	9.148
Junín	-
La Paz	1.261
Lavalle	-
Malargüe	-
Rivadavia	-
San Carlos	-
San Martín	45.406
Santa Rosa	-
Tunuyán	627
Tupungato	-

Los porcentajes más altos de faenamiento de ganado mayor, que comprende novillitos, novillos, vacas, vaquillonas, terneros, toros y bueyes, se dan en los departamentos de Guaymallén con 45.442 cabezas de novillos y 41.013 de novillitos, le sigue Maipú con 67.343 cabezas de novillitos y 67.343 de novillos, es también importante en este departamento el número de cabezas de vacas 24.331.-

San Martín es el departamento de los considerados menos desarrollados de la provincia, que cuenta con mayor cantidad de faenamientos de ganado mayor 23.963 novillos y 17.604 vacas.-

Con respecto al ganado menor, considerados tales a los ovinos, caprinos, lechones y cerdos, General Alvear se encuentra en primer lugar en los porcentajes de la provincia con el 69,57% de faenamiento de porcinos, le sigue Guaymallén con 69,40% y Maipú con 46,59. Las Heras presenta un número significativo de cabezas de lechones con el 75,77% del total del faenamiento.-

Respecto de la ganadería, podemos decir en términos generales que en la Provincia de Mendoza existen muy pocos centros de comercialización permanentes de hacienda. Los principales en pie están concentrados principalmente en San Rafael y General Alvear.-

Existen otras ferias menores en el Este mendocino, en Pareditas (San Carlos) y en la Feriagro de Luján de Cuyo, pero no presentan actividad permanente durante el año, sino que realizan concentraciones en forma extraordinaria.-

El problema central que caracteriza al sector ganadero provincial se traduce por un lado en la pérdida real promedio de 30 a 35% de ganado y por otro lado en el mal aprovechamiento del recurso pastizal debido a una mala distribución de la carga ganadera.-

Estos factores hacen que la actividad ganadera en la provincia sea de muy baja rentabilidad, destacándose una serie de circunstancias tales como baja eficiencia en el manejo del rodeo y de los recursos naturales, escaso nivel de infraestructura en los campos, falta de capacitación profesional, insuficiente infraestructura caminera, alta incidencia de enfermedades reproductivas, etc..-

• **SECTOR INDUSTRIAL**

Los municipios de la provincia de Mendoza cuentan con un total de 4.738 locales en la industria manufacturera.-

Guaymallén es el municipio que cuenta con la mayor cantidad de locales industriales 878, esto equivale al 18,53% del total municipal, en orden decreciente se encuentran Godoy Cruz con 12,62%, San Rafael con 11,88% y Capital 11,63%.-

En el cuadro I. 17 se observa que los departamentos rurales y urbano –rurales de la provincia presentan porcentajes notablemente inferiores a los de los municipios del área denominada Gran Mendoza.-

CUADRO I. 17 – CANTIDAD DE LOCALES DE INDUSTRIA MANUFACTURERA , POR MUNICIPIOS .1994.

<b>MUNICIPIO</b>	<b>CANTIDAD DE LOCALES</b>	<b>%</b>
General Alvear	551	11,63
Junín	38	0,80
La Paz	8	0,17
Lavalle	43	0,91
Malargüe	46	0,97
Rivadavia	71	1,50
San Carlos	58	1,22
San Martín	394	8,32
Santa Rosa	58	1,22
Tunuyán	128	2,70
Tupungato	48	1,01

La provincia cuenta con un total de 40.090 puestos de trabajo en la industria manufacturera, presentando un promedio de 8,46 por local.-

Cuatro municipios, Godoy Cruz, Guaymallén, San Rafael y Maipú concentran algo más del 58% del total de puestos de trabajo industriales a nivel municipal.-

Respecto de la ocupación por local industrial, se encuentra el valor máximo en Junín con 18,84% puestos por local y el valor mínimo en La Paz con 3,25% puestos por local.-

CUADRO I. 18 – PUESTOS DE TRABAJO OCUPADOS, POR MUNICIPIO. 1994.

MUNICIPIO	PUESTOS DE TRABAJO	%	PUESTOS POR LOCAL
General Alvear	930	2,32	5,11
Junín	716	1,79	18,84
La Paz	26	0,06	3,25
Lavalle	533	1,33	12,40
Malargüe	273	0,68	5,93
Rivadavia	446	1,11	6,28
San Carlos	256	0,64	4,41
San Martín	2.694	6,72	6,84
Santa Rosa	529	1,32	9,12
Tunuyán	1.091	2,72	8,52
Tupungato	220	0,55	4,58

Alrededor del 80% de los puestos de trabajo de la industria manufacturera a nivel municipal se hallan ocupados por varones.-

Malargüe posee más del 90% de los puestos de trabajo del sector ocupados por hombres, por el contrario La Paz y Lavalle son los municipios con mayor proporción de mujeres en sus puestos de trabajo con más del 35%.-

Guaymallén y Godoy Cruz, por su parte poseen porcentajes de ocupación masculina en el sector del 78,26% y 87,49% respectivamente.-

A nivel municipal el 80,62% de los puestos de trabajo ocupados en la industria manufacturera corresponden a asalariados, de ese total de asalariados el 80,53% son varones, en tanto que el sector no asalariado la proporción de participación de los varones con respecto al total es de 82,68%.

Junín es el único municipio que posee más del 90% de los puestos de trabajo de la industria manufacturera ocupados por asalariados. Por el contrario La Paz es el único con más del 65% de sus trabajadores en el sector, categorizados como no asalariados, Guaymallén y Godoy Cruz registran porcentajes de asalariados sobre el total de trabajadores de 78,02% y 84,86%.-

#### **VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN**

La industria manufacturera de la provincia de Mendoza genera un valor bruto de la producción de \$4.265 millones, más del 47% de dicho valor es generado por el municipio de Luján de Cuyo.-

Godoy Cruz, Guaymallén y San Rafael, contribuyen con el 9,76%, el 8,13% y el 8,01% respectivamente.-

CUADRO I. 19 – VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA POR DEPARTAMENTO. 1993

<b>MUNICIPIO</b>	<b>VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION</b>	<b>%</b>
General Alvear	39.738	0,93
Junín	62.777	1,47
La Paz	217	0,01
Lavalle	46.804	1,10
Malargüe	8.593	0,20
San Carlos	12.931	0,30
San Martín	205.308	4,81
Santa Rosa	29.475	0,69
Rivadavia	40.782	0,96
Tunuyán	72.601	1,70
Tupungato	11.681	0,27

Los departamentos en análisis generan en conjunto casi diez veces menos que el municipio de Luján de Cuyo. Esto nos está indicando una ausencia casi total de industrias manufactureras en los mismos.-

Del consumo intermedio por municipio de la industria manufacturera en la provincia de Mendoza, un 40,86% corresponde a Luján de Cuyo. Este concepto de las cuentas nacionales que refleja la utilización de insumos en los respectivos procesos productivos de las diferentes ramas de la economía se subdivide, a su vez, en costo de materias primas y materiales y otros consumos intermedios. A nivel municipal, el primer concepto engloba aproximadamente el 70% del total de insumos utilizados en este tipo de industria.

En el municipio de San Carlos, el costo de las materias primas utilizado representa más del 90% de su consumo intermedio, en Capital representa la más alta proporción de otros consumos intermedios, Luján de Cuyo presenta un registro de utilización de materias primas y materiales del 70,79%.-

Del valor agregado bruto (VAB) total de la industria manufacturera en la provincia de Mendoza un 57,06% lo genera Luján, esta variable económica surge de la suma aritmética de tres conceptos: la remuneración al trabajo, el excedente neto de explotación y el valor conjunto de los impuestos amortizaciones e intereses.-

A nivel municipal, las remuneraciones al trabajo representan el 21,41%, el excedente empresarial el 46,52%, y el restante 32,07% corresponde a los impuestos, amortización e intereses.-

Tres municipios Capital, Las Heras y Lavalle, registran una participación del componente remuneración al trabajo en el valor agregado bruto que supera el 50%, por el contrario en Luján este componente se lleva sólo el 5,25% siendo los impuestos, amortizaciones e intereses la partida que más VAB absorbe en dicho municipio el 69,76%. San Carlos por su parte es el municipio

donde la mayor proporción del VAB le corresponde al excedente empresarial 70,64%.

- *COMERCIO*

La provincia de Mendoza cuenta con un total de 26.684 locales comerciales.-

Guaymallén es el municipio que concentra la mayor cantidad de locales con 4.737, lo que equivale al 17,75% del total municipal, le siguen Capital con el 16,54%, Godoy Cruz con el 12,16% y San Rafael con el 10,97%.-

*CUADRO I. 20 – CANTIDAD DE LOCALES COMERCIALES POR MUNICIPIO . 1994*

<b>MUNICIPIO</b>	<b>CANTIDAD DE LOCALES</b>	<b>%</b>
General Alvear	915	3,43
Junín	126	0,47
La Paz	135	0,51
Lavalle	306	1,15
Malargüe	307	1,15
Rivadavia	243	0,91
San Carlos	383	1,44
San Martín	2.230	8,36
Santa Rosa	185	0,69
Tunuyán	669	2,51
Tupungato	299	1,12

Los puestos de trabajo ocupados por municipio son un total de 59.368 en el sector comercio, presentando un promedio de 2,22 por local.-

El municipio de la Capital concentra el 22,99% total de puestos de trabajo comerciales a nivel municipal, le siguen Guaymallén con el 18,09%, Godoy Cruz con el 11,70% y San Rafael con el 10,42%.-

Respecto de la ocupación por local comercial, se encuentra el valor máximo en Capital con 3,09 puestos por local mientras que el valor mínimo lo hallamos en Santa Rosa con 1,52 puestos por local.-

CUADRO I. 21 – PUESTOS DE TRABAJO OCUPADOS EN EL COMERCIO POR DEPARTAMENTO 1994.

<b>MUNICIPIO</b>	<b>PUESTOS DE TRABAJO</b>	<b>%</b>
General Alvear	1819	3,06
Junín	197	0,33
La Paz	225	0,38
Lavalle	565	0,95
Malargüe	663	1,12
Rivadavia	470	0,79
San Carlos	704	1,19
San Martín	4.308	7,26
Santa Rosa	282	0,48
Tunuyán	1.412	2,38
Tupungato	584	0,98

Alrededor del 64% de los puestos de trabajo del sector comercial a nivel municipal están ocupados por varones, el municipio de Guaymallén posee más del 67% de los puestos de trabajo, en el sector comercial ocupados por hombres, por el contrario Junín es el municipio con menor proporción de hombres en los puestos de trabajo comerciales 52,28%, Capital por su parte, posee un porcentaje de ocupación masculina de 63,97%.

El 63% de los puestos de trabajo ocupados en el sector comercio corresponden a no asalariados, de ese total un 60,97% es ocupado por varones, en tanto que en el sector asalariado la proporción de participación de los varones con respecto al total es levemente superior 68,86%.-

La Paz es el único municipio que posee más del 95% de los puestos de trabajo del sector comercial ocupados por no asalariados, por el contrario, el

municipio de Capital es el único con mayor proporción de trabajadores en el sector categorizados como asalariados.-

Guaymallén y Godoy Cruz registran porcentajes de asalariados sobre el total de trabajadores de 38,71% y 33,62% respectivamente.

*VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN*

El sector comercio de la provincia genera un valor bruto de producción de \$896 millones, tres municipios concentran más del 65% del total municipal ellos son Capital 37,15%, Guaymallén 18,69% y Godoy Cruz 12,04%.-

*CUADRO I. 22 – VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN SECTOR COMERCIO POR DEPARTAMENTO- 1993*

<b>MUNICIPIO</b>	<b>VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION</b>	<b>%</b>
General Alvear	19.636	2,19
Junín	904	0,10
La Paz	1.150	0,13
Lavalle	4.403	0,49
Malargüe	7.234	0,81
Rivadavia	4.290	0,48
San Carlos	5.461	0,61
San Martín	47.761	5,33
Santa Rosa	1.914	0,21
Tunuyán	17.094	1,91
Tupungato	5.227	0,58

Del consumo intermedio total del sector comercio de la provincia, un 73,12% es aportado por tres municipios Capital, Guaymallén y Godoy Cruz. Este concepto de las cuentas nacionales que refleja la utilización de insumos en los respectivos procesos productivos de las diferentes ramas de la economía se subdivide a su vez, en costos de materias primas y otros consumos intermedios, a

nivel municipal, el primer concepto engloba aproximadamente el 8,11% del total de insumos utilizados en este sector.-

En dos municipios La Paz y Tupungato, el costo de las materias primas y materiales utilizados representa más del 20% de su consumo intermedio, por el contrario en Capital este valor es del 3,72%, Guaymallén y Godoy Cruz, por su parte presentan registros de utilización de materias primas y materiales de 9,18% y 11,25% respectivamente.

Del valor agregado bruto total del sector comercio en la provincia un 53,78% lo generan los municipios de Capital y Guaymallén, aquella variable económica surge de la suma aritmética de tres conceptos, la remuneración al trabajo, el excedente neto de explotación y el valor conjunto de los impuestos, amortizaciones e intereses. A nivel municipal, las remuneraciones al trabajo representan el 29,56%, el excedente empresarial el 49,89%, correspondiendo el restante al 20,55% a los impuestos, amortizaciones e intereses.-

En el municipio de La Paz, las remuneraciones al trabajo no participan en más del 10% del valor agregado bruto, por el contrario, Rivadavia y Capital son los municipios donde mayor proporción del valor agregado bruto corresponde a esta partida con un 33.1% cada uno. Por su parte, Guaymallén, registra una participación del factor trabajo en el VAB del 30,45%.-

En este rubro también se aprecia una significativa inferioridad de los municipios rurales y urbano rurales respecto de los metropolitanos,, sugiriendo que en los mismos la actividad comercial reviste escasa importancia, sobre todo en aquellos que se encuentran más cerca de la ciudad.-

- *SERVICIOS*

Los municipios de la provincia cuentan con un total de 14.001 locales en el sector servicios.-

Capital es el municipio que concentra la mayor cantidad de locales de servicios con 5.841, esto equivale al 41,72% del total municipal.-

En orden decreciente, le siguen Godoy Cruz con el 10,76%, San Rafael con el 9,92% y Guaymallén con el 9,14%.-

CUADRO I. 23 – CANTIDAD DE LOCALES – POR MUNICIPIO 1994

MUNICIPIO	CANTIDAD DE LOCALES	%
General Alvear	408	2,91
Junín	18	0,13
La Paz	43	0,31
Lavalle	71	0,51
Malargüe	152	1,09
Rivadavia	70	0,50
San Carlos	134	0,96
San Martín	928	6,63
Santa Rosa	62	0,44
Tunuyán	278	1,99
Tupungato	122	0,87

La provincia cuenta con un total de 49.782 puestos de trabajo ocupados en servicios, presentando una razón de 3,56 puestos por local.-

Capital concentra el 45,01% del total de puestos de trabajo a nivel municipal, le siguen Godoy Cruz con 12,59%, Guaymallén con 10,39% y San Rafael con 8,13%.-

Respecto de la ocupación por local, el valor máximo se encuentra en Malargüe con 6,52 puestos por local y el mínimo en Santa Rosa con 1,85 puestos por local.-

CUADRO I. 24 – PUESTOS DE TRABAJO OCUPADOS POR LOCAL DE SERVICIOS, POR MUNICIPIO 1994

<b>MUNICIPIO</b>	<b>PUESTOS DE TRABAJO</b>	<b>%</b>	<b>PUESTOS POR LOCAL</b>
General Alvear	1.117	2,24	2,74
Junín	ss (secreto estadístico)	Ss	ss
La Paz	124	0,25	2,88
Lavalle	137	0,28	1,93
Malargüe	991	1,99	6,52
Rivadavia	169	0,34	2,41
San Carlos	459	0,92	3,43
San Martín	2.173	4,73	2,34
Santa Rosa	115	0,23	1,85
Tunuyán	863	1,73	3,10
Tupungato	356	0,72	2,92

Alrededor del 54% de los puestos de trabajo del sector servicio a nivel municipal están ocupados por varones.-

La Paz, Las Heras, Malargüe, Rivadavia y Tupungato, poseen una proporción de puestos de trabajo ocupados por varones superior al 60%. Maipú es el único municipio con menos del 45% de sus puestos ocupados por el sexo masculino. Capital y Godoy Cruz por su parte poseen proporciones de ocupación masculina en el sector del 56,35% y del 46,33% respectivamente.-

A nivel municipal, el 47,80% de los puestos de trabajo ocupados en el sector servicios corresponden a no asalariados, de ese total el 63,68% es ocupado por varones, en tanto que en el sector asalariado la proporción de participación de los varones respecto al total es inferior al 45,60%.-

La Paz posee la casi totalidad de los puestos de trabajo del sector servicios ocupados por no asalariados, por su parte Malargüe es el único con más del 65% de sus trabajadores en el sector categorizados como asalariados. Capital y Godoy Cruz registran porcentajes de asalariados sobre el total de trabajadores de aproximadamente el 58%.-

El sector servicios de la provincia genera un valor bruto de producción de \$764 millones, de dicho valor más de un 75% lo generan conjuntamente los municipios de Capital 54,16%, Godoy Cruz 10,97% y Guaymallén 10,80%.-

El valor del consumo intermedio total del sector servicios de los municipios de la provincia alcanza los \$338,6 millones, este concepto de las cuentas nacionales que refleja la utilización de insumos en los respectivos procesos productivos de las diferentes ramas de la economía se subdivide, a su vez en costos de las materias primas y materiales y otros consumos intermedios, a nivel municipal, el primer concepto engloba aproximadamente el 42% del total de insumos utilizados en este sector.-

En La Paz el costo de las materias primas y materiales utilizados representa más del 80% de su consumo intermedio, por el contrario, en los municipios de Godoy Cruz, General Alvear y Capital este valor no alcanza al 40%. Guaymallén por su parte presenta un registro de utilización de materias primas y materiales de 46,19%.-

El valor agregado bruto por municipio del sector servicios en los municipios de la provincia asciende a \$425,8 millones, aquella variable económica surge de la suma aritmética de tres conceptos la remuneración al trabajo, el excedente neto de explotación y el valor conjunto de los impuestos, amortizaciones e intereses.-

A nivel municipal, las remuneraciones al trabajo representan el 39,75%, el excedente empresarial el 51,97% y el restante 8,28% corresponde a los impuestos, amortizaciones e intereses.-

La Paz registra una proporción para el excedente empresarial superior al 95%. Godoy Cruz registra casi el 50% del valor agregado bruto correspondiente al componente remuneración al trabajo. Capital y Guaymallén poseen las siguientes proporciones en los tres conceptos: remuneración al trabajo

38,23% y 47,02%, impuestos, amortizaciones e intereses 7,64% y 14,67% y excedente empresarial 54,13% y 38,31% respectivamente.-

- *OFERTA HOTELERA*

Los municipios de la provincia cuentan con 170 establecimientos hoteleros, de los cuales el 38% son 2 estrellas.-

De los 38 hospedajes alrededor del 92% son de categoría A y se registra la existencia de 45 alojamientos sin categorización, 6 refugios moteles, 3 hosterías o bungalows, 2 aparthoteles.

Del total municipal en Mendoza, 72 establecimientos se encuentran en la Capital, 26 en San Rafael y 22 en Malargüe.-

El último de los mencionados, es el departamento que posee mayor cantidad de infraestructura hotelera de los municipios objeto de estudio en este trabajo; debido principalmente al centro de esquí Las Leñas, de importancia tanto a nivel nacional como internacional.-

Junín, Rivadavia, Lavalle y Santa Rosa no poseen ningún hotel ni hospedaje dentro de su territorio departamental. La Paz y San Carlos tienen solo un hotel, mientras que Tupungato y San Martín sólo 2 cada uno.-

Es claro que la preeminencia es de los departamentos más ricos y de los que poseen una mayor explotación turística de sus bellezas naturales.-

La provincia de Mendoza casi en su totalidad posee maravillosos paisajes que serían de interés para el turista, pero para esto es necesario implementar políticas de insentivación empresarial y de promoción turística tanto a nivel nacional como internacional.-

El turismo genera fuentes de trabajo y el consecuente crecimiento económico no solo para el departamento sino para la región, esta materia consideramos se encuentra pendiente y sería fundamental un trabajo conjunto de la provincia y de los municipios.-

Los municipios de la provincia cuentan con 4.646 habitaciones en total. De las 2.935 habitaciones de hotel el 34% pertenece a establecimientos de 2 estrellas, de las 614 habitaciones de hospedaje el 89% son de categoría A y se registra la existencia de 949 habitaciones en los alojamientos sin categorización, 49 en las hosterías, 47 en los aparthoteles, 40 en las cabañas o bungalows y 12 en refugios y moteles.-

- *CENTROS RECREATIVOS Y CULTURALES*

En todos los municipios de la provincia existen bibliotecas y balnearios, en un 95% clubes sociales y deportivos y un 88% registra la existencia de museos.-

En cuanto a cines y teatros el 50% y el 72%, respectivamente, de los municipios posee salas destinadas a ese fin. El porcentaje más bajo es el que se refiere a hipódromos: Godoy Cruz es el único municipio que presenta un centro recreativo de ese tipo.-

Los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú y San Rafael poseen todos cines, teatros, museos, bibliotecas, clubes y balnearios, esto está íntimamente relacionado con el punto que se presentaba más arriba referido a la oferta hotelera y de residencias; ya que los centros recreativos son también importantes para la distracción y la recreación turística al momento de elegir el lugar para vacacionar.-

Llama la atención como los departamentos menos desarrollados de la provincia además de carecer de establecimientos de hospedaje carecen en su mayoría de los centros recreativos, como se observa en el cuadro I.25.-

CUADRO I. 25 – CENTROS RECREATIVOS Y CULTURALES, POR MUNICIPIO .1997

Municipio	Cines	Teatros	Clubes Sociales deportivos	Hipódromos	Museos	Bibliotecas	Balnearios
G.I Alvear	si	si	no	no	si	si	si
Junín	no	si	si	no	si	si	si
La Paz	no	no	si	no	si	si	si
Lavalle	si	si	si	no	si	si	si
Malargüe	no	si	si	no	si	si	si
Rivadavia	si	si	si	no	si	si	si
San Carlos	no	si	si	no	si	si	si
San Martín	si	si	si	no	si	si	si
Santa Rosa	no	no	si	no	no	si	si
Tunuyán	no	no	si	no	no	si	si
Tupungayo	no	si	si	no	si	si	si

• RECURSOS Y ERGACIONES TOTALES, POR MUNICIPIO

Los recursos totales obtenidos por los municipios de la provincia de Mendoza en el año 1998 fueron cercanos a los \$230 millones, el 38,55% de los cuales los obtuvieron a través de impuestos, tasas y contribuciones municipales.-

El resto les fueron transferidos en concepto de coparticipación de impuestos nacionales y provinciales y por aportes de la provincia. En lo que respecta a las erogaciones a nivel municipal, las mismas sumaron para el total de municipios de la provincia algo más de \$237 millones. Más del 80% de ese monto se destinó a gastos corrientes.-

Maipú es el municipio que mayor proporción de sus recursos totales cubre con tasas, contribuciones e impuestos municipales: 58,89%.-

Por el contrario La Paz no alcanza el 5%. En lo que respecta a las erogaciones totales por municipio, San Martín es el municipio con mayor proporción de gastos corrientes sobre el total de erogaciones: 90,09%; Las Heras es el municipio con la menor proporción: 54,54%.-

CUADRO I. 26 – RECURSOS MUNICIPALES 1995

<b>Municipio</b>	<b>Total de recursos municipales en pesos</b>
General Alvear	5.405.733,31
Junín	3.632.691
La Paz	3.331.828
Lavalle	4.097.600,41
Malargue	13.407.008,68
Rivadavia	13.354.224,34
San Carlos	10.721.323,23
San Martín	4.932.968,13
Santa Rosa	4.718.590,48
Tunuyán	6.070.882,73
Tupungato	3.309.907,56

El municipio de la provincia que posee mayor cantidad de recursos económicos en pesos entre propios y transferidos por la provincia en cualquier concepto es Capital con \$35.171.261,31, le sigue Godoy Cruz con \$24.869.134,26.-

Los municipios que conforman el Gran Mendoza y San Rafael poseen más del 65% del total de los recursos entre propios y transferidos, con respecto a los departamentos menos desarrollados donde se encuentran las cifras más bajas de recursos monetarios municipales.-

CUADRO I. 27 – RECURSOS MUNICIPALES POR FUENTE 1995

<b>Municipio</b>	<b>Recursos Municipales en %</b>	
	Propios (impuestos, tasas y contribuciones municipales)	Transferidos por coparticipación y aportes de la provincia
General Alvear	14,06	85,94
Junín	15,50	84,50
La Paz	4,36	95,64
Lavalle	13,32	86,68
Malargue	51,78	48,22
Rivadavia	54,48	45,52
San Carlos	52,78	47,22
San Martín	39,43	60,57
Santa Rosa	51,85	48,15
Tunuyán	16,65	83,35
Tupungato	9,66	90,34

EROGACIONES

CUADRO I. 28 – TOTAL DE EROGACIONES MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO - 1995

<b>Municipio</b>	<b>Total de erogaciones municipales en pesos</b>
General Alvear	6.877.549,06
Junín	4.272.923,18
La Paz	3.434.828
Lavalle	3.596.929,34
Malargue	7.528.289,69
Rivadavia	13.455.282,69
San Carlos	7.313.790,32
San Martín	9.435.779,73
Santa Rosa	3.384.822,53
Tunuyán	4.64.191,98
Tupungato	3.734.632,89

El municipio que mayor cantidad de capital invierte en obras públicas, compra de bienes y amortización de la deuda municipal es Las Heras, destinando más del 45% del total de sus recursos monetarios a este fin, le siguen La Paz y San Carlos con los porcentajes que se pueden observar en el cuadro I. 29.-

CUADRO I. 29 – EROGACIONES MUNICIPALES POR TIPO . 1995

<b>Municipio</b>	<b>Erogaciones Municipales en porcentajes</b>	
	<b>Gastos corrientes (personales, bienes, intereses y gastos de la deuda municipal)</b>	<b>Gastos de capital (obras públicas, compra de bienes y equipos, amortización de la deuda municipal)</b>
General Alvear	88,97	11,03
Junín	89,02	10,98
La Paz	72,29	27,71
Lavalle	83,96	16,04
Malargue	79,06	20,94
Rivadavia	82,97	17,03
San Carlos	74,47	25,53
San Martín	94,09	5,91
Santa Rosa	87,44	12,56
Tunuyán	89,56	10,44
Tupungato	90,27	9,73

El departamento de la provincia que tiene el nivel más alto de tributación por habitante es Malargüe con \$288,28 por habitante, le sigue San Carlos con \$222,97 .-

Los que menos reciben de sus habitantes en concepto de tributación son La Paz con \$17,82, San Martín con \$18,92 y Tupungato con \$12,78.-

Los porcentajes de solvencia fiscal en los departamentos de la provincia, oscilan entre el 5% y el 78%, en cada uno de estos extremos encontramos a La Paz y Tupungato en el primer caso y San Carlos, Santa Rosa y Malargüe en el segundo.-

Los departamentos que pertenecen al Gran Mendoza y San Rafael poseen niveles intermedios tanto de tributación, como de erogaciones per cápita; los porcentajes de solvencia fiscal en estos municipios oscilan entre 35% y 20%.

CUADRO I. 30 - TRIBUTACION Y EROGACION PER CAPITA EN PESOS POR HABITANTE

<b>Municipio</b>	<b>Tributación per cápita</b>	<b>Erogación per cápita</b>	<b>Coefficiente de solvencia fiscal en %</b>
<b>General Alvear</b>	17,82	161,24	11,05
<b>Junín</b>	18,96	143,84	13,18
<b>La Paz</b>	17,53	414,58	4,23
<b>Lavalle</b>	19,44	128,09	15,18
<b>Malargue</b>	288,28	312,60	92,22
<b>Rivadavia</b>	149,16	275,84	54,07
<b>San Carlos</b>	222,97	288,17	77,37
<b>San Martín</b>	18,92	91,78	20,61
<b>Santa Rosa</b>	172,93	239,23	72,29
<b>Tunuyán</b>	26,27	120,61	21,78
<b>Tupungato</b>	12,78	149,30	8,56

## **D) CONCLUSIÓN: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y URBANO RURALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

De los análisis realizados precedentemente surgen una serie de factores que indican que los departamentos rurales y urbano –rurales de la Provincia de Mendoza, se encuentran en una situación de postergación o retraso económico y social.-

Esta situación hace que en el territorio provincial existan dos sociedades distintas y perfectamente diferenciadas. Por un lado nos encontramos con dos grandes centros urbanos, uno denominado Gran Mendoza y el otro en el Departamento de San Rafael y por otra parte el resto de los municipios caracterizados por tener como principal actividad la de tipo agrícola - ganadera.-

El primer grupo de municipios polariza la mayor parte de las industrias, comercios y servicios de la provincia. Estos departamentos, a los que caracterizábamos como de mayor grado de desarrollo, brindan a sus habitantes mayores posibilidades de acceso a bienes y servicios que amplían considerablemente las oportunidades para disfrutar de una vida más prolongada y saludable, a adquirir conocimientos, etc..-

Sin perjuicio de los graves problemas que sufren a causa de la gran concentración humana, tales como contaminación atmosférica, inseguridad, presión social derivada de barrios marginales, etc., este grupo de departamentos presenta una posición privilegiada, lo que en definitiva también les permitirá contar con los recursos humanos y materiales para enfrentarlos adecuadamente.-

En el otro extremo se encuentran los departamentos rurales y urbano – rurales de la provincia de Mendoza, algunos de los cuales con características de semi desérticos y con terreno árido y de secano, poseen niveles de población bajos.-

La baja densidad de población encarece significativamente la prestación de servicios esenciales como agua potable, energía eléctrica, cloacas, gas natural, etc., sin contar que dado el sistema de representación proporcional utilizado en la Constitución Provincial y en la Ley Electora para la elección de legisladores, determina una escasa o nula representación de los municipios en cuestión, tema sobre el que volveremos en el punto siguiente.-

En general, la población de estos departamentos presenta los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas, en todos los rubros tenidos en consideración. Además, pese a los esfuerzos constantes realizados desde los municipios y la provincia, continúan siendo los que presentan menor índice de escolaridad, y esperanza de vida al nacer.-

Con actividades industriales y de servicios sumamente escasas, la mayor parte de su población se dedica a las actividades agrícolas y ganaderas, pero con escasa especialización y técnicas rudimentarias; se destaca la ausencia de diversificación en cuanto a la producción agrícola, y las economías se basan casi exclusivamente en estas actividades que se realizan en el campo.-

La otra actividad preponderante es la del comercio minorista que sustenta a la población que vive de las actividades agrícolas, por lo que se conforma una economía cerrada si tenemos en cuenta que la producción es monocultivista en la mayoría de los casos y esta alimenta las actividades de la zona urbana de estos municipios.-

Respecto del tema infraestructura, se aprecia que comparativamente estos departamentos se encuentran en inferioridad de condiciones respecto de los metropolitanos. Sin embargo, en la última década, desde la Provincia de Mendoza se han realizado obras importantes, que van desde la construcción de escuelas y hospitales y extensión de redes de agua potable o electricidad en los departamentos periféricos, hasta la ejecución del proyecto Potrerillos, que tiende a

brindar solución hídrica sobre todo a los municipios que se encuentran al norte y al este de la provincia.-

Como un aspecto positivo podemos señalar que en general cuentan con una amplia red de rutas asfaltadas tanto provinciales como nacionales que permiten una salida rápida de los productos de la zona. También, estas rutas posibilitan la vinculación interna logrando una integración territorial.-

Si bien es posible el desarrollo de otras actividades que abrirían mejores horizontes tanto para las actividades rurales como para la población que se encuentra en la ciudad, es aconsejable una adecuada capacitación de productores, y la dirección en cuanto a los cultivos a producir, considerándose las variables del mercado tanto interno como internacional para lograr una mejor colocación de los productos agrícolas.-

Las potencialidades de estos departamentos en lo que concierne a explotación agrícola ganadera son excepcionales ya que poseen extensos territorios vírgenes o inexplorados para algunas actividades para los que son aptos.-

Una recorrida por estos municipios, hace que el visitante se sorprenda ante las bellezas naturales con las que cuentan. Algunos jefes comunales, como los de Malargüe y Lavalle han advertido las grandes posibilidades que brinda tener semejante riqueza natural y han emprendido acciones concretas a fin de incluir dentro de las actividades la explotación turística de las mismas.-

Un párrafo aparte merece la consideración de la problemática específica que deben enfrentar los departamentos de características urbano – rurales, y que surgen precisamente de dicha particularidad.-

En efecto, al convivir dos realidades distintas, resulta extremadamente dificultoso elaborar planes que atiendan las necesidades de todas la áreas departamentales.-

Lamentablemente, muchas veces los gobiernos comunales trasladan a su departamento los errores históricos de prestar mayor atención a las áreas urbanas que a las rurales, provocando por tanto una desigualdad entre ellas que, repite el fenómeno del crecimiento desequilibrado a nivel distrital.-

En este sentido, se deberán extremar los esfuerzos en la elaboración de planes de ordenamiento territorial y en la coordinación de las distintas áreas comunales a fin de evitar los males que provocan los desequilibrios en el crecimiento de los distintos sectores municipales.-

Por último, podemos señalar como fortaleza de los departamentos menos favorecidos de Mendoza la constitución de La Unión de Intendentes para el Crecimiento Equilibrado.-

Esta unión constituye la iniciativa de once municipios de Mendoza, caracterizados por dificultades y necesidades comunes, derivadas de sus características preponderantemente rurales.-

Surge cuando los Intendentes de los Departamentos de Rivadavia, Malargüe, Junín, San Martín, Lavalle, Santa Rosa, La Paz, San Carlos, Tupungato, Tunuyán y General Alvear decidieron aunar esfuerzos en el logro de un crecimiento provincial equilibrado.

Surge entonces como una verdadera alternativa en la búsqueda de soluciones comunes a través del planteo conjunto de problemáticas y necesidades tanto a nivel provincial como nacional.-

Dado la importancia que reviste para Mendoza esta iniciativa, será tratada en detalle en el capítulo dedicado a "Asociativismo Municipal" .-

#### **REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS RURALES Y URBANO RURALES**

Entre las debilidades de los Departamentos rurales y urbano rurales de Mendoza, decíamos que el tema de la escasa o nula representatividad

legislativa adquiriría una relevancia significativa dado que dicho fenómeno implica imposibilidad de arribar a cambios en las realidades actuales mediante la aprobación de leyes que propendan al desarrollo integral de las distintas regiones de la provincia.-

Como fundamentos de la necesidad de representatividad de los departamentos en la Legislatura podemos decir que el Órgano Legislativo en las democracias tiene como una de sus funciones principales la de orientación política, es decir, formular el derecho objetivo, establecer programas de gobierno o aprobar los propuestos por el Órgano Ejecutivo. Esta función es ejercida mediante un procedimiento que requiere una discusión y debate, dando como resultado una votación, donde se impondrá la decisión de la mayoría o bien la unanimidad del órgano.-

Es entonces el Órgano Legislativo el seno natural de discusión y decisión de los temas trascendentales del Estado.-

En nuestro país el esquema del cuerpo deliberativo a nivel nacional responde a circunstancias histórico – políticas y también a la decisión racional adoptada por los constituyentes de 1853. -

Así, el Congreso Constituyente de 1853 consagra el sistema bicameral para el poder legislativo de la Nación, siguiendo la doctrina de Alberdi quien auspiciaba el bicameralismo, en el que una de las cámaras sería el eco de las Provincias y la otra del pueblo de la Nación.-

En un Estado que adopta el sistema federal, la garantía de que la toma de decisiones de trascendencia será realizada respetando los intereses de cada uno de sus estados miembros es sin duda la adopción para su Órgano Legislativo del sistema bicameral.-

La Provincia de Mendoza, excepto en su Constitución de 1854, siguió el modelo de la Nación en cuanto a la composición bicameral del Poder Legislativo Provincial.-

En lo referente al origen de la representación, históricamente se prestó especial atención a permitir la presencia igualitaria de todos los Departamentos en la Legislatura Provincial. Así vemos que la citada Constitución de 1854 preveía una Cámara de Representantes elegida por los departamentos, en tanto que las de 1895, 1900 y 1910 adoptaban el sistema bicameral con una cámara de senadores compuesta por representantes de los Departamentos.-

Con la sanción de la Constitución de 1816, se estableció el sistema bicameral actual, compuesto por una cámara de Diputados y una de Senadores, previéndose para la integración de ambas la población de las Secciones Electorales. Con la adopción de un sistema con una base de integración idéntica para ambas cámaras se alteró la tradición constitucional de Mendoza dificultando o impidiendo la representación legislativa a varios Departamentos de la Provincia.-

La escasa o nula representación de algunos departamentos de la Provincia de Mendoza se ve favorecida con el sistema de las secciones electorales previsto en por la Constitución Provincial y reglamentado por la Ley 2551, sancionada en 1959. -

La división actual de la Provincia en Secciones Electorales agrupa a Departamentos sin atender al número de población de cada uno ni a las características de la misma.-

Así en una misma Sección encontramos Departamentos rurales y urbanos. Dicha heterogeneidad presenta los efectos negativos de sobre representación de los urbanos y sub representación de aquellos con menor población. Este fenómeno pone en inferioridad de condiciones a sectores territoriales y poblacionales provinciales que no cuentan con legisladores que representen intereses determinados por características particulares derivadas de realidades locales diferentes a las de las zonas urbanas.-

Un sistema bicameral articulado sobre la base de representación poblacional de ambas cámaras se encuentra vacío de contenido y atenta contra el derecho de rango constitucional de igualdad del que gozan todos los habitantes de la Provincia y la autonomía municipal consagrada expresamente por la Constitución Nacional.-

La complejidad de los problemas políticos, económicos, sociales, técnicos y ambientales actuales requiere soluciones centralizadas que deben contar con la participación de la totalidad de los Municipios. Sólo con la intervención de los mismos se pueden lograr remedios eficaces e integrales que en definitiva conducirán al logro de un desarrollo armónico y equilibrado de los Departamentos mendocinos.-

Por una cuestión de justicia para con todos los habitantes del territorio provincial se impone la necesidad de asegurar la representación legislativa de todos los municipios, a fin de que cada ciudadano vea representados sus intereses particulares en la Honorable Legislatura de la Provincia.-

Sólo a través de una razonable y efectiva participación de los municipios en la toma de decisiones de trascendencia provincial e implicancia local garantiza la autonomía municipal y el respeto hacia cada uno de los habitantes de la provincia.-

Dicho objetivo será plenamente logrado plasmando la base de representación territorial en la Cámara de Senadores en una futura reforma de la Carta Magna de Mendoza, como así también por una reformulación de la composición de los Distritos Electorales en la que se deberá atender a criterios de homogeneidad de intereses, tradiciones, historia, etc. de los Municipios que las integren.-

En este sentido, el seno de la U.I.C.E. surgieron distintas propuestas, las que coincidieron invariablemente en la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial.-

La diferencia entre las mismas radicó en la oportunidad y modo en que debe ser impulsada la reforma referida.-

Una primer alternativa plantea la enmienda constitucional modificando el artículo 75 de la Carta Magna provincial. Este planteo se concibe en virtud de lo dispuesto por el Artículo 223 de la Constitución Provincial que habilita a la reforma de un solo artículo, a través de un procedimiento en el que la legislatura provincial actúa como poder constituyente ad referendum del pueblo, que deberá votar por la modificación sancionada.-

La experiencia de este tipo de reformas parciales señala que el procedimiento resulta en la mayoría de los casos sumamente lento. Tal es así que en la actualidad existen no menos de cinco proyectos de reformas parciales en la Legislatura Provincial sobre temas trascendentes, sin que ninguno de ellos alcance la sanción correspondiente.-

En razón de esta objeción, surge como otra alternativa una modificación de la ley electoral de la provincia, ampliando el número de secciones electorales para la elección de Diputados y estableciendo un sistema mixto para la composición del Senado.-

La reforma en cuanto a la Cámara de Senadores consiste en la elección de un senador por departamento, con lo que surgirían 18 senadores por sistema uninominal, siendo el resto elegidos en forma proporcional sobre la base de la población de la sección, a razón de un senador cada 75 mil habitantes.-

De este modo se reduciría el número actual de la composición de la Cámara de treinta y ocho a treinta y seis senadores y se lograría que todos los Departamentos de la Provincia se encontraran representados con al menos un senador.-

Para el caso de diputados, el sistema propuesto es proporcional. Lo novedoso es que se crearían seis nuevos distritos, actualmente son cuatro en la provincia, y se establece una representación de un diputado cada treinta mil

habitantes. Estas nuevas secciones electorales propuestas son denominadas ecológicas. El número de diputados se reduciría de cuarenta y ocho a cuarenta y seis.-

Los Intendentes de la U.I.C.E. optaron por presentar ante el Senado Provincial un proyecto de ley conteniendo esta última propuesta. Sin perjuicio de ello, mantuvieron su posición en cuanto a la necesidad de incorporar el criterio expuesto en una futura reforma general de la Constitución Provincial.-

[Volver a Sumario](#)

*MUNICIPIO Y  
DESARROLLO*

# **CAPÍTULO II**

## **MUNICIPIO Y DESARROLLO**

### **1. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO EQUILIBRADO**

Ante fenómenos como los planteados en el capítulo anterior surge el interrogante de saber bajo qué condiciones es posible el desarrollo equilibrado.-

Básicamente la cuestión es saber si ese proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano es posible para todos los habitantes de una país o una provincia.-

De acuerdo con la tendencia o enfoque que tengamos podemos pensar que las fuerzas del mercado y la movilidad de factores, pueden funcionar eficazmente y eliminar las diferencias interregionales; o bien que es necesaria la intervención del Estado.-

La realidad nos muestra la insuficiencia del mercado para lograr por sí solo el desarrollo equitativo de las distintas regiones, y por lo tanto de la población que las habita. Surge entonces la necesidad de que el estado intervenga a fin de corregir las inequidades, cuidando no caer en excesos que traben a los agentes económicos y tiendan a crear conductas dependientes.-

El desarrollo humano puede ser abordado como objetivo del estado desde distintos frentes, siendo la política económica uno de ellos.-

A su vez los distintos niveles del estado, en el caso de los sistemas federales, pueden realizar su aporte al desarrollo, en este sentido podemos decir que si bien la política económica en su perspectiva macroeconómica es un elemento imprescindible para el desarrollo, no debe restársele importancia a las

acciones tendientes a la promoción del mismo que pueden realizar los gobiernos provinciales y municipales.-

Ello es así si se tiene presente que si bien los procesos de desarrollo y de crecimiento económico trascienden los espacios locales, existen importantes componentes micro sociales del desarrollo productivo, que deben ser aprovechados y eficientemente encauzados.-

En síntesis, la puesta en marcha de distintos tipos de medidas por parte del estado es inexcusable para conseguir los objetivos del desarrollo humano , sobre todo para el de aquellas regiones que sufren un fuerte proceso de declive o arrastran un atraso económico

Así, a nivel nacional vemos que entre las medidas de política económica propuestas para superar los desequilibrios regionales se ha alentado al sector privado para que realice sus inversiones en las "regiones atrasadas" en vez de hacerlo en las zonas "prósperas" mediante ciertos estímulos como subvenciones a la inversión (desgravaciones impositivas, medidas de desarrollo rural, concentración de la inversión pública, etc.).-

Para la aplicación de dichas medidas debe tenerse en cuenta que algunos factores tales como las economías de aglomeración urbanas, las preferencias ambientales y el acceso a la vida en la ciudad influyen en la localización de las empresas, y que los incentivos para que se realicen inversiones en las regiones "atrasadas" pueden fracasar si no se realiza una adecuada evaluación de la conveniencia de las mismas.-

Cualquiera que sean las políticas a implementarse, deben ser adoptadas cuidadosamente, en base a una adecuada evaluación de los efectos que tendrán para solucionar los problemas de las áreas atrasadas.-

En los próximos puntos veremos algunas alternativas a fin de superar o atemperar los desequilibrios regionales.-

Dichas alternativas plantean la utilización por parte de los niveles

superiores de gobierno de instrumentos tales como la programación de un sistema de polos de desarrollo, desde lo económico y la descentralización de funciones y recursos en niveles locales, desde lo político.-

Finalmente, trataremos de dar respuesta al interrogante de si es posible que los gobiernos locales emprendan acciones eficientes desde el propio territorio para conseguir los objetivos del desarrollo.-

## **2. LA TEORÍA DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO EQUILIBRADO**

Dentro de las teorías económicas tradicionales, el espacio fue dejado de lado, se referían a un mundo estático abstracto y sin dimensión espacial.-

En los intercambios comerciales el factor de transporte prácticamente no era considerado y dentro de un país se hacía abstracción del espacio y de las diferencias territoriales de todo tipo. Se optó por un enfoque muy abstracto y axiomático, sin atender a los detalles espaciales e institucionales de los fenómenos económicos. Se trabajó bajo simplificaciones u modelos que resultaran apropiados para la aplicación del cálculo diferencial, mientras que las funciones de distancia y otros parámetros típicamente espaciales tendían a mostrar discontinuidades incómodas.-

Los primeros estudios de interés teóricos por los problemas regionales vinieron de mano de los planificadores urbanos y de los investigadores del comercio interregional.-

Perroux con su clasificación de las regiones en tres grandes grupos: homogéneas, polarizadas y plan fue el dio entrada a las ciencias políticas, la sociología, la geografía y por supuesto a la historia en los análisis de los desequilibrios territoriales.-

Este autor sostuvo que "el crecimiento económico es y tiende a ser,

por su propia naturaleza, "desequilibrado". Es "desequilibrado" en el plano sectorial y lo es también casi como consecuencia en el nivel espacial. Prácticamente no existe ningún país del mundo en que no se registren sensibles diferencias entre las distintas regiones que lo componen.-

Francois Perroux trata de explicar los problemas creados por las desigualdades sectoriales –espaciales, desarrollando la teoría de los polos de desarrollo.-

Desde su punto de vista, el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo, se manifiesta en polos de crecimiento con intensidad variable, se difunde por medio de distintos canales, con distintos efectos sobre el conjunto de la economía.-

La competencia perfecta es una abstracción teórica, en la realidad las unidades económicas pueden ejercer una influencia irreversible y asimétrica sobre el ambiente económico.

Perroux hace una distinción entre espacio geoeconómico y espacio económico. El primero describe la distribución de las actividades en el espacio geográfico mientras que el espacio económico corresponde a una noción abstracta independiente de cualquier localización determinada de una actividad. Por ejemplo, cada empresa posee un espacio propio definido por sus relaciones con los clientes y con los proveedores de insumos. Estas son relaciones económicas no localizadas.-

Para el autor un polo de desarrollo es una "unidad motriz en un determinado medio económico".-

Esa unidad motriz puede ser simple o compleja, una industria o un conjunto de industrias, y es motriz porque ejerce un impulso sobre las demás unidades económicas relacionadas con ella.-

La industria motriz tiene ciertas características que la distinguen: se desarrolla más rápidamente que otras, tiene elevada concentración de capital bajo

un poder único; división del trabajo e innovaciones tecnológicas. La tasa de crecimiento de su producción es más alta que la tasa promedio de crecimiento de toda la producción industrial.-

En un sistema de equilibrio general la producción óptima depende de la maximización del beneficio de cada empresa y los beneficios no son el resultado de decisiones en cuanto a costos y nivel de producción de la empresa; sino que resultan afectados por la producción y los costos de otras empresas.

La industria motriz tiene la posibilidad de inducir aumentos en la producción de otras industrias, cuando aumenta su propia producción. Se hace entonces una distinción entre: industria motriz e industrias afectadas.-

Este concepto se completa con el de industria clave que es "aquella industria motriz que induce en la economía nacional, un incremento en la producción total, mayor que el aumento de su propia producción".-

Las unidades motrices componen un espacio polarizado en el que cada unidad se relaciona con las demás a través de una red de precios y flujos de demanda e inversiones.-

Perroux deriva el concepto de polo de desarrollo de la siguiente forma:

- Industria motriz es aquella con un tasa de crecimiento de su producción superior a la tasa promedio de crecimiento de toda la industria.-
- Complejo industrial es la agrupación de industrias alrededor de la industria principal.
- Polo de crecimiento es la suma total de las actividades económicas relacionadas con el complejo industrial, geográficamente aglomerado.-

El polo exporta bienes y servicios a su sistema económico en el espacio geográfico y representa la punta de lanza del desarrollo económico.-

Los polos generan cambios; son los centros de la difusión de innovaciones (nuevas tecnologías o máquinas, o nuevas formas de organización

administrativa, etc.)

Por su parte la aglomeración territorial agrega otras consecuencias tales como la intensificación de relaciones debido a la proximidad y a contactos humanos, la diversificación de los patrones de consumo comparado con los de los ambientes rurales; aparición de nuevas necesidades colectivas: transporte servicios públicos, etc..-

Además, dicha aglomeración territorial produce efectos de disparidades regionales.-

Efectivamente, el polo industrial complejo, modifica no sólo su zona de influencia sino toda la economía del país, provincia o región. El crecimiento del mercado en el espacio no se desarrolla en forma "equitativa" u homogénea, sino que se concentra en ciertos puntos de crecimiento desde desde los cuales se irradian los flujos de intercambio.-

La economía nacional se presenta como una combinación de sistemas activos con polos industriales con actividades geográficamente aglomeradas y de sistemas relativamente pasivos con industrias afectadas y áreas dependientes de polos aglomerados geográficamente.-

El agrupamiento de industrias es "desestabilizador" porque es una combinación de formas oligopolistas, donde pueden existir conflictos por la eliminación de formas del mercado con el propósito de subordinar una unidad económica a otra.-

El polo de crecimiento no significa necesariamente un centro urbano. Ocurre que muchas industrias motrices se orientan hacia el mercado (centro urbano) porque aprovechan las economías de aglomeración que se crean en estos centros.-

Puede, sin embargo, la industria motriz, localizarse en el sitio de producción de materias primas. Posteriormente se produce la concentración o yuxtaposición locacional de industrias complementarias o satélites.-

Las grandes unidades económicas son a veces, instrumentos de poder y las naciones o regiones "activas" utilizan una combinación entre el poder económico y el poder público para ejercer influencias económicas o políticas sobre otras naciones o regiones.-

Los polos de crecimiento pueden surgir espontáneamente al actuar las fuerzas del mercado, pero el concepto puede servir como instrumento de política regional con el propósito de alcanzar ciertas metas de desarrollo.-

La programación de un sistema de polos de desarrollo, exigiría la determinación del número, jerarquía y localización de centros. Los polos de crecimiento potenciales deberán ser identificados y delimitados en forma aproximada sus áreas de influencia.-

El resultado del proceso daría un mapa con la situación y jerarquía de los polos de crecimiento y sus áreas de influencia proyectadas, que serviría de guía a la política de inversiones regionales.-

Sin embargo, conviene aclarar que la estrategia de los polos no es adecuada a cualquier sistema económico. Ni los sistemas pre-industriales ni los post-industriales obtendrían ventajas con sus aplicación. En el primer caso porque los fundamentos de la nacionalidad están en formación y los objetivos políticos predominan sobre los económicos. En segundo caso los problemas ambientales y congestión predominan sobre los objetivos de desarrollo.

La aplicación de este instrumento sería de suma utilidad a fin de estimular el desarrollo de zonas deprimidas de Mendoza, lo que permitiría a su vez aliviar la congestión del Gran Mendoza, que se vuelve progresivamente ineficiente como toda área metropolitana, y asegurar el equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones de la provincia.-

Para compensar el desequilibrio existente entre los departamentos urbano y los rurales y urbano rurales, una de las alternativas más interesantes consiste en fortalecer centros intermedios, como ciudades cabeceras

departamentales y otras poblaciones menores.-

El fortalecimiento de los mismos permitirá la transformación del actual sistema monocéntrico a otro multipolar y por ende más equilibrado. Al aumentar la autonomía de estos centros serán además polos generadores de empleo.-

Algunas ciudades intermedias de Europa desarrollan especializaciones mediante la explotación de ventajas naturales o históricas, la mano de obra capacitada o la existencia de una universidad o centro de investigación.-

Ejemplo de ello es la Ciudad de Parma, que posee una economía dinámica y diversificada en la que no ha habido prácticamente desempleo durante mucho tiempo. Esta ciudad Italiana, con producción ganadera, se ha especializado en la manufactura de productos como jamones y quesos. A su vez los servicios y las infraestructuras de comunicaciones están adaptadas para un eficiente funcionamiento de las empresas locales.-

En esta misma línea de acción los municipios bonaerenses, al tener que enfrentar los problemas concretos de la promoción de la pequeña y mediana empresa, generación de empleo, etc., pronto se encontraron que eran insuficientes las estructuras limitadas por las fronteras municipales. Había que reformular hábitos locales.-

No pocos comprendieron que la agrupación entre comunas vecinas, con intereses y características comunes, podría proporcionarles una dimensión de escala más acorde con las demandas de necesidades de sus ciudadanos, así nacieron los corredores productivos bonaerences.-

Estos consorcios buscan convertirse en polos de desarrollo local, otorgando prioridad a la actividad para la cual son más aptos.-

Cabe destacar que esta iniciativa contó con el apoyo y promoción del gobierno provincial.-

Volviendo a Mendoza, encontramos que a cien kilómetros a la redonda, es decir a una hora quince minutos como máximo, del kilómetro 0, existen siete ciudades con posibilidad de crecer o recibir más población. Estas son las villas cabeceras de los Departamentos de Lavalle, a 34 km; San Martín, a 43; Junín, a 50; Rivadavia, a 60; Tupungato, Tunuyán y San Carlos a más de 80.-

En este radio, hay extensas superficies con factibilidad para ser ocupadas. No están cultivadas y su baja densidad poblacional permite recepcionar una gran cantidad de habitantes. Entre Lavalle, Tunuyán, San Carlos, San Martín, Junín y Rivadavia, suman 207.168 hectáreas con estas características.-

Por ejemplo, Lavalle tiene 4.8 habitantes por hectárea; San Carlos 7.9; San Martín, 22.6 y Tunuyán, 14, en tanto que en el Gran Mendoza viven 60 personas por km<sup>2</sup>. cifra que asimila su ocupación a un espacio europeo como Holanda.-

Si en toda la superficie inculca disponible aplicamos una densidad de población igual a la mitad de la del Gran Mendoza, tendríamos una receptividad de casi 5 millones de personas distribuidas equitativamente en todos los departamentos cercanos a la capital mendocina.-

Con un criterio realmente federal (en términos políticos) o de crecimiento armónico (en términos técnicos) de la provincia de Mendoza, se pueden incorporar paulatinamente y con la planificación adecuada, cinco ciudades más iguales al Gran Mendoza actual, sin necesidad de correr riesgos aluvionales ni avanzar sobre las áreas de cultivo.-

La distribución planteada también requiere de agua potable y serían dos los ríos involucrados, el Mendoza y el Tunuyán; y siete departamentos que tendrían la oportunidad de expandirse, evitando la concentración de riquezas y generando distintos "polos" en el territorio.-

El crecimiento equilibrado es la garantía que posibilita brindar igualdad de oportunidades a todos los mendocinos a fin de que cada uno pueda

alcanzar el desarrollo humano deseable.-

### **3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO HUMANO**

El PNUD entre las políticas que propone para avanzar hacia el desarrollo humano, señala que "un enfoque participativo... resulta vital en cualquier estrategia de desarrollo humano".-

En particular propone: " descentralizar el poder y los recursos del gobierno central para transferirlo a los municipios", "movilizar los ingresos municipales provenientes de fuentes locales con la participación activa de organismos privados y comunitarios".-

De lo expuesto se concluye que para lograr un desarrollo más humano es necesario aplicar políticas descentralizadoras y de incremento de la participación de la ciudadanía.-

A continuación, a los efectos de lograr una mejor comprensión de la afirmación anterior se precisará conceptualmente el término descentralización desde sus distintas acepciones, para luego realizar un breve análisis del sistema federal argentino y del régimen municipal.-

Finalmente, se con una breve mención de las prácticas de descentralización que se pueden llevar a cabo por parte de los gobiernos nacional o provincial hacia los municipios.-

#### **A. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.**

Técnicamente, los vocablos descentralización y centralización designan formas de organización política y formas de organización administrativa, por lo que resulta indispensable proceder a su distinción.-

Para Legón<sup>1</sup> descentralización política y descentralización administrativa se distinguen fundamentalmente en que la primera compromete, de manera sustancial la actividad del poder público, asumiendo los núcleos descentralizados la triple función administrativa, legislativa y judicial, aunque en grado de diversa intensidad, mientras que la segunda se limita a atraer la tarea de administración.-

La descentralización política es un problema que atañe a la unidad política de un Estado, la administración se circunscribe a la organización administrativa.-

Además, en la descentralización política, los grupos son en general socialmente preexistentes, y en la administrativa, por el contrario, surgen como unidades de administración, distintas de la central, por creación de la ley.-

La descentralización política no está necesariamente vinculada a la centralización o descentralización administrativa, desde que pueden existir Estados políticamente centralizados con un régimen de descentralización administrativa; así existen Estados Unitarios –forma de centralización política- con autarquía local; y por el contrario, pueden existir Estados Federales –descentralización política- con centralización administrativa en cada Estado particular.-

En la actualidad, se observa una fuerte tendencia a la descentralización a escala mundial. En América Latina, prácticamente todos los gobiernos han emprendido acciones de cambio estructural del Estado y ajuste de la economía, uno de cuyos componentes principales es la descentralización del Estado.-

## ***B) SISTEMA FEDERAL ARGENTINO, COMO FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.***

---

<sup>1</sup> Legón, Faustino J. "Tratado de Derecho Político General", Tomo II, Buenos Aires, 1961.-  
*Dra. Claudia Carina Segovia*

Conviene ahora hacer mención al sistema de descentralización política adoptado por nuestra Constitución Nacional.-

Todo Estado Federal se caracteriza por la existencia de una división de competencias entre varios Estados miembros y aquél que los agrupa. Esto, que constituye la esencia del sistema federal, puede traducirse en las más diversas modalidades en las distintas realidades políticas, acentuándose o debilitándose la competencia del Estado Federal o de los Estados miembro, según la idiosincrasia del pueblo que lo adopta como suyo. Por ello, se ha dicho con razón que existen tantos federalismos como Estados Federales, teniendo en cuenta sus particulares rasgos distintivos.-

Históricamente, nuestro país tendía a la adopción del sistema federal; la realidad sociológica exigía la unidad en la diversidad, por lo que los constituyentes de 1853 adoptaron el federalismo, el que no obstante estar inspirado en el de los Estados Unidos de Norte América, fue adaptado a las características propias del medio, impuestas por los antecedentes históricos y culturales de vieja raigambre histórica.-

Podemos decir entonces que estamos en presencia de un Federalismo Argentino, resultado de un proceso histórico que se caracterizó por un profundo sentimiento federal en la mayoría de la sociedad argentina.-

Al decir de Alberdi, el Estado Federal Argentino constituye una "unidad federativa", en razón de que es una amalgama de la forma de estado federal y unitaria, fórmula que permitió conciliar la libertad que reclamaba cada una de las provincias con las prerrogativas que debía detentar la Nación.-

La Constitución Nacional formula un sistema federal basado en el equilibrio entre el Estado Federal y las Provincias. Dicho equilibrio ha sido establecido teniendo en consideración la necesidad de la unión para la protección de los intereses y propósitos comunes de las diversas Provincias, y a su vez en la

voluntad de cada una de ellas de mantener su identidad y preservar su autonomía.-

En la práctica institucional del país, no siempre se ha respetado la normativa constitucional, rompiéndose el equilibrio a favor de las fuerzas centrípetas que pugnan por la supremacía de la Nación, aunque sin llegar a destruir la estructura del sistema, del cual depende en gran medida la perfección y subsistencia del mismo.-

Según García Pelayo, citado por Jorge Sarmiento García<sup>2</sup>, las relaciones básicas que pueden establecerse entre el Estado Nacional y las Provincias pueden clasificarse en:

a) Relaciones de supra y subordinación, que son las que tienden a afirmar la unidad en la pluralidad y autonomía locales.

Estas relaciones se institucionalizan de la siguiente manera:

1- Las Provincias, al dictar su Constitución particular, deben ceñirse a los principios esenciales del sistema representativo, republicano y observar los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando además la administración de Justicia, **el régimen municipal** y la educación primaria.-

2- El ordenamiento jurídico emanado del Estado Federal conforme a la Constitución se supraordina a los órdenes jurídicos provinciales.-

Los medios para asegurar la efectividad de tales enunciados son la Intervención de la Justicia Federal, cuyo máximo órgano examina la constitucionalidad de las normas y la Intervención Política establecida en el Art. 6 de la C. N..-

---

<sup>2</sup> Sarmiento García, Jorge. Temas de Introducción a las Instituciones de Derecho Público. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. 1970. Pág. 70 y ss.-

- b) Relaciones de inordinación, que se manifiestan en la participación de las provincias en la formación de la voluntad federal, a través de la Cámara de Senadores e interviniendo en el procedimiento de reforma constitucional.-
- c) Relaciones de coordinación que suponen un reparto de competencias entre el Estado Federal y los Estados miembros, que conduce a distinguir materias exclusivas y concurrentes.-

En la distribución de competencias, el principio es que la Nación tiene las facultades delegadas expresamente por las Provincias –históricamente preexistentes- a través de la Constitución Nacional, reservándose éstas una porción indefinida de potestades para su propia existencia y gobierno.-

En conclusión, en nuestro sistema las provincias son entidades autónomas, desde que pueden dictar sus propias constituciones, en ejercicio de un poder constituyente que es condicionado, porque aquellas deben supeditarse a la Carta Magna Nacional.-

Por lo expuesto, las Provincias tienen la atribución –facultad y deber- de organizar su gobierno local según la “forma representativa republicana”, dándose las instituciones adecuadas al efecto y asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria.-

**d) EL RÉGIMEN MUNICIPAL COMO CONDICIÓN DE LAS AUTONOMÍAS PROVINCIALES.-**

Vemos como entre las condiciones impuestas por la Ley Suprema a las Provincias, se encuentra entonces la obligación de asegurar el régimen municipal, y no es de extrañar la trascendencia que se le da la Constitución Nacional, puesto que municipio es escuela de libertad, sitio en el que reside la fuerza de los pueblos libres.-

Cabe ahora describir cómo han de ser las características del régimen municipal que deben asegurar las Provincias, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del municipio.-

La Reforma de la Constitución Nacional por la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994, consagró definitivamente la autonomía municipal en el art. 123, clausurando un largo debate sobre la naturaleza jurídica del estado local.-

El término "asegurando" que utiliza el Art. 5 de la C.N. hace referencia a lo que preexiste, e "importa el reconocimiento del municipio como institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad"<sup>3</sup>.-

La Ley Suprema ha fijado con claridad la obligación de las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autonómica. No pueden por tanto establecer una autarquía como naturaleza jurídica de sus municipios.-

Basados en tal premisa y virtud de la Supremacía de la Constitución Nacional, destacados autores de la talla de Rosatti, Hernández, Natale y Quiroga Lavié, entre otros, sostienen que si las provincias no aseguran el régimen municipal autonómico pueden llegar a ser intervenidas federalmente en virtud de los arts. 5, 6 y 123 de la Carta Magna.-

En conclusión, las Constituciones Provinciales deben obligatoriamente adecuarse al Art. 123 C.N., reglando el alcance y contenido de la autonomía municipal, adaptándolo a las particularidades propias de cada una de ellas. Es por esto, que coherentes con lo manifestado en el trabajo elaborado en 1998, sumamos nuestras voces a la de otros municipalistas, insistiendo en la necesidad de una urgente reforma de la Constitución de Mendoza.-

#### e) **PRÁCTICAS DESCENTRALIZADORAS**

Decíamos que descentralización ayuda a la democracia al reforzar la autonomía local liberando energías sociales, dinamizando así el desarrollo y fortaleciendo la participación ciudadana.-

---

<sup>3</sup> Hernández, Antonio María. Derecho Municipal. Vol. I. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1997. Pág. 415.-

Desde esta perspectiva, la descentralización puede ser un instrumento eficaz para el fortalecimiento de la democracia. En esencia, se trata de la devolución por el Estado central de los recursos y de las autonomías necesarias para decidir sobre su uso a los gobiernos y comunidades locales.-

El estado actual a fin de atender a las complejas funciones que le impone la realidad, requiere aumentar la capacidad de gobernar ideando mecanismos que le permitan mejorar la eficiencia administrativa, ayudar a la equidad y la democratización y mejorar el rendimiento financiero a través de incremento de ingresos y racionalización de gastos de los servicios. La mejor y más válida alternativa para el logro de estos objetivos lo constituye el impulso de la descentralización en los municipios y en la sociedad civil.-

Las políticas de descentralización, como en el resto del mundo, se están extendiendo en nuestro país. Esto ha llevado a una teorización sobre la distribución del poder y reparto de las responsabilidades y funciones, como así también de los recursos, en la que los gobiernos locales adquieren verdadero significado como agentes del desarrollo.-

En la práctica se pueden distinguir diversos tipos de descentralización, entre los que se destacan los siguientes:

a) El nivel de gobierno superior traslada los recursos y las capacidades operativas, pero no se concede autonomía en la toma de decisiones. Es decir, las facultades de definición de políticas y estrategias de ejecución sigue perteneciendo a los organismos nacionales o provinciales, los cuales transfieren la operación de los sistemas a los gobiernos locales. En esta modalidad no hay autonomía.-

Un ejemplo de esta modalidad lo constituye la descentralización operadas en la política habitacional implementada por el Instituto Provincial de la Vivienda, que ha transferido capacidades y responsabilidades operativas en los municipios mendocinos, además de impulsar una fuerte participación social a

través de la formación y fortalecimiento de cooperativas, uniones vecinales y otras formas de organización social. Sin perjuicio de las atribuciones delegadas, el I.P.V., es el organismo que define las políticas y ejerce el control sobre la actividad de los municipios y entidades.-

- b) Otro caso lo constituye el supuesto en el que los municipios reciben la responsabilidad de operar ciertos servicios o infraestructura sectorial. Es el caso de la atribución de competencias realizado mediante la Ley de Tránsito y Transporte para las Municipalidades que decidan la creación de una Policía Municipal de Tránsito y la puesta en funcionamiento de los Tribunales Administrativos de Tránsito.-
- c) Por último, podría darse el caso de asignación a los gobiernos locales de la responsabilidad global de operación de servicios o ejecución de proyectos, con autonomía de funcionamiento. Es posible que las Municipalidades operen centralmente el servicio o lo desconcentren asignándolo a alguna unidad ejecutora semiautónoma. En ambos casos la responsabilidad recae en los gobiernos locales sobre la base de la autosustentación del servicio. Sin perjuicio, de estar avanzándose en los procesos de descentralización, este supuesto no se ha manifestado en la práctica en la Provincia de Mendoza.-

En la práctica, los distintos tipos de descentralización llevados a cabo han encontrado diversos inconvenientes para su aplicación: por una parte los depositarios de las atribuciones asignadas hasta ahora a las administraciones centrales se resisten a ceder su poder, y por otra, los municipios no cuentan con la capacidad suficiente para hacer frente a sus nuevas responsabilidades.

Esto es justamente lo que ha llevado a que las delegaciones realizadas sean, en muchos casos, parciales o incompletas, exponiendo a la administración local a situaciones de crisis de características no conocidas.-

No obstante estas experiencias, el proceso de descentralización no se ha agotado, sino que por el contrario, la probabilidad de que se profundice es alta,

sobre todo teniendo en cuenta que puede ser un eficaz apoyo a la democracia y, al mismo tiempo, un impulso al desarrollo en la medida que:

- a) El traspaso de funciones de desarrollo y administración de servicios sea realizada utilizando criterios técnicos que tengan en consideración los sistemas administrativos y las escalas territoriales adecuadas para asegurar la eficiencia y eficacia necesarias.-
- b) Los gobiernos locales fortalecidos por la descentralización cuenten con autonomía efectiva para realizar sus propias iniciativas de desarrollo y, naturalmente, con los medios financieros necesarios.-
- c) Los procesos de descentralización sean acompañados por la creación y funcionamiento de sistemas eficaces de participación ciudadana, es decir, de todos los agentes sociales: trabajadores, empresarios, profesionales y técnicos, jóvenes, mujeres, tercera edad.-

Para seguir avanzando en el desarrollo de las políticas de descentralización es necesario una "sintonía fina" en el diseño de las políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales. Particularmente: 1) decidir mejor acerca de que servicios pueden ser descentralizados; 2) de qué manera se les va a administrar; 3) asegurar el financiamiento estable de los servicios traspasados; 4) implementar una fuerte asistencia técnica en la transición; 5) desarrollar sistemas de capacitación incluida la educación cívica ciudadana para ayudar a funcionarios y ciudadanos a adaptarse a las nuevas modalidades que exigen mayor involucramiento y responsabilidad.-

Por todo lo expuesto, paralelamente a las definiciones que aún estén pendientes en el gobierno nacional y provincial para llevar adelante este proceso de manera no traumática para todos los participantes, los municipios deben adecuar su capacidad de gestión a los nuevos desafíos a que se verán expuestos.

Esta adecuación implica no sólo un cambio de actitud que lo lleve a buscar formas de acción pertinentes a las nuevas funciones que deberá asumir, sino también una adecuación de su capacidad de operación.

En cuanto a su capacidad de gestión, variadas son las acciones que pueden identificar los funcionarios municipales para avanzar hacia un modelo de municipio que responda a las demandas futuras:

- Modernización de los sistemas administrativos;
- Adopción de procedimientos de contratación y ejecución que garanticen la transparencia y mejor asignación de recursos;
- Implementación de sistemas de control adecuados a las funciones asignadas;
- Capacitación de la planta de personal.

#### **4. LA MUNICIPALIDAD Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE SU COMUNIDAD.**

Sin perjuicio de insistir en la conveniencia de profundizar procesos de descentralización de recursos y capacidades operativas desde la Provincia a los Municipios, éstos asumen hoy trascendencia a nivel de operadores del desarrollo de sus comunidades, actuando como promotores y dinamizadores de las mismas.-

Ello es así en virtud de ser la Municipalidad quien conoce los problemas locales mejor que otras entidades estatales, por su cercanía a la comunidad, siendo un eficaz instrumento de participación. En algunas localidades de la Sierra peruana, por ejemplo, la Municipalidad funciona con muy escasos recursos recolectados en la misma localidad y logra movilizar efectivamente a los ciudadanos en mingas u otras formas de trabajo voluntario para acciones de mejoramiento local.-

En todo los países latinoamericanos es común la acción mancomunada entre Municipalidad y ciudadanía. Son innumerables los caminos,

escuelas, centros de salud, puestos de vigilancia policial, canchas deportivas, obras de regadío y otras inversiones realizadas con aportes comunes de la Municipalidad y de los vecinos.-

El secreto de las buenas administraciones municipales, -reales gobiernos locales- es simple: el intendente y sus equipos de trabajo actúan como emprendedores públicos o sociales liderando el desarrollo junto con los diversos agentes locales. Hacen lo que debe hacerse, directamente o asociados con otros agentes, sin dejarse restringir por las limitaciones de la norma legal o por la insuficiencia de recursos.-

Los recursos humanos y financieros se ven maximizados en su buen uso mediante la **planificación** que no es otra cosa que un ordenamiento racional en el uso de los recursos escasos y por la participación ciudadana, que involucra a la comunidad. Para las buenas administraciones los recursos municipales no son solo sus funcionarios y su presupuesto, son también los recursos de todo tipo que aporta la ciudadanía: ideas, trabajo, proyectos, materiales, recursos financieros.-

Los resultados de una acción municipal dinámica son mejores servicios, nuevas obras e inversiones; adecuadas normas y regulaciones y, sobre todo, la facilitación del desarrollo local integral que abarca los campos económicos, social, cultural y ambiental. Este no se consigue de una vez y para siempre, es un proceso continuo que debe sustentarse a si mismo.-

Las ventajas que existen para que el Municipio asuma el liderazgo en los esfuerzos destinados al desarrollo económico, son la familiaridad que tiene con las necesidades, recursos y características de su localidad. Además es el nivel de gobierno apto para tomar en cuenta todos los puntos de vistas, ya que representa los intereses de la comunidad.-

También podemos señalar como provechoso en la labor tendiente al desarrollo, el hecho de ser una instancia estatal accesible y capaz de movilizar recursos de toda la comunidad.-

No menos importante son vinculaciones con otros niveles de gobierno para obtener apoyos y asistencia. Sin contar con que a menudo, tiene personal con experiencia.

No hay dudas de que el Municipio tiene los medios necesarios para ser un innovador efectivo en el desarrollo económico.-

Las funciones clásicas de la Municipalidad han sido las de construir obras de infraestructura; administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo local. En muchas localidades intermedias y pequeñas la Municipalidad ha construido caminos, puentes, escuelas, puestos de salud, mataderos, redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica. También administra servicios como la recolección de basura, los mercados y mataderos, el registro civil, la policía municipal y regula el desarrollo urbano- territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas.-

Sin embargo, más allá de la concepción tradicional como entidad local que se ocupa de las obras y servicios públicos, la Municipalidad juega un papel cada vez más importante en el impulso del desarrollo concebido como una integridad.-

Muchas municipalidades emprenden acciones no tradicionales de desarrollo en el plano de la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, la defensa del ambiente, la promoción de la cultura, la modernización de la educación y la salud o la mejora de las condiciones de vida de jóvenes y ancianos.-

Un listado no exhaustivo, correspondiente a una visión integral de las funciones de la Municipalidad sean directas, realizadas en conjunto con otros agentes privados o niveles del Estado puede ser el siguiente:

- a) Construcción y mantenimiento de obras de infraestructura ( calles, caminos, puentes), de redes de servicios ( agua,

alcantarillado ) y áreas recreativas ( plazas, parques, recintos deportivos ).

- b) Salubridad ambiental y recolección de residuos sólidos.
- c) Planificación y regulación del desarrollo espacial, de la construcción, del transporte y la seguridad pública.
- d) Servicios cívicos como juzgado de faltas e información al ciudadano.
- e) Administración y/o provisión de servicios esenciales como educación, salud o programas de complemento nutricional.
- f) Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza.
- g) Fomento del desarrollo económico y promoción del empleo, incluido el fomento del turismo.
- h) Defensa y cuidado del ambiente y la biodiversidad local.
- i) Promoción, rescate y estímulo de la integridad y la cultura locales.
- j) Educación para la participación democrática y estímulo a la conducta cívica de lo ciudadanía.
- k) Prevención y acción frente a situaciones de calamidad pública y desastres.

Los gobiernos locales deben jugar un rol activo en el desarrollo local integral. Más que un papel ejecutor –aunque sin excluirlo por el principio de subsidiariedad del Estado- , la acción pública local debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo local integral.-

La Municipalidad moderna debe funcionar como una instancia facilitadora que estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales locales. Participación ciudadana y estímulo del desarrollo local son, a fin de cuentas, las dos caras de la misma moneda.-

Entre las tareas que debe asumir el Municipalidad en el Desarrollo integral, la lucha contra la pobreza adquiere una significativa importancia.-

La pobreza podría ser definida de manera simple como una situación crónica individual o grupal de insuficiente desarrollo humano que afecta a una parte importante de la comunidad local.-

La pobreza ha sido medida de manera estadística de varias maneras. A nivel nacional, una de ellas es establecer una línea de ingresos familiares mínimos sin los cuáles no se puede satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda, salud y educación y calcular el número o porcentaje de la población excluida. Cuando el ingreso es tan bajo que no permite al grupo familiar ni siquiera alimentarse adecuadamente se habla de extrema pobreza o indigencia.-

En este aspecto es muy importante para los Departamentos de Mendoza contar con la información recogida, procesada y publicada por el INDEC, sobre población, vivienda, necesidades básicas insatisfechas, industria, agricultura, minería, comercio y servicios de las comunas mendocinas y que ha sido evaluada en este trabajo.<sup>4</sup>-

A nivel local, una manera operativa de identificar la pobreza es mediante encuestas para ubicar a las familias pobres y focalizar mejor los programas sociales. Este método es aplicado por las municipalidades chilenas con la finalidad de asignar de manera objetiva los diversos subsidios que se conceden a través de las administraciones locales.-

Las políticas de erradicación de la pobreza más utilizadas, junto a sus principales limitaciones son:

- a) **Crecimiento sostenido de la economía.** Para generar nuevos empleos productivos, asalariados o en microempresas, y mejoramiento progresivo de los ingresos por incremento de la productividad. Como limitación puede señalarse que el crecimiento de la economía tiende a favorecer primero a los

---

<sup>4</sup> ver Capítulo I.

grupos de ingresos altos y medios y los dinamismos del mercado incrementan muchas veces las desigualdades.-

- b) **Política focalizada de subsidios.** Para aminorar los efectos de la pobreza en el período de transición a una economía dinámica. Sin embargo, ésta no puede ser la única herramienta debido a que los volúmenes y montos de los subsidios suelen ser insuficientes y no llegan a los grupos más pobres por mala información. Además, a veces produce efectos de acostumbramiento y los costos de manejo administrativo suelen ser altos.
- c) **Mejora de extensión y calidad de los servicios de salud.** Incluidos programas de suplementos nutricionales para embarazadas y niños para asegurar la salud física a la población. Este tipo de acciones debe enfrentar el desfinanciamiento de los servicios de salud pública y la desigualdad creciente entre una salud privada para ricos y una salud pública para pobres.
- d) **Políticas de educación general y técnica de los jóvenes y capacitación de la fuerza de trabajo no calificada.** La formación sistemática general y técnica es señalada como herramienta principal para reducir las diferencias.
- e) **Apoyo a la organización social y desarrollo de iniciativas de mujeres y jóvenes** para mejorar su representación, iniciativa y capacidad de negociación.
- f) **Programas de apoyo a la microempresa,** mediante oferta de recursos de crédito y asistencia técnica para fomentar el autoempleo. Esta labor debe superar inconveniente tales como la falta de cultura empresarial entre los sectores más pobres; la dificultad para recuperar los recursos de créditos; el alto costo de la capacitación y asistencia técnica de seguimiento.
- g) **Programas de apoyo a la vivienda social,** mediante subsidios parciales ligados tanto al ahorro familiar para la vivienda como la oferta de vivienda social por el sector privado. Problemas: bajo o inexistente poder de ahorro de

los grupos más pobres. Alto costo y no siempre buena calidad de la oferta privada de vivienda.

**h) Incremento de la motivación positiva y difusión de modelos valóricos para niños y adolescentes.**

Los programas señalados contribuyen a limitar o reducir la pobreza, no obstante cada uno de ellos aplicado por sí solo nuestras limitaciones. Una política para erradicar la pobreza debe combinar diversas acciones que ataquen tanto las causas macrosociales, como aquellas que afectan más directamente a los individuos.-

Muchos de los programas citados son llevados en la actualidad por municipios, directamente o en asociación con otras instituciones. En otros casos, los gobiernos locales negocian con los niveles nacionales y regionales o con el sector privado social de ONGs y Universidades, para que estos programas sean aplicados en sus localidades. De cualquier manera, la acción contra la pobreza es ahora preocupación municipal y moviliza a las autoridades locales.

La erradicación de la pobreza va de la mano con el desarrollo de la economía. Son dos aspectos del mismo problema. Una estrategia integral para enfrentar la pobreza debe tener, por una parte, un componente social y educativo y, por otra, un componente productivo. Una persona pobre sin un buen empleo seguirá siempre siendo pobre, aunque obtenga los mejores subsidios.

Sin negar que los procesos de crecimiento económico trascienden los espacios locales, hay importantes componentes microsociales del desarrollo productivo. Si una comunidad local no está culturalmente preparada para aprovechar los beneficios de una bonanza económica exógena, las oportunidades pueden fácilmente perderse.

El desarrollo económico supone una cultura emprendedora y una formación técnica de la población, la que puede ser impulsada a nivel local mediante un reforzamiento de los valores culturales proclives a la producción y la

educación técnica. Las localidades de San Carlos, en Uruguay, o de La Ligua, en Chile, tienen, imágenes de sí mismas como emprendedoras y trabajadoras que se corresponden con una realidad de dinamismo productivo.

Determinadas actividades económicas como el turismo, la pequeña producción artesanal o la localización de ciertas industrias pueden ser efectivamente atraídas y estimulados en el nivel local. Incluso las municipalidades pequeñas pueden actuar asociadas entre sí para estimular el desarrollo económico de los espacios regionales a los que pertenecen. Algunos ejemplos, pueden ilustrar mejor estas aseveraciones:

- La popular Municipalidad de Villa El Salvador, en la frontera de la Lima urbana, ha incentivado y aportado recursos y esfuerzos para el funcionamiento de un parque industrial e incubadora de empresas. En este se concentran cientos de pequeñas industrias y talleres que proporcionan empleo a sus habitantes y se ha generado una cultura local favorable a la formación de microempresas.
- En Tacna, Perú, la Municipalidad provincial jugó un papel clave para convencer al gobierno nacional de la conveniencia de crear la Zona Franca de Tacna, la que ha permitido que esta ciudad de un salto importante en su proceso de desarrollo.
- La Municipalidad de Viña del Mar prestigioso balneario chileno construyó hace años el Casino municipal y con sus ingresos edificó los principales hoteles de la ciudad. Es también propietaria de la Quinta Vergara, parque y coliseo donde funciona el Festival Internacional de la Canción, también de administración municipal. La Municipalidad juega un rol clave en el fomento del turismo, actividad económica principal de la ciudad.

- En Tacuarembó, Uruguay y con recursos de la banca internacional de desarrollo la Intendencia Municipal maneja un programa de desarrollo agrícola que proporciona asistencia técnica, servicio de maquinaria, créditos y asesoramiento para la organización a los pequeños productores campesinos del departamento.
- Pequeñas municipalidades del Paraguay se han asociado entre sí para adquirir maquinaria y abrir y mantener caminos rurales por donde sale la producción local.

Por último relacionado estrechamente con el desarrollo el municipio de hoy está llamado a desplegar su actividad para la preservación del ambiente, tema que será tratado en el capítulo siguiente destinado específicamente al tratamiento del rol de la Municipalidad en el desarrollo sustentable.-.-

## **5. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL**

Hemos visto cómo la Municipalidad, considerada como un auténtico gobierno local, es un ámbito propicio para impulsar el desarrollo de la comunidad desde distintos frentes.-

En particular, se han podido apreciar experiencias locales que muestran que los gestores locales intervienen directamente en la promoción económica de sus municipios.-

Está claro entonces que es posible la promoción económica local entendida como una política económica muy especial, de características micro económica, en razón de que su ámbito de trabajo son pequeñas unidades de consumo y producción. –

Otra característica a tener presente es el carácter territorial de la misma, en razón de que las actividades están fijadas en el territorio municipal.-

Partiendo de estas premisas, cabe preguntarse cuál o cuáles serán los instrumentos idóneos a utilizar por los gobiernos locales a fin de impulsar el crecimiento económico.-

Respondiendo a este interrogante podemos decir que las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por **la definición de objetivos y ejecución de una estrategia de desarrollo territorial que facilite la adecuación competitiva de la realidad de cada territorio a las cambiantes condiciones del escenario económico global.-**

En todo caso resulta necesario que las acciones que instrumenten la estrategia de desarrollo seleccionada, persigan la mejora sistemática, continua y duradera/sostenible de la productividad y la competitividad global del sistema productivo –territorial local, junto con la mejora del nivel y calidad de vida local, utilizando más eficazmente todo el potencial de desarrollo existente en el territorio.-

Cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, de un patrimonio histórico y cultural, de una infraestructura de soporte, de un sistema productivo y un saber – hacer tecnológico, así como de formas de organización y relación, que constituyen su potencial de desarrollo.-

La globalización de la economía junto con la difusión de nuevas tecnologías de producto, proceso y gestión, van cambiando el valor social y de mercado de los recursos existentes en cada territorio, lo que ha permitido que afloren nuevos senderos de desarrollo aprovechables por las comunidades locales.-

En este marco surgen las iniciativas locales con el objeto de detener la destrucción del empleo y facilitar la reestructuración productiva y territorial, mediante la utilización creativa, integral y eficiente de potencial de desarrollo endógeno disponible en cada territorio, con la adecuada inserción de impulsos y

recursos exógenos de carácter estratégico.-

Dichas iniciativas deben ser encauzadas adecuadamente a fin de lograr resultados exitosos, para ello surge como un instrumento eficaz el planeamiento estratégico del desarrollo territorial.-

El planeamiento estratégico es definido como un proceso sistemático y continuo donde los líderes de una organización imaginan el futuro y desarrollan procedimientos y operaciones necesarias para alcanzar esa visión deseable y determinan cómo se medirá el éxito de las operaciones.-

A fin de impulsar el desarrollo territorial, los gobiernos locales deben en primer término definir los objetivos y las estrategias y determinar cuáles son los sectores estratégicos a fin de adoptar decisiones en el marco de una planificación integral.-

A continuación se desarrollarán algunos aspectos fundamentales de la planificación estratégica para el desarrollo territorial.-

#### ***A. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL***

La cuestión de la definición de los objetivos es uno de los temas centrales del desarrollo económico en general y del desarrollo territorial en particular.-

Es en la dinámica territorial local donde se puede y se debe conjugar armónicamente los objetivos de eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados, de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo general y de mantenimiento a largo plazo del equilibrio ambiental.-

En consecuencia, el aumento de la productividad y la competitividad global de los sistemas productivos territoriales son las metas que deben impulsar y orientar todo proceso de desarrollo local, sin dejar de lado los objetivos de equidad y de preservación del entorno.-

Está claro entonces que estos objetivos múltiples del desarrollo territorial se pueden alcanzar a través de caminos diferentes, aunque se los puede

simplificar en dos grandes planeamientos estratégicos alternativos.-

O bien, dar un "salto" tecnológico y productivo y ajustar completamente la estructura económica del municipio o región; o bien seguir una estrategia de "pequeños pasos" que transforme progresivamente el sistema económico y social local, a partir de las características que definen la estructura y la cultura productiva y de desarrollo propio de cada territorio.-

El primer camino encuentra barreras competitivas difíciles de salvar a corto plazo y, en todo caso, produce costos sociales y ambientales importantes que es necesario asumir.-

Bajo esta circunstancia, la definición de la estrategia de desarrollo territorial y la selección de las actividades a promover, supone la puesta en marcha de acciones locales que permitan mejorar la respuesta local ante los retos de la competitividad global, desde una óptica de cooperación y participación responsable de los diversos agentes y actores con presencia activa en el territorio, de cara al futuro común que se desea construir.-

Desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo local, se pueden mencionar las acciones orientadas a la creación y desarrollo de empresas, claramente ligadas al aumento de la eficiencia y la consecuente creación de riqueza y empleo local con futuro. –

Por otro lado se encuentran aquellas destinadas a la mejora del patrimonio urbano y ambiental, así como de la cualificación y bienestar de los ciudadanos, cuyos objetivos se centran en la mejora del hábitat residencial, del atractivo y locacional y en la fijación de la población.-

Estas últimas, sin violar la eficiencia, apuntan a los objetivos de equidad y preservación del equilibrio ambiental a largo plazo.-

Desde el punto de vista de las políticas instrumentales de intervención y fomento de la competitividad territorial, las acciones locales pueden también clasificarse en cuatro grandes grupos:

- Las orientadas a la creación de infraestructuras básicas, suelo empresarial y mejora de las relaciones comerciales/productivas del territorio;
- Las que tienen en vista la formación, entrenamiento, mejora de la capacidad emprendedora, innovación y difusión tecnológica);
- Las destinadas a la promoción del asociacionismo, formación de redes de cooperación y sinergia.
- Finalmente, las que se destinan a la gestión estratégica del ambiente y formación de cultura ambiental.

El diagnóstico estratégico de cada territorio mostrará cual es la situación de partida y orientará sobre cuáles son los instrumentos más adecuados para resolver los problemas locales y desarrollar las potencialidades del territorio, aprovechando las oportunidades del entorno.-

#### ***B. LOS SECTORES ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO TERRITORIAL***

La política de desarrollo local se compone fundamentalmente de un conjunto de medidas de carácter horizontal, que persiguen la mejora continua y sistemática de los factores estratégicos que propician el surgimiento y desarrollo en el territorio de empresas y otras formas de organización solidaria, pero siempre innovadoras y competitivas, que aprovechen de manera plena el potencial endógeno disponible y mejoran la posición competitiva a largo plazo del sistema productivo –territorial en su conjunto.-

La problemática territorial ha puesto sobre la mesa principalmente en las localidades con mayores problemas de periferialidad o declive económico, la necesidad de facilitar el cambio estructural hacia actividades más dinámicas y con futuro, lo que da sustento a la aplicación combinada de acciones horizontales con otras políticas de carácter sectorial, que impactan sobre los sectores críticos/clave de cada sistema productivo –territorial.-

Por ello, la definición de las actividades clave que van a ser el elemento motor del proceso de cambio estructural, así como su impacto sobre la

equidad y el ecosistema local, se ha convertido en uno de los puntos centrales de la estrategia y la política de desarrollo local.-

El diagnóstico y los análisis específicos de los municipios, permitirán identificar cuáles son las actividades que en cada caso se conviene impulsar o estimular. Pero, de todas formas, las actividades productivas sobre las que se vaya a articular la estrategia, necesariamente han de responder a las demandas existentes o potenciales de los bienes que las empresas u otras organizaciones locales producen o son capaces de producir.-

En los ejemplos dados hemos visto como el elemento catalizador del proceso de desarrollo territorial suele ser la misma comunidad local, que ante el estado de necesidad reacciona y trata de dar una respuesta competitiva.-

En otros casos, se puede descubrir/crear una ventaja competitiva potencial en algunos recursos endógenos, de manera tal de favorecer la producción competitiva de nuevos bienes y servicios (como el turismo) en la economía local.-

Pero en todos los casos, la política económica local puede siempre favorecer las estrategias empresariales, creando un entorno más competitivo; sobre todo, mejorando las condiciones de los factores de producción de carácter estratégico, en especial los recursos humanos.-

En la última década han aparecido un conjunto de actividades sociales que representan nuevas oportunidades de negocio y empleo. Dichas oportunidades están constituidas en su gran mayoría por actividades de servicios aprovechables por vía de las iniciativas locales.-

Se trata, ante todo, de todas aquellas actividades relacionadas con las nuevas tecnologías, el uso de la información y los servicios asociados.-

Vemos entonces cómo se van desarrollando nuevas necesidades y demandas relacionadas con los servicios de la vida diaria y para la mejora de la calidad de vida, los servicios culturales y de ocio, así como aquellos otros

vinculados con el ambiente; orientados todos ellos tanto a las personas como a las empresas.-

Se debe revalorizar el aprovechamiento de los recursos naturales y del patrimonio urbano, histórico y cultural, en el marco de la gestión estratégica de los recursos humanos locales, el ambiente y el ocio. Todo lo cual, propicia la creación de nuevos empleos locales –directos e indirectos- combinando la actividad empresarial con mecanismos de solidaridad, bajo la responsabilidad de los agentes y actores locales.-

### ***C. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO TERRITORIAL***

La planificación estratégica resulta particularmente útil al momento de adoptar decisiones que reúnan una o más de las siguientes cuatro características:

- Decisiones importantes, por el volumen y el tipo de recursos comprometidos en las mismas;
- Decisiones complejas, que admiten perspectivas diversas y cuyos resultados están sometidos a una cierta incertidumbre;
- Decisiones colectivas, que dependen del concurso de diversas organizaciones para su elaboración y puesta en práctica; y
- Decisiones consecuenciales, esto es, que implican compromisos de acción con múltiples derivaciones internas y externas.

Por tanto, resulta de gran utilidad cuando se trata de abordar un proceso local de reestructuración y renovación económica y social a gran escala. El pensamiento estratégico supone sustituir una planificación cuasi ficticia, que no toma en consideración la evolución en condiciones de competencia del sistema productivo -territorial local, y muchas veces basada en objetivos inadecuados, por una formulación pragmática, en la que los objetivos se determinan en función de las oportunidades del entorno y la relación dinámica entre los recursos y

habilidades disponibles/asequibles y los obstáculos materiales o culturales que se deberían superar para alcanzarlos.-

La planificación estratégica adquiere un valor adicional por su vinculación al espíritu emprendedor del sistema productivo territorial local, a la renovación y al crecimiento organizativo y a la dirección consecuente de las actividades de la misma.-

La traslación de estos principios y técnicas propias de las organizaciones empresariales al ámbito público, y sobre todo su aplicación concreta, demandan un serio esfuerzo de adaptación y hasta una cierta conceptualización innovadora.-

Fundamentalmente, se trata de superar las limitaciones impuestas por la ausencia de una lógica estricta de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos y en la medición de los resultados de la acción pública.-

La planificación estratégica del desarrollo territorial se puede concebir entonces como el proceso y cauce en el cual aunar la participación de los principales actores políticos, económicos y sociales de la comunidad local, para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo sistemático y autosostenido, construir una visión viable de su futuro común a largo plazo y seleccionar los objetivos y cursos estratégicos de la consecuente actuación prioritaria pública y privada.-

Por su lado, la gestión estratégica de dicho proceso, sería el conjunto de acciones destinadas a la impulsión y la coordinación sinérgica de los esfuerzos públicos y privados necesarios para desarrollar las estrategias seleccionadas y alcanzar los objetivos propuestos en la planificación.-

#### ***D. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN***

En primer término, cabe destacar la importancia que reviste el diseño de la red interorganizativa que asuma la función planificadora y posteriormente establezca la organización para la gestión del plan.-

La experiencia señala la conveniencia de adoptar configuraciones plurales y flexibles para estructurar la unidad de planificación. Es decir, órganos "ad hoc" con una personalidad jurídica seleccionada según las características y circunstancias del caso, pero que siempre acogen a una amplia representación de actores públicos y privados, y normalmente se apoyan en equipos externos especializados a los fines del desarrollo operativo.-

El proceso de planificación se lleva adelante entonces, en sus fases sucesivas, mediante diversas modalidades de una especie de confederación de partes de organizaciones separadas, vinculadas por una metodología interactiva y participativa adecuada a cada caso, pero con una dirección y unos objetivos comunes.-

Desde el punto de vista de la metodología operativa, normalmente la planificación estratégica para el desarrollo de una comunidad local – ciudad o municipio- suele contemplar una secuencia como la siguiente.-

En primer término, se aborda la organización del proceso planificador, que incluye la adaptación de la metodología general a las características y exigencias concretas del caso, el diseño del modelo organizativo del plan, la involucración de los agentes sociales y el establecimiento de un programa de comunicación del plan.-

Prácticamente en paralelo, se realiza la exploración del medio, con el fin de obtener una visión comprensiva del sistema productivo -territorial local en función de los acontecimientos pasados, las condiciones actuales y las previsiones futuras. Los resultados de esta exploración inicial permiten identificar los temas críticos, y por tanto prioritarios, alrededor de los cuales se procede a la constitución de grupos de trabajo o grupos de reflexión estratégica, normalmente asistidos por asesores/consultores externos.-

Posteriormente, los trabajos se encaminan a establecer el denominado diagnóstico estratégico de la situación y evaluar la posición

competitiva actual y futura posible del sistema productivo –territorial objeto de la planificación. Para ello, se realizan los correspondientes análisis externos o de entorno (estructura y funcionamiento del sistema productivo –territorial). Así, se estudian temas tales como: la situación del hábitat para producir y vivir; la accesibilidad y conectividad regional e internacional; la estructura y especialización productiva local y su adecuación al entorno competitivo, la movilidad de los recursos empresariales, la capacidad de innovación local; la internacionalización y competitividad de la economía local; el nivel de desarrollo de los recursos humanos disponibles; el estado del ambiente; la identidad local/regional y la “imagen de marca” del territorio.-

Esos análisis permiten determinar las oportunidades y amenazas o desafíos provenientes del entorno relacional y las fortalezas y debilidades de la comunidad local para aprovechar las primeras y superar las otras; siempre rivalizando con otras organizaciones competidoras que deben ser claramente identificadas. Lo que implica determinar la posición competitiva actual y futura posible del sistema productivo –territorial local objeto de estudio.-

El cumplimiento de la etapa de diagnóstico precedente sienta las bases para que los grupos de trabajo, debidamente asistidos y coordinados, comiencen la elaboración concreta del plan de actuación. Para ello, se procede a definir y posteriormente a establecer por parte de la organización del plan, un conjunto reducido de objetivos estratégicos realistas y alcanzables mediante esfuerzos asumibles por la comunidad. Por ejemplo, objetivos de actividad, de resultados económicos y sociales, así como también otros relacionados con la preservación y ordenación del territorio, la calidad de vida local o la notoriedad y la imagen proyectada del territorio. De igual manera y en relación con los objetivos establecidos, se cuantifican y fijan las metas más próximas.-

Llegados a este punto, los trabajos se orienta a la propuesta y selección de un conjunto de estrategias básicas y funcionales que conduzcan al

cumplimiento de los objetivos propuestos. Entre las primeras se encuentran: la segmentación de los mercados de actuación preferente, la especialización productiva y el posicionamiento competitivo del municipio.-

Mientras que las segundas, se refieren a la adecuación a los mercados elegidos y al entorno relacional de referencia de todos los medios materiales, tecnológicos y humanos que serán desplegados a los fines del desarrollo territorial en condiciones de competencia. En todo caso, las estrategias deben ser elaboradas, consensuadas y priorizadas por el grupo de trabajo en función de los recursos y habilidades locales disponibles o asequibles y los valores compartidos por la comunidad local, para su posterior selección final por parte de los máximos responsables de la organización del plan.-

Una vez concluido lo anterior, el proceso de planificación se sintetiza y explicita mediante un plan de acción que incluye las políticas y programas de actuación, con la definición precisa de los recursos necesarios y la identificación clara de los agentes responsables de la implantación de las estrategias seleccionadas.-

Las políticas y programas de actuación se pueden estructurar según los ejes de intervención sobre los factores estratégicos de desarrollo que hayan sido seleccionados. En general, se pueden distinguir dos grandes grupos de actuaciones, según se oriente a mejorar la productividad a largo plazo en la utilización de los recursos (humanos, tecnológicos, organizativos, ambientales y financieros) o la competitividad de los atractivos residenciales e inversores locales, lo que incluye la vertebración, cohesión y clima social, así como de los bienes y servicios puestos en el mercado por el sistema productivo local.-

Finalmente, la implantación y puesta en marcha del plan, lo que supone la puesta en marcha de la gestión estratégica del desarrollo local, suele ser la tarea más crucial del proceso. Su efectividad depende en gran medida del éxito logrado en la movilización de los agentes económicos y sociales llevada a

cabos durante el proceso de planificación.-

De todos modos, para asegurar la continuidad efectiva del proceso iniciado y la optimización de los resultados buscados, siempre debe preverse un proceso de seguimiento y ajuste sistemático del plan de actuación.-

### **E. LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL**

El desarrollo de un ámbito territorial determinado, comenzando desde el municipio, se organiza y se gestiona a través de las decisiones que toman los agentes y actores públicos y privados. No se trata tanto de que la estrategia de desarrollo tenga un liderazgo definido sino, sobre todo, de que los proyectos prioritarios y las iniciativas locales se ejecuten de manera eficiente, eficaz y oportuna.-

Para que sea posible definir y poner en marcha las políticas de desarrollo local, es necesario que una institución con competencias presupuestaria lidere el proceso, que una entidad se responsabilice de su ejecución, y que se disponga de los recursos financieros suficientes para que las diferentes actuaciones encuentren la financiación más adecuada.-

Para poder alcanzar las metas que los agentes locales se han marcado no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas, sino que la gestión de la estrategia y de las iniciativas es una condición necesaria para poder realizar los proyectos y utilizar adecuadamente los recursos financieros, tecnológicos y humanos disponibles.-

Tan importante como iniciar y poner en marcha la nueva estrategia de desarrollo es administrar con sentido empresarial todos y cada uno de los proyectos a través de los que se instrumenta.-

Las unidades de gestión existentes en las administraciones territoriales no siempre son las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesaria, están demasiado burocratizadas y, sobre todo,

sus vinculaciones organizativas presentan problemas para que el proceso de toma de decisiones sea el adecuado para conseguir los objetivos buscados.-

Las experiencias muestran que las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad si se instrumentan a través de organizaciones intermedias, creadas a tal fin, que gocen de autonomía operativa y de flexibilidad en la gestión.-

Vemos como también el desarrollo económico moderno se basa en la capacidad de organizar y potenciar a nivel local el asociacionismo y las redes de cooperación y sinergia. El aumento de la competencia y de la incertidumbre en los mercados ha impulsado a las organizaciones a cooperar y a hacer esfuerzos conjuntos que le permitan reducir los riesgos y las amenazas y aprovechar las oportunidades de la innovación tecnológica. De esta forma, se corrigen los fallos del mercado y se reducen los costos de transacción entre las empresas.-

De lo que se trata en la gestión estratégica del desarrollo territorial, es de establecer y conducir en el territorio una dinámica orientada al éxito competitivo, mediante la interrelación eficaz de un conjunto de elementos esenciales que componen el sistema productivo territorial.-

Para ello, es una condición necesaria llegar a disponer de una organización que reúna tres atributos básicos: percepción clara del escenario de competencia, flexibilidad para adaptarse a los cambios y favorecer la introducción de innovaciones y responsabilidad para asumir los riesgos que comporta la adopción de decisiones ante un futuro incierto.-

En esta línea de innovación en materia organizativa para la gestión del desarrollo local competitivo, encuentran un espacio de actuación de interesantes posibilidades las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). –

En el primer plano de actuación posible, la importancia deriva de la propia concepción organizativa y algunos rasgos significativos de la imagen

pública de este tipo de entidades, lo que las sitúa en bastante sintonía con los fundamentos de la estrategia de desarrollo local. Una ONG especialmente diseñada para el caso que se trate puede resultar más eficaz que la administración mercantil (incluso de propiedad pública), cuando de lo que se trata es de aglutinar y coordinar esfuerzos e intereses disgregados para llevar adelante una estrategia de desarrollo local de objetivos múltiples que integre eficazmente los valores de solidaridad y eficiencia a largo plazo. En especial, en aquellos casos en los que el objetivo prioritario se centra en atenuar los problemas del desarrollo desigual y eliminar las nuevas formas de pobreza y exclusión social.-

En lo que se refiere a las ONGs como encargadas de realizar acciones concretas a favor del desarrollo local, éstas encuentran su campo más propicio de actuación competitiva en dos tipos de situaciones. En aquellas áreas producto –mercado donde se producen asimetrías en la información e ineficiencias en el mercado y como medio de subsanar determinadas fallas e ineficiencias del sector público.-

En todo caso, está claro que para cumplir este nuevo papel especializado como agencias de desarrollo local competitivo, las ONGs creadas a tal fin necesitan ser gestionadas como organizaciones competitivas. Lo que implica que están llamadas a ser eficientes, además de eficaces, para asegurar su supervivencia competitiva a largo plazo. Aunque las ONGs son mucho más que unas simples empresas de servicios, para cumplir su papel estratégico en la estrategia del desarrollo local necesitan comportarse como tales desde el punto de vista de la gestión.-

Retornado a otros principios organizativos antes señalados de flexibilidad, actitud estratégica y liderazgo, se puede decir que son características básicas comunes de la organización de las empresas dinámicas, y por lo tanto trasladables al campo de la gestión del desarrollo territorial local en condiciones de competencia.-

De todas maneras, la experiencia indica que la incorporación de estos principios a cualquier organización debe ser realizada de manera cuidadosa y gradual. Tanto sea por los costos iniciales que supone, como por los peligros de involución que conlleva si no se obtienen claros resultados satisfactorios de inmediato.-

#### **F. LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

La problemática de la financiación afecta a las estrategias y políticas de desarrollo territorial en todos sus ámbitos y procesos. Los planes de creación y desarrollo de la capacidad empresarial y organizativa de las economías locales necesitan disponer de los recursos de financiación necesarios para ejecutar los proyectos públicos y privados que contribuyen a su fomento.-

La construcción de las infraestructuras que sirven de base a los procesos de cambio estructural, la realización de las iniciativas de carácter inmaterial dedicadas a proveer de información y de capacidad emprendedora a las economías locales, así como la movilización de la capacidad de organización local, necesitan financiación.-

A su vez, la creación y desarrollo de nuevas iniciativas empresariales locales sólo es posible mediante inversiones en infraestructura, equipamiento y factores de producción que han de ser debidamente financiados, de manera que los empresarios y los inversores puedan desarrollar sus planes de negocio.-

La dinamización de los recursos económicos endógenos y la captación de recursos externos impulsores, es una función de singular importancia que debe ser realizada, parcial o totalmente, por los agentes de desarrollo local.-

Pero, los canales tradicionales de financiación tales como los presupuestos del estado o los recursos del sistema financiero, son frecuentemente escasos, por lo que la financiación sigue siendo una asignatura pendiente de la estrategia y la política de desarrollo local.-

Por lo expuesto, el modelo de financiación de todo plan estratégico

de desarrollo territorial a escala local debe ser cuidadosamente estudiado y definido, a partir de un enfoque creativo y pro activo y contando en todo caso con el consenso de todos los agentes públicos y privados implicados en el mismo para su implementación.-

## **6. LA EXPERIENCIA DE LAVALLE, EN LA APLICACIÓN DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO.-**

En el corazón del desierto lavallino se emplaza el pueblo de Lagunas de Rosario, como testigo mudo de un pasado que vio florecer los cultivos a la vera de un paisaje lacunar.-

En la actualidad este pueblo debido a la desecación de las Lagunas, se presenta con una extrema aridez y un proceso de desertización creciente que viene soportando desde más de cinco décadas.-

Estas características perfilaron una comunidad con una dinámica de cambio distinta, con comportamientos y valores culturales que pertenecen a tiempos históricos, lo que determinó que sea considerado un bien patrimonial, con pleno derecho y obligación a ser protegido.-

En este marco de postergación, el Municipio de Lavalle se propuso trabajar con la comunidad a fin de preservar este patrimonio e impulsar el desarrollo de sus pobladores.-

Para ello, en un marco participativo se fijaron los objetivos y estrategias a fin de transformar una realidad.-

La idea fuerza fue la preservación y revalorización de la cultura tradicional, a fin de utilizar dicha riqueza incentivando las actividades turísticas.-

En base a esta consigna se comenzó un proceso que está en marcha y que se basó en un adecuado diagnóstico de situación elaborado conjuntamente entre los habitantes y los agentes municipales.-

En base a tal diagnóstico se propuso convertir a Las Lagunas del Rosario en un centro turístico religioso y ecológico.-

Para ello cuenta con la Capilla Histórica que data de la época de la conquista española y con un desierto que alberga una fauna y una flora autóctona digna de ser conocida.-

En la puesta en marcha del plan elaborado, en primer término se trabajó en el marco legal a través de la sanción de una ordenanza para la preservación de 336 has. delimitadas como "Área de Desarrollo".-

Se zonificó la misma, definiendo los usos determinados para cada zona, además se comenzó un proceso de rescate de las técnicas tradicionales de construcción en adobe y quincha, incorporando mejoras antisísmicas y antichagásicas.

Como praxis, se realizó el 1º y 2º "Cursos – Taller de Capacitación de Arquitectura en Barro", participando del mismo 35 lugareños a los que se sumaron numerosos especialistas y profesionales de las provincias de Tucumán, Santa Fé, Bs. As., Córdoba, San Juan, Catamarca y Mendoza, quienes vivenciaron en el desierto lagunero un inolvidable intercambio de experiencias de las que hoy datan, como testimonio vivo, un vestuario en quincha y en adobe y la futura Delegación Municipal de Lagunas del Rosario.-

A partir de Abril de 1998, se realizaron una serie de obras que cambió la fisonomía del lugar. Conjuntamente con la Dirección Nacional de Arquitectura se ejecutó:

- A- Restauración de la Capilla Ntra. Sra. del Rosario, del Camposanto, del Museo Regional de las Zonas Áridas y del Sector Parroquial.
- B- Construcción de la Oficina de Información Turística.
- C- Remodelación de la Plaza existente y equipamiento de los espacios abiertos: juegos infantiles, fogones, hornos, mesas y bancos rústicos con sombrillas en junquillo.

- D- Acueducto de agua potable, que une los distritos de San José y Lagunas.
- E- Instalación subterránea de energía monofilar.
- F- Reforestación de Algarrobos en distintos sectores.-

En las obras de referencia trabajaron en forma efectiva 13 Laguneros con el equipo técnico de la empresa constructora.-

Desde el Área Municipal de turismo se implementó:

- A- Un albergue y Comedor con capacidad para 32 personas, en viviendas restauradas a tal fin, del Ferrocarril General Belgrano, distante 3 Km. de la Capilla.
- B- Un Salón Comunitario edificado en adobe, con cabriadas y techo de rollizos y cañas.
- C- Rescate cultural, puesto por puesto, con el fin de recopilar y rescatar:
  - 1- canciones, dichos, comidas, costumbres, leyendas, folclore.
  - 2- Técnicas artesanales indígenas como armado de balsas en totora.
  - 3- Piezas de valor histórico donadas por Laguneros para integrar el patrimonio del Museo Regional de los Artesanos de la zona, que con gran creatividad y materiales autóctonos realizaron muebles y exhibidores en los que se expondrán las piezas existentes.

Desde la concepción y elaboración del proyecto global se consensuaron con los lugareños, en carácter de actores directos, todas las decisiones y obras a ejecutar, implementándose hasta la fecha una serie de Cursos-Taller para capacitación de los mismos en temas arqueológicos, históricos y turísticos, a fin de potenciar la comunidad "como un todo" y formarla para la recepción y atención del turista, como una alternativa complementaria de sus actividades tradicionales.-

Hoy el desafío está planteado, solo resta esperar los resultados del trabajo emprendido.-

AMBIENTE Y

MUNICIPIO

## **CAPÍTULO III**

### **AMBIENTE Y MUNICIPIO**

*"Cuando un árbol es talado, cae una estrella."*

*Antiguos Mayas*

#### **I. INTRODUCCIÓN**

La preservación de los recursos naturales junto con la creación de puestos de trabajo y la lucha contra la pobreza, son temas profundamente interrelacionados que constituyen problemas centrales para el siglo XXI. Sin un ordenamiento ambiental institucionalizado, que asegure la posibilidad de un desarrollo sustentable, entendiendo por tal aquel que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones venideras la vida futura en nuestro planeta se encuentra amenazada.-

El sistema económico, tal como está concebido actualmente, implica un deterioro permanente del ambiente y un uso excesivo de los recursos naturales, en especial de aquellos que el mercado deja fuera de su ámbito por no existir derechos de propiedad perfectamente asignados, ello impide asignar precio y dueños y lleva a una explotación irracional e ineficiente. Por otra parte la creciente innovación tecnológica tiende a expulsar trabajadores y reemplazarlos por máquinas.-

Así planteado parecería que existe una antinomia entre progreso y protección ambiental. El desafío del siglo XXI será, precisamente, diseñar un sistema que a la vez genere oportunidades de trabajo y asegure la continuidad de la vida sobre la tierra. Quizás las ideas tradicionales, del trabajo en relación de dependencia, desarrolladas a partir de la Revolución Industrial, deban modificarse y suplantarse por los micro emprendimientos o el autoempleo, así como será

necesario alentar mediante medidas fiscales el uso de métodos limpios de producción de bienes y protección ambiental.-

Frente a esta realidad es necesario reforzar las estructuras de poder local pues la experiencia indica que el éxito es mayor cuando las tareas se delegan en forma selectiva y de conformidad con el desempeño real.-

Acrescentar las responsabilidades de los gobiernos locales es una parte importante en éste proceso. Los municipios son la autoridad legal y práctica de aplicación y control de las normas ambientales, aún cuando dicha potestad sea compartida con otro nivel superior de gobierno.-

El ejercicio del poder público exige mirar al futuro a pesar de restricciones del presente e implementar un sistema creativo y con participación ciudadana en este proceso.-

Mediante la presente tarea de investigación se pretende mostrar el papel que el Estado en general y el Municipio en particular deben asumir en la protección del ambiente, tarea sin duda alguna corresponde a todos los habitantes del planeta, por lo que cualquier acción estatal deberá prever la participación efectiva de la población.-

## **II. DESARROLLO SUSTENTABLE**

Ha pasado la época en que el cowboy o el gaucho mataba una vaca para sacarle un bife, esos hombres vivían en un ambiente que tenía más recursos que necesidades.-

Hoy se sostiene que la economía de nuestra sociedad es la de una nave espacial, en la que todos los recursos son limitados, y en la que hay que disponer de alguna manera de los desechos para que no perturben.-

Se ha dicho que los problemas ambientales son una consecuencia de un sistema socioeconómico que funcionaba más o menos satisfactoriamente, el de la sociedad de consumo. Esta sociedad despilfarra los recursos naturales en

busca de mayor confort sin medir las consecuencias de ese derroche.-

La época actual puede caracterizarse como la del fundamentalismo del mercado. Se extraen de la naturaleza bienes a un ritmo superior a la capacidad de renovación, lo que origina un desequilibrio en el ecosistema. El consumismo, manifestación desviada del consumo, aparece como un fenómeno de la economía de mercado. Fenómeno que además imprime la impronta de la desigualdad, el 30% de la población mundial que habita en los países centrales se adueña del 70% de los recursos del planeta.-

Es irracional el modo en que la sociedad distribuye los recursos y los productos. Ciertos objetos como automóviles o las armas se proporcionan en gran cantidad mientras que necesidades elementales como vivienda, transporte y alimentos se sacrifican sistemáticamente. Muchos inventos, de cuya utilidad se nos trata de convencer, no sirven para nada. Se crean necesidades, y nos convencen que debemos satisfacerlas. La degradación del ambiente es una consecuencia de todo esto.-

La incontrolada voracidad de las exigencias del mercado va unida a la progresiva degradación de nuestro hábitat: aire, ríos, bosques, fauna son considerados objetos de contenido económico.-

No se puede discutir el derecho de las naciones en vías de desarrollo de poder alcanzar el progreso, pero debe tenerse en cuenta que el mismo debe conseguirse teniendo en consideración al ser humano y el ámbito donde se desenvuelve su vida.-

Se puede afirmar, entonces, que los problemas ambientales de hoy son una consecuencia del modelo de desarrollo adoptado por las grandes potencias económicas, que demostró ser depredatorio del entorno, socialmente perverso y políticamente injusto.-

Hoy en día no se puede pensar en el desarrollo sin buscar la armonía de los recursos naturales y la satisfacción de las necesidades humanas mediante

el incremento de la actividad económica, respetando y custodiando los ecosistemas existentes.-

En esta línea de ideas, es importante tener en cuenta el proceso histórico que ha tenido la configuración que hoy tiene el concepto de Desarrollo Sostenible.-

Así, el documento "Estrategia Mundial para la Conservación" (UICN, PNUMA, WWF, 1980), plantea el Desarrollo Sostenible destacando la interdependencia entre conservación y desarrollo. Establece que el mismo depende del cuidado de la tierra, dado que la humanidad hipotecará su futuro si no salvaguarda la fertilidad y productividad del planeta.-

En este sentido subraya tres objetivos fundamentales: mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales, preservación de la diversidad genética y utilización sostenida de las especies y los ecosistemas.-

Por su parte, el documento "Nuestro Futuro Común" " elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (World Comision on Environment and Development,) –bajo los auspicios de la O.N.U.- 1987), plantea el desarrollo sostenible como "la posibilidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades".-

En esta definición se destaca la fuerte vinculación del concepto a un propósito de equidad y compromiso intergeneracional.-

Este informe plantea la idea de que desarrollo sustentable no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambios por el cual la explotación de los recursos, la orientación de los procesos tecnológicos y la modificación de las instituciones concuerden tanto en las necesidades presentes como futuras.-

Con miras a la Conferencia de Río de 1992, se impulsó desde el PNUD la preparación de un documento que se denominó "Nuestra Propia Agenda".

En este documento se reflejan algunas de las posiciones y análisis que con relación al Desarrollo Sostenible se han dado en América Latina y el Caribe.-

Se plantea que el desarrollo sostenible es un "proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y las reformas institucionales se realicen en forma armónica, ampliándose el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas". A su vez, establece como propósito central el mejoramiento de la calidad de vida de la población.-

El documento denominado "Cuidar la Tierra. Estrategia para el Futuro de la Vida", elaborado por UICN, PNUMA, en 1991 plantea el desarrollo sostenible en el sentido de mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.-

En este contexto, la capacidad de carga corresponde a un criterio ecológico de doble significado. Primero, la capacidad de un hábitat o ecosistema para sostener a una población o una especie en particular. Segundo, la capacidad del medio para absorber la contaminación y desechos.-

Por su parte la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro 1992 emitió el documento denominado "Agenda 21", concebido como un programa de acción para el desarrollo sostenible.-

Este concepto se encuentra planteado en la Declaración de Río, otro documento resultante, en los siguiente principios: "Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo ambientales de las generaciones presentes y futuras", "Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.".-

De lo expuesto surge que el deber de proteger los recursos

naturales, es deber de todos los países del mundo. Entre los países desarrollados Alemania y Japón lideran el proceso en la búsqueda de soluciones, así se llevan a cabo proyectos de industrias ecológicas, se agregan en los costos de producción normal el incremento por la tecnología necesaria para la preservación del ambiente, se negocian los "derechos de contaminación" en las bolsas de comercio en donde se cotizan estos permisos que las empresas más limpias que no han agotado los permisos adquiridos venden a otras más contaminantes, de este modo siempre en el mercado va a existir la misma cantidad de permisos emitidos en función de estudios de tolerabilidad previamente desarrollados, la excepción impositiva, etc..-

En América Latina nos encontramos con dos problemas que deben ser superados para lograr el desarrollo sustentable, la deuda externa y la pobreza.-

Con respecto al primero, fue tal la cantidad de deuda acumulada por los países americanos en la década del '80 que llevó a la población a la peor de las crisis económicas sufridas. Los planes de ajuste motivaron desempleo, baja en los salarios, en el poder adquisitivo, en la producción, aumento de la pobreza. Todos estos factores impiden en cierta manera a los gobiernos llevar adelante políticas ambientalistas, se buscan soluciones desesperadas para palear los conflictos sociales a los que deben enfrentarse.-

La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en un informe denominado "Nuestra Propia Agenda" en 1990 ponía de manifiesto que para establecer seriamente relaciones entre desarrollo y medio ambiente en Latinoamérica, no se puede dejar de tener en cuenta la pobreza. Si bien no es posible afirmar que la pobreza sea la causa de degradación ambiental o viceversa, si se comprobó que hay interdependencia entre ellas.-

La población que vive en estado de miseria no guarda las elementales normas de higiene o salud, se comienza a formar un círculo vicioso

entre esas conductas y los efectos adversos que tienen en el ambiente.-

Será necesario instrumentar políticas por parte de todos los estados para sacar a la población de semejante estado, recuperándolas para el trabajo, la educación y la salud, para ello se deberá contar con la colaboración de los países desarrollados si realmente se quiere lograr un desarrollo sustentable que compatibilice la cuestión ambiental con la económico - social.-

Pero este proceso debe realizarse bajo una óptica participativa y es en este punto donde adquiere relevancia el rol del municipio, como gobierno local en el logro del desarrollo sostenible.-

### **III. AMBIENTE HUMANO**

#### **A) PRECISIONES TERMINOLÓGICAS**

Comenzar sabiendo de qué hablamos resulta además de útil para la comprensión del tema, una forma de popularizar los vocablos comprometidos en la cuestión, única manera posible de evitar que el saber de lo ambiental quede como un privilegio de algunos pocos.-

Con una breve referencia, sin pretender agotar los temas, se darán los significados de términos básicos que serán utilizados en el desarrollo del presente capítulo.-

Dado la estrecha relación existente entre el Ambiente y los Recursos Naturales, por ser éstos uno de sus componentes, se comenzará realizar una definición de los términos más generales para llegar por fin al que es objeto de análisis.-

**Environment** es la expresión usada en el derecho anglosajón, neologismo derivado del verbo francés "environner", que significa rodear o circundar; y el sustantivo environs que se traduce por alrededores.-

La expresión **medio ambiente humano** fue utilizada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972, con ella se quería poner énfasis en el destinatario final de ese ambiente, sin embargo, éste término cayó en desuso.-

El vocablo **medio** sugiere la idea de rodear, circundar, alojar, (el medio donde se vive). Medio es lo que nos rodea.-

**Ambiente** sugiere la idea de condicionar, (estar en ambiente, ambientado). Es todo aquello en lo cual nos movemos.-

**Medio ambiente**, aglutina los dos sustantivos, para perfilar -según algunos autores- mejor la idea, sin embargo parece excesivo, redundante o tautológico, ya que en esencia, ambos términos significan lo mismo. Es suficiente con hablar de Ambiente o entorno.-

El término ambiente humano, o entorno puede ser definido de una manera amplia como " el conjunto en un momento dado, de los agentes físicos, químicos y biológicos y de los factores sociales susceptibles de tener un efecto directo o indirecto, inmediato o a plazo, sobre los seres vivos y las actividades humanas".-

El Dr. Guillermo Cano<sup>1</sup>, lo llama "**entorno**", palabra ésta cuya etimología es la misma de la voz inglesa "**environment**", usada en la literatura oficial de las Naciones Unidas.-

El entorno de todo ser humano está integrado -al decir de Cano<sup>2</sup> por tres elementos: a) los bienes físicos de la naturaleza o los **recursos naturales**, b) las cosas creadas o inducidas por el hombre y c) el resto de los hombres.-

Rodríguez Arias, -citado por Mónica Esteban<sup>3</sup>- considera que el ambiente puede ser dividido en a) ambiente natural, b) ambiente cultural o

---

<sup>1</sup> Cano, Guillermo J. Derecho y Política Ambientales. Buenos Aires. 1978. Ediciones Depalma. Pág. 21.-

<sup>2</sup> Ibidem. Pág. 56.-

<sup>3</sup> Esteban, Mónica. Nuevas tendencias del derecho ambiental. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad del Comahue. Nº 2. Río Negro. 1994. Pág. 23.-

construido por el hombre, esto es edificios, fábricas, vías de comunicación, etc. y c) ambiente social, constituido por sistemas sociales, políticos y económicos. Los dos últimos constituirían el ambiente artificial como contrapuesto al natural. Esta es una postura amplia en la consideración de lo que es el ambiente, la que teniendo por ambiente inclusive el ambiente social nos lleva por ejemplo al absurdo de considerar todo el derecho como derecho ambiental .-

Martín Mateos<sup>4</sup> sostiene que al ambiente sólo lo integran elementos naturales, como son el aire, el agua, el suelo, la flora, fauna, etc.. Esta posición, al contrario de la anterior peca por demasiado restringida, dejando fuera todo lo que es obra del ser humano y su indudable influencia en el entorno.-

Es, entonces preferible la corriente doctrinaria que asume una posición intermedia como la del Dr. Guillermo Cano. Siguiéndolo en este tema se pueden definir varias clases de ambiente, según los elementos que lo compongan.-

El **ambiente natural** es el formado por los recursos de la naturaleza vivos o bióticos, tales como la flora, la fauna, el hombre, por recursos naturales inertes o abióticos que son: atmósfera, el agua, la tierra, el suelo, la energía primaria, los recursos escénicos y panorámicos, y por otros factores naturales, no producidos –pero a veces inducidos por errores humanos- como los terremotos, las erupciones volcánicas, las inundaciones, etc..-

Por su parte, los economistas definen al **recurso natural** como a los elementos de la naturaleza útiles al hombre.-

En general, se entiende por recursos naturales los bienes de la naturaleza, en cuanto no han sido transformados por el hombre y pueden resultarle útiles.-

A su vez los recursos naturales pueden ser subclasificados en renovables y no renovables, según existan o no en una cantidad fija ( stock). Los

---

<sup>4</sup> Martín Mateo, Ramón. Derecho Ambiental. De. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977. Pág. 64.-

no renovables se agotan al no ser reemplazados por procesos naturales ( como en el caso de los recursos mineros) o porque son reemplazados a un ritmo más lento que el impuesto por el consumo.-

Se considera que un recurso no renovable está económicamente agotado cuando el 80% de su oferta total estimada ha sido removida o utilizada.-

Algunos de los recursos naturales no renovables se pueden reciclar o reutilizar. Reciclar es la acción de recolectar, fundir y reprocesar un recurso de tal manera de hacer un nuevo producto (latitas de gaseosa) . Reutilizar es volver a utilizar un recurso una y otra vez en la misma forma ( botellas retornables).-

Un recurso potencialmente renovable es aquel que puede ser agotado en el corto plazo si se lo usa o contamina demasiado rápido, pero, en última instancia se reemplaza mediante un proceso natural (agua, suelo, algunas plantas y animales).-

Se llama **tasa de renovabilidad** o de reposición a la cantidad de recursos naturales renovables que se regeneran en un espacio determinado durante el transcurso de tiempo también determinado.-

El **ambiente inducido** es entonces, el que el hombre provoca usando recursos naturales, esta intervención del hombre puede ser benéfica o perjudicial. Ejemplos de este tipo de ambiente son la producción agrícola, pecuaria, la piscicultura, la silvicultura, los paisajes naturales creados por el hombre.

El **ambiente creado o cultural** es una categoría intermedia que se forma de elementos físicos o no, ellos son por ejemplo los asentamientos humanos o poblaciones. Las basuras, desechos, y desperdicios, de creación humana, constituyen una parte del ambiente cultural o creado y son problemas gravísimos.-

Podría incluirse además el **ambiente sensorial** creado por el hombre, encontrándose en él sensaciones tales como ruido, vibración, olor, el

paisaje arquitectónico y ciertos sabores, (como los del agua que tiene gusto a cloro).-

El entorno natural y el entorno creado como podemos apreciar se interrelacionan y como veremos oportunamente esa interdependencia constituye la base del derecho ambiental.-

## **B) ENUMERACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

Trazados de en el punto anterior los elementos del entorno, estamos en condiciones de establecer con detalle los denominados recursos naturales. A los efectos de precisar conceptualmente dichos recursos, utilizaremos la enunciación del programa de evaluación de los recursos naturales de la Argentina que fue desarrollado por el Consejo Federal de Inversiones. Se considera entonces recursos naturales a los siguientes:

1. El suelo, esto es la tierra útil al hombre,
2. Los yacimientos minerales sólidos, líquidos (petróleo) o gaseosos (hidrocarburos y vapores endógenos, aptos para producir energía).
3. Los recursos hidráulicos, esto es, el agua, en sus diversos estados físicos y condiciones de existencia: nubes, lluvia, nieve, agua superficial y subterránea;
4. Flora silvestre: terrestre (bosques, praderas) o acuática (algas);
5. Flora silvestre: terrestre (animales plumíferos o pelíferos), acuática (peces, moluscos, cetáceos), anfibia (quelonios) o aérea (aves guaneras);
6. Espacio aéreo, incluyendo el aire, el agua meteórica, las ondas hertzianas, la radiación solar y cósmica y los gases de utilidad industrial;
7. Recursos panorámicos o escénicos, esto es, los lugares cuya belleza sirve para recreación y promueven riqueza con turismo;

8. La energía, que puede ser hidráulica, eólica, mareomotriz, térmica, nuclear.-

Los caracteres específicos de los recursos naturales, a criterio de Pigretti, son la resistencia natural a su utilización y la interdependencia en que se hallan<sup>5</sup>.-

La resistencia natural a su utilización consiste en la necesidad de vencer o contener fuerzas naturales para el uso de los recursos. Como ejemplo de este carácter podemos señalar la complejidad que implica encarar la construcción de diques o embalses.-

El otro carácter atiende a la armonía y el equilibrio que existen entre las fuerzas de la naturaleza. El hombre debe observar dicha interdependencia a fin de mantener el equilibrio necesario o en su caso restablecerlo.-

El desequilibrio de los recursos naturales puede provenir de causas naturales – cataclismos naturales- , pero también y fundamentalmente de la actividad consciente del hombre.-

El hombre influye en su entorno, en forma negativa o positiva. La actividad consciente del ser humano siempre tendió a obtener beneficios de él. Mediante el cultivo, la caza, la pesca, desde épocas primitivas y con la industria, la minería , etc., en épocas más avanzadas, procura la satisfacción de sus necesidades. Pero a la par, la actividad del hombre implica también efectos nocivos, que aunque no voluntarios, degradan su entorno.-

Lo cierto es que como bien dice el Dr. Guillermo Cano<sup>6</sup> tan sólo a causa de su existencia el hombre degrada el entorno: desde que nace y hasta que muere (y por morir) la satisfacción de sus necesidades fisiológicas produce detritos, que motivos de salubridad fuerzan a eliminar de su contorno inmediato. Todo cuanto el hombre consume o produce deja basuras, que no son eliminadas,

---

<sup>5</sup> Pigretti, Eduardo A. . Derecho Ambiental. Ed. Depalma. Bs. As. 1993. Pág. 13.-

<sup>6</sup> Cano, Guillermo. Op. Cit. Pág. 16.-

sino incorporadas, ya sea en su forma original, en forma de residuos o gases provenientes de su quema, en el agua, el aire o la tierra misma.-

Será la ley la que deberá establecer los mecanismos necesarios para normalizar la situación de desequilibrio y evitar que el uso de los recursos provoque efectos nocivos.-

De la interdependencia de los recursos, surge como consecuencia la interdependencia en los usos de tales recursos. En el primer caso la legislación deberá tratar de preservar los recursos del desequilibrio que espontáneamente se produce, en el segundo regulará el uso de los mismos con el propósito de favorecer la multiplicidad de usos y disminuir la degradación de los mismos.-

### ***C) HECHOS DEGRADANTES DE LOS RECURSOS NATURALES***

A continuación y sin pretender agotar la enumeración, se desarrollarán brevemente las principales de las causas de deterioro y desequilibrio de los recursos naturales, advirtiendo que una causa puede afectar a más de un recurso.-

#### ***1. SUELO***

- ***CONTAMINACIÓN DEL SUELO:***

La contaminación del suelo ha aumentado considerablemente en las últimas tres décadas a causa del incremento de los desechos sólidos, líquidos y gaseosos emanados principalmente de la mayor producción industrial, sin perjuicio de la importancia creciente de los residuos domiciliarios.-

- ***DEGRADACIÓN DE SUELOS. DESERTIFICACIÓN.***

La desertificación puede ser considerada una forma de contaminación, dado que altera significativamente el ambiente.-

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) habla de desertificación como la degradación de tierras o empobrecimiento de la tierra resultante de la acción humana. Comporta una pérdida de productividad del suelo. La Agenda 21 la define como la degradación de los suelos de zonas áridas, semiáridas, y subhúmedas secas resultante de diversos factores, entre ellos las variaciones climáticas y las actividades humanas.-

La desertificación es un problema social, con una marcada dimensión política, al margen de la cuestión técnica que involucra. Las regiones áridas y semi áridas del planeta albergan a más de un tercio de la población mundial. Este fenómeno ocurre en todo el mundo a ritmo acelerado.-

En 1992, se calculaba que la desertificación afectaba a la sexta parte de la población mundial, al 70% de las tierras secas y a la cuarta parte de la superficie de las tierras del mundo. Entre las consecuencias que a largo plazo se pueden mencionar las migraciones multitudinarias, la desaparición de especies vegetales y animales, los cambios climáticos, etc..-

La toma de conciencia a nivel internacional respecto del problema arranca con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, -Estocolmo 1972-. En tal oportunidad se encargó al PNUMA, el estudio de los asuntos relacionados con la desertificación, y su implicancias ecológicas, sociales y económicas.-

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación - Nairobi 1977- se realiza un detallado análisis del problema, y se formula un Plan de Acción para Combatir la Desertificación. Las reuniones evaluatorias de resultados pusieron de manifiesto la insuficiencia de las medidas preventivas y correctivas de la lucha contra la desertificación llevada a cabo por los estados.-

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo -Río de Janeiro 1992-, puso de manifiesto las dimensiones sociales del

problema. La Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación (1994), en particular África, es el resultado del llamamiento efectuado en Río 1992.-

Entre las causas del fenómeno se apuntan el cultivo y el pastoreo excesivo, las prácticas de riego deficientes y la deforestación, combinadas con las variaciones climáticas .-

- **CULTIVOS INTENSIVOS:**

Los suelos son degradados por cierto tipo de cultivos, cuando no se practica un descanso rotativo que permita su reconstitución natural.-

- **EROSIÓN HIDRÁULICA Y EÓLICA.**

La erosión terrestre, causada por deficiencias en el manejo del suelo, la flora, las aguas y ciertas especies de la fauna, envuelve la degradación cuantitativa del entorno, a veces irreversible.-

La erosión, que puede ser hidráulica o eólica, puede ser agravada por la acción humana. La última deriva de la deforestación y la eliminación de pasturas producida en ciertas ocasiones por la cría de animales depredadores (cabras) o sobrepastura.-

- **SALINIZACIÓN DE SUELOS:**

Este fenómeno se produce debido al mal manejo de los suelos, a la falta de drenaje, por ejemplo, haciendo imposible la agricultura.-

- **ALTERACIONES TOPOGRÁFICAS:**

La superficie terrestre es en ocasiones alterada por extracción de tierra y arcillas para fábricas de ladrillos, ripieras, hundimiento de minas, etc..-

Esto suele producir cambios nocivos en el régimen de escurrimiento de las aguas pluviales.-

Temblores de tierra han sido inducidos por la acción humana, como por ejemplo con la perforación de un pozo muy profundo.-

La vibración producida por el tránsito de automotores por el tránsito

de automotores, está demoliendo lentamente el Coliseo Romano.-

## 2. YACIMIENTOS MINERALES

El Agotamiento de los yacimientos minerales, es un daño irreversible, pues los recursos minerales no son renovables, y solo tienen un paliativo parcial con el reuso o reciclaje de los desperdicios minerales.-

## 3. AGUA

El agua es uno de los elementos constitutivos de la naturaleza, indispensable para todos los procesos biológicos. Su falta o alteración deriva indefectiblemente en daños y cambios en los ecosistemas que dependen de ella.-

Relacionado con el agua, dado la interrelación del ambiente, debemos necesariamente referirnos a una amplia gama de hábitats interiores y costeros denominados Humedales.-

Los humedales son zonas en las que el agua es el principal factor que controla el medio y la vida vegetal y animal relacionada con él. Se dan en los lugares donde la capa friática se halla en o cerca de la superficie de la tierra o donde la tierra está cubierta de agua poco profunda.-

En la ciudad de Ramsar, situada en la costa meridional del Mar Caspio, en 1971 fue aprobado un tratado intergubernamental denominado: "Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves Acuáticas."-

Con el transcurso de los años, la Convención ha ampliado su alcance a fin de abarcar todos los aspectos de la conservación y el uso racional de los humedales, reconociendo que los mismos son ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la diversidad biológica y el bienestar de las

comunidades humanas. Vemos entonces que el alcance de la Convención de Ramsar comprende una amplia variedad de tipos de hábitat, inclusive ríos y lagos, lagunas costeras, manglares, turberas y hasta arrecifes de coral.-

El desequilibrio hídrico, que afecta un ecosistema, puede originarse por una alteración química del agua o por variaciones en su flujo.-

Entre los distintos problemas factibles del agua encontramos que pueden ser causados por la naturaleza (escasez o abundancia de precipitaciones, sequías periódicas, inundaciones) o por la acción degradante del hombre. A modo de ejemplo citaremos los siguientes:

- **CONTAMINACIÓN HÍDRICA:**

La contaminación del agua, tanto superficial como subterránea, puede ser biológica, química o térmica. Puede volverla inútil según el grado de degradación, para el consumo humano, el uso recreativo, el riego y aun para usos industriales.-

Las principales causas de la contaminación del medio acuático son: vuelco de aguas residuales provenientes de la industria o de los campos agrícolas, descarga de hidrocarburos provenientes de buques, embarcaciones u otro medio de transporte de los mismos.-

Acuíferos subterráneos impolutos suelen ser contaminados, cuando no se tiene la precaución de aislar napas contaminadas, especialmente las freáticas al atravesarlas en busca de aquellos.-

- **CONSUMO DE AGUA NO RECUPERABLE IN SITU:**

Es el caso de las aguas connatas y fósiles que al no integrar el ciclo hidrológico, una vez consumidas no son repuestas.-

- **DESPLAZAMIENTO DE RECURSOS HÍDRICOS METEÓRICOS:**

Esto sucede cuando las actividades cumplidas para obtener la modificación artificial del clima, no están bien programadas, ni son previstos los efectos negativos que pueden traer aparejadas.-

- **SALINIZACIÓN DE AGUAS:**

Puede ser provocada por errores de previsión al desviar pequeños causes, haciéndolos transitar por suelos salitrosos, o bien cuando las napas inferiores ( freáticas) ascienden a los estratos superiores, arrastrando sales que saturan el fluido.-

- **SEDIMENTACIÓN DE CURSOS DE AGUAS:**

El efecto secundario de la erosión hidráulica es el aumento de la sedimentación de sólidos arrastrados por los ríos, esto provoca la disminución de la sección de los canales de navegación, haciendo imposible o más oneroso su uso con dicho objeto, además de causar o agravar inundaciones.-

- **DETERIORO DE ACUÍFEROS:**

Los recursos de aguas subterráneas, tan valiosos en las zonas áridas, pueden ser deteriorados con acciones tales como el sobrebombeo en áreas vecinas al mar, permitiendo la intrusión de aguas marinas y la pérdida de potabilidad de aquellos acuíferos.-

- **INUNDACIONES:**

Las mismas pueden ser provocadas por precipitaciones muy abundantes durante períodos cortos, o por la desaparición de la cobertura vegetal que absorbe el agua y reduce el peligro de anegamiento del suelo o por proyectos hídricos mal diseñados o ejecutados.-

#### **4. FAUNA**

Las causas principales de la extinción de especies de la fauna, son la caza y la pesca incontrolada de ciertas especies animales como por ejemplo ballenas, vicuñas, etc.-

#### **5. FLORA:**

No obstante la renovabilidad de recursos de la flora, la tala indiscriminada de bosques, o de eliminación de pasturas naturales vuelve imposible su reproducción en los mismos lugares, produciendo una disminución cuantitativa del entorno (Extinción de especies de la flora) y generando a su vez el problema de la erosión.-

## 6. ATMÓSFERA

### • CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA:

De éste género es la contaminación del aire, que afecta a la salud humana y a la vida vegetal y animal.-

Consiste en la presencia, dentro del aire que forma la atmósfera, de diversos compuestos químicos, que si bien han existido como componentes naturales de él, sus concentraciones se han visto incrementadas por la acción antropogénica. Principalmente partículas en suspensión, a saber: bióxido de azufre, monóxido de carbono, hidrocarburos, óxidos de nitrógeno.-

Los fenómenos de contaminación atmosférica más generalizados y nocivos son:

a) Lluvias ácidas: Son la combinación de productos derivados del petróleo, carbón, leña, etc., que con el agua de la capa de las nubes producen ácidos, a estos se le suman otros ácidos derivados de la industria y se precipitan en forma de lluvia, nieve o niebla y se diseminan por los vientos.-

Proviene, entre otras causas de la emanación de gases del escape de los automotores, de los quemadores domiciliarios de basura, de las chimeneas de usinas y fábricas.-

b) Alteraciones térmicas de la tierra:

- Calentamiento global: La acumulación progresiva de partículas de ciertos gases en las capas superiores de la atmósfera, (especialmente de dióxido de carbono, óxido nitroso y metano), provenientes de la combustión de petróleo, gas, carbón

de piedra, leña y de emisiones industriales ( particularmente derivadas de aerosoles, refrigeración, y extinguidores de incendio) hace rebotar de vuelta a la Tierra los rayos solares, ya reflejados por esta, produciendo el "efecto invernadero", aumentando la temperatura media de la tierra en alrededor de 1,4 Fahrenheit en 20 años.-

Los efectos más graves de este calentamiento global estimado entre 1,5 y 4,5 Fahrenheit para el 2030, podrían ser el derretimiento de los hielos polares, glaciares, ascenso del nivel de los mares, inundaciones en zonas costeras y sequías por descompensación en otras zonas, lo que acarrearía un corrimiento de grandes zonas agroclimáticas a nivel mundial.-

- Enfriamiento global: Algunos técnicos dicen que el aumento de la superficie reflectante de la Tierra ( aquella en la que el suelo está cubierto por edificios, pavimentos, desiertos, etc.) produce una disminución de la temperatura terrestre, lo que sería igualmente catastrófico que el efecto anteriormente reseñado.-

- **DEFORESTACIÓN:**

Los bosques tienen importancia en el equilibrio ecológico, protegen los suelos de la erosión, contribuyen a moderar el clima y las inundaciones, representan el hábitat para millones de especies de animales y vegetales, proveen de madera, leña y alimentos.-

El fenómeno de la deforestación se da por la tala indiscriminada y el avance de la frontera agropecuaria, lo que trae como consecuencia una reducción de la fijación de anhídridos carbónicos del aire por las plantas.-

La devastación de la Selva Amazónica, considerada el principal abastecedor de oxígeno del planeta (1/5 del oxígeno del planeta, 14% del agua dulce y la tercera parte de la madera del mundo como producto de explotación fundamental de compañías transnacionales), es un claro ejemplo de este fenómeno.-

- **DISMINUCIÓN DE LA CAPA DE OZONO:**

La capa de ozono actúa como pantalla protectora que absorbe las radiaciones ultravioletas provenientes del sol.-

La disminución opera en razón de los gases, clorofluorcarbonados, que destruyen el ozono de la atmósfera. Los científicos afirman que la capa de ozono está desapareciendo más rápido de lo previsto.-

En la Antártida ya se comprobó la existencia de un agujero de ozono. También se registraron evidencias sobre la posibilidad de que exista otro en el hemisferio norte.-

Las consecuencias serían un incremento en el cáncer de piel, alteración del sistema inmunológico y efectos perjudiciales sobre algas y animales microscópicos.-

A fines de 1992, profesionales de 93 países han acordado eliminar el uso de elementos químicos que afectan el ozono. El Protocolo de Montreal prevé la reducción del nivel de producción de esos elementos en un 50% hasta el año 2000.-

#### **7. DETERIORO DE RECURSOS RECREATIVOS Y ESCÉNICOS:**

El hacinamiento humano en grandes urbes crea cada vez más, no como placer suntuario sino como necesidad fisiológica, la de disponer de recursos recreativos: parques, bosques, playas, etc. -

Los beneficios de esos recursos pueden ser también económicamente mensurables debido al aumento de la productividad humana.-

No obstante, a veces en uso de otra escala de valores, el hombre destruye la belleza panorámica natural o creada por él mismo.-

**D) PRINCIPALES CONSECUENCIAS SOBRE LA SALUD Y LA PRODUCTIVIDAD.**

<b>PROBLEMA</b>	<b>EFECTO SOBRE SALUD Y PRODUCTIVIDAD</b>
<b>AMBIENTAL</b>	
<b>Contaminación y escasez del agua.</b>	Riesgo de enfermedades y muerte para poblaciones afectadas. Agotamiento de acuíferos; alto costo agua potable; disminución de la pesca; limitación de la actividad económica.
<b>Contaminación del aire.</b>	Variados efectos nocivos sobre salud; restricción en uso de vehículos y actividades industriales; efectos de lluvia ácida en bosques y agua.
<b>Desechos sólidos peligrosos.</b>	Difusión de enfermedades infecciosas; atasco de drenajes; contaminación de recursos de agua.
<b>Degradación de suelos.</b>	Suelos agotados; mal nutrición campesinos pobres; pérdida de productividad; mayores sequías; sedimentación de embalses y canales.
<b>Deforestación.</b>	Inundaciones con muertes y enfermedades; pérdida potencial explotación forestal; reducción prevención erosión y estabilidad cuencas hidrológicas.
<b>Pérdida biodiversidad.</b>	Pérdida de nuevos medicamentos; reducción de adaptabilidad de ecosistemas; pérdida de recursos genéticos.
<b>Cambios atmosféricos.</b>	Riesgos derivados de desastres climáticos; cáncer y cataratas atribuibles al agotamiento decapa de ozono; elevación nivel del mar; perturbación de cadenas alimentarias marinas.

### **E) PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA.**

Los distintos problemas ambientales que afecta a Mendoza según los aportes del Informe Ambiental de la Provincia de Mendoza en 1997 pueden ser clasificados según sean originados por causas naturales o bien por el hombre.-

Entre los primeros encontramos los accidentes climáticos, avalanchas de origen glaciario, erupciones volcánicas y sismos.-

En la segunda categoría, es decir los problemas de origen antrópico, se encuentran por orden alfabético los siguientes:

- Actividades ladrilleras;
- Aluviones,
- Contaminación Atmosférica,
- Contaminación y degradación de los acuíferos,
- Deforestación,
- Desertificación,
- Eutrofización de los cuerpos de agua,
- Incendios,
- Limitaciones en la oferta del recurso hídrico,
- Migración hacia los centros urbanos,
- Polución de efluentes,
- Prácticas agrícolas no aconsejables,
- Procesamiento de minerales,
- Residuos sólidos domiciliarios e industriales,
- Salinización de suelos,
- Sobrepastoreo
- Urbanización en zonas agrícolas.-

Además de los problemas reseñados, podemos mencionar los que se suscitan en la zona petrolera de la Provincia, por derrames de crudo lo que provoca contaminación de aguas superficiales y subterráneas, además de daños en la flora y la fauna.-

Otro problema no menos importante es el que se presenta en el sur mendocino, ya que luego de su tratamiento en la Provincia de Córdoba, se envían tambores conteniendo residuos de la industria del uranio, para ser enterrados en Sierra Pintada. El Ministerio de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Mendoza detectó que dichos tambores emiten radiación y que según los datos

proporcionados por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), se están recibiendo más residuos que el material que es enviado a Córdoba.-

Se corre el riesgo de que los líquidos residuales puedan infiltrarse en las napas subterráneas, además la capa superficial que queda descubierta es tapada con un manto de plástico, que frecuentemente se rompe, librando componentes tóxicos.-

La CNEA afirma que se devuelve el material radiactivo en las mismas condiciones en que se extrajo, al pulverizarse todos estos elementos (roca, mineral) se hace más fácil su movilidad, siendo esparcidos por el viento, o yendo a contaminar las napas subterráneas de agua.-

La planta de concentración de Malargüe dejó de funcionar en 1986, sin embargo la CNEA no ha realizado ningún tratamiento y gestión final de los residuos acumulados, que están ubicados en una superficie que se extiende 8 hectáreas, con un espesor de 7 metros, totalizando un volumen de 520.000 m<sup>3</sup>, y una cantidad superior a las 700.000 toneladas.-

Los valores encontrados en cuanto al nivel de radiactividad, en los alrededores de las instalaciones de la CNEA, muy próximas a la Ciudad de Malargüe, es de 4 a 10 veces superior a los niveles de radiación natural (que se suman a esta y no la reemplazan). -

La zona de Malargüe se caracteriza por sus fuertes vientos, factor climático que aumenta los efectos nocivos, dispersando la radiactividad.-

Las consecuencias de la contaminación radiactiva en Malargüe son un incremento en los casos de leucemia, cáncer y afecciones crónicas en las vías respiratorias.-

En los puntos siguientes, se tratarán las alternativas de solución proyectadas o en ejecución para brindar solución alguno de estos problemas ambientales.-

## **IV. ESTADO, DERECHO Y AMBIENTE**

### **A. INTRODUCCIÓN**

De conformidad con la línea de pensamiento que venimos siguiendo, cuando hablamos de recursos naturales estamos haciendo referencia a un elemento del ambiente en general, razón por la cual al tratar el tema de la función del Estado y del derecho en la labor que le compete de proteger tales recursos, debemos necesariamente partir del análisis más general del derecho ambiental.-

Cuando nos referimos al Derecho Ambiental, estamos hablando no solo de una nueva rama de la Ciencia Jurídica, sino de un instrumento de la nueva política social informada por lineamientos filosóficos valorativos que discrepan fundamentalmente con principios rectores de la civilización humana.-

Los nuevos conceptos éticos necesarios para la supervivencia y bienestar humanos no deben seguir basándose en la noción bíblica de la superioridad del hombre sobre la naturaleza, ni en otras asociadas a esta y que han llegado a una desmedida propagación humana en muchos lugares del mundo.-

Un gobierno más racional de los asuntos humanos tendrá que ajustarse a las leyes eternas de la dinámica natural. Esto nos lleva eventualmente a un verdadero derecho natural. La futura política social y el derecho ambiental que de ella depende, necesitarán de la fundación de una filosofía moral basada en la actitud inteligente del hombre hacia la biosfera, sin la cual no puede sobrevivir ni menos aún prosperar económica y culturalmente.-

Las nuevas concepciones ambientalistas de la política y de el Derecho se encuentran en pugnan con el status quo. La ciencias que le son tributarias padecen del reduccionismo filosófico positivista, de la especialización en aislamiento que ha sido la base metodológica de la investigación durante este

siglo. La ecología ha sido orientada hacia lo micro y no hacia el nivel ecosistémico, como marco conceptual para la investigación y su aplicación social.-

La agricultura, la pesca, la nutrición, la planificación poblacional - asuntos estos relacionados con la sociedad considerada como ecosistema humano- han estado a cargo de organismos distintos o autónomos que no han sido conscientes de estar operando con variables que integran una unidad ni se han esforzado por coordinar sus actividades.-

Los problemas aparentemente separados de la contaminación del aire y del agua, de los desechos sólidos, del deterioro urbano, de la conservación de áreas silvestres, de estética ambiental, etc. aparecen mas fáciles de comprender y analizar, por ende de regular jurídicamente, no como fenómenos físicos ni como tareas administrativas separadas, sino como una unidad, un conjunto socio-ambiental.-

Este modelo metodológico de estudio y regulación de los problemas ambientales ha sido llamado por el Dr. Jaro Mayda,<sup>7</sup> "Ecogestión".-

Cuando la Ecogestión se convierte en un estado mental, la labor de los juristas y de los decisores públicos adquiere un poder efectivo que va mucho más allá de la redacción y aplicación de los textos legales.-

## **B. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE**

Carlos Massini Correas<sup>8</sup> refiere la existencia de dos corrientes en lo que respecta a la fundamentación de los derechos ambientales. Para una primera corriente los verdaderos sujetos de derecho en el ámbito ecológico serían los entes infrahumanos: animales, plantas, ríos, piedras, etc., estando los hombres en

---

<sup>7</sup> Mayda, Jaro en Cano, Guillermo. Op. Cit. Pag. 8.-

<sup>8</sup> Massini Correas, Carlos. La Reforma Constitucional Comentada. Instituto de Estudios de Derecho Administrativo. De. Depalma . 1995. Pág. 71 y ss.-

la posición de sujetos de deberes. Esta concepción ha sido objeto de fundadas críticas, por haber caído en el exceso de otorgar el carácter de sujetos de derechos a entes que no pueden ser asimilados a las personas, puesto que no cuentan con la racionalidad y la libertad que son los caracteres que distinguen la dignidad del hombre, estas corrientes, en definitiva degradan al hombre.-

Para otra corriente, el fundamento de los derechos ambientales está en las exigencias del bien común humano; el ambiente es el único ámbito posible de la vida humana, es el medio necesario para el desenvolvimiento de las potencialidades de la naturaleza humana, para la prosecución de los bienes humanos básicos. Es a esta corriente doctrinaria a la que adhiero y a mi criterio da el verdadero fundamento a la protección penal del ambiente.-

No se trata de un derecho humano básico, como el derecho a la vida o al conocimiento, pero es evidente que condiciona la efectividad de tales derechos.-

Siguiendo esta línea de pensamiento, podemos decir con el Dr. Jorge Sarmiento García<sup>9</sup>, que el Estado debe existir para la perfecta suficiencia de la vida humana, fin que no pueden alcanzar los hombres por sí solos o aisladamente, y ni siquiera las otras sociedades menores.-

El fin del Estado según el orden natural es el Bien Común Temporal. El Estado es una sociedad humana, por lo que en la propia naturaleza de los seres que lo componen donde debemos buscar los principios para la determinación de lo que entendemos por bien común temporal.-

El hombre es un animal racional, un compuesto de dos elementos esenciales: alma y cuerpo. Ambos componentes tienen sus exigencias naturales. Las del alma son la verdad para la inteligencia y el bien para la voluntad. Las del

---

<sup>9</sup> Jorge Sarmiento García. Temas de Introducción a las Instituciones de Derecho Público. I Parte. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas. Mendoza 1970.-

cuerpo son los bienes materiales que necesita para conservar y desarrollar su vida. -

El bien o fin del ser humano está dado por la satisfacción de sus exigencias corporales y espirituales; dicha felicidad, es buscada por el hombre, para alcanzarla necesita de la sociedad.-

Entonces, el hombre se congrega en sociedad no para el logro del bien de uno sólo, con exclusión de los demás, sino para el bien de todos y cada uno de los miembros, pues todos y cada uno de ellos necesita de ella para adquirir su fin. León XIII decía en la encíclica *Rerum Novarum* que la misión propia del Estado debe ser el bien común, y que contribuir al bien general sin distinciones, con todo el conjunto de leyes y providencias es deber de la política y el oficio propio de los que gobiernan.-

Concluimos de lo expresado precedentemente, que el fin del Estado es común, porque la acción del Estado no debe limitarse a procurar el bien de determinadas personas o clases sino el bien de todos sus habitantes.-

El fin del Estado, a su vez, es un bien porque implica la reunión de aquellas condiciones exteriores necesarias al conjunto de los ciudadanos para el desarrollo de sus cualidades y de sus oficios y deberes, es decir de su vida material, intelectual y espiritual.-

Por último, decimos que el fin del Estado es temporal, ello porque se circunscribe al orden de relaciones no espirituales, a la vida en el tiempo, el bien propiamente espiritual escapa a la intervención directa del Estado, que sólo se debe limitar a establecer el medio temporal favorable al perfeccionamiento espiritual de los ciudadanos, siendo este perfeccionamiento la obra voluntaria y libre de los individuos.-

El bien común, que es un concepto permanente, de acuerdo a los principios descriptos, resulta de diversas aplicaciones según las circunstancias. La determinación de cuáles sean las condiciones de la vida social necesarias al

conjunto de los ciudadanos para el desarrollo de sus cualidades y de sus oficios y deberes se resuelve conforme a la realidad histórica.-

Si aceptamos como exacto decir que todos respiramos el mismo aire y bebemos la misma agua, o por lo menos tenemos tal derecho, no resulta difícil vincular el tema que nos ocupa en este trabajo con el bien común.-

El ambiente nos afecta a todos, que esté contaminado o puro imprime, aunque no tomemos conciencia de ello, su impronta sobre todos. No hay bienes más comunes que la naturaleza, el aire , el agua, ...todos somos corresponsables de su preservación. La protección ambiental es una cuestión de estricta JUSTICIA para con NOSOTROS MISMOS y NUESTROS DESCENDIENTES, pues el medio es una herencia que toda generación debe administrar para la siguiente.-

Tradicionalmente los bienes de la naturaleza se consideraban abundantes, por lo cual no era necesario administrarlos ni preservarlos. Esta doctrina está superada. Hoy se tiene la certeza que los hombres tienen un derecho natural a un ambiente sano.-

Si como habíamos anticipado, la causa final del Estado es el bien común , y el ambiente es un bien común por excelencia, es dable concluir que la protección y preservación del ambiente es un fin esencial del Estado.-

Siguiendo este razonamiento, si aceptamos como deber de los gobernantes la profesión de una sana concepción del bien común, que implica todo un conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a los hombres su más completo desarrollo, es la autoridad política la responsable de, - garantizando el bien común- velar por el goce del derecho a un ambiente sano.-

Es justicia, entonces la implementación de una política ambiental definida, que permita la protección del entorno, en distintos niveles que van desde la prevención, pasando por la reparación y la represión de aquellas conductas depredatorias. Como más adelante se verá, la educación ambiental es

fundamental como instrumento en la prevención, la reparación de los daños ambientales se puede lograr entre otras maneras gravando a aquellas personas o instituciones que utilizan indiscriminadamente los recursos ambientales, finalmente el castigo de aquellas conductas definidas como degradantes vendrá a ser un complemento necesario para la preservación ambiental.-

### **C. BASES Y CONDICIONES GENERALES PARA LA EFECTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL**

La cuestión ambiental ha producido reacciones fundamentales en el campo ético. El principio Antropocéntrico del Derecho, se pone en tela de juicio al advertir que el desarrollo, en particular de la libertad de investigación científica y tecnológica y su aplicación concreta, superan los límites sostenibles de los equilibrios biológicos.-

La teoría del dominio responsable de la naturaleza, afirma que aunque el hombre domine sobre ella, tiene la responsabilidad de hacer un uso moderado de los recursos naturales. El principio antropocéntrico, va siendo reemplazada por el biocéntrico, que considera como valioso a la biosfera en su conjunto.-

Cambia entonces la relación hombre - naturaleza, ésta es un valor que el hombre debe respetar y preservar, se ha convertido en un bien económico, en un interés merecedor de tutela, frente al derecho que no puede serle indiferente.-

Entiende Libster<sup>10</sup>, que el valor central de esta rama del derecho es la Calidad de Vida, que comprende la relación del hombre con los bienes materiales para la satisfacción de sus necesidades concretas, las cuestiones

---

<sup>10</sup> Libster, Mauricio. Op. Cit. Pág. 107.-

relacionadas con la salud humana, en cuanto condiciones de vida apartadas de factores dañosos para su integridad física y aspectos relacionados con la condición espiritual del hombre, como los paisajes, las bellezas naturales y el patrimonio histórico y cultural.-

El concepto de calidad de vida encuadra, desde este punto de vista en una concepción de armonía y equilibrio entre lo material y lo espiritual.-

El progreso que ha vivido la humanidad le está haciendo pagar un alto precio, que dificulta la armonización entre lo material y lo espiritual. Las grandes revoluciones productivas y comerciales han generado grandes contradicciones. Se confunde frecuentemente "nivel de vida" con "calidad de vida". La satisfacción de las necesidades humanas, cada vez más sofisticadas, que elevan el nivel de vida, generan una agresión al ambiente, producido por el abuso de los recursos naturales, por respuestas climáticas desfavorables, contaminación, etc., que disminuyen la calidad de vida. A su vez mantienen a un mundo cada vez más desigual en cuanto al acceso al producto bruto mundial, con sus consecuencias de hambre, enfermedad y muerte para gran parte de la población.-

Desde esta perspectiva, resulta necesaria la intervención del derecho en la tutela de este valor (calidad de vida), en una función armonizadora entre el desarrollo y las condiciones vitales, naturales y culturales del hombre.-

Los ordenamientos jurídicos deben encontrar nuevas formas, principios y técnicas, los problemas del ambiente, bien común a todos, muchas veces no puede ser resuelto en el marco de la perspectiva de tutela individual. Necesariamente deben encontrar su solución dentro de la perspectiva colectiva.-

El problema del derecho ambiental es el de la efectividad, no es posible remitirse únicamente a las responsabilidades de los órganos estatales, es necesario reconocer y garantizar en el plano de los ordenamientos la intervención activa de todo ser humano en la defensa del ambiente.-

En el estado moderno toda ley debe tener por objeto ejecutar una política, entendida por tal la enunciación de los objetivos del Estado y de la colectividad que rige. La formalización de políticas debiera ser responsabilidad de los poderes legisladores. Es más trascendente definir por ejemplo la política ambiental, que crear un impuesto. Sin embargo, recién en la última década el Congreso ha comenzado a hacerse cargo de tal responsabilidad.-

Se mencionan como requisitos de efectividad de la legislación ambiental: a) la adopción legislativa de estándares de calidad ambiental o que deben reunir determinados bienes para no deteriorar aquella; b) la creación de una conciencia ambiental en los organismos públicos; c) el otorgamiento a las autoridades de aplicación de facultades y poderes suficientes para hacer cumplir efectivamente la legislación ambiental. Tales poderes incluyen la dotación adecuada de recursos materiales; d) coordinación de acción de los diversos organismos administrativos responsables; e) control judicial efectivo de la legislación ambiental y del modo de su aplicación. Este requisito hace a la necesidad de que también los jueces adquieran la conciencia ambiental; f) armonizar las normas que promueven y presiden el crecimiento de los núcleos urbanos y otros asentamientos sectoriales que componen el entorno, a cuyas expensas se produce aquel; g) la legislación ambiental debe ser integral, h) debe pasar de la etapa de protección pasiva del entorno a la activa de constituir uno mejor, i) debe ser coordinada con la que preside e impulsa el desarrollo económico y social; j) hay que conceder la debida graduación de importancia a cada factor degradante del entorno; k) hay que admitir y promover la participación directa y el interés ciudadano privado en la identificación de los problemas ambientales.-

La legislación por si sola no es apta para resolver los problemas ambientales, son necesarias otras acciones gubernamentales, tales como inversión en educación y tecnología.-

Es sabido que muchos son los intereses creados que actúan en contra. Por lo general las personas no se ocupan de las externalidades de sus acciones. Además, se requiere tomar en cuenta, por ejemplo, las cuestiones sociales que genera la protección ambiental. Así, vgr. cuando se exige a un empresario hacer gastos para purificar los efluentes de su fábrica, y argumenta no poder soportarlos, amenazando a sus obreros con la desocupación, se crea entonces un factor de presión negativo para la preservación del medio ambiente.-

#### **D. BASES Y CONDICIONES PARA LA PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS EN PARTICULAR**

Tanto en los capítulos anteriores cómo en el punto III. que desarrollamos, se observaba que la Provincia de Mendoza la Provincia de Mendoza en materia de problemas ambientales sufre los perjuicios de los desequilibrios territoriales.-

Un análisis exhaustivo de cada uno de ellos, excede los objetivos de este trabajo, por lo cual serán referenciados alguno de ellos, en especial los que afectan a los departamentos menos favorecidos.-

La gran concentración de población en la urbe es un fenómeno típico de los asentamientos de zonas áridas y semiáridas con recursos limitados de agua y suelo.-

En los últimos años, el crecimiento acelerado y las expectativas de desarrollo regional han impuesto la necesidad de desarrollar un nuevo modelo: mas equilibrado espacialmente y socialmente equitativo.-

En este marco conceptual analizaremos la problemática del suelo, de los recursos hídricos y de los faunísticos y florísticos, proponiendo alternativas de solución y presentando aquellas que se implementan en la actualidad.-

## 1. SUELO

Los recursos terrestres son la base de los sistemas de vida y proporcionan los suelos, la energía, el agua y la posibilidad de realizar todas las actividades humanas.-

En las zonas urbanas de rápido crecimiento el acceso a la tierra es cada vez más difícil a consecuencia de las demandas de la industria, la vivienda, el comercio, la agricultura, las estructuras de tenencia de la tierra y la necesidad de espacios abiertos. Además, el aumento de los costos de las tierras urbanas impide que los pobres tengan acceso a tierras aptas.-

En las zonas rurales, algunas prácticas insostenibles, como la explotación de tierras marginales y la invasión de bosques y zonas ecológicamente frágiles por intereses comerciales y poblaciones rurales que no poseen tierras producen el deterioro ambiental, así como una disminución del rendimiento de los colonos rurales empobrecidos.-

El objetivo del estado en este tema consiste en satisfacer las necesidades de tierras para el desarrollo de los asentamientos humanos mediante una planificación física y una utilización de la tierra ecológicamente racionales a fin de asegurar el acceso de todas las familias a la tierra y, según proceda, alentar la propiedad y la gestión comunal y colectiva de la tierra.-

En este punto es de meridiana importancia la elaboración de planes locales de ordenación de los recursos de tierras como guía para el desarrollo y la utilización de dichos recursos, para lo cual se deberá promulgar una legislación que oriente la ejecución de políticas públicas ecológicamente racionales de desarrollo urbano, utilización de tierras, vivienda y mejoramiento de la ordenación de la expansión urbana.-

En la actualidad la Legislatura de la Provincia de Mendoza está llevando a cabo el estudio y tratamiento de un proyecto de ley sobre ordenamiento territorial<sup>11</sup>.-

## **2. RECURSOS HÍDRICOS**

- **AGUA POTABLE**

Hay muchos parámetros relacionados con la disponibilidad de recursos hídricos, calidad del aire y existencia de una infraestructura ambiental para el saneamiento y la gestión de residuos que definen la capacidad de sostener el desarrollo urbano.-

A raíz de la densidad de los usuarios, la urbanización, si se administra debidamente, ofrece oportunidades extraordinarias para la creación de una infraestructura ambiental sostenible por medio de políticas de fijación de precios y programas de enseñanza adecuados, así como de mecanismos de acceso equitativos que sean racionales desde el punto de vista económico y ambiental.-

Sin embargo, la deficiencia o la falta de una infraestructura ambiental adecuada generan condiciones que tienden a empeorar debido a necesidades cada vez mayores que exceden la capacidad de los gobiernos locales de responder adecuadamente.-

Un enfoque integrado para el suministro de una infraestructura ecológicamente racional en los asentamientos humanos, en particular a los pobres de las zonas urbanas y rurales, es una inversión en el desarrollo sostenible que puede mejorar la calidad de la vida, aumentar la productividad, mejorar la salud y

---

<sup>11</sup> Ver comentario punto V.

reducir la carga de las inversiones en medicina terapéutica y mitigación de la pobreza.-

El objetivo estatal es asegurar el suministro de instalaciones adecuadas de infraestructura ambiental en todos los asentamientos. El logro de ese objetivo exigiría incorporar estrategias locales y programas para fortalecer la capacidad técnica, financiera y de recursos humanos necesaria para asegurar una mejor integración de la infraestructura y la planificación ecológica.

Atendiendo esas condiciones, se proponen las siguientes actividades:

- Evaluación de los aspectos ecológicos de la infraestructura de asentamientos humanos, establecer objetivos de sustentabilidad para la gestión de desechos y utilizar tecnología ecológicamente racional para proteger el medio ambiente, la salud humana y la calidad de la vida. Con la colaboración de organismos bilaterales y multilaterales se debería fortalecer la infraestructura de los asentamientos y los programas ecológicos destinados a promover un criterio integrado de asentamientos humanos en la planificación, el desarrollo, la conservación y gestión de la infraestructura ambiental (abastecimiento de agua, saneamiento, avenamiento, gestión de desechos sólidos). Deberían fortalecerse igualmente la coordinación entre dichos organismos y la colaboración de representantes internacionales y nacionales de las autoridades locales, el sector privado y los grupos comunitarios. En la medida de lo posible, las actividades de todos los organismos que participan en la creación de la infraestructura ambiental deberían reflejar un planteamiento de los asentamientos basado en los ecosistemas o las zonas urbanas e incluir entre la gama de las actividades de los programas la supervisión, la investigación aplicada, la creación de las estructuras necesarias, la transmisión de la tecnología apropiada y la cooperación técnica.

- Adopción por parte de los gobiernos locales de un criterio integrado para el suministro de agua, energía, saneamiento, avenamiento y gestión de los desechos sólidos, aplicado particularmente al mejoramiento de la infraestructura ambiental en asentamientos no planificados sobre la base de reglamentos y normas en los cuales se tengan presentes las condiciones de vida y los recursos de las comunidades a que han de servir.
- Adopción de los siguientes principios para la creación de una infraestructura ambiental:
  - Promover políticas que reduzcan al mínimo o eviten los daños ambientales.
  - Tomar decisiones estén precedidas de evaluaciones de los efectos en el medio ambiente y tengan en cuenta además los costos de toda consecuencia ecológica.
  - Promover el desarrollo de conformidad con las prácticas autóctonas y adoptar tecnologías apropiadas para las condiciones locales.
  - Promover políticas destinadas a recuperar el costo efectivo de los servicios de infraestructura, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de encontrar planteamientos convenientes (inclusive subsidios) para ofrecer servicios básicos a todos los hogares.
  - Buscar soluciones conjuntas a los problemas ecológicos que afecten a varias localidades.
  - Coordinar medios científicos y tecnológicos comprendidos en los programas existentes, para lo cual habría que proceder a:
  - Acelerar las investigaciones en la esfera de políticas integradas de los programas y proyectos de infraestructura ambiental, basados

en un análisis de los beneficios en función de los costos y en los efectos generales en el medio ambiente.

- Promover métodos para evaluar "la demanda efectiva", utilizando la información ambiental y sobre el desarrollo como criterio para la selección de tecnologías.
- Desarrollar los recursos humanos y aumentar la capacidad de gestión local.
- Empezar programas de capacitación y de participación popular con el objeto de:
  - Aumentar la percepción del público de los medios, los enfoques y los beneficios del suministro de instalaciones de infraestructura ambiental, especialmente entre los grupos minoritarios, las mujeres, los grupos de bajos ingresos y los pobres.
  - Preparar un núcleo de profesionales con conocimientos técnicos de la planificación de servicios integrados de infraestructura y la conservación de sistemas de utilización eficiente de recursos, ecológicamente racionales y socialmente aceptables.
  - Fortalecer la capacidad institucional de las autoridades y los administradores locales para la prestación integrada de servicios adecuados de infraestructura en asociación con las comunidades locales y el sector privado.

Adoptar instrumentos jurídicos y de reglamentación apropiados, incluidos arreglos de subsidios mutuos, para brindar los beneficios de una infraestructura ambiental suficiente y económicamente accesible a los grupos desfavorecidos de la población, especialmente a los pobres.-

- **AGUA PARA RIEGO AGRÍCOLA**

En el Capítulo I, señalábamos que varios de los departamentos rurales y urbano – rurales de la provincia, se veían notablemente perjudicados a causa de la progresiva escasez de agua, derivada fundamentalmente de el aglutinamiento poblacional en el área metropolitana.-

En este orden de ideas el Gobierno de Mendoza ha proyectado la realización de cinco grandes proyectos que tienden a brindar solución a los problemas hídricos. Ellos son el Emprendimiento Múltiple de Potrerillos, el Trasvase del Río Grande, el Canal Marginal del Atuel, el sanamiento del Canal Pescara y la presa de atenuación Aluvional de Chacras de Coria.-

Los tres primeros revisten importancia para varios de los Departamentos rurales y urbano – rurales de la provincia, así Potrerillos permitirá, según lo proyectado, un aprovechamiento integral del Río Mendoza, a través de un dominio del sistema de toma y distribución del agua de ese cauce y utilizarla en forma óptima para beneficio del oasis norte provincial.-

Más allá de las especificaciones técnicas de la obra, que exceden los objetivos de este trabajo, cabe resaltar que su realización beneficiará puntualmente a los productores de los Departamentos noreste y este de la provincia.-

El Trasvase del Río Grande, es una obra que significa aprovechar por primera vez el recursos hídrico que le corresponde a la Provincia de Mendoza sobre aquel río. Con ella se verán beneficiados los Departamentos de Malargüe, General Alvear y San Rafael.-

Si bien el Río Grande es interjurisdiccional, según un convenio entre las provincias de esa cuenca, a Mendoza le corresponde tomar unos 34 metros

cúbicos por segundo de ese cauce. Eso será posible a partir del trasvase de este recurso hídrico al Río Atuel para irrigar alrededor de 80.000 hectáreas nuevas en tres departamentos.-

Esto implica un desarrollo de tipo integral, porque no solamente está destinado a mejorar la producción agrícola sino al aprovechamiento energético.-

Por su parte el Canal Marginal del Atuel, permitirá disminuir la salinidad de sus aguas y con ello la calidad de riego recompondrán la actividad productiva de los Departamentos de San Rafael y General Alvear.-

### 3. RECURSOS FAUNÍSTICOS Y FLORÍSTICOS

El uso irracional de la vegetación para leña, carbón y madera, el sobrepastoreo, la caza indiscriminadas y otros hechos degradantes, han provocado en la Provincia procesos de desertificación casi irreversibles, además de amenazar la existencia de especies de la flora y fauna autóctona.-

Entre las medidas tendientes a dar solución a este problema se encuentra la de incentivar investigación biológica, a fin de obtener un inventario de las especies mendocinas, sus áreas de dispersión y la variabilidad dentro de cada una de ellas y su relación con el medio.

Esto ayudará a tomar medidas más acertadas en la utilización racional de los recursos.-

Además, se deben realizar controles sobre la explotación y comercialización de los recursos biológicos. Esta tarea es desempeñada por la Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Mendoza. Este organismo, trabaja conjuntamente con los municipios, destacándose el caso de Malargüe, en el control de las actividades sobre los recursos.-

Finalmente, una solución importante es la creación de Reservas Naturales, que conserven el patrimonio biológico provincial.-

Las Areas Naturales Protegidas, son ciertos sectores específicos de la provincia, que por sus características de suelo y clima, albergan una determinada flora y fauna.-

Estos sectores han sido declarados por ley provincial como lugares en los que seña de proteger y preservar las especies florísticas y faunísticas.-

Mendoza posee en la actualidad diez Areas Naturales Protegidas, que suman 737.513 hectáreas, lo que representa el 4.95% de la superficie total de la provincia.-

La administración de dichas áreas, está a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables, salvo la Reserva de Biósfera de Ñacuñán, que es administrada por el Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Aridas.-

Estas áreas se clasifican según los diferentes objetivos y criterios de conservación. Se distinguen así distintas categorías, de las que a continuación mencionaremos sólo algunas:

**RESERVA NATURAL ESTRICTA:**

Esta categoría comprende áreas significativas por la excepcionalidad de sus ecosistemas, de sus comunidades naturales, o de sus especies de flora y fauna.-

Estas áreas suelen contener ecosistemas frágiles y de especial importancia por los recursos genéticos que albergan.-

Su función es servir de objeto de estudio con fines científicos y educativos.-

En ellas se prohíbe la introducción de especies exóticas, la caza, pesca y recolección de flora, los asentamientos humanos y el uso económico de los recursos. Solo es posible acceder a ellas con autorización.-

Ejemplos de esta categoría son la Reserva Faunística Laguna de Llanquanelo, la Reserva Provincial la Payunia, ambas en el Departamento de

Malargüe y la Reserva de Biósfera de Ñacuñan en Santa Rosa.-

#### **PARQUE NATURAL O PROVINCIAL:**

Esta categoría comprende áreas no afectadas por la actividad humana que gozan de representatividad biogeográfica y/o contienen ecosistemas acuáticos o terrestres, especies de flora y fauna, elementos geomorfológicos, paisajes naturales de belleza o interés excepcionales, cuya protección es necesaria para fines científicos educativos y recreativos.-

En estas áreas se prohíbe la introducción de especies exóticas, la caza, pesca y recolección de flora, los asentamientos humanos y el uso económico de los recursos. Solo es posible acceder a ellas con autorización.-

En esta categoría se encuentran comprendidos el Parque Provincial Aconcagua y el Parque Provincial Volcán Tupungato.-

#### **MONUMENTO NATURAL**

Estas áreas contienen hábitats, especies o animales o vegetales, sitios naturales únicos, formaciones geológicas, yacimientos arqueológicos, etc., cuya singularidad hace necesario ponerlos a resguardo de la intervención humana, garantizando su protección, evitando fines turísticos y educativos a perpetuidad.-

Se prohíbe la realización de toda actividad humana y rige un sistema de acceso controlado al público.-

La Reserva Faunística Laguna de Llanquanelo, la Reserva Natural Caverna de las Brujas, ambas en Malargüe y la Reserva florística y faunística Telteca , en Lavalle, representan este tipo de área.-

#### **RESERVA DE USO MÚLTIPLE**

Se trata de áreas con cierto grado de transformación en su condición natural, donde se privilegia la convivencia armónica entre las actividades naturales

con sus recursos silvestres.-

Se trata en general de zonas apropiadas para la producción ganadera, forestal, de fauna de valor comercial.-

En ellas se procura una explotación sostenida de los productos de la flora y la fauna. Además se planifica la distribución del suelo priorizando una mayor extensión para la flora y fauna autóctona y una menor para las introducidas y demás actividades humanas.-

El Área de Reserva Paisajística Natural y Cultural Protegida de Uso Controlado Manzano Histórico, en el Departamento de Tunuyán, es un ejemplo de esta categoría.-

#### **RESERVAS HÍDRICAS NATURALES**

Se trata de aquellas áreas que con cuentas de captación o reservorios hídricos ubicados en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo, o también aquellas cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas a fin de mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción del agua.-

En ellas se prohíbe cualquier acción humana que altere o degrade el ecosistema y el curso hídrico.-

Además, no se permiten las actividades económicas, ni los asentamientos urbanos, que perjudican dicho reservorio.-

En el Departamento de San Carlos encontramos como ejemplo de esta categoría al Área Natural Protegida Laguna del Diamante.-

#### **E. COMPETENCIA AMBIENTAL**

Teniendo en cuenta los ámbitos geográficos físicos y políticos los problemas individuales entre vecinos, son previstos y reglados en nuestro país por el Código Civil.-

Los problemas que se extienden ámbitos edilicios, por las ordenanzas municipales o de policía y las autoridades de tales índole.-

Las que exceden de un municipio (intermunicipales), por las leyes y autoridades Provinciales, a menos que se trate de áreas metropolitanas que cubren más de una Provincia o jurisdicción política, donde la legislación tiene que provenir de un convenio multijurisdiccional.-

Finalmente, el ámbito internacional comprende los problemas relativos a los problemas que afectan recursos naturales que pertenecen a la humanidad entera, como la alta mar, su lecho y su contenido biológico y mineral, las capas superiores de la atmósfera, la estratosfera y el espacio ultraterrestre y ciertas especies migratorias de la fauna; los que afectan a recursos naturales compartidos por dos o más países, como las cuencas internacionales, hídricas, petroleras o gasíferas, y por último los creados por hechos producidos en ámbitos o sobre recursos puramente nacionales, pero que tienen repercusión extralímites, por ejemplo la contaminación de un río nacional que puede dañar la alta mar.-

Es decir, que desde el punto de vista del ámbito físico de aplicación el Derecho Ambiental puede clasificarse en Internacional y Nacional, esta última categoría admite asimismo subclasificaciones, especialmente en el caso de aquellos países, como el nuestro, que han adoptado como forma de gobierno la de una federación.-

El derecho ambiental nacional, comprende: a) el derecho ambiental federal (jurisdicción del gobierno central); b) derecho ambiental Provincial; c) derecho ambiental interprovincial (ríos, atmósfera, etc.); d) derecho ambiental municipal y e) derecho ambiental intermunicipal.-

## **V. DERECHO POSITIVO.**

### **1) EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.**

Siguiendo a Guillermo Cano<sup>12</sup> respecto de la evolución de las normas ambientales se identifican cuatro etapas, la primera o de protección primaria, tuvo por función defender y proteger estándares específicos de calidad de la vida humana contra riesgos específicos del ambiente. Se orienta en función de los riesgos . En una etapa posterior, la legislación se orienta en función de los usos. Está dada por la dominación de los recursos, a través de la distribución o asignación de recursos naturales para usos determinados, incluyendo la prevención de conflictos entre usuarios. La tercer etapa es la de conservación de los recursos, a través de su manejo comprensivo y racional para mantener una disponibilidad de ellos. Esta legislación es orientada en función de los recursos y no de los usos. Finalmente están las normas orientadas al entorno como conjunto global, al control ecológico, tomando en cuenta los ecosistemas. Son normas de control ecológico o protección ambiental, orientada en función del ecosistema del que el recurso natural forma parte. Estas últimas son las normas ambientales en sentido estricto. Estas etapas en la evolución normativa, aunque sucesivas, no se excluyen unas de otras.-

La actividad -tanto gubernamental como privada- protectora del entorno fue históricamente encarada verticalmente a base de sectores, en función de problemas ambientales aislados se organizó separadamente la lucha contra la contaminación atmosférica, contra la erosión, contra la contaminación hídrica, etc., sin percibirse que todos estos sectores integran un conjunto.-

---

<sup>12</sup> Cano Guillermo, Op, Cit. Pág. 96 y ss.

Originariamente las leyes atendían solamente a las relaciones hombre-hombre previendo y resolviendo conflictos entre ellos (derecho civil, mercantil, etc.), ocupándose sólo incidentalmente de las cosas de la naturaleza.. Luego comenzaron a aparecer leyes que regían las relaciones hombre-gobierno, cuando la administración pública creció y adquirió complejidad (derecho constitucional y administrativo). Después las leyes se ocuparon de las relaciones hombre-cosas normando el uso y conservación de los recursos naturales y otros bienes. Finalmente previeron las relaciones gobierno-cosas con reglas de política sobre los recursos naturales y otras dirigidas al ámbito interno de la administración pública. Este proceso, ha sido seguido también por la legislación argentina.-

## **2) LEGISLACIÓN VIGENTE**

La Argentina se ha incorporado al fenómeno de la toma de conciencia ambiental desde su participación en las reuniones internacionales sobre ambiente.-

No obstante, decíamos que la normativa particular, sancionada frente a problemas específicos , que directa o indirectamente afectan a un grupo determinado o a una parte amplia de la comunidad, datan de muchos años antes. Estas normas van desde la regulación de residuos domiciliarios o fabriles dictadas en ejercicio del poder de policía de las municipalidades , sin olvidar el mismo Código Penal vigente desde 1921, que dedica un capítulo a la tutela de la salud pública.-

También decíamos que existe un panorama anárquico en materia de normas ambientales, emanadas de los municipios, las Provincias y la nación, en muchos casos yuxtapuestas debido a la superposición de jurisdicciones. El desorden normativo atenta contra la efectiva aplicación de las normas vigentes,

por lo que es conveniente definiciones de políticas globales y un marco legal a nivel nacional al que adhieran las Provincias, y a través de éstas los municipios.-

**A) NORMAS INTERNACIONALES.**

Apenas a mediados del presente siglo, los nuevos y formidables desarrollos tecnológicos, la aceleración del crecimiento económico, la brusca explosión demográfica, y la acumulación cuantitativa de los factores nocivos, comenzaron a hacer que los hechos deteriorantes del entorno surtieran los efectos allende las fronteras nacionales e influyesen en otros países, o en bienes que son patrimonio de toda la humanidad.-

No es posible creer que un eficaz logro de los objetivos de una mejor condición humana, se puede conseguir sin el concurso de todos los integrantes del planeta. Es ingenuo pensar que la deforestación de la selva amazónica sólo afecta a ésta, y no advertir que está cambiando el clima y el equilibrio de toda la tierra.-

La realidad física y natural indica la interdependencia que existe entre todos los habitantes del planeta, y los efectos inmediatos y diferidos que todo gran parte del planeta termina finalmente recibiendo, como un efecto de causas generadas en sitios aparentemente lejanos. Aún siguen produciendo efectos las bombas atómicas que los aliados lanzaron en Hiroshima y Nagasaki. Más reciente es el caso del escape radiactivo de Chernobyl, que afecta la exportación de los productos de los países del Este Europeo, sin contar los efectos dañosos sobre la salud de la población humana de la región y de las áreas circundantes.-

Las perspectivas del deterioro ambiental comenzaron a volverse tan graves que, se advirtió la trascendencia política del problema, y que esta es tal que justificó llevarlo a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta convocó a la Conferencia Estocolmo en Junio de 1972, que tuvo la virtud de llevar a la

consideración horizontal del conjunto de problemas, mostró que éste forma un todo en el que todos los factores, incluido el hombre, interaccionan e interdependen.-

La realidad normativa internacional se manifiesta a través de Tratados Internacionales, algunos nacidos en el trabajo de la Organización de las Naciones Unidas, otros multilaterales o transfronterizos.-

En materia de contaminación transfronteriza, la doctrina Harmon, es la primera que se conoce, surge hacia fines del siglo pasado en ocasión de un conflicto planteado entre Estados Unidos y México, a raíz del desvío de las aguas del Río Grande efectuado por los norteamericanos en perjuicio de los agricultores mexicanos. Esta doctrina, hoy insostenible, afirmó el derecho al uso irrestricto de los recursos naturales por parte de un Estado dentro de sus límites jurisdiccionales.-

En 1949 la Corte Internacional de Justicia de La Haya sostuvo que ningún Estado puede usar su territorio para cometer actos contrarios a los derechos de otro Estado. Cambia sustancialmente la postura internacional con respecto al uso de los recursos naturales. Esta postura fue invariablemente sostenida por la C.I.J. de La Haya que resolvió en este sentido el caso de los ensayos nucleares de Francia en el Pacífico (1973), y más recientemente (1986) en el caso de las aguas del Río Rin, contaminadas por parte de Alemania, en detrimento de Holanda.-

Entre las reuniones y tratados internacionales relacionados con la materia ambiental se destacan: el Convenio de Viena sobre responsabilidad por daños nucleares (1963) aprobado por la Ley Nacional 17.048, , La Convención sobre los Humedales, aprobada en Ramsar, Iran en 1971, la ya mencionada Conferencia de Estocolmo de 1972el Convenio relativo a la Responsabilidad Civil en la esfera de Transporte Marítimo de Materiales Nucleares (1973), el Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de los desechos

peligrosos y su eliminación de 1989, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro de 1992, y el Tratado de Argentina y Chile sobre Medio Ambiente de 1992 (Ley 24.051).-

Lo más sobresaliente en los últimos años está representado por la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, consensuada en la Eco '92, celebrada en Río de Janeiro a principios de Junio de 1992, la cual con sus 27 principios condensa todos los conceptos técnicos, jurídicos y filosóficos sobre la cuestión ambiental existentes.-

## ***B) NORMAS DE DERECHO INTERNO.***

En base al sistema de gobierno adoptado por nuestra Constitución Nacional, tanto la Nación, como las Provincias y Municipios tienen facultades que les son propias en algunos casos y concurrentes en otros. Las facultades que las Provincias han delegado en la Nación están expresamente detalladas en la Constitución en su artículo 121 que expresa: " Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución en el gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".-

### ***1. CONSTITUCIÓN NACIONAL.***

Nuestra Constitución Nacional, anterior a la reforma, no hacía referencia explícita a este tema, porque en el momento histórico de su sanción la cuestión ambiental no era un tema preocupante.-

En el Artículo 14 bis - incorporado en 1955-, figuran preceptos que pueden ser interpretados como ambientalistas. Así, el acceso a una vivienda digna, condiciones dignas de trabajo, jornada limitada, son principios que hacen

a la calidad de vida. Otra norma que podría interpretarse relacionada con el tema es el viejo el art. 67 inc. 16 por el que se le otorga al Congreso la potestad de legislar sobre todo lo que haga al progreso, adelanto y bienestar.-

Es posible concluir que no obstante no tener antes de la reforma consagración expresa, los derechos ambientales encontraban tutela en diversas normas de la Constitución Nacional, y de manera implícita en el Artículo 33, como uno de los derechos no enumerados.-

Actualmente sí existen normas ambientales en Nuestra Constitución Nacional, incorporadas por la reforma de 1994.-

Con la reforma se incorporó dentro del Segundo Capítulo de la Primera Parte, bajo el título "Nuevos Derechos y Garantías" en el artículo 41 normas relativas al ambiente.-

El Artículo 41 expresa: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.".-

El artículo transcrito introduce el derecho humano al ambiente. En las actuales condiciones del ecosistema, el ambiente sano se ha transformado en una exigencia del bien común humano, y por tanto, en bien jurídico que corresponde en justicia a todos los seres humanos.-

Establece la obligación de recomponer el daño ambiental producido, ésta obligación no puede circunscribirse al principio del art. 1083 del Código Civil sino que se relaciona con la naturaleza propia del daño ambiental, generalmente irreparable en especie. La internalización de las externalidades permite integrar el

factor ambiental al cálculo económico, determinando el costo de los usos ambientales y fijando quién y cómo debe pagarlo. Esto es posible de ser traducido en reglas sobre responsabilidad objetiva y en derecho tributario.-

La norma del artículo 41 C.N. no habla de desarrollo sustentable y duradero sino de utilización racional de recursos y preservación del patrimonio cultural y natural. -

Los dos primeros párrafos del artículo en análisis constituyen un verdadero programa de acción legislativa, imparte directivas concretas que deben plasmarse en las distintas ramas del derecho, confluyendo toda esta tarea en el objetivo de garantizar el goce a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y con una actividad productiva responsable.-

Determina la necesidad de que el Congreso de la Nación dicte normas tendientes a unificar la política ambiental en todo el país dando presupuestos mínimos de condiciones ambientales posibles, dejándoles a las Provincias la facultad de complementarlos a través de sus regulaciones particulares ( las cuales podrán aumentar los niveles mínimos establecidos por la Nación y nunca bajarlos, dicha política tendrá que ver con la política económica y la necesidad de no atraer ciertas industrias a la Provincia).-

Entre las responsabilidades que le caben a la Nación, se encuentra la de proveer, en la medida de lo posible a la unificación legislativa, en cuya génesis esté presente la solución de problemas técnicos con criterios similares, algunos de ellos serían el establecimiento de pautas para definir la calidad de aguas, el modo de medir el impacto ambiental que causan las distintas actividades humanas, etc..-

El mandato constitucional, crea al Congreso de la Nación la responsabilidad de sancionar una ley general de protección de los recursos naturales y del ambiente. En su proceso de elaboración, se debe tomar en cuenta las normas vigentes en las distintas Provincias sobre la materia, será de suma

importancia el trabajo de comisiones técnicas, integradas por especialistas que representen a todas las Provincias. Asimismo, se requerirá un profundo estudio de las variables en juego en esta materia, donde se ven contrapuestos intereses vitales de la población, presente y futura, con los intereses económicos de grupos de productores que son factores progreso y desarrollo humano. Es muy importante la ratificación de las Provincias, y la adaptación de sus normas a aquella general para que logre real efectividad. Ojalá se llegue a buen puerto en este monumental desafío que la Carta Magna ha impuesto a nuestros legisladores nacionales.-

También se prohíbe el ingreso al país de residuos peligrosos y radiactivos e impone al Estado y a todos los habitantes el deber de preservar el ambiente.-

A su vez el artículo 43 que expresa:" Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo,...en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, ...así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley la que determinar los requisitos y forma de su organización...", otorgando legitimación activa para presentarse por vía de la acción de amparo a cualquier habitante , al defensor del pueblo y a las organizaciones intermedias.-

En su Artículo 124 al permitir la creación de regiones conformadas por distintas Provincias con fines de desarrollo económico y social, reconociendo además el dominio originario de las Provincias de sus recursos naturales existentes en su territorio, confirma un anhelado principio federalista. Esto último, entre otras cosas posibilita realizar convenios interjurisdiccionales con el objetivo de preservar el ambiente. El problema ambiental no reconoce ni respeta límites políticos, nacionales o Provinciales, los efectos de un desastre ambiental se

sienten en diversos lugares, de ahí la importancia de la formación de convenios para buscar un consenso en cuanto a su tratamiento.-

## 2. **NORMAS NACIONALES.**

La década del '70 la Argentina comienza a incorporar una vocación específicamente ambientalista en su legislación.-

Se señalan como síntomas de lo expresado la Creación de una Comisión de Estudio de las Condiciones que deberán reunir los detergentes en uso ( Decreto 947/68); la aprobación de diversos convenios entre el Gobierno Nacional y distintos organismos especializados con la finalidad de realizar estudio sobre contaminación; la realización de diversos Congresos y Simposios culminando con la Primera Reunión Nacional de Ambiente Humano, declarada de interés nacional, que se realizó en Buenos Aires en 1975 y la designación de una delegación oficial para representar al país ante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.-

Existen antecedentes de normas ambientalistas en la Ley 19.587, sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, que contiene un capítulo titulado " Contaminación Ambiental" .-

La Ley de Lealtad Comercial (22.802/83), si bien no es de naturaleza estrictamente ambientalista, persigue este objetivo regulando la comercialización por medio de normas de información que debe contener el envase par el conocimiento cabal del consumidor, en cuanto a cantidad, calidad, procedencia y características del producto.-

Actualmente se dispone en nuestro país de una serie de normas destinados a regular aspectos del entorno, que forman parte de un intento de diseñar una política al respecto y que servirán de base para la que se termine por implementar de un modo orgánico.-

#### **ATMÓSFERA.**

Su regulación se encuentra en la Ley 20.284/73 –contaminación del aire -, no está reglamentada a nivel federal.-

En Capital Federal, Córdoba , Mendoza, Misiones y Santa Fe existe reglamentación.-

#### **RECURSOS HÍDRICOS.**

Regulados por la Ley 13.577, modificada por la Ley 23.324, y los decretos 674/89 y 776/92.-

Las leyes y el decreto 674/89 otorgan a O.S.N. el poder de policía, transferido por el decreto 776/92 a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.-

La Ley 20.481, contenía normas para evitar la contaminación del agua por hidrocarburos fue derogada por la Ley 22.190/80 que establece un régimen de prevención y vigilancia de la contaminación de aguas, originada en elementos provenientes de buques y artefactos navales. La Ley 21.353 ratificó el Convenio Internacional de Preservación de la Contaminación de Aguas de Mar por Hidrocarburos.-

Mediante la Ley 23.919 se aprobó la Convención sobre los Humedales en el año 1991, que entró en vigencia en setiembre de 1992, luego de depositado el instrumento de ratificación.-

Así se inició la participación de nuestro país en la Convención, con la inclusión de tres Sitios en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, los Parques Nacionales Río Pilcomayo, (Formosa) y Laguna Blanca (Neuquén) y el Monumento Natural Laguna de los Pozuelos (Jujuy).-

Dado el carácter federal de nuestra organización, la designación de humedales que se encuentran en territorio provincial para la Lista de Humedales

de Importancia Internacional, debe proponerse por solicitud de los gobiernos provinciales. En este sentido, y en base a las fichas técnicas elaboradas por las provincias respectivas, en el año 1995 se incluyeron en la lista de Humedales de Importancia Internacional los siguientes sitios: Reserva Atlántica Tierra del Fuego y la Reserva Provincial Laguna Llanquanelo en Malargüe, Mendoza.-

En Mendoza, se ha realizado un inventario de los humedales existentes en la provincia, contando con un total de 16 sitios, además de Llanquanelo, los que se espera sean declarados de importancia internacional por la Convención.-

La mayor parte de dichos sitios se encuentran localizados en los departamentos de Lavalle y Malargüe, dos de los identificados como menos desarrollados de la Provincia<sup>13</sup>.-

#### **SUELO.**

Regulado por la Ley 22.428, suspendida por la Ley de Emergencia Económica, establecía créditos del Instituto Forestal Nacional para la conservación de suelos.-

#### **FAUNA.**

Su normativa se halla en la Ley 24.421/81, de protección de la fauna silvestre. Es una de las primeras leyes de carácter manifiestamente ambientalista que apunta a la protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional del recurso faunístico. Declara de interés público a la Fauna Silvestre. Esta Ley reprime penalmente algunas figuras típicas que serán oportunamente tratadas. Es importante destacar que al tratar la legitimación procesal dispone que todos los habitantes de la Nación tienen el deber de

---

<sup>13</sup> Ver anexo.

proteger la fauna silvestre, conforme a los reglamentos que para su conservación y manejo dicten las autoridades de aplicación -

Se adhirieron Córdoba y Mendoza, sin delegar el poder de aplicación.-

El poder de policía en el ámbito nacional lo tienen la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la Secretaría de Transporte y la Administración Nacional de Aduanas.-

#### **ÁREAS PROTEGIDAS.**

La Ley 22.351 subordina la Administración de Parques Nacionales a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.-

Residuos Peligrosos.

En una nueva etapa ecológica y ambientalista se dictó la Ley 24.051. Considera peligroso a todo residuo que directa o indirectamente dañe la salud humana o contamine el ambiente. Abarca la generación, transporte, manipulación, tratamiento y disposición final de ellos en territorio federal o de una Provincia a otra. Dispone la creación de un registro de generadores y operadores de residuos.-

En su artículo 1º define su ámbito de aplicación, el mismo dice: La generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una Provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la Provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en

todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas.”-

Dedica un capítulo al régimen penal, que será analizado en el Capítulo IV de este trabajo, cuyos tipos son materia de la Justicia Federal, siendo la Secretaría de Estado de Medio Ambiente en la órbita administrativa, su órgano de aplicación.-

### ***IMPACTO AMBIENTAL***

La Ley 23.879 regula las consecuencias ambientales de las represas hidráulicas. También examina los requisitos ecológicos para otorgamiento de créditos del Banco Mundial y de otras instituciones; dispone normas para exportación a los Estados Unidos y Europa.-

### ***3. NORMAS PROVINCIALES:***

#### ***1.- CONSTITUCIONES PROVINCIALES.***

Los temas ambientales son materia de contenido de las Constituciones de las Provincias que recientemente han modificado sus Cartas Fundamentales, por lo que han cobrado el máximo rango legal, como expresión cabal de la importancia que ya se les asigna en nuestro país.-

Es el caso de las Constituciones de Córdoba, San Luis, San Juan, Salta, Jujuy, La Rioja, Río Negro entre otras.-

En general expresan que los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo. Esto significa el reconocimiento de un derecho humano a un ambiente saludable y de un deber en cuanto a su conservación. Incluyen en su

concepto de ambiente los paisajes y los valores culturales de interés histórico y artístico.-

A su vez imponen al Estado el deber de promover el mejoramiento progresivo y acelerado de la calidad de vida de todos los habitantes.-

El concepto de calidad de vida, implica consagrar, con rango constitucional lo que es la meta filosófica final de la tutela ambiental.-

A modo de ejemplo se transcriben a continuación las normas contenidas en las Constituciones de San Luis y Córdoba respecto de este tema.-

- *CONSTITUCIÓN DE SAN LUIS (1987):*

#### Medio ambiente y calidad de vida

Artículo 47: "Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y, el deber de conservarlo. Corresponde al Estado Provincial prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados. Crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Toda persona por acción de amparo puede pedir la cesación de las causas de la violación de esos derechos. El estado debe promover la mejora progresiva de la calidad de vida de todos los habitantes de la Provincia".

- *CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA (1987):*

Artículo 9: "El Estado Provincial promueve las condiciones para hacer real y efectiva la plena Participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones".

Artículo 11: "El Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales".

Artículo 66: "Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones.

Para ello dicta normas que aseguren:

La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos.

La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente.

Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio.

La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos".

Artículo 110: "Corresponde a la Legislatura ....Inc. 19. "Dictar normas generales sobre la preservación del recurso suelo urbano, referidas al ordenamiento territorial, y protectoras del medio ambiente y del equilibrio ecológico...."

## 2.- **NORMAS PROVINCIALES. MENDOZA:**

La preservación del ambiente en la Provincia de Mendoza, es el resultado de un largo proceso cultural que se encuentra a lo largo de toda la historia Provincial. La cultura mendocina es la cultura ambiental del oasis, concebida en la necesidad de conocer el medio para poder administrarlo, preservarlo y desarrollarlo. Los 220 mm. anuales de lluvia, exige un ahorro del recurso hídrico que se obtiene de la nieve acumulada en la Cordillera de Los Andes. Mendoza cuenta con aproximadamente 360.000 has. sistematizadas para riego agrícola, superficie que no alcanza al 3 % del total de la Provincia.-

De los cinco ríos principales que surcan el territorio Provincial ninguno supera los 50 m<sup>3</sup>/seg. del módulo anual. A partir de ellos se han formado oasis irrigados - Norte, Central y Sur- en los que se desarrolla la totalidad de la actividad productiva de la Provincia. En el oasis norte se concentra el 70% de la población. Esto nos presenta un panorama de relaciones humanas de escala urbana y cuasi urbana no distinguiéndose una franca transición entre áreas rurales y metropolitanas.-

Este cuadro permite comprender el hecho de contar desde el siglo pasado con acciones dirigidas al manejo de los recursos naturales. La Ley General de Aguas de 1884, fue la primera en su género en el país, la creación del Parque General San Martín en 1896, constituye otro ejemplo de la cultura del árbol implantada en el siglo pasado y que hoy caracteriza a Mendoza por su particular estilo de vida.-

El Ordenamiento Constitucional Provincial -a diferencia de otros más recientes- no contiene disposiciones referidas a la regulación y ordenamiento en materia ambiental puesto que a la sanción de la Carta Magna vigente (1916) la problemática ambiental no se había planteado.-

El paso al Derecho Ambiental Mendocino tiene lugar a partir de la creación en 1989 del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda. Es entonces cuando el Estado mendocino asume en su derecho positivo la responsabilidad de preservar el ambiente en forma global y sistemática.-

La base de la legislación actual reside en las normas que sobre protección de los distintos recursos naturales se fueron sancionando. A continuación se detallará haciendo una breve mención a las normas legales más significativas vigentes en la Provincia de Mendoza.-

El recurso hídrico merece una especial regulación en nuestra Provincia. En 1884 se sanciona la Ley General de Aguas, en 1916 recibe el tema consagración constitucional, imponiéndose al Departamento General de Irrigación como responsable de todos los asuntos concernientes a la irrigación de la Provincia (Art. 188 Const. Mza.). A éste órgano constitucional extrapoderes se debe gran parte del desarrollo productivo. La legislación hídrica se integra hoy con normas de aguas subterráneas, legislación sobre usos especiales, agua potable, industrial, etc..-

Con respecto al recurso aire, la reglamentación de la Ley 5100 (Dec.2404/89) marca el comienzo hacia una nueva concepción ambiental totalizadora.-

Mediante la Ley Provincial Nro. 5.487, en 1989, se crea el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, respondiendo esencialmente a dos causas, la reforma administrativa del Estado, y la asunción de la preservación del ambiente como objetivo político del Estado.-

La Ley 5961<sup>14</sup>, de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del ambiente, tiene por objeto la preservación del ambiente en todo el territorio de la Provincia de Mendoza, a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. Sus normas son de orden Público (Art. 1).-

---

<sup>14</sup> Ver anexo.

La Ley 6.021 prevé la elaboración de un Atlas Ecológico del territorio de la Provincia de Mendoza, conteniendo una clasificación de suelos, climas, agronómica e hídrica.-

La Ley 5.970, de residuos urbanos prevé la erradicación de todos los basurales a cielo abierto y los micro basurales en terrenos baldíos por parte de los municipios de Mendoza. Se les impone a los mismos la obligación de instrumentar un régimen integral de tratamiento de residuos urbanos, dando los lineamientos generales para el cumplimiento de tal cargo.-

Mediante la Ley 5.917 la Provincia de Mendoza adhiere a la Ley Nacional 24.051 que establece normas generales para la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.-

La Ley 5665 regula el uso, fabricación, formulación, fraccionamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, exhibición, publicidad y prescripción de los productos, sustancias o dispositivos destinados directa o indirectamente al uso agrícola, sean de origen natural o de síntesis, nacionales o importados, como asimismo el uso y la eliminación de desechos y la aplicación de nuevas tecnologías menos contaminantes.-

A continuación reseñare la legislación vigente en la Provincia posterior a la creación del referido Ministerio con relación a los recursos naturales, en sus diferentes manifestaciones:

#### **RECURSOS NATURALES:**

##### **1. RIQUEZA FORESTAL:**

Con relación a los recursos naturales, la legislación mendocina cuenta con la Ley 2.088, por la que adhiere a la Ley Nacional 13.273, de defensa de la riqueza forestal, por la misma se prevé la aplicación de multas en caso de contravenciones forestales, previendo un proceso sumario para su aplicación. Se crea la Administración Provincial de Bosques como órgano de aplicación de la Ley

y de administración del Fondo Provincial de Bosques. Se prevé asimismo un plan de forestación.-

Mediante el Decreto 2.987/65 se dispone un régimen de exenciones impositivas a los terrenos que posean bosques artificiales y/o naturales con carácter inequívoco de explotación económica racional.-

El Decreto 2606/84 declara una restricción controlada referente a la tala de salicáceas.-

El Decreto Ley 21.695 prevé el Crédito Forestal para las obras de forestación o reforestación que se efectúen en el país.-

La Ley Provincial 2.376 reglamenta todo lo relativo al arbolado público, entendiéndose por tal al existente en calles, caminos, plazas, parques, jardines y demás lugares o sitios públicos y al que existe plantado en los márgenes de los ríos, arroyos y canales artificiales o naturales del dominio público al servicio de la irrigación, sin perjuicio de lo que en esta Ley se establece respecto a la explotación del arbolado plantado en los canales de riego. Dichos árboles no podrán ser cortados, erradicados ni podados sin autorización.-

La Ley 1079, Orgánica de Municipalidades, modificada por la Ley 5721, en su art. 78 dice: " Las Municipalidades no podrán sin autorización del Poder Ejecutivo de la Provincia, disponer de la corta de árboles de los caminos, calles o plazas públicas, pudiendo sólo atender a su cuidado y conservación.-

La Ley 4609, declara Bosque Protector a todo el monte espontáneo que vegete en la Provincia de Mendoza, tanto en terrenos del dominio público como el dominio privado.-

Para esta Ley Bosque Permanente es todo arbolado que vegete en el territorio de la Provincia en parques, plazas, paseos, bosques, caminos, canales de riego, y terrenos del dominio público de la Provincia de Mendoza. Impone, en caso de que a raíz de la construcción de obras públicas o la prestación de servicios públicos se deban erradicar los forestales definidos precedentemente, la

repartición o empresa que realice la obra o servicio deberá plantar a su cargo igual cantidad de plantas, previa autorización de la Dirección de Bosques y Parques Provinciales.-

La Ley 5.733 ( 25/08/91) encarga al Poder Ejecutivo la realización de un inventario forestal de la Provincia de Mendoza.-

A través de la Ley 5.753 (02/10/91) se ordena al Poder Ejecutivo Provincial comenzar un plan de reforestación Provincial.-

## 2. ATMÓSFERA:

La Ley 5.491 del 12/11/92, prohíbe en todo el territorio de la Provincia la fabricación de cualquier producto que contenga como gas propelente alguna de las sustancias enumeradas en el anexo "A" del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, ratificado por Ley Nacional 23.778. También se prohíbe su almacenamiento y/o comercialización de aquellos que se fabriquen en otras partes del país o sean de origen extranjero. Establece que la enumeración de sustancias prohibidas tiene el carácter meramente enunciativo, pudiendo la autoridad de aplicación ampliar la lista de sustancias que a su juicio sean nocivas para la salud y el medio ambiente.-

La Ley Nacional 24.040 incluye bajo la denominación sustancias controladas los compuestos químicos incluidos en el anexo A del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono.-

Mediante la Ley 5.100 (28/05/86), la Provincia de Mendoza adhiere a la Ley Nacional 20.284. Por la misma se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a reglamentar la aplicación de la Ley Nacional, estableciendo niveles máximos de emisión de los distintos tipos de fuentes fijas y disponiendo los plazos que se otorgarán a los responsables de éstas para adecuar la emisión de contaminantes a niveles inferiores a los máximos que se fijen. También establecerá un Plan de Prevención de situaciones críticas de contaminación atmosférica. La aplicación de

ésta Ley estará a cargo de las Municipalidades de la Provincia. El Decreto 2404/89, reglamenta ésta ley.-

La Ley 5.711 (13/06/91), establece la difusión de los niveles de contaminación ambiental existentes en el micro centro, como en cualquier zona donde se consideren tóxicos o peligrosos los niveles de concentración o emanación, incluidos los niveles de líquido y sólidos en las aguas.-

### **3. FLORA Y FAUNA:**

La República Argentina aprueba la Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, firmada en Washington el 03 de Marzo de 1973, mediante el Decreto Ley 22.344/80.-

En lo concerniente a la conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre el Decreto - Ley 4.602/81 establece la adhesión al régimen de la Ley Nacional 22.421 que rige sobre el ejercicio de los derechos sobre los animales silvestres que pueblan la propiedad pública o privada, sus despojos o productos, la que fue reglamentada mediante el decreto Provincial N° 1.998/82.-

La pesca ha sido reglamentada mediante el Decreto Ley 4.428/80. A los efectos de aplicación de la misma se considera materia de pesca a toda la fauna y flora acuáticas que viven permanentemente en el agua y transitoriamente fuera de ella durante el reflujo, en aguas y riberas de la Provincia. Pesca es todo acto de apropiación y/o aprehensión por cualquier sistema o medio de la materia de pesca.-

Establece la exigencia de permisos anuales de pesca como requisito para dedicarse a la pesca deportiva.-

### **4. MINAS:**

Por medio del Decreto 1990/90, se crea el "Comité para la investigación de los efectos nocivos del Amianto en la Salud Humana". Los objetivos del Comité son recopilar, sistematizar y analizar información, solicitar asesoramiento especializado, dictaminar y proponer al Poder Ejecutivo Provincial un plan de acción tendiente a erradicar el uso del fibrocemento.-

En lo referente a la Contaminación Nuclear la Ley 5.330 (07/09/88), ratifica el convenio celebrado entre la Provincia de Mendoza y la Comisión Nacional de Energía Atómica. cuyo objeto fue la aplicación del Decreto Ley 22.477/56, ratificado por la Ley 14.467, sobre minerales nucleares. En esta normativa se prevé la reglamentación de la explotación y exploración de minas nucleares, la participación de la Provincia en dichas actividades, la protección ecológica y el fomento de la investigación.-

#### 5. SUELO:

La Provincia de Mendoza adhiere a la Ley Nacional 22.428 (16/03/81) mediante Decreto Ley 4.597/81. El Decreto 155/82 lo reglamenta previendo la elaboración de un Mapa de Suelos de la Provincia. Los objetivos de esta normativa son la propiciación de la formación de técnicos especializados en la conservación de suelos, el auspicio de la investigación, y la creación de una conciencia colectiva conservacionista de suelo y otros recursos naturales en todos los niveles de la comunidad mediante una acción educativa constante en los medios formales y no formales de educación.-

Mediante Decreto N° 3.525/88 se crea la Coordinación General de Tierras no Irrigadas de Mendoza, con responsabilidad en el planeamiento y coordinación de acciones de las distintas reparticiones que tratan sectorialmente la problemática, para el logro del mejoramiento en el aprovechamiento del recurso, el establecimiento de las bases jurídicas para delimitar, registrar, adjudicar, vender usar, ceder y /o rescatar las tierras fiscales en la Provincia.-

## **6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO.**

En este tema las leyes 3.776 , 85.804 de ordenamiento edilicio, 4.886 de delimitación de la zona oeste y la 5.761 de zona de reserva ambiental urbana tienden al ordenamiento de las zonas altamente pobladas permitiendo de este modo un uso racional del espacio y condiciones ambientales aptas para la vida de la población.-

## **7. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:**

La Ley 6.054 tiene por objeto el establecimiento de las normas que regirán las Áreas Naturales Provinciales y sus ambientes silvestres. Entre sus finalidades encontramos las de conservar y promover lo más representativo y valioso del patrimonio natural de la Provincia en forma compatible con las necesidades de las fuentes productivas, la producción agraria, la explotación industrial y los requerimientos turísticos conforme a las pautas de desarrollo sustentable, instituir el funcionamiento organizado de un sistema de áreas naturales Provinciales, establecer regímenes de conservación de dichos ambientes y sus recursos para contribuir al desarrollo social, económico y espiritual de la vida humana con ellos relacionada, promover la investigación científica y asegurar la diversidad genética. Se declara de interés público la conservación de las Áreas Naturales Protegidas, ya que las mismas constituyen un patrimonio natural de fundamental valor cultural e importancia socioeconómica.-

El Decreto 209/90 declaró la adhesión a la Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Naturales Protegidas.-

El Decreto Ley 4.902 declara de utilidad pública y sujeta a expropiación una fracción de terreno destinada a la creación de la Reserva Natural Divisadero Largo. La Ley 5.544 hace lo mismo con destino a la creación de la Reserva Natural de Caverna de Las Brujas. El Parque Provincial Volcán Tupungato fue constituido mediante Ley 5.026. La Reserva Forestal Ñacuñán fue

declarada tal por la Ley 2.821. La Reserva Fáunica Laguna de Llanquanelo surge merced al Decreto Ley 9/80. El Decreto Ley 3.917/82 declara Reserva Total ( fauna, flora, material arqueológico, escénica) a los predios fiscales que se ubican en el Departamento de Malargüe - Zona El Payén. La Ley 5.061 declara Reserva Faunística y Florística a los predios que se ubican en el Departamento de Lavalle, Zona Telteca o Teñcteca en el Distrito de San José. El Parque Provincial Aconcagua fue constituido mediante Decreto Ley 4.807/83, asimismo su zonificación fue aprobada por Ley 5.463. El Decreto 2.291/91 declara Zona Intangible al denominado monumento natural Puente de Inca y su zona de influencia. Por medio del Decreto Ley 4.751/83 se regula el entorno del Embalse El Carrizal y el espejo de agua en cuanto a su uso recreativo, turístico, deportivo y comercial.-

Siendo patrimonio de la Provincia de Mendoza, todos los recursos renovables y no renovables la Ley 5.978 contempla las Cavidades naturales de la tierra en el ámbito de su aplicación. Queda sujeto a expropiación , previa declaración como monumento o reserva natural, todo terreno que contenga cavidades naturales de interés.-

#### **4. *NORMAS MUNICIPALES.***

En la Provincia de Mendoza la falta de una norma constitucional contemple la protección del ambiente acarrea algunas dificultades relativas a la determinación de las autoridades competentes en materia de legislación y administración de los recursos naturales y el ambiente.-

La competencia jurídico ambiental según nuestro sistema federal de gobierno, estaría en manos de los tres poderes públicos con base territorial, - Nación, Provincias y Municipios- , que serían las autoridades naturales y locales en la materia dentro de sus respectivos ámbitos.-

La competencia normal u ordinaria es la Provincial, siendo la Nacional de excepción. A las municipalidades les corresponden en general la administración de los asuntos comunales, es decir aquellos que sólo conciernen a esa colectividad.-

En Mendoza, las potestades municipales están determinadas en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades. El ambiente se encuentra estrechamente vinculado a los clásicos poderes locales de "moralidad, seguridad, higiene y salubridad", es decir que su desarrollo y preservación, pasa fundamentalmente por el municipio, toda vez que allí la comunidad se identifica en forma directa y cabal con el bien común local.-

En virtud de estas potestades, las distintas municipalidades de la Provincia dictan sus respectivas ordenanzas municipales en materia ambiental.-

Sin embargo, ninguna de ellas ha unificado su legislación en un cuerpo único. En este sentido, a nivel nacional, es digno de mencionar el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental sancionado por en la Ciudad de Buenos Aires.-

##### **5. DERECHO COMPARADO.-**

Ya sea por la antigüedad de las naciones, o bien por el grado de desarrollo en la materia de derecho, hay países que han sido pioneros en llegar a la convicción de la necesidad de regular jurídicamente la protección y administración del ambiente.-

Los estados tradicionalmente más avanzados ( Francia, Alemania, Países Bajos, Austria, Suiza e Italia), no prevén normas a nivel constitucional que establezca el derecho al ambiente, sin embargo se alcanza igualmente este resultado a través de la labor jurisprudencial.-

Países como Alemania, Polonia, Checoslovaquia, la ex U.R.S.S., no contienen enumerado específicamente en sus constituciones este derecho pero sí tienen un sistema de protección de los recursos naturales existentes y la obligación del estado de preservar el ambiente.-

La Constitución de España de 1978, y la de Portugal, reformada en 1982 contienen la declaración del derecho humano al ambiente y el consiguiente deber de los habitantes de defenderlo, otorgándoles a cada uno de ellos las acciones legales necesarias para ese fin.-

Así la Constitución Española en su artículo 45 que: "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."-

En Suecia, que es un país dominado básicamente por la naturaleza, en su extenso territorio poco urbanizado existe una importante legislación ambiental, cuyo principio básico estriba en que todas las operaciones peligrosas para el ambiente deben ser reguladas por autorizaciones administrativas individuales con el fin de evitar o reunir al mínimo su impacto ambiental. Son consideradas peligrosas la expulsión de efluentes al aire o al agua, el uso del suelo o de la propiedad en forma tal que pueda causar polución de la tierra, el aire o el agua u otras perturbaciones en el ambiente.-

La legislación sueca ha creado un Comité de Concesiones para la Protección del Medio Ambiente, con la finalidad de otorgar autorizaciones

administrativas a determinadas industrias, para iniciar, modificar o ampliar su explotación.-

Francia sancionó en 1992 su Código de Medio Ambiente, en el cual compendia la totalidad de las normas vigentes en materia ambiental.-

Estados Unidos de Norteamérica es uno de los países americanos donde los temas ambientales tienen mayor gravitación. Su legislación evolucionó desde principios de siglo como la mayor parte de las legislaciones del mundo desde un criterio protector de la salud pública hasta cuerpos normativos de protección ambiental en sentido amplio.-

América Latina, padece los más grandes problemas ambientales, sin embargo sólo en las últimas décadas comenzó un camino progresivo de toma de conciencia, de educación comunitaria y de consagración jurídica sobre estas cuestiones.-

En Latinoamérica, Brasil es el país de avanzada en materia de legislación ambiental. Su Constitución de 1988, prevé el derecho de cada habitante a un ambiente ecológicamente equilibrado y el consiguiente deber de defenderlo. El estado tiene la obligación de preservar los distintos procesos ecológicos y ecosistemas. Declara como patrimonio nacional la selva amazónica.-

Por su parte la Constitución de Colombia prescribe en su artículo 79 que "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la Participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".-

Respecto de los recursos naturales dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.-

Además le impone la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, y de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.-

También prohíbe expresamente la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado regulará el ingreso al país y la salida de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.-

Por último, la norma constitucional colombiana impone a los ciudadanos la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.-

El proyecto de ley referido está dirigido a la prevención y superación de los desequilibrios territoriales, económicos, culturales y ecológicos y, en especial, a la utilización humana del territorio, organizando las actividades públicas y privadas, estatales o no, a ese fin.-

Sus objetivos giran en torno a la idea de asegurar el uso racional del suelo, la plena y sustentable utilización de los recursos naturales y humanos para el desarrollo social y económico y la protección y valoración del patrimonio natural, cultural y ambiental.-

Acorde con la línea de pensamiento que venimos desarrollando, la iniciativa legislativa comentada otorga a los municipios el carácter de autoridad de aplicación, asignándoles competencia en materia de control ambiental, planificación y gestión de su territorio mediante la ordenación, formulación y gestión de planes de ordenamiento territorial.-

Otro punto importante previsto por el proyecto es la creación de Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, imponiéndose la integración pluralista y participativa de la comunidad local.-

## **VI. COMPETENCIA MUNICIPAL AMBIENTAL**

La Municipalidad para mejorar el manejo del ambiente puede realizar una serie de actividades tales como:

- a) Uso del suelo. Mediante un plan de ordenamiento se puede definir zonas agrícolas y forestales preservando áreas de paisaje, históricas y de naturaleza no reemplazable. También inventariar servicios, infraestructura existente y clasificar áreas de desarrollo actual y futuro.
- b) Vivienda. Es posible controlar la aplicación de normas y códigos de construcción que hacen más eficiente el uso de energía, agua y manejo de desechos. También el respeto de las normas paisajísticas limitando la deforestación.
- c) Energía. Las normas sobre el uso del suelo permiten racionalizar el uso de la energía e incentivar el uso de energías alternativas como energía solar, eólica, biomásica o geotérmica.
- d) Cuidado del agua. Se puede establecer normas de calidad del agua potable; monitorear el agua de vertientes, aplicar normas para regular las prácticas susceptibles de contaminar; delimitar las áreas de protección de pozos; aplicar técnicas buen uso del agua potable y de regadío.
- e) Saneamiento y manejo de aguas servidas. Capacitar al personal municipal y a la comunidad en sistemas de saneamiento ambiental y difundir sistemas alternativos de control de desechos líquidos.
- f) Manejo de desechos sólidos. Utilizar sistemas efectivos de recolección de basura, incluidos rellenos sanitarios, monitoreo de lechadas y emisiones de metano. Incentivar la operación de programas de reciclaje de desechos ( papel y cartón; plásticos; metales; residuos orgánicos para producción de abonos ).

- g) Monitoreo ambiental y evaluación de proyectos. Es necesario establecer vigilancia del aire, agua y suelos; exigir preevaluación del impacto ambiental de proyectos productivos; limitar y controlar la tala de bosques; incorporar a la comunidad en el manejo ambiental.
- h) Manejo de materiales peligrosos. Es conveniente normar el uso de maquinarias, procesos industriales y aparatos eléctricos. Prohibir el uso de materiales peligrosos. Limitar el uso indiscriminado y mejorar el manejo de fertilizantes y pesticidas, incluida la aplicación de normas de seguridad por sus operadores.
- i) Conservación y protección de hábitat natural. Inventariar los recursos naturales existentes, incluidos flora y fauna. Determinar normas de propiedad de los recursos. Otorgar protección a áreas de significación especial: zonas de vida salvaje; áreas frágiles; cursos de agua; tierras agrícolas. Programas de reforestación y conservación del paisaje.-

Las tareas enumeradas implican la implementación de una política ambiental definida que permita la protección del ambiente, desde la prevención a la reparación de las conductas degradantes, los municipios son los llamados a jugar un rol protagónico en el manejo y la gestión integral de sus recursos.-

Para alcanzar este objetivo, se hace necesario que en las estrategias de gestión municipal el manejo de los recursos sea considerado como una parte del proceso de planificación participativa municipal, que se verá traducido en acciones concretas y normas positivas.-

Las principales atribuciones de los municipios en relación con la ordenación de los recursos naturales y el manejo integral de sus territorios pueden sintetizarse en :

- promover el desarrollo integral en el territorio de su jurisdicción, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes microrregionales y sub

regionales, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional y provincial;

- preservar y mantener el saneamiento ambiental y resguardar el ecosistema de su jurisdicción territorial.

A fin de cumplir con dichas atribuciones, debemos considerar normas para la planificación participativa municipal, en las cuales se establezcan los procedimientos, funcionamiento, definiciones técnicas y administrativas, el marco institucional del proceso de planificación del desarrollo municipal y el desempeño del personal interesado.-

#### **A) LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL**

La Planificación Participativa Municipal es la aplicación de los procedimientos y metodología de la planificación nacional y provincial al contexto municipal, con una efectiva participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo.-

Requiere de una articulación entre los diferentes niveles de planificación, que permita una interdependencia y una retroalimentación entre cuatro niveles. La planificación nacional, provincial y microrregional brindan a la planificación municipal el marco normativo, técnico, administrativo y estratégico de las políticas de desarrollo sostenible.-

Este sistema garantiza que los objetivos, políticas, estrategias y programas municipales sean compatibles con los niveles superiores y permite mayores posibilidades de impacto de los proyectos y programas así como la continuidad, seguimiento y evaluación de los mismos.-

Como en los cuatro niveles, la planificación a nivel municipal está sustentada en los principios de integralidad, sostenibilidad y equidad.

## **B) METODOLOGÍA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL**

Con el fin de apoyar la planificación de los municipios y de promover la participación de la población a través de sus organizaciones territoriales de base, es necesario preparar una guía con elementos metodológicos para que los municipios inicien el proceso de planificación participativa municipal (PPPM) y elaboren su plan de desarrollo municipal (PDM).-

El PDM constituye la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, políticas, programas, proyectos y demanda social priorizada, a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio.-

El Plan comprende un diagnóstico, una visión estratégica y una programación quinquenal o de mediano plazo.-

Mediante el proceso se ordenan progresivamente las acciones del conjunto de los actores involucrados en el desarrollo de la sección municipal, se obtienen efectos acumulativos que generan un incremento en la capacidad de planificación, gestión y toma de decisiones a nivel local, y se intenta superar la superposición de las políticas institucionales y sectoriales en el municipio.-

## **C) ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL (PPPM)**

Comprende las diferentes actividades, modalidades y responsabilidades, así como las herramientas participativas utilizadas. A continuación se describen las tres primeras etapas de dicho proceso.-

### **1. PREPARACIÓN/ORGANIZACIÓN.**

En esta etapa no intervienen solamente el protagonismo de los actores sociales (organizaciones territoriales de base, sindicatos u otras organizaciones comunitarias), sino que también se fomenta la participación de los actores institucionales locales (organizaciones públicas, privadas, religiosas y otras).-

La participación de los actores sociales se plasma en un convenio municipal mediante el acuerdo del gobierno municipal y los representantes de las organizaciones comunitarias. Asimismo, el convenio interinstitucional compromete a las instituciones locales a intervenir en todas las etapas del PPPM.-

## **2. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL**

Esta etapa reviste mucha importancia porque en ella se identifican la situación biofísica, económica, social y política de la sección municipal, así como sus problemas, potencialidades, limitaciones y necesidades. En esta etapa también se analiza la demanda social. Esta etapa comprende tres subetapas:

### **2.1. AUTODIAGNÓSTICO COMUNITARIO:**

Es un proceso de reflexión colectiva, orientado a caracterizar la comunidad y a identificar limitaciones, potencialidades y necesidades a partir de cualidades distintivas locales. Se pretende sistematizar los conocimientos locales en los aspectos de la producción, de los recursos naturales y de los aspectos socioeconómicos y organizativos de la comunidad.-

No se trata sólo de una recolección de datos sino también de reflexionar sobre el acceso y mejor uso de los recursos y el mejoramiento de la producción.-

El autodiagnóstico comunitario persigue emular los diagnósticos participativos (diagnóstico rural participativo, diagnóstico rural rápido).-

En esta subetapa, la responsabilidad recae sobre los facilitadores comunales frente a las asambleas comunitarias, sin injerencia de facilitadores externos a la comunidad, lo cual permite que los comunarios se expresen libremente, a pesar de las dificultades de sistematización de datos y de la escasa participación.-

## **2.2 DIAGNÓSTICO DE PROFUNDIZACIÓN.**

En esta subetapa se trata de obtener información más específica sobre los sistemas de producción y las dinámicas de relación social en la comunidad (identificación de grupos sociales, de sus limitaciones y potencialidades, así como la priorización de aspiraciones por estrato social).-

## **2.3 DIAGNÓSTICO MUNICIPAL CONSOLIDADO**

El diagnóstico municipal consolidado utiliza como fuente primaria los resultados del diagnóstico institucional, el autodiagnóstico comunal y el diagnóstico de profundización, y como fuente secundaria el diagnóstico indicativo.-

Los resultados del autodiagnóstico comunal y del diagnóstico de profundización reflejan la información de cada comunidad, mientras que la consolidación resume y analiza la información a nivel de municipio y organiza las actividades de priorización y concertación de la demanda de toda la sección municipal.-

## **3 FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.**

El objetivo de esta etapa es lograr la concertación y aprobación del PDM entre el conjunto de los actores del desarrollo municipal. En esta etapa se llega a consensuar la demanda social con la oferta del gobierno central expresada en las políticas y estrategias del Plan general de desarrollo económico-social y en las políticas sectoriales a través de los recursos de coparticipación y los recursos concurrentes de la descentralización provincial.-

Un elemento importante en esta etapa es la realización del taller de sección de priorización y concertación de la demanda municipal, el cual está diseñado para pasar de la demanda priorizada a nivel de las comunidades a la demanda global priorizada a nivel de municipio.-

Esta etapa es esencial, pues se trata de concertar la demanda orientándola a la priorización de proyectos, programas y subprogramas y a la formulación de objetivos y estrategias.-

La demanda no es una nueva lista de pedidos de los actores sociales, sino que es el resultado de un proceso de movilización, reflexión y concertación en función de las oportunidades reales de solución que conduce a la elaboración del plan de desarrollo municipal sostenible.-

#### ***D) PLANES PARTICIPATIVOS PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RECURSOS***

El manejo de los recursos clásicamente aceptado hasta los años ochenta comporta una serie de etapas con una orientación muy técnica, en las cuales el factor población (cultural y socioeconómico) está considerado como un dato más, pero desligado del proceso de participación.-

Tras el fracaso en la implementación de estos planes clásicos, a partir de los años noventa se advierte una orientación al enfoque participativo en

los programas de desarrollo rural y se pone de relieve la necesidad de planificar con la población para el éxito de los planes de manejo de cuencas.-

Este enfoque necesita de una metodología de trabajo para planificar, implementar, dar seguimiento y evaluar los planes conjuntamente con la población orientándolos al manejo de los recursos naturales. La metodología no difiere mucho de las etapas de una planificación clásica, sino más bien se distingue por la manera cómo se desarrolla el proceso y cómo se ejecutan sus etapas; es decir dando énfasis en cada una de ellas al aspecto participativo y de consulta a la población.-

Sus etapas son:

#### **1. PREPARACIÓN E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**

En esta etapa se definen los objetivos, se precisan los límites del territorio a intervenir y las comunidades, se identifican las instituciones relacionadas, se identifican las organizaciones de base y se establecen contactos con los líderes comunitarios.-

Paralelamente se colecta y analiza la información secundaria (biofísica y socioeconómica) y se realiza un reconocimiento rápido de campo con el fin de realizar una caracterización preliminar del territorio (problemas, potencialidades).-

Como resultado final, en esta etapa se obtiene una selección de comunidades y una priorización en las intervenciones.-

#### **2. RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN BIOFÍSICA Y SOCIOECONÓMICA.**

En esta etapa se aplican herramientas del diagnóstico participativo (mapeos, transectos, observaciones directas, entrevistas grupales y con informantes claves, análisis de género, etc.), con el fin de obtener la información primaria sobre los aspectos biofísicos y socioeconómicos de la comunidad y de su área física de influencia.-

### **3. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES.**

Utilizando herramientas participativas, se identifican, analizan y priorizan los problemas relacionados con la producción agropecuaria, con los bosques, agua, los suelos, la infraestructura y los problemas de degradación de los recursos naturales.-

Se analizan las soluciones locales (basadas en el conocimiento popular), externas y técnicas. Estos elementos constituyen una "canasta" de posibles soluciones prácticas.-

### **4. FORMULACIÓN DE LOS PLANES.**

En esta etapa se seleccionan las actividades que se deben implementar a nivel comunitario, precisando quién lo hace y cuándo. Además se identifican los recursos necesarios y su proveniencia.-

Para implementar una actividad generadora de ingresos es necesario realizar con el grupo interesado el análisis de costos/beneficios, a fin de garantizar el éxito de la actividad. Otras actividades pueden quedar sólo identificadas para un estudio más detallado.-

En las etapas b, c y d se restituye a la comunidad la información obtenida mediante un informe. Este informe es preparado por el equipo técnico de apoyo.-

### **5. IMPLEMENTACIÓN.**

En esta etapa se implementan actividades con la comunidad, con grupos de usuarios o con individuos, dependiendo de la dinámica de la comunidad.-

Algunas de las actividades a implementarse necesitan de incentivos externos, para lo cual es necesario el diseño de un esquema de incentivos basado

en el grado de participación y estratificación económica de la población (fondos rotatorios, apoyo directo con semillas, plantas, insumos u otros materiales).-

#### 6. Seguimiento y evaluación (replanificación).

Se necesita un seguimiento y evaluación periódicos por parte de la comunidad o grupos de usuarios, con el fin de dar continuidad a la implementación del plan, corregir, reforzar o solucionar problemas durante la misma.-

En esta etapa se replanifican las actividades para el período siguiente. El seguimiento y evaluación a nivel comunitario son complementados con el seguimiento y evaluación a nivel de proyecto o plan de manejo de recursos.-

#### 7. DIFUSIÓN DE LA EXPERIENCIA A OTRAS COMUNIDADES.

Esta etapa es importante para difundir las experiencias con otras comunidades, mediante la comunicación horizontal y extensión participativa (visitas de comunidad a comunidad, visitas entre pobladores).-

Para la difusión de experiencias se constituyen comunidades de capacitación, que son un grupo de miembros de una comunidad que dan capacitación y comparten sus experiencias con otros grupos en las actividades exitosas que han implementado.-

### **E) LOS PLANES MUNICIPALES Y LOS PLANES DE MANEJO DE LOS RECURSOS**

Hemos visto como las primeras etapas y acciones para la elaboración de los planes participativos municipales son similares a las primeras etapas para elaborar los planes participativos de manejo de recursos.-

Sin embargo, en el primer caso no se profundizan los planes a nivel comunitario (sólo son expresados en demandas y aspiraciones de las

comunidades), con la ventaja de que todas las comunidades deben concensuar para formular el plan de desarrollo municipal, sin mencionar la un compromiso de las instituciones locales para apoyar la ejecución del plan.-

No existe ningún impedimento para que la información que se pueda generar a nivel administrativo (municipio) también se pueda generar para la unidad física; bien al contrario, no se necesitarían hacer dos planes con duplicación de esfuerzos.-

Para llevar a la práctica esta propuesta, se deben incorporar en la metodología del proceso de planificación participativa municipal los principios y conceptos del manejo participativo e integral de recursos, y los elementos de análisis y de diagnóstico (en particular el manejo de recursos naturales y producción) que permitan formular el plan de desarrollo municipal sostenible.-

Sería un error persistir en planes de manejo tecnocráticos, sin tener en cuenta la dinámica de los municipios, pues a la larga no serían sostenibles.-

Se han de ejecutar planes de gestión integral y participativa de recursos a nivel operativo, a la escala aproximada de las jurisdicciones territoriales de los municipios, con el fin de que las propias organizaciones e instituciones diagnostiquen, formulen, realicen y evalúen sus planes.-

Teniendo como base las prioridades identificadas por la población y con el apoyo técnico de las instituciones, los planes de desarrollo municipal sostenible (PDMS) pueden ser la base para la formulación del plan de gestión integral y participativa de recursos principal de la jurisdicción municipal.-

Los elementos que comportan los PDMS están orientados a acciones de desarrollo integral: salud, educación, deportes, infraestructura, turismo, producción agropecuaria, manejo y aprovechamiento de recursos naturales y gestión ambiental.-

Todos estos elementos están relacionados directa o indirectamente con un plan o programa de gestión de recursos. Es evidente que muchas acciones

que la población haya priorizado, tengan poco que ver con el manejo de recursos; sin embargo, este aspecto se considerará como parte de un proceso.-

Si en el PDMS se llega a incorporar más cabalmente las acciones de tipo productivo y de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, se habrán conseguido los objetivos del manejo integral de recursos.-

En conclusión la planificación participativa del manejo de recursos de las jurisdicciones territoriales de los municipios, puede ser una parte del proceso de planificación participativa municipal.-

Esta propuesta tiene la ventaja de evitar la duplicidad en muchos aspectos de la planificación participativa y de involucrar a los municipios, las instituciones locales y organizaciones de base en el uso adecuado de los recursos naturales, asegurando una institucionalización del manejo de recursos a nivel municipal, así como los aspectos operativos y de gestión.-

## ***F) EL DEPARTAMENTO DE LAVALLE Y SU EXPERIENCIA EN EL MANEJO LOS RECURSOS NATURALES***

### ***CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE LAVALLE***

El Departamento de Lavalle, se encuentra ubicado al noreste de la Provincia de Mendoza, contando con una superficie de 10.212 Km.2.-

Socioeconómicamente puede ser dividido en dos áreas, la del seco, o desierto, de aproximadamente 10.000 Km.2, en el norte, noreste y sudeste del Departamento, presentando una actividad ganadera marginal y aislada del resto de la Provincia. Su población reside en puestos, los que se encuentran dispersos; y el área del oasis, al sudoeste del Departamento, abarca

unos 212 Km<sup>2</sup>, de los cuales 20.500 hectáreas se encuentran bajo riego, con cultivos intensivos y especializados y el resto inculto o urbanizado.-

El Departamento de Lavalle, se ubica sobre la cuenca sedimentaria norte, a la que dieron origen los acarreos de los Ríos Mendoza y Tunuyán. Corresponde vincularlo más al Río Mendoza, debido a que la totalidad de las actividades estuvieron reguladas por las aguas superficiales provenientes de aquel y en menor medida por las aguas subterráneas originadas en las recargas de acuíferos provenientes del mismo río. Lavalle, está vinculado más directamente a los Departamentos de Luján, Maipú, Godoy Cruz, Capital, Guaymallén y Las Heras que al resto de la Provincia. Todos ellos han basado sus desarrollos en las aguas del Río Mendoza y sus zonas de oasis mantienen una continuidad desde Luján, al sur, hasta Lavalle, al norte. También tienen en común los sistemas de conducción y distribución de las aguas del río mencionado a partir del Dique Cipolletti.-

Lavalle, sufrió el mismo proceso que el resto del territorio Provincial y nacional, con un acelerado desarrollo y concentración en sus áreas de oasis y la acentuación del aislamiento y marginación de sus áreas de secano.-

Aunque más tardíamente que otros departamentos se incorporó al modelo de desarrollo agrario inducido desde la Nación, basado en el uso eficiente del agua y la implantación de cultivos en las áreas de oasis. Su sector sudoeste respondió al proceso de especialización de las economías regionales, orientándose a la vitivinicultura.-

En Lavalle, su área de secano fue afectada por la tala de sus algarrobos y su zona de oasis, utilizada como depositario final de efluentes contaminantes. Estas alteraciones han sido provocadas en favor de otras áreas Provinciales, lo que denota indudablemente una injusticia.-

Los impactos ambientales que afectaron y afectan a Lavalle, no obedecen a razones físicas ni climáticas, sino al obrar humano traducido en

acciones políticas que diseñaron un modelo socioeconómico en beneficio de un sector determinado de la población.-

La postergación del Departamento de Lavalle ha repercutido sensiblemente tanto en aspectos sociales como económicos. Así, el Departamento ha crecido poblacionalmente más lentamente que los demás departamentos vinculados, que el Gran Mendoza y que la Provincia en general. Esta baja tasa de crecimiento poblacional se debe fundamentalmente, a un proceso de emigración que se ha producido a lo largo de su historia, y a su índice de mortalidad infantil.-

La calidad de vida de los lavallinos es inferior a la del resto de la población de la Provincia, esto es demostrado por ejemplo en el hecho de contar con el índice más alto de vivienda rancho o casillas de la Provincia. Siendo el agua potable fundamental en el proceso de prevención de enfermedades, el Departamento presenta valores bajos en la provisión de dicho servicio, además de tratarse de una zona que es utilizada como destino final de líquidos cloacales y efluentes industriales. Habiendo sido ampliamente demostrado la incidencia de este último factor en el incremento de las enfermedades relacionadas con el agua (tifoideas y paratifoideas, disentería y hepatitis virósicas).-

En materia de salud, se observa una mayor concurrencia al hospital público de los habitantes de Lavalle, comparado con los demás departamentos vinculados, esto podría estar demostrando un menor poder económico de los lavallinos, o una mayor presencia de fuentes de infección existentes en el ambiente, como lo son los flujos de aguas servidas que conducen los cauces de riego provocando una mayor incidencia de enfermedades.-

En materia de educación, los índices de repitencia y deserción escolar alcanzaron valores tres veces mayores a la media Provincial. A partir de 1992 la Dirección General de Escuelas ha implementado una serie de programas que han tendido a compensar los déficit Provinciales. Lavalle, está afectado prioritariamente por todos esos programas como un reconocimiento especial a su

mayor grado de postergación. Solo uno de cada mil habitantes del Departamento de Lavalle, logra ingresar a la Universidad Nacional de Cuyo.-

En este marco general de situación del Departamento, el Municipio ha encarado durante la última década acciones tendientes a superar en alguna medida la postergación en la que se halla sumergida la población lavallina.-

Desde el Departamento Ejecutivo comunal ha impulsado una serie de actividades productivas, aprovechando las cualidades ecológicas de la zona.-

Así, en lo que respecta a actividad agropecuaria el municipio a través del área de Promoción Económica ha realizado un estudio y diagnóstico de la situación general, procediendo a incentivar nuevas actividades agrícolas, gestionando la obtención de créditos para los productores y proporcionándoles capacitación.-

Siendo la viticultura la actividad más importante, se ha incentivado la diversificación de la producción. Además se ha apoyado proyectos hortícolas de cultivos de ajo, cebolla, melón, sandía y tomate.-

Lavalle, dado sus condiciones ecológicas es una zona inmejorable para la producción apícola, la que ha sido impulsada decididamente, mediante apoyo financiero y capacitación apícola. Hoy se cuenta con una Escuela de Capacitación Apícola. Esta escuela depende de una Asociación de Productores y funciona en un predio municipal destinado a tal fin. Se proyecta construir para el año 2000 un galpón de almacenamiento y empaque de miel y productos derivados.-

Respecto de la producción pecuaria, los ganados ovino y caprino son los que mejor se adaptan a las condiciones climáticas de tipo árido.-

En este tema, también el municipio ha emprendido tareas de apoyo, brindando asistencia técnica al puestero, capacitación y control sobre el ganado.-

## **EXPERIENCIA EN EL MANEJO DE RECURSOS NATURALES<sup>15</sup>**

Específicamente relacionado con la gestión ambiental del Departamento, podemos señalar como experiencia exitosa el trabajo que se realiza en el Desierto.-

En el Capítulo II., se hacía referencia al modo en el que el municipio en conjunto con la población están proyectando convertir el Pueblo Histórico de Lagunas del Rosario en un centro apto para el ecoturismo y turismo religioso.-

En esa misma zona también se desarrollan actividades tendientes a la recuperación y preservación del ambiente.-

En efecto, debemos recordar que en el desierto lavallino se puede observar la existencia pasada de dos elementos del paisaje que hoy se encuentran reducidos a su mínima expresión como consecuencia de la utilización del agua en las zonas del oasis, el ambiente lacunar y la vegetación de bosque.-

El ambiente lacunar se presentaba en dos áreas. En el borde oriental de la cuenca, limitando con la Provincia de San Luis, sobre el curso del río Desaguadero, donde aun se pueden observar dos reservorios de agua, estaban las Lagunas de las Quijadas y de Silverio. –

Y al norte de Lavalle en el límite con la Provincia de San Juan, donde se situaba el complejo formado por las Lagunas de Guanacache y del Rosario. Hoy se observan los fondos secos de las lagunas, separados por dos promontorios, pero unidas por los canales que les sirvieron de conexión. Ambas áreas se encontraban vinculadas entre sí y a ellas contribuían los ríos Mendoza y San Juan. El Arroyo Tulumaya, también aportaba allí con aguas que provenían de desagües y de la freática, mucho menos salina que la actual. El río Desaguadero constituía el único dren superficial, tanto de las lagunas como de la cuenca norte en

---

<sup>15</sup> Fuente: Oficina de Medio Ambiente. Municipalidad de Lavalle.-  
276 *Dra. Claudia Carina Segovia*

general.-

Otra era la fisonomía de las lagunas encadenadas de Guanacache, antes de 1936, alimentadas por las aguas de los ríos San Juan y Mendoza sufrieron un desecamiento paulatino muy antiguo.-

Las lagunas ocupaban el valle precordillerano de menor altitud situado sobre el Sur del piedemonte oriental de la Precordillera, llamado Valle del río Guanacache o del Agua, a una altura aproximada de 600 m.s.n.m.-

Estos cuerpos de agua eran muy extensos y dieron vida a una floreciente comunidad de pescadores que "se fueron con éstas". Su gran extensión a principios del Holoceno abarcaban una superficie de 7200Km<sup>2</sup> .-

Las ciudades de San Juan y Mendoza se fundaron en las cercanías de las ciénagas. El gran complejo palustre de los arroyos Leyes y Tulumaya (en Mendoza) y del arroyo Agua Negra o los pantanos de Cochagual (en San Juan) funcionaban como reguladores del nivel de agua de las lagunas.-

Son abundantes las documentaciones antiguas que describen la gran extensión y volumen de estos sistemas lacunares.-

Estuvieron ocupadas por una cultura indígena local conocida como huarpe afectada por la ocupación y dominación incaica, la que luego fue desplazada por la caída del imperio incaico por la conquista española del Perú (1530).-

A partir de la dominación española, San Juan quedó abandonada por los incas. Los pueblos siguieron costumbres de dominio incaico y agrícola-ganaderas, que guardó una inercia de 30 años hasta la colonización española.-

Este pueblo huarpe fue un grupo aborígen que habitaba la Región de Cuyo en el momento de la conquista española a mediados del siglo XVI. Se extendía en una amplia área al pie de la Cordillera de los Andes, en tres Valles fértiles del piedemonte precordillerano entre 31° y 34° LS y sobre un eje entre los

meridianos 68° y 69° LO. De Norte a Sur los valles se denominaban de Tucuma o Caria, Guentata o Cuyo y Uco o Jaurúa. Estos valles están determinados por los ríos San Juan, Mendoza y Tunuyán respectivamente, los dos primeros de recorrido oeste -este confluyen en la zona lagunera denominada Lagunas de Guanacache. –

De estos valles, la población huarpe obtenía recursos de desarrollo natural o artificial. Entre los recursos naturales usaban animales como el guanaco, la mara, el quirquincho, además de otras especies menores de ríos y lagunas como perdices y patos.-

Entre la flora autóctona hacían uso de frutos de arbustos como el algarrobo, el piquillín y el chañar. También recolectaban frutos naturales como drupas de chañar y vainas de algarrobo, materia prima para la elaboración de bebidas alcohólicas y pan.-

Los frutos de algarrobo eran recolectados en grandes bosques de los valles centrales llamados algarrobales.-

También fue importante la caza de fauna silvestre: guanaco, ñandú, liebre europea, perdices y gran variedades de patos y otras aves laguneras.-

Por otro lado, a través del riego artificial de los valles por medio de sistemas de acequias que llevaban el agua desde los ríos colectores generaban pasturas para la cría de animales domésticos, especialmente ganado bovino, ovino y caprino.-

A través de la red hidráulica, la agricultura fue una actividad huarpe importante, cultivaban maíz, zapallo, quinoa , poroto , calabaza y mate. De la zona pantanosa con vegetación hidrófila consumían raíces suculentas de juncos, junquillo, peces (trucha criolla; bagre; otuno ) y aves acuáticas.-

Para el desplazamiento dentro de las lagunas los habitantes usaban balsas construidas utilizaban los abundantes junquillares .-

Se cree que la llama fue utilizada como medio de transporte terrestre.

La gran disponibilidad de recursos de la zona y desarrollo poblacional aborígen, determinó que se fundaran las dos mayores instalaciones hispánicas de Cuyo, las ciudad de Mendoza en el valle de "Guentata" y la de San Juan de la Frontera en el valle de "Caria" en los años 1561 y 1562, respectivamente.

Justamente es en este sitio en donde se desarrollan actividades tendientes a la rehabilitación del Humedal Lagunas de Guanacache, que como se dijo sufrió un proceso de desecación de origen fundamentalmente antrópico.-

Nunca, antes se había intentado rehabilitar el humedal *"por ser considerado un sitio improductivo y porque el agua de los ríos tiene que ser distribuida en las áreas bajo riego"*.-

Sin embargo, tanto el Río San Juan como el Mendoza – que alimentan las Guanacache – traen una cuota variable de agua que al llegar a las lagunas no encuentra contención y se descarga al Río Desaguadero. Como dicen los locales *"la vemos pasar y no la podemos usar"*.-

En este contexto, se organizó un Taller de rehabilitación de las Lagunas en donde los habitantes propusieron el diseño de tapones para evitar el escape del agua.-

La finalidad es generar un espejo de más de 5000 ha para la conservación de la biodiversidad de los ambientes palustres y el manejo sustentable del humedal.-

Se ha iniciado junto con la comunidad local, la construcción de un tapón (40m lineales) utilizando materiales de bajo costo (neumáticos, arcilla, postes de tamarindo –*Tamarix galica* – especie exótica invasiva), comenzando así con la rehabilitación histórica de las Lagunas de Guanacache.-

Podemos apreciar, que con ciertas particularidades, se ha aplicado en la práctica un Plan de Manejo de Recursos Naturales, en el cual la comunidad

lejos de ser un inmóvil espectador se convirtió en actor y promotor de cambios.-

Como consecuencia de la realización del Taller referido, se han convenido con la población ciertas pautas básicas para el manejo de los recursos de la zona.-

Entre las conclusiones más importantes cabe mencionar la firme decisión de

- Trabajar el humedal en sentido de Cuenca
- Realizar estudios topográficos para determinar altura actual del Río Mendoza en la parte canalizada y las posibles entradas a las zonas de bañados.
- Desembacar el Río Mendoza en distintos sectores a efectos de optimizar la llegada del agua a zonas de bañados y lagunas (Foto 2).
- Estudiar las obras para levantar el nivel de base del Río Desaguadero (Foto 3) con el objeto de detener el efecto de la erosión retrocedente.
- Construir puentes en distintos caminos para permitir que cuando el agua llegue no deje aisladas a las comunidades locales.
- Realizar tapones en espejos de agua, ciénagos y bañados de interés, para demorar el escurrimiento.
- Completar un censo ganadero para planificar un uso racional del suelo.
- Solicitar a las autoridades provinciales que consideren al Humedal Lagunas de Guanacache como un usuario más del los Ríos Mendoza y San Juan.
- Formar un equipo técnico interdisciplinario e interprovincial para gestionar fondos e impulsar el Programa de Rehabilitación y Manejo del Humedal.-
- Elaborar la Ficha Técnica de inclusión del sitio a la Convención de Ramsar<sup>16</sup> en forma conjunta las Provincias de San Juan y Mendoza.

---

<sup>16</sup> Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (1975). Ramsar es el único convenio medioambiental que se ocupa de un ecosistema específico: la conservación y uso racional de los humedales, a través de la acción a nivel nacional y mediante la cooperación internacional, a fin de contribuir al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo. Define como humedales: a las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas

En la actualidad están en marcha las siguientes acciones:

- Gestión una máquina moto niveladora para el desembanque del Río Mendoza.
- Envío de 300 neumáticos para preparar los tapones en los espejos de agua, ciénagos y bañados de interés en el sector de las nacientes del Río Desaguadero.-
- Realización de reuniones (en el campo) con la comunidad local, para marcar en el terreno los lugares en donde se realizarán las obras.
- Inclusión en el Plan Hídrico Provincial, no sólo a Guanacache, sino también a todos los Humedales de Mendoza.
- Integración del comité permanente del Plan Hídrico Provincial (Equipo Of. M.A. Munic. de Lavalle y Direc. de Rec. Nat. de Mendoza).
- Convocatoria a especialistas para formar parte del equipo técnico de evaluación de impacto en la Obra Dique Potrerillos (Of. de M.A. Munic. de Lavalle).
- Formación del Equipo Técnico Interdisciplinario Interprovincial para llevar adelante el Programa de Rehabilitación y Manejo del Humedal (San Juan 4; San Luis 1; Mendoza 6).
- Elaboración de la Ficha Técnica para la inclusión del sitio a la lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención de Ramsar.<sup>17</sup>.-
- y Mendoza.

---

de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros". Cumplen funciones ecológicas fundamentales, como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una muy rica biodiversidad. Constituyen un recurso de gran importancia económica, cultural, científica y recreativa que debe ser preservado.

<sup>17</sup> Ver anexo – Ficha Técnica – Lagunas de Guanacache.-

- Elaboración de un Proyecto (para el Fondo de Pequeñas Subvenciones de Ramsar) para el relevamiento de la problemática de la comunidad local, en el lado sanjuanino (la primer campaña será la segunda semana de octubre).
- En las escuelas de la zona se han implementado proyectos que tienen que ver con los "Resultados del Primer Taller de Guanacache"
- En el Programa Semipresencial de Educación Media para el Desierto (cuyas sedes funcionan en escuelas albergues lindantes al humedal y los alumnos son de la comunidad local) se prepararon tres laboratorios completos y uno de los proyectos preparados por los docentes del área de Ciencias Naturales es el monitoreo de las aguas de las Lagunas de Guanacache. –

A continuación se presentan imágenes de lo que fue el trabajo conjunto de construcción del tapón "Los Alcaraces", aguas abajo del Río San Juan.-

## **TRABAJOS DE REHABILITACIÓN EN LAGUNAS DE GUANACACHE**

### **TAPÓN "LOS ALCARACES". AGUAS DEL RÍO SAN JUAN, NACIENTES DEL RÍO DESAGUADERO, LAGUNITA, LAVALLE - MENDOZA**



Primera visita al sector. Los habitantes del lugar explican el trabajo que habría que realizar para comenzar con la rehabilitación.-



El problema de la degradación del humedal, se ve claramente. La formación de cárcavas es provocado por la erosión retrocedente a causa del aumento de la velocidad del agua, (construcción de canales río arriba).-



La gente del lugar sugiere las posibles soluciones. Tal vez la construcción de tapones antes de las "barrancas" evitaría que el agua se pierda por el Río Desaguadero antes de que bañe terrenos lacunares.-



Los funcionarios municipales se reúnen con la comunidad local y deciden en conjunto el trabajo que van a realizar. Ven el lugar, toman las medidas para diseñar el tapón y ponen fecha para el trabajo (del 20 al 22 de agosto de 1999).



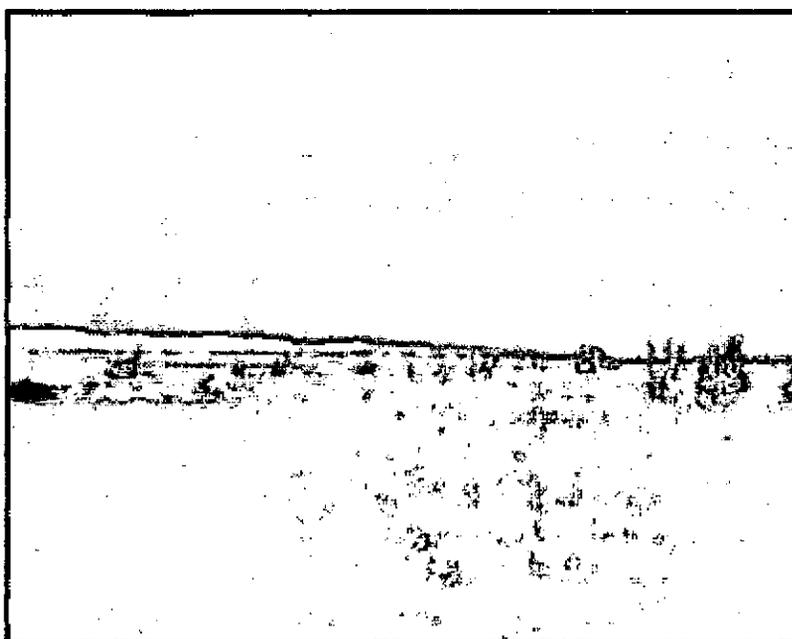
Con la comunidad local se discute respecto del lugar donde se construirá el tapón que desvíe el agua a la zona de lagunas y bañados antes que vuelque al Río Desaguadero.-



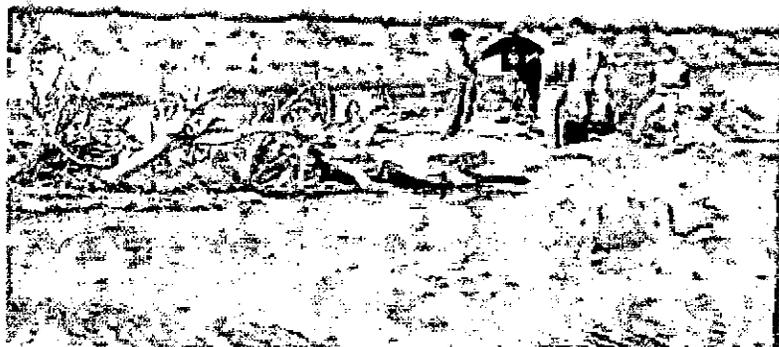
Imagen del fondo de laguna. Este espejo solo se llena en años de grandes inundaciones. La gente del lugar aprovecha estos campos para el pastoreo de su ganado, es por eso que a las crecidas de las lagunas ellos le llaman "agua de riego".



Puestero (Antonio Nieves) muestra a técnico de Ramsar (Guillermo Lingua) las 5.000 ha. de laguna que se llenarían con los trabajos de rehabilitación.

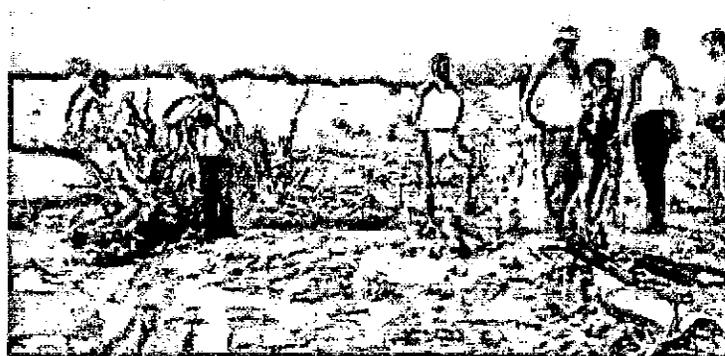


Este sistema no es solo un espejo de agua, sino también cuenta con ambiente palustres totorales y batrales (*Stipa sp.* y *Scyrpus sp.*) los que también son aprovechados por el ganado, además de tratarse de ambientes relictuales de lo que fueron las Lagunas de Guanacache.-

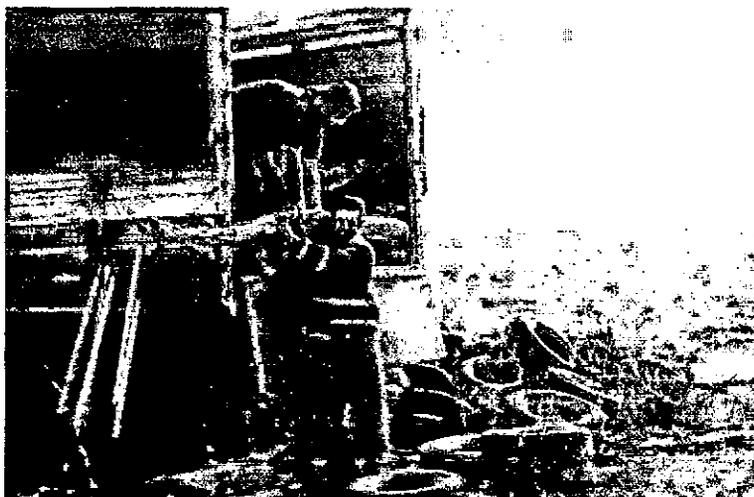


El problema es que el agua del Río San Juan vuelca en las barrancas del Desaguadero sin que ésta sea aprovechada. El objeto del Tapón "Los Aclarases" es desviar el agua a los "Ciénagos" para que se rieguen los campos.

En la fotografía se ven restos del tapón realizado, por los puesteros, la temporada anterior. Nos cuentan que nunca duran más de un año, ya que lo hacen con ramas y tierra.



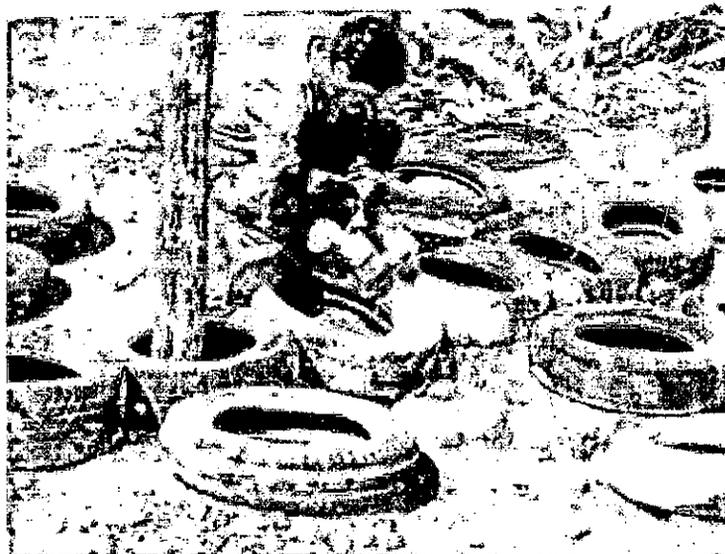
Con los puesteros, se recuerdan los resultados del Taller de Capacitación (realizado en junio de 1999 en Lagunas del Rosario) en el que se discutieron diversas formas de construir defensas para el agua. En este caso se necesitan materiales con cierta resistencia para que dure más de una temporada (y fundamentalmente de bajo costo).



Según lo sugerido por José Mestre ( Dirección de Rec. Ictícolas Acuícolas de la Nación) en el transcurso del Taller de Capacitación, se eligieron los neumáticos para le estructura base del tapón. Se consiguieron 300 neumáticos en desuso (material resistente, no degradable, no contaminante , sin costo y de paso, se evita que terminen apilados en basurales urbanos)



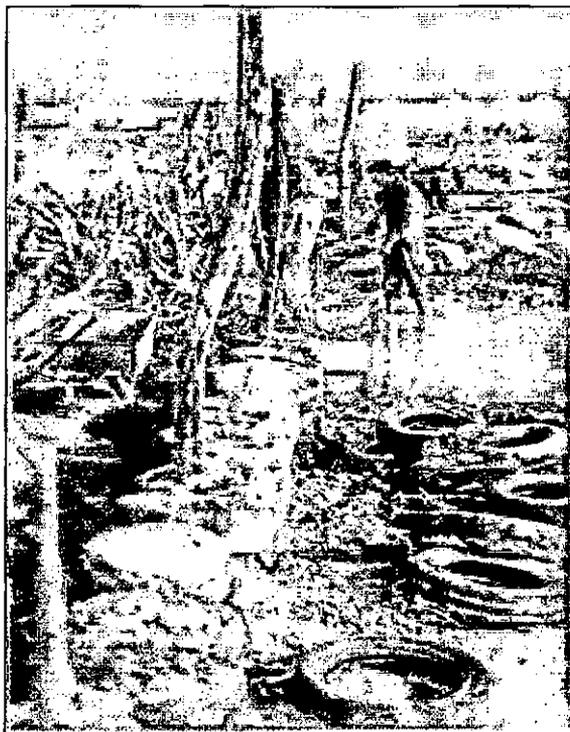
Otro de los materiales utilizados fueron 30 postes de Tamarindo (*Tamarix gallica*) de unos 2,5 m. (donados por la Dir. De Recursos Naturales de Mendoza). Madera resistente al agua, al salitre y además es una buena forma de darle uso a un exótico que tanto problema nos ocasiona a los humedales.



A lo largo de lo que va a ser el tapón, se entierran los postes de tamarindo a 1 m. de profundidad a unos 4 m. de distancia entre ellos. El tapón mide unos 40 metros lineales. Luego se van haciendo "cadenas" con los neumáticos y se enhebran en los postes. Las gomas llevan 4 ataduras (con alambre doble).



A medida que se colocan los neumáticos, se van llenando con arcilla y se compactan convenientemente.



La altura del tapón se calculó según el terreno. En las partes más bajas se encadenaron hasta 6 neumáticos y en los extremos del tapón filas de 2 y 1.



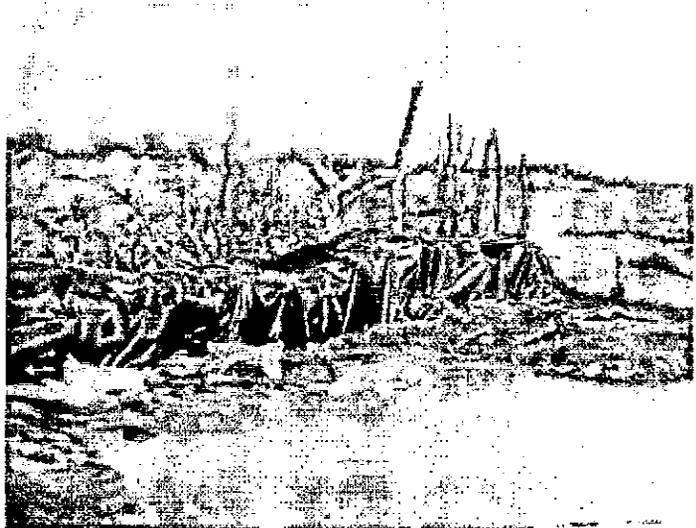
Los lugareños explican que cuando viene "la crece" (la inundación), puede venir de a poco y el agua va subiendo sin producir daños, pero si viene de golpe, no hay tapón que aguante!, por eso deben realizarse buenas ataduras y compactar bien el relleno de las gomas.-



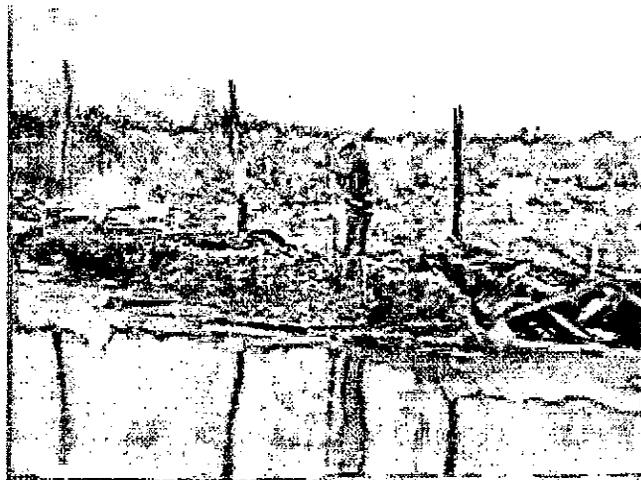
Para que el agua no se lleve la tierra colocada fuera de las cadenas de gomas, se llenaron bolsas de plastillera con el mismo material, y se intercalaron en las partes donde el tapón hace más fuerza.



Una vez terminado el encadenado y llenado de gomas, se cubre todo el tapón con plástico negro, esto le dará la impermeabilidad necesaria para que el agua no se lleve la tierra.- Las bolsas se van colocando a modo de reforzar el tapón en el sector donde recibe la mayor presión de agua. Las bolsas se apilan alternadamente como si fueran ladrillos. Creemos que cuando la arcilla se moje dentro de la bolsa y posteriormente tenga un tiempo de sequía, la arcilla se endurecerá transformándose en verdadero bloque de contención.



Luego que el tapón queda totalmente cubierto con el plástico, se lo comienza a cubrir con tierra y bolsas llenas de arcilla.



El tapón se cubre totalmente con plástico para impermeabilizar el tapón, luego se colocan las bolsas y se tapa todo con tierra. -

Las bolsas también se tapan con tierra (para que el sol no las degrade) y se compacta todo el tapón .-



Lo último, fue acarrear tierra para cubrir totalmente toda la estructura, de manera que solo se vean los palos y un bordo. Todo el tapón fue pacientemente compactado.



En esta imagen se ven los primeros resultados, apenas el tapón comenzó a acumular agua, levantando levemente el nivel del arroyo, comenzaron a llegar los primeros beneficiados.

Finalmente queda esperar el agua, "ella" evaluará el trabajo. Si realmente se dan los resultados esperados, se llenarían más de 5.000 ha. de viejos bañados y lagunas. La gente del lugar está renovando sus esperanzas, ha sido un invierno nevador y se espera que venga buena cantidad agua por el río.-

***EXPERIENCIAS  
ASOCIATIVAS DE  
MUNICIPIOS***

## **CAPÍTULO IV**

### **EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS**

#### **A. INTRODUCCIÓN**

La exigencia de autonomía de los gobiernos locales para el ejercicio del poder al servicio de las comunidades, ha sido una aspiración común de la sociedad en la búsqueda de mayores espacios de participación y del mejoramiento de sus condiciones de vida.-

En la actualidad los municipios han dejado de ser solamente receptores de demandas ciudadanas para convertirse en protagonistas de su propia lucha por el fortalecimiento de sus capacidades como el ámbito de gobierno más cercano a la población.-

La creciente alternancia en los poderes locales ha puesto a la orden del día temas como el federalismo, la centralización y concentración del sistema político y del modelo económico, las relaciones intergubernamentales, la pluralidad en las tareas de gobierno y la participación ciudadana, así como la transferencia de poder en las relaciones Estado-sociedad, las autonomías locales, el papel del municipio en la reforma del Estado y en la transición a la democracia.-

Argentina ha venido sufriendo importantes transformaciones dominadas por las tendencias globalizadoras, en las que en la agenda nacional imperan los indicadores macroeconómicos y en contraparte existe un incremento en las desigualdades, mayor desempleo, deterioro del salario y una baja generalizada en el nivel de vida de la población.-

Dentro de ello el municipio se ha convertido en el principal contenedor de las demandas sociales y políticas, siendo el ámbito de gobierno con menores recursos y facultades para atender esos reclamos.-

De la observación de la realidad municipal, se advierte que mayoría de las demandas planteadas en los municipios son asuntos de competencia provincial o nacional. Esto ha llevado a que el municipio esté con la vista siempre dirigida hacia el centro, en espera de fondos que le permitan dar respuestas a las demandas de la población.-

Entre los problemas que enfrentan los municipios son la inercia burocrática ineficiente y la inexistente de programas de profesionalización de la administración pública, así como su falta de participación en los planes de desarrollo nacionales, provinciales y regionales y en el diseño e implantación de las políticas de desarrollo.-

El desequilibrio regional es uno de los problemas más graves para el desarrollo local, por ejemplo en la provincia de Mendoza, los Municipios que componen el Gran Mendoza concentran el 63% de la población total de la provincia, lo que representa una densidad poblacional de 60 personas por Km<sup>2</sup>. Si comparamos esta cifra con departamentos como Lavalle, San Martín, Tunuyán o San Carlos que tienen 4.8, 22.6, 14 y 7.9 habitantes por hectárea respectivamente surge inmediatamente la existencia una metropolis superpoblada y grandes extensiones escasamente ocupadas. Este fenómeno repercute en problemas tanto para la gran urbe como para las zonas rurales.-

En efecto, la ciudad padece las consecuencias de un tránsito caótico, la contaminación y la inseguridad entre otros problemas. Por su parte, las zonas rurales sufren las consecuencias de la falta de infraestructura para su población y el estancamiento de las estructuras agrarias, con la consecuente expulsión de fuerza de trabajo rural y la gestación de procesos migratorios hacia la ciudad que recalcan en las periferias urbanas del área metropolitana.-

En este contexto la labor organizativa de las asociaciones de municipios aparece como una opción pudiendo atender dos funciones básicas:

- Una dirigida hacia sus propias instancias que capacite y fortalezca las capacidades y habilidades de sus miembros para propiciar un acercamiento y profesionalización en su desempeño, sobre la base de una nueva ética de poder, que los haga concebirse como vehículos de la voluntad popular. En este terreno es necesario avanzar hacia la coordinación de municipalistas en los ritmos y condiciones que la realidad vaya dictando, dentro de la perspectiva de alguna forma de asociación municipal.-
- La segunda función se refiere a las tareas de carácter político, que tienen que ver con la representación de los municipios y la defensa de los intereses de los poderes locales, para lo cual, pueden señalarse las siguientes actividades; promoción del diálogo municipal, defensa de la autonomía municipal, interlocución con otras entidades del estado y fiscalización.-

La idea de unir a los municipios y la posibilidad de avanzar en esa dirección adquiere mayor concentración ante las siguientes razones:

- a. Promover la autonomía y el ejercicio democrático de gobierno en los municipios.-
- b. Redefinir las reglas de participación de los municipios en el sistema federal. Eso es decir: las nuevas relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno.-
- c. Establecer niveles de interlocución con los gobiernos provincial y nacional para abordar aquellos asuntos de carácter general de los municipios.-
- d. Crear los órganos e instituciones encargados de proporcionar la preparación técnica de los funcionarios municipales.-
- e. Contribuir al desarrollo a partir de políticas claras que ubiquen al municipio como instancia de desarrollo y no sólo como instrumentos prestadores de servicios.-

En tal sentido, la planeación deberá ser un elemento importante de aporte de la asociación de municipios.-

f. Desarrollar relaciones de intercambio con uniones y federaciones internacionales de municipios.-

Una de las características de una asociación de municipios deberá, ser el carácter democrático, independiente de cualquier filiación partidista y plural.-

Ello significa que las autoridades municipales miembros, se reconocerán en la asociación no como adherentes a un partido sino a una asociación cuyos objetivos son compartidos por ser representativos de intereses comunes.-

Al crearse, deberá evitarse caer bajo la hegemonía de un partido, pues en ese momento se corre el riesgo de repetir el fenómeno corporativo y con ello deja de cumplir el objetivo para el que fue creado.-

La existencia de diversas formaciones políticas e ideologías en el gobierno de cada municipio del país exige el pluralismo. Precisamente por ello, la unión de los municipios se negaría a sí misma si no reconoce esta realidad para unir hipotéticamente a la totalidad de los municipios. A su vez, el pluralismo, para ser real, deberá hacer abstracción de la filiación partidista con la que se llega.-

El tema mismo es de controversia. Cuando hacemos referencia al pluralismo hablamos de todos los partidos.-

La construcción adecuada de una asociación, unión o federación de municipios que por su propia naturaleza tiene intereses muy particulares, necesidades ancestrales que es importante poner en el orden del día y transformar, requiere no ser instrumento de los partidos políticos sino, en última instancia, de la ciudadanía, que tiene en su municipalidad un ámbito de gobierno que puede fortalecer procesos de construcción y mejoramiento de sus condiciones de vida. Las relaciones con los gobiernos provincial y nacional, la adopción de medidas que pueden corregir en los municipios la corrupción, la ineficacia, la ausencia de recursos, la subordinación que padecen frente a los gobiernos provinciales, son los intereses que deben prevalecer.-

Por su parte tanto el gobierno nacional como el provincial deben apoyar este esfuerzo desde el ámbito de gobierno que ha propuesto un nuevo federalismo. Debe apoyar este esfuerzo no con un espíritu faccioso o de control, sino como un verdadero acto de apoyo al fortalecimiento del municipio. El gobierno debe dar garantías para el buen desarrollo de este esfuerzo y no derivar de ello necesariamente una relación de antagonismo ni frente a los gobiernos de las provincias, ni frente al gobierno nacional.-

## ***B. ASPECTOS LEGALES DEL ASOCIATIVISMO***

### ***A) COMPARACIÓN DE NORMATIVAS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA.-***

El asociativismo municipal como instrumento para la defensa de la autonomía municipal y la implementación de políticas encaminadas al desarrollo de regiones, es un aspecto que ha sido legislado en varios países de Latinoamérica, que en algunos casos adquiere jerarquía constitucional con su inclusión en sus Cartas Magnas.-

A continuación se transcriben algunos ejemplos de normas constitucionales que prevén la formación de asociaciones, fundaciones o uniones de municipios. Cabe destacar que dichas normativas permiten asociarse a las comunas que tengan objetivos comunes relacionados con el desarrollo de sus territorios, con la cooperación en la prestación de servicios y la preservación del ambiente.-

#### ***COLOMBIA***

Art. 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la unidad territorial limítrofe

del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Art. 319. (a) Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad: racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y efectuar obras de interés metropolitano.

(b) La Ley de Ordenamiento Territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial: garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

(c) Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

(d) Las áreas municipales podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

## **CHILE**

Art. 112. La ley podrá establecer formulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios que integren las regiones con respecto a los problemas que les sean comunes, como, asimismo, en relación a los servicios públicos existentes en la correspondiente región.

## **ECUADOR**

Art. 123. (a) Los consejos provinciales y municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar objetivos comunes.

#### ***PARAGUAY***

Art. 21. Los Municipios de un mismo Departamento podrán asociarse para determinados fines de su competencia en el área departamental. Podrán así mismo constituir mancomunidades interdepartamentales con igual objeto, cuando medien intereses concordantes entre municipios de más de un Departamento.-

#### ***VENEZUELA***

Art. 28. (a) Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

#### ***B) MARCO LEGAL EN LA ARGENTINA.***

Cuando las Municipalidades deciden encarar programas de desarrollo regional, se acostumbra a debatir sobre la naturaleza de la estructura institucional adecuada para encarar iniciativas y proyectos.-

La Constitución Nacional, bastante parca en cuanto a la regulación del Régimen Municipal, nada dispone respecto de la posibilidad de los municipios de asociarse entre sí.-

En Mendoza, la Carta Magna Provincial que data de 1916, no ha previsto tal posibilidad, seguramente en virtud de que la realidad imperante al momento de su sanción no requería de tal figura. Lo mismo podemos decir de la Ley 1079, Orgánica de Municipalidades.-

Por lo expuesto, se analizarán a continuación las posibilidades legales que tienen los municipios mendocinos para asociarse en entidades que las agrupen a fin de trabajar en forma conjunta para el logro del desarrollo de las comunidades locales.-

La legislación nacional prevé distintos modos de asociarse que van desde las sociedades comerciales hasta las asociaciones civiles y fundaciones, las que sintéticamente pueden caracterizarse del siguiente modo:

#### ***SOCIEDADES COMERCIALES***

Están previstas en el Código de Comercio en el Título III, bajo el nombre común de Sociedades Colectivas, con la finalidad de efectuar actos de comercio y repartir el lucro entre sus integrantes.

Se definen bajo tal título la Sociedad de Responsabilidad Limitada, la Sociedad Anónima, la Sociedad de Capital e Industria, la Sociedad Cooperativa (Ley N° 11388) y las Cooperativas de Crédito (Ley N° 18061).

#### ***ASOCIACIONES MUTUALES.***

Están reguladas por la Ley N° 20321, que prevé una contribución periódica por parte de sus asociadas, quienes se comprometen a brindarse ayuda recíproca.-

Para ser sujeto de derecho con el alcance que el Código Civil establece para las personas jurídicas, deben inscribirse en el Registro Nacional de Mutualidades cumpliendo los requisitos que establece.-

Existen diferentes categorías de socios y aportes sobre las cuotas sociales para el Instituto Nacional de Acción Mutual. Se administran mediante un órgano directivo compuesto por cinco o más miembros y de un órgano de fiscalización con tres o más miembros. En el artículo 29 se nombra la extensión de impuestos que se destinen a sus servicios sociales.-

### ***SOCIEDAD CIVIL***

El título VII, Libro II, Sección II, del Código Civil, define la Sociedad Civil, en la que dos o más personas se obligan mutuamente con el fin de obtener alguna utilidad apreciable en dinero.

### ***ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES.***

Mencionadas como personas jurídicas de carácter privado en el inciso I del segundo párrafo del artículo 33 del Código Civil. Su funcionamiento está regido por la Inspección General de Justicia y no deben subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado.-

Según el inciso f) del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o.1986), se encuentran exentas de tributar dicho impuesto y, a su vez, el artículo 80 inciso c) de la misma Ley permite también deducir del mismo las donaciones que se efectúen a tales entidades, hasta un 5% de la ganancia neta del ejercicio. A su vez, la Ley N° 23760 en su artículo 3, inciso b), las incluye entre las sociedades exentas del impuesto sobre los activos.

De lo expuesto en la primera parte, surge que tanto las Sociedades Comerciales mencionadas en el punto a), como las Asociaciones Mutuales del punto b) y las civiles del punto c) tienen como finalidad el logro de un lucro, variando solamente la forma de su distribución.-

Por ello, y descartando el lucro como finalidad de la Municipalidad, se deduce que las formas asociativas que se adaptan a sus necesidades son las previas en cuarto lugar, cuyas similitudes y diferencias pasan a considerarse, a partir diferentes modelos estatutarios.-

Ambas instituciones son consideradas personas jurídicas de carácter privado por el artículo 33 del Código Civil, siempre que no subsistan

exclusivamente de aportes estatales. En ambos casos, además, para obtener la calidad de persona jurídica deben ser autorizadas por el Ente Regulador, que tiene carácter local, es decir que cada provincia cuenta con su propio organismo controlador.-

El funcionamiento de las Fundaciones se encuentra regulado por la Ley N° 19836, que incluye los requisitos requeridos para comenzar a funcionar como persona jurídica, a partir de lo cual pasa a tener capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.-

El artículo 1º del mencionado cuerpo legal las define como personas que se constituyen con un objetivo de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posibles sus fines y comienzan a tener existencia jurídica con la autorización del organismo correspondiente. -

Se requiere, para la autorización, que el patrimonio inicial posibilite razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos y su constitución se lleva a cabo mediante la realización de un Acta fundacional ante Escribano Público, que debe contener datos personales de los fundadores, nombre y domicilio de la Fundación, designación del objeto que debe ser preciso y determinado, patrimonio inicial, integración y recursos futuros, plazo de duración, organización del Consejo de Administración, duración de los cargos, régimen de reuniones y procedimiento para la designación de miembros, cláusulas referentes al funcionamiento de la entidad, procedimiento y régimen para la reforma del Estatuto, fecha de cierre del ejercicio anual, cláusula de disolución, y procedimientos atinentes a la liquidación y destino de los bienes.-

En el Acta de creación se designarán los integrantes del primer Consejo de Administración, nombrándose, además, a las personas a las que se faculta para gestionar la personería jurídica.-

También debe acompañarse, a la solicitud de personería, la planificación de proyectos a ejecutar durante el siguiente trienio, con indicación

precisa de la naturaleza, características y desarrollo de las actividades necesarias para su cumplimiento, así como la base presupuestaria para ello.-

La Ley establece un mínimo de tres miembros para el Consejo de Administración, con las facultades necesarias para el cumplimiento de los proyectos de institución y las limitaciones que establezca el Estatuto.-

Los fundadores podrán reservarse, por disposición expresa del Estatuto, la facultad de ocupar cargos en el Consejo de Administración y de designar a los consejeros cuando se produzca el vencimiento del mandato, derecho que también puede ser conferido a instituciones públicas y entidades privadas sin fines de lucro.-

Los miembros de Consejo pueden tener carácter de permanentes o temporarios y se pueden establecer que determinadas decisiones requieran el voto favorable de los primeros y también que quede reservada a éstos la designación de los segundos.-

Puede también preverse la delegación de facultades de administración y gobierno a un Comité Ejecutivo, formado por integrantes del Consejo, quienes cumplirán funciones en los períodos entre sesiones del mismo. También se pueden delegar facultades en personas que no formen parte del Consejo Administrativo.-

Deben establecerse en el Estatuto reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Administración y del Comité Ejecutivo y el procedimiento de convocatoria, siendo el quorum necesario la mitad más uno de los miembros. Deben labrarse actas de las reuniones y las decisiones se toman por mayoría absoluta de votos de los presentes, salvo que el Estatuto o la Ley especifiquen mayorías especiales.-

También debe estar incorporada la forma de remoción de miembros del Consejo, que será resuelta por el voto de por lo menos dos tercios de los integrantes del cuerpo. Puede normarse la caducidad del mandato por ausencias reiteradas no justificadas.-

Debe establecerse que, en casos de acefalía o vacancia que impidan el normal funcionamiento de la institución, intervenga el órgano administrativo de control para reorganización y designación de nuevas autoridades y modificación del Estatuto, en caso necesario.-

Los miembros del consejo de Administración no pueden recibir remuneración por desempeño de sus cargos.-

La contabilidad debe ser llevada en la forma prevista por el organismo de control, confeccionado dentro de los ciento veinte días del vencimiento de cada ejercicio un Inventario, Balance General y Estado de Resultados, que debe aprobar el Consejo de Administración, presentado al organismo controlador dichos Balances, acompañados de Memoria sobre la situación de la Fundación, con detalle de los gastos, actividades desarrolladas, las previstas para el ejercicio siguiente y las actividades que no fueron cumplidas en el ejercicio vencido estando programadas y las razones de ello.-

Salvo que el propio Estatuto lo prevea, la Ley establece la mayoría necesaria para su reforma y la requerida para la modificación del objeto de la Fundación, que sólo procede cuando el establecido por los fundadores se torna de cumplimiento imposible, así como para la fusión con otras entidades similares y disolución, para cuyo caso se debe normar, en el Estatuto, el destino de los bienes, que deberán ser donados a entidades de bien público sin fines de lucro.

Si bien la Ley que estamos analizando no lo dice en forma taxativa, las Fundaciones pueden tener socios adherentes, que tendrán voz, aunque no voto, en las reuniones del Consejo de Administración o en las del Comité Ejecutivo, comprometiéndose a colaborar con la Fundación, aceptando las tareas que le sean asignadas para el cumplimiento de los fines de ésta.

Las diferencias más notorias entre una Fundación y una Asociación Civil pasan por su estructura formal, ya que la Asociación Civil también exige, para su formación, la aprobación del Ente Regulador, goza de las exenciones impositivas que se señalaron en referencia a Fundaciones y tiene el controlador de

su funcionamiento en el mismo órgano que le otorga de personería para comenzar su existencia.-

Además, también debe consignar en sus Estatutos sus finalidades, -aunque a diferencia de las Fundaciones no se le exige la presentación del proyecto trienal junto con el Acta funcional-, la forma de disolución, y el destino que se dará a los bienes patrimoniales al producirse tal situación, los que igualmente deberán ser destinados a una institución de bienes públicos sin fines de lucro.-

Para la conformación de una Asociación Civil se exige la designación de un Consejo o Comisión Directiva con designación de Presidente, Vicepresidente Secretario, Tesorero y Vocales, que será el cuerpo ejecutivo, establecido por el Estatuto y autorizado a designar el personal necesario para el cumplimiento de sus fines.-

La obligación de estos órganos directivos, será la de cumplir las decisiones de la Asamblea, que es entonces el cuerpo que tiene el poder máximo dentro de la institución, figura que no existe en el caso de las Fundaciones.-

Dentro del Estatuto deben determinarse cuáles cuestiones deben ser resueltas por la Asamblea, cuáles requieren el llamado a una Asamblea Extraordinaria, y cuáles pueden decidir la Asamblea Ordinaria, que generalmente es anual, dando tales Asambleas los lineamientos a seguir por el órgano ejecutivo.-

Las Asambleas las conforman los asociados con derecho a voto, y aquí surge otra diferencia con las Fundaciones: en una Asociación Civil es obligatoria la existencia de socios, que a su vez estarán divididos en categorías, siendo lo más común que aquellos que tengan derecho a voto y a ser elegidos para cargos directivos se denominen socios activos.-

Las restantes categorías de socios deberán también especificarse en el Estatuto, con mención de sus derechos y obligaciones, y las condiciones necesarias para revistar en cada categoría.-

Recuérdese al respecto que, en el caso de las Fundaciones, la figura de socios adherentes resulta una opción y que en caso de que existan, tienen derecho a opinión, pero no necesariamente a voto.-

Los Estatutos deben, asimismo, establecer los tiempos de mandato de cada Comisión Directiva, la forma de renovación de autoridades, los tiempos mínimos de asociación requeridos para acceder a cargos directivos, y las sanciones que puedan corresponder a los socios, así como la instrumentación de su aplicación.-

Nuevamente, cobra importancia en éste aspecto la exigencia de la Asamblea, ya que la sanción que aplique la Comisión Directiva al socio infractor, puede ser revisada por ella, paso indispensable para recurrir posteriormente del fallo ante el Ente Regulador (Inspección General de Justicia).-

En los Estatutos deben especificarse las funciones que correspondan a cada cargo de la Comisión Directiva, y el órgano de fiscalización comúnmente llamada Comisión Revisora de Cuentas.-

Los socios, a su vez, deben aportar una cuota que fija la Asamblea, de la que pueden quedar exentos, por disposición del Estatuto, los socios vitalicios y honorarios.-

Cualquiera de las dos opciones referidas en último término es perfectamente adaptable para la agrupación de municipios, dependiendo de los actores particulares la elección de la que consideren que más se adecua a sus necesidades específicas.-

## **C. EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS**

### **1. INTRODUCCIÓN**

De la observación de las Asociaciones Internacionales de municipios podemos distinguir distintas tipologías, las que podemos clasificar según los municipios que agrupan en:

Asociaciones que agrupan Municipios de todo el mundo

Asociaciones que agrupan Municipios de países fronterizos

Asociaciones que agrupan Municipios con problemáticas comunes

Del mismo modo, respecto de las asociaciones nacionales de municipios, encontramos tipologías diferentes, según que agrupan comunas de todo el país, de alguna región o provincia o aquellas con características similares.-

A continuación se expondrán algunos ejemplos de Asociaciones, Federaciones o Uniones Municipales. En primer término, referiremos las características fundamentales de Asociaciones a nivel internacional. Posteriormente se ejemplificará las experiencias asociativas municipales a nivel de estados particulares, tomando para ello como ejemplo a algunas existentes en España y en algunos estados latinoamericanos.-

Por último, se reseñará brevemente la experiencia nacional en cuanto a experiencia de asociaciones interprovinciales de municipios, como así también las existentes en algunas provincias.-

## **2. EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE MUNICIPIOS INTERNACIONALES**

### **A) UNIÓN INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES (IULA)**

#### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

La Unión Internacional de Autoridades Locales es una organización mundial pionera en la promoción del desarrollo y la democracia local.

En 1913 en la Ciudad de Gante, Holanda, se constituyó esta institución internacional, comenzando una nueva era en las relaciones internacionales municipales.-

Con la IULA se iniciaron contactos formales y regulares entre asociaciones de gobiernos locales y municipalidades; y por primera vez los gobiernos locales tuvieron una voz a nivel internacional.-

IULA tiene actualmente miembros en más de 100 países en todo el mundo.-

Sus socios se clasifican en:

- Gobiernos locales miembros: asociaciones nacionales de gobiernos locales y gobiernos locales individuales; ellos forman el núcleo de miembros y tienen derecho a voto en el Consejo.-
- Miembros asociados: instituciones de investigación, capacitación y académicas; organizaciones no gubernamentales; ministerios y agencias gubernamentales; fundaciones, empresas e individuos.-
- Miembros honorarios: personas que han prestado servicios extraordinarios al gobierno local y a la democracia local.-

#### **OBJETIVOS**

Los objetivos establecidos por los fundadores se mantienen vigentes, a pesar de las espectaculares transformaciones ocurridas en el curso del presente siglo, ellos son:

- Promover al gobierno local como pilar de la democracia.
- Representar y defender los intereses del gobierno local en nivel nacional e internacional.
- Auspiciar mejoras en la calidad de las decisiones, en lo administrativo y en la prestación de servicios locales.
- Fortalecer al gobierno local y sus instituciones como instrumentos para el desarrollo humano sustentable, con énfasis especial en las asociaciones nacionales de municipios.
- Promover y alentar el intercambio internacional de información y la cooperación entre gobiernos locales.

Vemos como a pesar de la globalización fortalecer a los gobiernos locales sigue siendo un imperativo para el desarrollo, la democracia y la participación ciudadana en la vida pública.-

Asimismo, la representación de los intereses locales ante diversos foros y organizaciones internacionales, es una necesidad, teniendo en cuenta la existencia de problemas globales con soluciones locales, como el de la sustentabilidad ambiental.-

#### *ESTRUCTURA*

El principal cuerpo de decisión política dentro de IULA es el Consejo, compuesto por las Asociaciones Nacionales de Municipios y los gobiernos locales miembros de IULA.-

El Consejo dispone las prioridades futuras para el presupuesto y el programa, discute temas específicos de interés para las autoridades de los gobiernos locales, y cada dos años elige al Presidente, al Vicepresidente y al Comité Ejecutivo Mundial (WEXCOM).-

El Comité tiene 47 miembros y está balanceado regionalmente. Se reúne dos veces al año y supervisa la implementación de las prioridades políticas establecidas por el Consejo.-

El Comité es presidido por el Presidente, un distinguido político del gobierno local que representa a IULA ante otras organizaciones internacionales.-

El Secretario General de la Organización, electo por el WEXCOM, dirige el trabajo de la Secretaría Mundial en La Haya.-

#### *AREAS DE OPERACIÓN*

La IULA actúa en el activo desarrollo de las relaciones a nivel de las comunidades nacionales, regionales e internacionales para promover y fortalecer al gobierno local.-

Además, busca facilitar el eficiente intercambio de información y recursos entre los miembros y secciones regionales de IULA e identificar temas cuya resolución sea beneficioso para todos ellos.

IULA trabaja también en estrecha colaboración con instituciones, programas y socios externos involucrados con el gobierno local, como por ejemplo agencias de cooperación, ONGs y otras organizaciones y redes de contactos internacionales, que representan al gobierno local.-

Una plataforma permanente le permite promover y desarrollar las actividades de cooperación descentralizada y de cooperación municipal internacional (MIC). Esta plataforma reúne a personalidades y políticos claves para el intercambio de información y el desarrollo de programas de colaboración.-

También la Unión se ocupa de buscar recursos adicionales para las actividades de la red de IULA.

Asimismo, tiene la responsabilidad primordial de servir a sus miembros, desarrollar y expandir su red de contactos y -de acuerdo a su estatuto- organizar regularmente las reuniones de sus cuerpos directivos y comités especiales. Un evento clave es el Congreso Mundial bienal, auspiciado por uno o más miembros de IULA.-

#### **SECCIONES REGIONALES**

La red mundial de IULA se organiza sobre una base descentralizada. Además de la Secretaría Mundial, hay 7 secciones regionales que prestan servicios de información y documentación, organizan cursos de capacitación para gobiernos locales, conducen tareas de investigación y consultoría, llevan a cabo proyectos para el fortalecimiento institucional y promueven la cooperación internacional entre municipalidades. Las secciones regionales son:

Africa (IULA-AS)

Asia y el Pacífico (IULA-ASPAC)

Centro América (IULA-CENTAM)

Mediterráneo Oriental y Medio Oriente (IULA-EMME)

Europa (IULA-CEMR)

Latinoamérica (IULA-LATAM)

Norteamérica (IULA-NORAM)

### **ORGANIZACIONES ASOCIADAS**

IULA tiene relaciones formales de trabajo con varias organizaciones involucradas en el desarrollo de políticas y actividades relevantes con el gobierno local. Estas son llamadas "Organizaciones Asociadas" y comparten los principales objetivos y metas de IULA.-

Elas son:

- \*La Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados (ICMA)
- \*El Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente (ICLEI)
- \*La Red Internacional de Compañías Asociadas (IDCN)
- \*El Grupo de Seguros Municipales (MIG)
- \*Ciudades y Desarrollo (T&D)
- \*La Oficina de IULA para Investigación y Capacitación (ORT)
- \*La Academia Mundial para el Gobierno Local y la Democracia (WALD)
- \*La Unión Mundial de Mercados Mayoristas (WUWM)

IULA anima también un Comité permanente llamado el Foro de las Capitales del Mundo (WCF), que promueve el intercambio activo de experiencias entre los alcaldes y gobernantes de las ciudades capitales del mundo.-

### **EL CAPÍTULO LATINOAMERICANO DE IULA**

Es la Sección Regional de IULA para Latinoamérica; fue creada en junio de 1981 acogiendo la iniciativa de un conjunto de gobiernos locales e instituciones municipalistas de la región, reunidos en XXV Congreso Mundial de IULA, realizado en Columbus-Ohio, Estados Unidos.-

Su sede central se encuentra ubicada en Quito, capital de la República del Ecuador.-

De acuerdo con sus Estatutos, son miembros del Capítulo Latinoamericano de IULA, todos los gobiernos locales e instituciones municipales de Latinoamérica y el Caribe que hayan expresado su voluntad de afiliarse.-

El órgano Directivo del Capítulo es el Comité Ejecutivo, cuya elección se realiza cada dos años.-

El instrumento técnico - ejecutor del Capítulo Latinoamericano de IULA es el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL).-

Constituido en 1983, ofrece capacitación y asistencia técnica, investiga los temas del desarrollo local y produce material formativo orientado a mejorar la calidad del recurso humano municipal.-

Su filosofía se basa en la lucha por:

- La Democracia Local, como principio de participación ciudadana en la vida pública;
- La Descentralización y a Autonomía, como requisito para el fortalecimiento de los gobiernos locales y para el ejercicio adecuado de sus funciones;
- El incremento de la Capacidad Gerencial de los Gobiernos Locales, como condición indispensable para la ejecución eficiente y eficaz de los proyectos y la prestación de los servicios públicos;
- La Participación de la Comunidad, como objeto y sujeto de la acción municipal y como fundamento de la democracia local;
- La Cooperación de la Iniciativa Privada, como fuerza complementaria de los recursos y esfuerzos del gobierno local;
- El enfoque integrado de la Administración Municipal, como sistema que articula recursos y esfuerzos públicos y privados en función del crecimiento económico y el desarrollo social;
- La concepción integral de la geografía municipal, en tanto ésta se configura por la integración de varios espacios: el estrictamente urbano, el rural y el regional;

- La priorización de los Municipios Intermedios y Pequeños, como constitutivos del conjunto-objeto más numeroso con mayores carencias relativas y con un rol trascendente en la interacción de los sistemas de ciudades; y
- La atención preferente de los grupos más vulnerables de la población, con miras a resolver los problemas relativos a los asentamientos humanos precarios y a los sectores informales urbanos.-

En la actualidad IULA/CELCADEL cuenta con oficinas subregionales en San Salvador para Centro América y en Santiago de Chile para el Cono Sur.-

Sin embargo, con la finalidad de contribuir de manera directa al fortalecimiento de los Gobiernos Locales dentro de cada país, el Comité Ejecutivo del Capítulo Latinoamericano de IULA, resolvió implementar oficinas nacionales de IULA/CELCADEL en la región, iniciándose este proceso con la apertura de una representación en la República Argentina.-

La misma fue inaugurada en la Casona Municipal de la Ciudad de Córdoba, cuyas oficinas fueron entregadas en Convenio de Comodato por 5 años por la Municipalidad de dicha ciudad, el 18 de mayo 1996, con motivo de la ejecución del Seminario de Asociativismo Municipal organizado por IULA/CELCADEL y auspiciado por la Municipalidad de Córdoba.-

## ***B) UNIÓN DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS (UCCI)***

### ***CARACTERIZACIÓN GENERAL***

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) se define como una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin ánimo de lucro.-

Forman parte de la UCCI las siguientes ciudades: Asunción (Paraguay) , Barcelona (España), Brasilia (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Caracas (Venezuela), Guatemala (Guatemala), La Habana (Cuba), La Paz (Bolivia), Lima (Perú), Lisboa (Portugal), Madrid (España), Managua (Nicaragua), México

(México), Montevideo (Uruguay), Panamá(Panamá), Río de Janeiro (Brasil), San Francisco de Quito (Ecuador), San José (Costa Rica), San Juan (Puerto Rico), San Salvador (El Salvador), Santa Fe de Bogotá (Colombia), Santiago (Chile), Santo Domingo (Rep. Dominicana), São Paulo (Brasil), Sucre (Bolivia), Tegucigalpa (Honduras).-

#### *OBJETIVOS*

Los principales objetivos que pretende alcanzar esta organización son:

- Fomentar los vínculos y favorecer las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades.
- Favorecer el desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación entre ellas.
- Impulsar el municipalismo iberoamericano, poniendo el énfasis en la singularidad de las Capitales y los grandes núcleos urbanos.
- Apoyar y fortalecer el desarrollo democrático en Iberoamérica.
- Promover los derechos de vecindad, y en particular, el derecho al progreso en paz y el de la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Colaborar en el campo de las relaciones intermunicipales. Para ello se han fomentado las relaciones entre las ciudades y se desarrollan actividades y programas específicos y que constituyen el referente de la organización.

#### ***C) ASOCIACIÓN MUNDIAL DE LAS GRANDES METRÓPOLIS (METROPOLIS)***

METROPOLIS desarrolla sus actividades a través cuatro comisiones permanentes cuya reflexión se basa en el estudio de las iniciativas de las metrópolis.-

Cada una de estas comisiones, cuya dirección es asumida por dos metrópolis, se dedica a un tema preciso: la planificación urbana y la gestión del

desarrollo; el medio ambiente, la ecología urbana y la salud; el desarrollo económico y el desarrollo social y cultural.-

Estas comisiones constituyen el lugar privilegiado para el intercambio de información y experiencias. Facilitan el análisis y la comparación de situaciones de desarrollo que conocen todas las metrópolis y permiten la búsqueda de soluciones para la confrontación de ideas.-

### **3. ASOCIACIONES MUNICIPALES EN ESPAÑA**

#### **A) EUDEL**

##### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

EUDEL es una Asociación fundada en 1982, integrada por la totalidad de los Municipios de la Comunidad Autónoma Vasca y varios Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra.-

EUDEL es una asociación autónoma, lo que le permite tener un criterio propio a nivel interno y una proyección internacional de indudable interés.

##### **OBJETIVOS**

Sus objetivos básicos son la defensa de la autonomía municipal y la representación política de los intereses locales ante otras instituciones.-

##### **ESTRUCTURA**

EUDEL se estructura en una Asamblea General que se reúne, como mínimo, anualmente.-

En ella se encuentran representados todos los Municipios integrantes de la asociación, con su alcalde como portavoz.-

En su trabajo cotidiano, EUDEL cuenta con una Comisión Ejecutiva Nacional y con tres Comisiones Territoriales (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) compuestas por quince y nueve miembros respectivamente.

Comisión Ejecutiva

Comisión Territorial de Álava

Comisión Territorial de Bizkaia

Comisión Territorial de Gipuzkoa

#### **ÁREAS DE OPERACIÓN**

Eudel brinda Asesoramiento técnico y jurídico a los Ayuntamientos Vascos (especialmente a los de menor tamaño, que cuentan con una escasa infraestructura administrativa).-

Participa en la elaboración de anteproyectos normativos de interés municipal.-

Además se ocupa de la presentación de demandas de los Ayuntamientos a las instituciones de otro nivel (Diputaciones Forales y Gobierno Vasco).-

#### **PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS SUPRAMUNICIPALES.**

EUDEL ha impulsado la reciente creación de Consejo Municipal de Euskadi, órgano paritario y de carácter consultivo que actúa como punto de encuentro entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos.-

También ha participado en la constitución de Consejos Territoriales de Finanzas, que actúan en cada uno de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca.-

EUDEL está presente en órganos internacionales de carácter local CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa) y CPLRE (Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa).-

#### **B) LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP)**

##### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una Asociación de Entidades Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares) con sede oficial en la Villa de Madrid, fue constituida al amparo

de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.-

La FEMP tuvo su origen en una reunión de Alcaldes que se celebró en Madrid el 12 de enero de 1980, bajo la convocatoria del entonces Alcalde de la capital, Enrique Tierno Galván; de ella surgió una Gestora presidida por el Alcalde de Málaga, Pedro Aparicio Sánchez, que dió lugar a la constitución formal de la Federación Española de Municipios (FEM) el día 23 de junio de 1980. Desde entonces se han celebrado seis Asambleas Generales.-

La FEMP está declarada, como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de Junio de 1985.-

La FEMP es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).-

En la actualidad la FEMP agrupa 5.449 municipios (lo que presenta el 67,23% del total de las Entidades Locales españolas), con una población total de 35.934.995 habitantes, lo que supone el 90,16% de la población total española; entre dichos municipios se integran todas las capitales de provincia salvo Tarragona y Bilbao, todas la Diputaciones Provinciales, salvo las de Girona y las tres Forales vascas y todos los Consejos y Cabildos Insulares.-

#### **OBJETIVOS**

Los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP son los siguientes:

- El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.
- La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.
- La prestación de toda clase de servicios a las Entidades Locales.
- El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre los todas las Entidades Locales.

- La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, iberoamericano y árabe.
- La gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local.-

#### **ESTRUCTURA**

La Asamblea General es el órgano soberano de la FEMP. Está integrada por los representantes de todas las Entidades Locales adheridas. Se reúne de forma ordinaria cada cuatro años.-

El Consejo Federal es el máximo órgano entre Asambleas. Está formado por sesenta y un miembros elegidos en la Asamblea General, por dos representantes de cada una de las Federaciones de Corporaciones Locales de ámbito regional vinculadas a la FEMP, por los miembros de la Comisión Ejecutiva y por la Secretaría General. De forma ordinaria se reúne dos veces al año.

La Comisión Ejecutiva es el órgano encargado de llevar a la práctica los acuerdos de la Asamblea General y del Consejo Federal. Se elige en cada Asamblea General Ordinaria y está formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y veintidós Vocales, a los que se une la Secretaría General. Se reúne de forma ordinaria una vez al mes.-

El Presidente es el representante ordinario de la FEMP. Lo es también del Consejo Federal y de la Comisión Ejecutiva, órganos en los que tiene voto de calidad en caso de empate.-

La Secretaría General es el órgano responsable del funcionamiento cotidiano de la Federación. Ejerce la jefatura de los servicios administrativos de la misma y ejecuta los acuerdos de la Comisión Ejecutiva y del Consejo Federal. Representa a la Federación ante organismos e instituciones por delegación de la Comisión Ejecutiva.-

Para llevar adelante su labor diaria, la FEMP cuenta con una serie de Comisiones de Trabajo, que elaboran estudios y propuestas sobre todas las materias que competen a las Corporaciones Locales. De entre ellas hay que

destacar, especialmente, la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, cuya finalidad específica es la defensa y promoción de los intereses propios de las Provincias e Islas. Dentro de ella funciona la Red Técnica que se ocupa de coordinar acciones y proyectos de interés para las Entidades Provinciales e Insulares.-

Actualmente la estructura de las Comisiones de Trabajo es la siguiente: Circulación y Transportes, Ciudades Patrimonio de la Humanidad, Deportes, Educación y Cultura, Función Pública y Seguimiento Legislativo, Haciendas Locales, Informática y Nuevas Tecnologías, Juventud, Medio Ambiente, Mujer, Pacto Local (no permanente), Participación Ciudadana, Pequeños Municipios y Mancomunidades, Promoción Económica y Empleo, Protección Ciudadana, Salud y Consumo, Servicios Sociales, Turismo, Urbanismo y Patrimonio Histórico - Artístico.-

La FEMP también cuenta con Secciones especializadas de carácter sectorial y que en estos momentos son las siguientes: Spain Convention Bureau (SCB), Asociación Española de Municipios Mineros del Carbón (ACOM España), Red Española de Ciudades Saludables y Solidaridad Internacional.-

#### **FEDERACIONES DE ÁMBITO REGIONAL**

La FEMP mantiene lazos de relación con las Federaciones de Entidades Locales de ámbito regional que así lo deseen, firmando a tal efecto con cada una de ellas un protocolo que especifique esa relación. En estos momentos las Federaciones con que está vigente dicho Protocolo son las siguientes:

- Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Federación Aragonesa de Municipios y Provincias.
- Federación Asturiana de Concejos.
- Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares.
- Federación Canaria de Municipios.

- Federación de Municipios de Cantabria.
- Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.
- Federación de Municipios y Provincias de Castilla - La Mancha.
- Federación de Municipios de Cataluña.
- Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- Federación Gallega de Municipios y Provincias.
- Federación de Municipios de Madrid.
- Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- Federación Navarra de Municipios y Concejos.
- Federación Riojana de Municipios.
- Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

La FEMP mantiene también relaciones con la Asociación de Municipios Vascos- EUDEL.-

#### **RELACIONES INTERNACIONALES**

La FEMP es, desde su creación, la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).-

El CMRE es una organización formada por Asociaciones Nacionales de Poderes Locales y Regionales de todo el Continente europeo, que tiene como finalidad promover, desde los poderes territoriales, el proceso de integración europea, la colaboración entre autoridades locales y regionales, la defensa de la autonomía local y regional en un marco democrático y la representación ante las instancias de la Unión Europea y del Consejo de Europa, con el carácter de organismo consultivo de los mismos.-

El CMRE fue fundado por el movimiento de los federalistas europeos en 1951 y tiene su sede en París, así como una oficina en Bruselas. Desde 1990 es la Sección Europea de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA).-

La FEMP propone el nombramiento de los representantes locales españoles ante el Comité de las Regiones de la Unión Europea y ante el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE).

Desde 1988, es miembro del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.-

La FEMP es miembro y sede de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), y se encarga de la Oficina Técnica de dicha organización; colabora, además, con la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).-

Ambas asociaciones tienen como objetivo trabajar para el fortalecimiento de los gobiernos locales en los países iberoamericanos y establecer cauces de cooperación entre los mismos.-

La Organización de Ciudades Arabes (OCA) y la FEMP realizan actividades conjuntas en el marco de un Convenio de Amistad y Cooperación suscrito por ambas organizaciones en 1985.-

La FEMP impulsa la realización de hermanamientos en todo el mundo y proyectos de cooperación para el desarrollo como vehículo de acercamiento entre los pueblos.-

### ***C) LA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA***

#### ***CARACTERIZACIÓN GENERAL***

Es una asociación formada por los municipios que voluntariamente así lo decidan para la defensa y promoción de las autonomías locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.-

También se podrán adherir a la Federación el resto de entidades locales de Cataluña. Esta entidad actúa al margen de partidos y organizaciones políticas.-

Para formar parte de la FMC, simplemente se precisa que la corporación tome un acuerdo de pleno.-

Todos los ayuntamientos miembros de la Federación tienen derecho a gozar de todos los servicios que presta la entidad y a participar en las diferentes comisiones sectoriales. Para participar en estas comisiones, el alcalde deberá comunicarlo a la FMC. La representación del municipio la tendrá el alcalde o el regidor en quien delegue.-

La cuota a aportar a la FMC para ser miembro se determina anualmente por el Consejo Nacional y se establecerá en función del número de habitantes del municipio.-

La FMC tiene personalidad jurídica y capacidad de obrar sin más limitaciones que las establecidas por las leyes vigentes que sean de aplicación y por sus propios Estatutos.-

La composición de la FMC se caracteriza por un notable pluralismo político. Participan activamente ayuntamientos gobernados por Esquerra Republicana de Catalunya, Iniciativa per Catalunya, Partido Popular, el Partit dels Socialistes de Catalunya, Convergència i Unió y otras candidaturas independientes y progresistas.-

La convivencia en la FMC de ayuntamientos gobernados por fuerzas políticas de signo tan diferente es demostrativo de la militancia estrictamente municipalista de la entidad y de la orientación institucional y de carácter práctico que ha caracterizado tradicionalmente sus actividades.-

Por otro lado, la Federación cuenta con un amplio nivel de representatividad territorial y está presente en todas las comarcas de Cataluña.-

La actual Federació de Municipis de Catalunya, constituida en Manresa en noviembre de 1981, ha recuperado el espíritu de la Federació de Municipis Catalans existente durante la II República, basado en la concepción del municipio como una colectividad con personalidad propia que necesita actuar con autonomía.-

Después de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979, los graves problemas financieros, las tutelas y los controles que ejercían otros poderes y el marco legislativo con el que debían enfrentarse los nuevos ayuntamientos hicieron que se estableciera una plataforma solidaria que los representara ante las instituciones del Estado.-

En esta misma línea, durante 1979 se generaron dos procesos paralelos de articulación del municipalismo: uno en Cataluña, impulsado por el presidente de la Generalitat provisional y por el alcalde de Barcelona y protagonizado por una comisión gestora de alcaldes de las principales ciudades y capitales de comarca; y otro a nivel del Estado, impulsado por los partidos con mayor presencia en los gobiernos locales.-

La Federació de Municipis de Catalunya fue declarada entidad de utilidad pública por acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el día 26 de marzo de 1993.-

#### **OBJETIVOS**

Las finalidades de la FMC son el fomento y la defensa de la autonomía de los municipios, la representación de los intereses generales de las colectividades locales ante las instancias políticas, jurisdiccionales y administrativas, la promoción de estudios sobre problemas y cuestiones municipales y la difusión del conocimiento de las instituciones municipales.-

#### **ESTRUCTURA**

Los órganos de gobierno de la Federació de Municipis de Catalunya son la Asamblea general, el Consejo Nacional, el Comité Ejecutivo, la Presidencia y la Secretaría General. Estos órganos se conforman reflejando rigurosamente la pluralidad de fuerzas políticas presentes en los municipios catalanes.-

La Asamblea General es el órgano máximo de la Federación, en el que están representados todos sus miembros. Este órgano se reúne en sesión ordinaria dos veces cada cuatro años, coincidiendo con el mandato municipal. Una

de estas asambleas se convoca con posterioridad a las elecciones municipales con la finalidad de aprobar la renovación de los órganos de gobierno.-

Las funciones primordiales de la Asamblea son la elección del Consejo Nacional, la aprobación del programa de actividades y la ratificación de la aprobación del Reglamento de régimen interior.-

El Consejo Nacional es el principal órgano de gobierno de la Federación en períodos que van de Asamblea a Asamblea. Está constituido por una representación ponderada de los diferentes tipos de ayuntamientos miembros, en número superior a treinta, y debe reunirse, como mínimo, cada seis meses.-

Al Consejo Nacional le corresponde adoptar las principales decisiones para el funcionamiento ordinario de la Federación, aprobar el presupuesto y las cuentas, aprobar los reglamentos de régimen interno, las cuotas de los asociados, nombrar al presidente, a los vicepresidentes y a los vocales del Comité Ejecutivo, y nombrar también al secretario general.

El Comité Ejecutivo es el órgano de dirección ordinaria de la Entidad que decide sus prioridades y la actitud de la FMC ante las cuestiones que afecten a los ayuntamientos. Se reúne cada mes. Está constituido por el presidente, cuatro vicepresidentes y siete vocales.-

Corresponde al Comité Ejecutivo preparar los acuerdos del Consejo Nacional y de la Asamblea, administrar el patrimonio de la Entidad, dirigir la realización de estudios, orientar las publicaciones, mantener las relaciones existentes con los poderes públicos y con otras administraciones, dirigir los servicios y la gestión presupuestaria y admitir nuevos miembros.-

El presidente y los cuatro vicepresidentes son elegidos por el Consejo Nacional entre sus miembros.-

El presidente de la FMC lo es también del Consejo Nacional y del Comité Ejecutivo y sus funciones son representar legalmente a la Federación, convocar y presidir las sesiones del Comité Ejecutivo y del Consejo Nacional, dirigir

sus deliberaciones, convocar la Asamblea General, proponer el plan de actividades de la Federación en el Consejo Nacional, ordenar los pagos, ejecutar los acuerdos de los órganos de gobierno y formalizar los recursos administrativos o jurisdiccionales que acuerde la Federación en defensa de los intereses generales de las colectividades locales.-

El secretario general es designado por el Consejo nacional y su objetivo es asegurar el funcionamiento de los servicios de la Federación y facilitar la vida asociativa. El secretario general actúa bajo la dependencia del presidente y del Comité Ejecutivo. Ejerce también las funciones de secretaria del Consejo Nacional.-

Las funciones del secretario general son dirigir los servicios técnicos y administrativos de la Federación, convocar, por encargo del presidente respectivo, las sesiones del Comité Ejecutivo y de las comisiones sectoriales, preparar el orden del día y la documentación de las reuniones del Consejo Nacional y del Comité Ejecutivo y levantar las actas, custodiar y poner al día el registro y el archivo general de la Federación, ejercer de jefe de personal de los servicios de la Federación, llevar el control de la tesorería y la contabilidad y representar a la entidad en el tráfico mercantil.-

El trabajo interno de la Federación de Municipios de Cataluña se desarrolla en diferentes ámbitos: las comisiones sectoriales, los servicios técnicos de estudio y asesoramiento y las publicaciones.-

Las comisiones sectoriales son el elemento fundamental de participación de los ayuntamientos en la actividad federativa. Permiten trasladar al seno de la Federación las prioridades y los problemas de los ayuntamientos en el sector respectivo de actividad y definen realmente la actitud de la Federación en relación con los diferentes ámbitos de política local.-

También sirven de lugar de encuentro de alcaldes regidores y técnicos de diferentes ayuntamientos con todo lo que ello puede comportar de intercambio de experiencias y preocupaciones.-

Cualquier municipio adherido puede inscribirse a una o más comisiones, o bien, plantear ocasionalmente alguna cuestión de su interés y participar posteriormente en su tratamiento.-

Las comisiones están abiertas a todos los ayuntamientos y otras entidades locales adheridas a la FMC y tienen facultades de propuesta. Aquellas que tienen un número muy elevado de miembros funcionan habitualmente con una permanente que mantiene las mismas condiciones de representatividad.-

Las comisiones están constituidas por alcaldes y regidores o, si es preciso, por delegados de servicios. La presidencia recae en un alcalde miembro del Consejo Nacional. Los técnicos pueden participar en los equipos de trabajo que se constituyan.-

Actualmente, funcionan en la FMC 16 comisiones que se corresponden con las áreas siguientes: Hacienda, Promoción Económica, Personal, Seguridad Ciudadana y Protección Civil, Sanidad, Servicios Sociales, Urbanismo y Vivienda, Medio Ambiente y Servicios Municipales, Pequeños Municipios y Cooperación Local, Participación Ciudadana, Cultura, Enseñanza, Deportes, Juventud, Relaciones Internacionales y Municipios Turísticos.-

Este servicio, uno de los más importantes de la Federació de Municipis de Catalunya, se estructura en cuatro áreas básicas: la económica, la jurídica, la internacional (especialmente temas comunitarios) y la urbanística.-

La labor de los servicios se centra básicamente en la elaboración de informes y estudios sobre temas de interés general, en gran parte suscitados por la labor de las comisiones sectoriales, por un lado, y, por otro lado, en la atención de consultas de los ayuntamientos sobre temas puntuales que afecten a la gestión municipal (personal, gestión presupuestaria, gestión urbanística, relaciones con otras instancias,...). Esta es la vertiente donde se puede prestar un mayor servicio a los municipios pequeños que no disponen de medios propios.-

Concretamente el servicio jurídico, además de las tareas genéricas citadas anteriormente que comparte con los servicios económico y urbanístico,

hace el seguimiento de toda la normativa emitida por las administraciones de las Comunidades Europeas, el Estado y la Generalitat que afecta directamente o indirectamente a los entes locales, velando siempre por el respeto a la autonomía local, proponiendo la interposición de los recursos jurisdiccionales que sean precisos. la FMC ha interpuesto más de cincuenta recursos ante los tribunales ordinarios y el tribunal Constitucional.-

#### **PUBLICACIONES**

Federación de Municipios de Cataluña tiene publicaciones que se pueden dividir en dos tipos -periódicas o no periódicas-, con un objetivo común: facilitar la tarea de las entidades locales.-

Ellos son Catalunya Municipal y Colección Cuadernos municipales.-

Además de la colección hay otras publicaciones, también de carácter monográfico, pero concebidos como estudios de consulta puntual, como es el caso del Informe sobre la autonomía local, El gasto supletorio o el Informe sobre la situación financiera de los ayuntamientos en Cataluña.-

#### **ÁREAS DE OPERACIÓN**

La Federación de Municipios de Cataluña tiene plena autonomía para la representación y la defensa de los intereses de sus asociados ante cualquier instancia.-

La FMC promueve y defiende los intereses municipales ante el Gobierno del Estado y el de la Generalitat haciendo llegar las alegaciones correspondientes cuando se trata de informar de las nuevas propuestas normativas que posteriormente, se envían a los órganos legislativos correspondientes. Estas alegaciones son básicas y tienen por objeto la mejora de la autonomía local y su suficiencia financiera, que se señala en la Constitución Española y en las leyes que afectan a los municipios.-

La FMC también entrega a las instituciones parlamentarias - Congreso, Senado y Parlamento de Cataluña- las resoluciones aprobadas en el

seno de la organización , además de todos los estudios y las publicaciones que se promueven desde la entidad.-

Estas relaciones con las instituciones parlamentarias permiten a la FMC negociar con los representantes de los ministerios o de los departamentos de la Generalitat sobre la base de los intereses genéricos del mundo local en Cataluña y en relación también con las otras entidades municipalistas que existen en el Estado.-

La FMC es una entidad municipalista independiente que mantiene con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) una colaboración que se concreta mediante acuerdos y que no cuestiona la autonomía de funcionamiento de ambas entidades. Los municipios asociados a la FMC reciben los servicios de la FEMP mediante la FMC, que es la entidad a la que están adheridos.-

En el marco de las actividades internacionales, los miembros de la FMC pertenecen a los movimientos municipalistas reconocidos en Europa y en el resto del mundo. La FMC participa en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y es miembro de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA). También se mantienen contactos muy directos con los funcionarios de estos organismos.-

Finalmente, la FMC establece colaboraciones con entidades de derecho público o privado mediante convenios puntuales que permiten dar a conocer nuestras actividades y la cooperación de los municipios catalanes para la mejora del municipalismo.-

#### **D) FEDERACIÓN VALENCIANA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (F.V.M.P.)**

### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

Es la Asociación, con personalidad jurídica propia, constituida por los Ayuntamientos, Diputaciones y demás Entidades Locales que voluntariamente lo deciden.-

En la actualidad forman parte de la F.V.M.P. un total de 525 Ayuntamientos, 9 Mancomunidades, 4 Entidades Locales Menores y las Diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia. Casi el 99% de los ciudadanos viven en Municipios adheridos a la F.V.M.P.-

### **OBJETIVOS**

Sus fines son:

- El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.
- La representación, defensa y promoción de los intereses de las Entidades Locales ante las Instancias Políticas, Administrativas y Judiciales.
- El desarrollo y la consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre las Entidades Locales.
- La promoción y realización de estudios para el mejor conocimiento de los problemas y de las circunstancias en que se desenvuelve la vida local.
- La cooperación y asistencia técnica al desarrollo de los intereses locales.
- La promoción y ejecución de programas y actividades de formación sobre temas locales dirigidos a los políticos y personal al servicio de la Administración.
- La promoción, ejecución y prestación de iniciativas y actividades empresariales públicas o privadas que contribuyan al desarrollo económico local y a la creación de empleo, así como a la conservación y protección del medio ambiente y, en general, a mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestras Entidades Locales.
- Cualquier otro fin que afecte directa o indirectamente a sus asociados.

Para lograr con éxito esos fines, la F.V.M.P.:

- Informa las Entidades Asociadas de cuantos asuntos tienen relación con la vida municipal.
- Asesora dando soluciones, con celeridad y eficacia, a los problemas que preocupan a las Corporaciones.
- Forma a los responsables públicos electos y al personal que éstos deciden, ayudando a la toma de decisiones que optimicen la gestión pública local.
- Representa a los Ayuntamientos y Diputaciones en los foros gubernamentales y asociativos articulados en la Comunidad Valenciana.
- Defiende los intereses de la Administración Local respetando su Autonomía, con relación a las otras estancias gubernamentales.

Todo ello impulsando la vertebración de la Comunidad a través de políticas públicas basadas en el diálogo y la cooperación.

#### **ESTRUCTURA**

Los Órganos de Gobierno son la Asamblea General, el Consejo, la Comisión Ejecutiva, los Vicepresidentes y el Presidente.-

Todos los socios son miembros de pleno derecho de la Asamblea General, en la que se eligen todos los demás órganos de Gobierno.-

El Consejo es el órgano máximo entre Asambleas y entre sus competencias destaca la aprobación anual de los Presupuestos y Cuentas Generales.-

La Comisión Ejecutiva asiste al Presidente, y todos sus miembros también lo son del Consejo. Los Vicepresidentes sustituyen en su caso al Presidente, que representa a la F.V.M.P. a todos los efectos legales.-

Las formaciones políticas, en base a los resultados electorales, están presentes en la Comisión Ejecutiva y Consejo. Las decisiones se toman democráticamente buscando el común denominador entre las diversas opciones. Se ha mostrado en la F.V.M.P. la cultura de la cooperación y consenso, y de esta forma se garantiza que los acuerdos fruto del posicionamiento común se puedan llevar a la práctica con suficientes garantías de éxito.-

El Secretario General Técnico es designado por el Presidente dando cuenta al Consejo. La Secretaría General Técnica es el instrumento permanente de apoyo técnico-administrativo a los Órganos de Gobierno de la F.V.M.P.-

Las Comisiones de Trabajo son el foro de debate y discusión sectorial de la F.V.M.P. Están abiertas a todas las Entidades Asociadas.-

La Comisión Ejecutiva establece el Presidente de la Comisión, que propone el nombramiento de un Coordinador y un Secretario. En ocasiones se constituye una Comisión de Portavoces formada por representantes electos de las formaciones políticas.-

La Secretaría General proporciona el soporte técnico para el funcionamiento de la Comisión. Cuando se considera oportuno se formaliza una Comisión Técnica con presencia de expertos de los Ayuntamientos y Diputaciones interesadas. De este modo, las Comisiones de Trabajo son el punto de encuentro en el que los miembros de las Corporaciones participan para determinar el posicionamiento general. La agenda de la F.V.M.P. es la Agenda de los Ayuntamientos y Diputaciones.-

#### ***PUBLICACIONES DE LA F.V.M.P.***

Los libros publicados por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (F.V.M.P.) se han dedicado a plasmar algunas de las actividades que han llevado a cabo en los últimos años, así como a dar a conocer la composición de las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana y otros datos de interés.-

La Federación Valenciana de Municipios y Provincias ha editado, desde su constitución, dos revistas:

•FEDERACIO: dirigida a todos los Alcaldes, Concejales, Presidentes de las Diputaciones y Diputados Provinciales de la Comunidad Valenciana. Se edita con el propósito de informar y contribuir a mejorar el nivel de gestión.-

PARAULES: publicada durante el año 1.995. Es una publicación rápida de carácter semanal, que tiene como objetivo comunicar a los asociados las actividades y

programas realizados por la F.V.M.P. y dar a conocer los puntos de vista de responsables institucionales por medio de entrevistas.-

#### **4. ASOCIACIONES MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA**

##### **A) ASOCIACIÓN MEXICANA DE MUNICIPIOS A.C.**

###### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

La Asociación de Municipios de México, es una Asociación Civil que tiene 5 años de trabajo permanente en búsqueda de mejores condiciones de gestión para los Ayuntamientos de México.-

Actualmente cuenta con asociados en los que habita más del 20% de la población nacional y representa a Latinoamérica, junto con Chile y Ecuador, ante el Comité Ejecutivo Mundial de la Asociación Internacional de Autoridades Locales (IULA), que es la organización de Gobierno Local más importante en el mundo.-

También, cuenta con convenios de colaboración con importantes instituciones nacionales, como la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara Federal de Diputados y el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", así como con internacionales, como la Fundación Konrad Adenauer (Alemania), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades (ICMA) y la Asociación Americana de Obras Públicas (EUA).-

Actualmente, las principales actividades que promueve, además de las relaciones internacionales, son las siguientes:

- Diseño de propuestas de reformas al marco legal municipal del país.
- Capacitación y promoción de intercambio de experiencias.
- Convenios con proveedores de bienes y servicios en beneficio de sus socios.
- Servicio de Biblioteca, Librería y Acervo documental especializados en temas municipales.

- Investigaciones sobre Areas de Oportunidad Financiera para los Ayuntamientos (AROFIS).
- Gestión de soluciones a problemas específicos de los asociados ante el Gobierno Federal.

La Asociación no promueve intereses de índole partidario. Se trata de una sociedad plural, en donde el vínculo que estrecha y amalgama sus acciones, es la problemática municipal, su estudio, superación y establecimiento de nuevas metas de desarrollo.-

AMMAC fortalece su pluralidad, en el hecho de que no se trata de una colectividad de Presidentes Municipales, sino de Ayuntamientos. En el seno de éstos, destaca siempre su conformación plural, que mantiene representadas a las fuerzas políticas representativas del Municipio Mexicano.-

La incorporación a AMMAC, requiere de la decisión y petición formal del Ayuntamiento (acuerdo de Cabildo). La obligación pecuniaria que se adquiere por su afiliación es de una cuota mensual.-

#### **OBJETIVOS**

AMMAC (Asociación de Municipios de México, A.C.), es la Asociación Nacional de municipios mexicanos, cuyos objetivos son:

- 1.- Hacer realidad el concepto de Municipio Libre.
- 2.- Promover el Desarrollo y fortalecimiento de los Municipios.
- 3.- Impulsar la vida democrática en el ámbito Municipal.
- 4.- Establecer la solidaridad y subsidiariedad como principios rectores de Gobierno.
- 5.- Promover el respeto de derechos humanos en los espacios Municipales.-

#### **ESTRUCTURA**

La Asociación es dirigida por una Junta Directiva y opera a través de una Dirección Ejecutiva cuya sede está en la Ciudad de México.-

#### **ÁREAS DE OPERACIÓN**

En el nivel interno, AMMAC se ha propuesto llevar a cabo una vinculación intensa y constante entre los centros de investigación y capacitación,

así como universidades y tecnológicos, con los Ayuntamientos asociados, a fin de implementar programas de apoyo para la resolución de problemas locales.-

Asimismo, promueve la capacitación de alta calidad para los Funcionarios Municipales, pero sobre todo, el intercambio de experiencias y vinculación entre funcionarios municipales.-

Durante 1996 por ejemplo, se desarrollaron exitosamente reuniones de Secretarios Municipales (Oaxaca, Oax.), Directores de Comunicación Social (México, D. F.), Directores de Desarrollo Económico (San Nicolás de los Garza, N. L.), Directores de Desarrollo Social (León, Gto.), Tesoreros (San Pedro Garza García, N. L.), Directores de Servicios Públicos (Monterrey, N. L. y Guadalajara, Jal.), Directores de Seguridad Pública (Zapopan, Jal.) y de Regidores (Puerto Vallarta, Jal.).-

El actuar político de Ammac, pretende convertirse en una fuerza más allá de partidismos e ideologías, que dé vitalidad al reclamo de los municipios, frente a los Estados y a la Federación, para lograr un trato justo y equitativo, que necesariamente pasa por una nueva distribución del ingreso nacional, del cual, ahora, los municipios solo reciben las cantidades que los otros órdenes de gobierno viene considerando como "sobrantes" en el mejor de los casos.

Además la AMMAC trabaja sobre las capacidades de los municipios, a fin de estar preparados para administrar funciones más complejas y mayores montos presupuestarios.-

Desde hace varios años, AMMAC, al lado de otras instituciones, gobiernos, partidos políticos, académicos, etc., han impulsado activamente una reforma al Artículo 115 de la constitución mexicana para adecuar el marco legal a la nueva realidad de los Municipios de México para que éstos puedan atender en forma más eficaz las necesidades de sus habitantes.-

Esta reforma ha sido aprobada por la Cámara de Diputados y la de Senadores del Honorable Congreso de la Unión en sus Sesiones del 17 y 25 de

Junio de 1999 respectivamente. Ahora, falta que la mayoría de las Legislaturas Estatales para que tenga plena vigencia.-

## **B) FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS**

### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

En 1988 los alcaldes elegidos por voto popular, comprendieron que el proceso de descentralización iniciado en Colombia en la década del 80, requería de un ente organizativo que reuniera a todos los municipios del país para representarlos y permitirles actuar como conjunto, canalizar sus iniciativas y a la vez ser su vocero ante las diferentes instancias del Estado.-

Con la asistencia de Federación Española de Municipios y Provincias - FEMP-, la Fundación Friedrich Ebert de Colombia -FESCOL- y un equipo de trabajo compuesto por las alcaldías de Bogotá, Cali y Cartagena se redactaron los primeros estatutos de la Institución que fueron aprobados en febrero de 1989.-

La Federación Colombiana de Municipios es una entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica, de naturaleza asociativa, que se rige por el derecho privado, organizada con la base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, que agrupa por derecho propio a los 1054 municipios y distritos (Artículo 42 de la Ley 60 de 1993), que con sus propios recursos y con el apoyo técnico contribuyen a fortalecer la autonomía municipal en beneficio del desarrollo local.-

Esta tarea es realizada mediante acciones de capacitación, asesoría, representación, apoyo jurídico y técnico, cooperación nacional e internacional, participación y asiento en órganos consultivos y decisorios del Gobierno Nacional y colaboración interinstitucional.-

La ley 60 de 1993 en su Artículo 42 consagra que todos los municipios y distritos del país están afiliados por derecho propio a la Federación

Colombiana de Municipios. También la integran las asociaciones de municipios que decidan afiliarse a ella.-

Previa autorización conferida al Alcalde por el Concejo Municipal o Distrital, se suscribe el contrato de asociación, mediante el cual el municipio formaliza su afiliación. En él se expresan los deberes y derechos que en su calidad de asociado corresponden al municipio o distrito, que son diferentes de aquellos que tienen los afiliados por derecho propio que no han formalizado su asociación.

Al interior de la Federación Colombiana de Municipios existe un Capítulo Interno de Asociaciones de Municipios. Para su afiliación es necesaria la autorización de la Junta Administradora, la suscripción del respectivo Contrato de Asociación y el pago de la cuota de afiliación correspondiente.-

Los principios de la Asociación son:

1. Autonomía administrativa, financiera y presupuestal.
2. Respeto a la pluralidad ideológica, basada en la interpretación de las necesidades y aspiraciones municipales, y la promoción de su desarrollo integral.-
3. Acato a la Constitución, las leyes y a las normas colombianas de carácter administrativo que regulan su funcionamiento.-
4. Participación de todos los municipios en igualdad de condiciones.-

#### **OBJETIVOS**

Los fines de la Asociación Colombiana de Municipios son.

- Fomentar y defender la autonomía municipal.
- Representar y defender los derechos e intereses de los municipios colombianos.
- Impulsar la cooperación entre los municipios a nivel nacional e internacional y promover la solidaridad entre los entes locales.
- Trabajar por la integración y coordinación de todas aquellas instancias interesadas en el proceso de descentralización.
- Representar a los municipios en los diferentes organismos y entidades.

- Actuar como órgano consultivo del Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de las entidades nacionales e internacionales públicas y privadas en relación con el proceso de descentralización y fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales.

#### **ESTRUCTURA**

El Congreso Nacional de Municipios es el órgano supremo de la Federación y lo integran todos los municipios afiliados. Se reúne ordinariamente cada 18 meses.-

El Consejo Ejecutivo Federal es la junta directiva de la Federación se elige para un periodo de 18 meses. Está integrado por el Presidente y el Vicepresidente General, el Vicepresidente de cada Capítulo Departamental, un municipio miembro del Consejo Ejecutivo Departamental, tres directores de Asociaciones de Municipios y cinco Concejales.-

El Presidente y Vicepresidente General de la Federación son elegidos en una fórmula única por el Congreso Nacional de Municipios, para un período de 18 meses.-

Los candidatos a la Presidencia de la Federación deberán, al momento de inscribirse, presentar un programa de trabajo para la entidad, que desarrolle los postulados y fines de la misma. -

La Dirección, además de tener la representación legal y la vocería de la institución, es el órgano encargado de llevar a la práctica los deberes señalados en los estatutos de la Entidad, las decisiones del Congreso Nacional de Municipios y del Consejo Ejecutivo Federal.-

Los afiliados de cada Departamento se organizan por Capítulos. Estos tienen como finalidad estudiar la problemática municipal en el Departamento para diseñar y promover alternativas de solución.-

El Consejo Ejecutivo Federal puede crear comisiones de estudio para adelantar análisis y formular propuestas sobre temas municipales.-

## **ORGANIGRAMA**

La Federación Colombiana de Municipios cuenta con 16 empleados, que realizan actividades por Departamentos, bajo la orientación de la Dirección Ejecutiva. -

La Dirección Ejecutiva, tiene como misión dirigir las actividades de la Federación para lograr que se cumplan las metas y objetivos de la entidad, así como las instrucciones del Congreso Nacional de Municipios y del Consejo Ejecutivo Federal.-

La Secretaría General tiene como misión proveer el apoyo general para el logro de los objetivos y metas de la Federación y coordinar su funcionamiento interno. Se encarga de la Dirección Ejecutiva en caso de ausencia del Director. Además tiene como objetivo la administración general, la contabilidad, el manejo interno del personal y las proyecciones financieras de la Entidad.-

El Departamento de Eventos, tiene como misión organizar la logística de los actos y eventos que se realizan, así como conseguir el patrocinio de empresas privadas o estatales para la realización de los mismos. -

El Departamento de Comunicaciones tiene como misión promover y proyectar la imagen institucional de la Federación y establecer relaciones con los medios de comunicación para dar difusión a las actividades realizadas por ésta.

El Departamento de Asistencia Jurídica y Gubernamental tiene a su cargo la prestación de asistencia jurídica oportuna a los municipios y a los Departamentos de la Federación.-

De la misma manera elabora planteamientos de apoyo, defensa o demandas de acciones ante el Congreso, el Gobierno y otras entidades, en favor del fortalecimiento de la autonomía municipal y el impulso a la descentralización y modernización de los municipios.-

El Departamento de Cooperación Nacional e Internacional está encargado de gestionar con entidades del orden nacional e internacional y ONG's, proyectos para lograr el desarrollo integral de los municipios.-

El Departamento Técnico tiene como función prestar asistencia técnica oportuna a los municipios y desarrollar acciones de capacitación e información para promover el desarrollo institucional, de infraestructura, ambiental, administrativo y financiero de las administraciones municipales.-

#### **ÁREA DE OPERACIÓN**

La Asociación Colombiana de Municipios presta los siguientes servicios:

- Seguimiento y revisión de proyectos que el municipio haya presentado ante las entidades del orden nacional.
- Programas de capacitación y actualización continuada a funcionarios municipales y líderes comunitarios.
- Cooperación Internacional y Horizontal.
- Asesoría jurídica permanente.
- Actualización permanente sobre normas de interés municipal.
- Asistencia Técnica para el mejoramiento de la gestión local.
- Centro de Documentación y Consulta
- Oficina consecución de citas y organización de la agenda en Bogotá para los alcaldes.

#### **C) LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES ACHM**

Desde su fundación en 1993, la Asociación Chilena de Municipalidades ha logrado reconocimiento nacional, exhibe numerosas realizaciones, y ejerce un rol imprescindible en la promoción de la autonomía comunal y en el perfeccionamiento de la gestión municipal.-

*Dra. Claudia Carina Segovia*

La institución ha sido crecientemente legitimada por la sociedad chilena, ya se constituye cada vez más en un referente técnico-político en la generación de iniciativas de desarrollo, capacitación e intercambio.-

Actualmente la AChM cuenta entre sus miembros a los 341 municipios chilenos, lo que representa el 100 por ciento del total, afiliados voluntariamente.-

Otra línea prioritaria ha sido la de establecer vínculos internacionales y fortalecer las instancias que favorezcan el desarrollo de la institucionalidad municipal.-

## ***D) ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE HONDURAS***

### ***CARACTERIZACIÓN GENERAL***

La Asociación de Municipios de Honduras ( AMHON ) es una entidad civil representativa de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidistas, con plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios, con patrimonio propio y libre administración, integrada por todas las municipalidades.-

La Asociación de Municipios de Honduras, organismo plenamente dedicado al fortalecimiento democrático y a la capacidad autogestionaria de los gobiernos locales, obtuvo su Personería Jurídica según resolución del 11 de abril de 1962 de la Secretaría de Gobernación y Justicia.-

La AMHON, debido a carencias de recursos humanos y económicos no tuvo gran presencia institucional hasta marzo de 1992 en que inicia su reestructuración para ser actualmente eficiente portavoz, gestor y defensor de los intereses municipales.-

### ***OBJETIVOS***

La AMHON tiene como objetivos fundamentales:

- El mantenimiento del principio y realización de la autonomía municipal.

- Propiciar el desarrollo autogestionable partiendo de la plataforma de la organización y jurisdicción municipal.
- Representar en conjunto los intereses de las Municipalidades ante organismos institucionales , Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial o cualquier Comisión Especial.
- Asistir a las Municipalidades en el estudio y solución de problemas técnicos, administrativos, legales y otros.
- Promover y gestionar la participación y acción del Gobierno Central y de las Agencias Nacionales e Internacionales de Asistencia Técnica o Financiera con el fin de impulsar los gobiernos municipales.
- Desarrollar, promover y mantener un intercambio permanente de experiencias e información en el campo municipal.

#### **LA METODOLOGÍA DEL TRABAJO DE LA AMHON**

La Asociación de Municipios de Honduras ha rediseñado a partir de 1994 su plan de trabajo a largo plazo basándose en esquemas estratégicos para que el futuro cercano se pueda "generar" un municipio con capacidad para autogestionar su desarrollo ( Proyecto de Municipio ).-

En lugar de trabajar bajo un esquema funcional, se decidió trabajar en AMHON en base a objetivos cuyas actividades se han denominado AGENDAS.-

#### **AGENDA POLÍTICA:**

La tarea fundamental de la AMHON es la de defender, enaltecer y fortalecer la figura del municipio, por lo tanto la conformación de la agenda política conllevará el manejo de puntos o temas adecuados y oportunos para influir en las decisiones en las esferas, personajes e instituciones que controlan el poder del país para fortalecer la autonomía, derechos y postulados municipales.-

#### **AGENDA TÉCNICA:**

Comprende actividades para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades con el fin de implementar una serie de acciones para llevar y adaptar nuevas tecnologías administrativas en el municipio.-

Dentro de la orientación técnica merecen la atención los siguientes conceptos:

#### 1. Recursos Humanos

El recurso humano es la base del desarrollo, sin personal suficiente y capaz ningún municipio podrá cumplirle a la comunidad el mandato de su Ley.-

La AMHON ha establecido como metas impulsar el mejoramiento de funcionarios y empleados mediante programas que incluyen los siguientes esquemas de profesionalización:

- \* Titulados universitarios con especialidad en administración, contabilidad y computación.
- \* Becas para realizar estudios universitarios a distancia.
- \* Cursos cortos para transmitir conocimientos de utilización inmediata.
- \* Publicar textos de contenido técnico.
- \* Escuela de estudios técnicos por correspondencia.

Por primera vez en la historia municipal, la AMHON ha logrado integrar esfuerzos de instituciones cooperantes para montar el programa de capacitación de mayor trascendencia, novedad y cobertura.-

Este programa asegura acciones y recursos por lo menos hasta el año 2005.-

#### 2. Planificación Municipal

El mejoramiento de los niveles de bienestar de las personas es la meta más importante de los gobiernos locales. Este bienestar se logra sustancialmente mediante la construcción de obras físicas.-

Este objetivo se podría imposibilitar si no se tiene capacidad para ordenar y controlar el desarrollo de los poblados, además de priorizar, definir y ubicar correctamente los proyectos de obra física.-

La AMHON ha establecido dentro de sus actividades de divulgación y de asistencia técnica la capacitación sobre el tema de LA PLANIFICACION MUNICIPAL, de tal forma que los alcaldes como administradores puedan contar con orientaciones que les indiquen obras que verdaderamente necesita la comunidad y no simplemente los proyectos que arbitrariamente se les ocurran, por lo tanto la planificación de las obras de una comunidad debe nacer de las manifestaciones de sus pobladores.-

La AMHON ha dedicado constantemente esfuerzos para asegurar la afluencia de recursos para la construcción de proyectos municipales, también para que el gobierno central destine otros recursos a obra local.-

Ejemplo claro de estas acciones es la coordinación con El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para que los municipios tengan un papel protagónico para la obra social.-

También se hacen esfuerzos de coordinación con otras instituciones financieras cooperantes.-

#### **AGENDA GREMIAL:**

La AMHON ha profundizado los esfuerzos de fortalecimiento gremial a nivel interno e internacional.-

Se ha establecido el esquema orgánico para hacer viable la solidaridad entre los Municipios mediante el funcionamiento de Congresos Municipales a los cuales se les dotará de atribuciones para consolidar acciones de desarrollo solidario.-

En el campo internacional la AMHON es el gremio de municipios a nivel centroamericano que abandera los logros y se plantea como modelo exitoso de gestión.-

#### **LOGROS SUSTANCIALES DE LA AMHON**

- Participación a nivel de las instancias nacionales que definen las principales políticas municipales del gobierno:

Comisión Presidencial para la Modernización del Estado.

Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado.

Contraloría General de la República

Comisión de Asuntos Municipales del Congreso Nacional.

SANNA, Comisión Nacional de Areas Protegidas,

Banco Municipal Autónomo,

FHIS II, Consejo Nacional de la Vivienda.

- Obtención del voto separado en papeleta única para Corporaciones Municipales.-
- Manejo centralizado de la matrícula de vehículos en beneficio de la recaudación tributaria municipal.
- Nuevo y eficaz manejo de las transferencias a las Municipalidades.
- Concertación del Programa Nacional de Descentralización.
- Organización y puesta en vigencia de los Congresos Municipales.
- Reconocida capacidad de liderazgo y convocatoria en el sector municipal.

## ***E) ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE PANAMÁ***

### ***CARACTERIZACIÓN GENERAL***

La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), es el resultado de la unidad y voluntad Política de los Alcaldes, Representantes de Corregimientos, Concejales, Funcionarios Municipales y demás actores interesados en el desarrollo municipal, como el medio más expedito para preservar la identidad y autonomía de los Gobiernos Locales en Panamá.-

La AMUPA es una organización gremial y representativa de carácter nacional, orientada a la consolidación de ideas constituidas, para la tecnificación y fortalecimiento de los gobiernos locales y la constitución de un Municipio moderno que gestione el desarrollo integral con acciones concretas.-

Igual que toda organización incipiente, sólo depende de los fondos que generan las cuotas porcentuales que se ha señalado su membresía según su capacidad; que con elevado sentido de responsabilidad gremial cumplen su compromiso.-

Sin embargo, se pretende desarrollar acciones que garantizarán alguna auto sostenibilidad.-

#### **OBJETIVOS**

Su objetivo general se centra en la asistencia y fortalecimiento a los Gobiernos Locales e instituciones empeñadas en los proyectos de Autonomía Municipal; la auto-gestión y la Descentralización de los Gobiernos Locales.-

Los objetivos específicos de la Asociación son:

- Fortalecer la Autonomía y recuperar la identidad de las Instituciones Locales a través de una Legislación Municipal dinámica.
- Capacitación permanente del recurso humano que desarrolla actividades en las áreas administrativas, financieras y técnicas en los gobiernos Municipales.
- La beligerancia, seguimiento y divulgación de las discusiones a las reformas del régimen local en cualquiera de los niveles donde se encuentre el proyecto.
- La presentación de un servicio público eficiente impulsado por la participación de la empresa privada y demás sectores de la sociedad civil.
- Consolidar la figura ejecutiva del alcalde y de los Representantes de corregimientos; orientándolos hacia un liderazgo competitivo y gerencial, con mejores niveles de calidad y eficiencia, bajo un programa de trabajo en equipo.
- Estimular la participación ciudadana en las actividades municipales inherentes a los asuntos de sus comunas.

#### **ESTRUCTURA**

La AMUPA se apoya en una base organizacional administrativa, conformada por los diferentes órganos interdependientes:

La Asamblea General de Municipios

La Junta Directiva

Las Comisiones Permanentes y Especiales

La Dirección Ejecutiva

#### **ÁREAS DE OPERACIÓN**

La AMUPA para estatuir el rol y razón de su existencia, ha desarrollado una serie de acciones, enmarcadas en un proyecto de gestión programático a saber:

- Obtención de la Personería Jurídica de la Asociación y su inscripción legal en el Registro Público.-
- Celebración de reuniones periódicas (mensuales), de la Junta Directiva en cada una de las provincias de la República, con el propósito de conocer de primera mano los problemas que enfrentan los Municipios y sus comunidades.-
- La organización y coordinación de los Congresos Unificados de alcaldes, Representantes y Concejales de la República de Panamá y Asambleas Generales de Municipios (Alcaldes).-

AMUPA aspira a cumplir con todas las expectativas que le son propias y ampliar el horizonte de la organización hasta convertirla en un gremio sostenible y representativo de los Gobiernos Municipales. Por ello se proponen ahondar en la capacitación para ir formando una generación de funcionarios municipalistas comprometidos con las nuevas acciones de cambios concretos, que favorezcan su propio bienestar.-

#### ***F) UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES (COSTA RICA)***

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) es la Asociación que representa las 81 Municipalidades de los distintos cantones de Costa Rica, y representa los intereses Régimen Municipal.-

La Unión Nacional de Gobiernos Locales ( UNGL), se creó en el año de 1977 como una necesidad sentida y emanada del IV Congreso Nacional de

*Dra. Claudia Carina Segovia*

Municipalidades, donde acordaron la formación de una organización que representara sus intereses, en defensa del Régimen Municipal, promoviendo una verdadera descentralización.-

La UNGL es afiliada a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), organismo que reúne a todas las Municipalidades de Centroamérica y maneja la política del régimen Municipal, y a La Fundación de Desarrollo Municipal de Centro América (FUNDEMUCA) que maneja la parte técnica, orientados al fortalecimiento del Régimen Municipal de la región.-

#### **OBJETIVOS**

Dentro de sus principales objetivos están:

- Representar los intereses del Régimen Municipal y promover la efectiva realización de la autonomía política, financiera, jurídica y administrativa de los Gobiernos Locales, promoviendo los principios democráticos y participativos en cada una de ellas.
- Promover y apoyar a la descentralización política funcional y administrativa del Estado costarricense en favor del fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
- Promover el establecimiento de un sistema Nacional de Capacitación Municipal para las Municipalidades, Ligas de Municipalidad, Concejos Municipales de Distrito y funcionarios administrativos en conjunto con las Instituciones Públicas, Organismos Internacionales, Regionales, Gubernamentales y ONGs.
- Representar al Régimen Municipal ante el Poder Ejecutivo, sus Ministerios e Instituciones Autónomas, el Poder Legislativo y sus comisiones especiales, que mediante legislación ordinaria o decreto ejecutivo se establezca la participación municipal.
- Mantener y desarrollar un intercambio permanente de ideas y experiencias en el campo municipal con organismos internacionales, autoridades institucionales, funcionarios y expertos, por medio de reuniones, seminarios, y congresos nacionales y regionales.

- Canalizar esfuerzos e inquietudes de las municipalidades ante los Poderes Legislativo y Ejecutivo, procurando un efectivo cumplimiento y atención a las demandas de los Gobiernos Locales.
- Gestionar, elaborar y canalizar ante organismos internacionales y países amigos mecanismos de cooperación externa para las municipalidades.
- Promover una activa y consciente participación de los Regidores y Ejecutivos en las actividades de la Unión Nacional de Gobiernos Locales en aquellos eventos del Régimen Municipal.
- Impulsar y apoyar la creación de la Carrera Administrativa Municipal.
- Promover y gestionar la participación y acción del gobierno central y de las Instituciones Nacionales e Internacionales de asistencia técnica y financiera con el fin de impulsar el mejoramiento de los Gobiernos Locales.

#### ***ESTRUCTURA***

La UNGL Cuenta con un personal de planta de 5 personas y un servicio de Seguridad contratado por Servicios Especiales.-

Además cuenta con dos técnicos para desarrollo de proyectos, vía convenio UNGL-MIDEPLAN.-

#### ***G) ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA***

##### ***CARACTERIZACIÓN GENERAL***

La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, que se identifica con las siglas ANAM, es una entidad no lucrativa, apolítica y no religiosa, cuya misión es el fortalecimiento de las Municipalidades , el desarrollo integral y el servicio social municipal.-

Se rige por sus propios estatutos según Acuerdo Gubernativo No. 899-92.-

Son miembros integrantes de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, los Consejos Municipales legalmente establecidos en la República.-

### **OBJETIVOS**

Los objetivos de la Asociación son:

- a) Promover la defensa y fortalecimiento del Régimen de Autonomía Municipal establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, como premisa y fundamento en la Construcción del Estado Democrático y Participativo;
- b) Ejercer la representación gremial, política y legal de sus asociados ante las instancias políticas, económicas y jurídicas de los órganos del Estado y representarlos también a nivel internacional;
- c) Propiciar en sus Asociados el espíritu de servicio social hacia las comunidades que integran su Distrito Municipal;
- d) Motivar en sus Asociados el impulso a la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes de sus Distritos Municipales en la identificación de las necesidades locales y la formulación de propuestas de solución;
- e) Impulsar programas de capacitación que fortalezcan la acción de los Gobiernos Municipales en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades;
- f) Impulsar entre sus Asociados el conocimiento y práctica del ejercicio del Poder Local en los Distritos Municipales;
- g) Promover la coordinación de la acción departamental, regional y nacional de las Municipalidades en la realización de programas conjuntos de desarrollo económico, social y cultural;
- h) Proporcionar a las Municipalidades la asistencia técnica, administrativa, jurídica o de otra índole que las mismas le requieran;
- i) Promover y gestionar la participación de Agencias nacionales e internacionales de asistencia técnica , financiera y de cualquier otra índole, a efecto lograr el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales; y

j) Coordinar esfuerzos con otras organizaciones que persigan objetivos similares.

#### **ESTRUCTURA**

La Asociación se apoya en una base organizacional administrativa, conformada por los diferentes órganos interdependientes:

- a) La Asamblea Nacional
- b) La Junta Directiva
- c) El Consejo Consultivo; y
- d) La Secretaria Ejecutiva
  - 1) Asesor Jurídico
  - 2) Asesor de Promoción y Capacitación Municipal
  - 3) Asesora de Relaciones Públicas
  - 4) Gestor Municipal
  - 5) Secretaria y Centro de Computo

#### **H) LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE NICARAGUA**

##### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

La Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), es una organización gremial de carácter pluralista, sin fines de lucro, que tiene como fin primordial la promoción y defensa de la autonomía e intereses municipales.-

La asociación apoya a los Gobiernos Locales en su labor de administrar, dirigir y coordinar todas las actividades que impulsen su desarrollo.-

Desde su constitución el primero de diciembre de 1993, AMUNIC se propuso involucrar a todos los líderes locales, a fin de concertar una agenda común que sirviese de guía a nuestros esfuerzos en pro del fortalecimiento municipal.-

AMUNIC es miembro de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), red que apoya con su experiencia y al mismo tiempo,

permite su inserción dentro de los espacios políticos internacionales en lo que concierne al desarrollo local.-

La primera forma de Asociacionismo Municipal en Nicaragua, data de 1965-1966. Se denominó "Asociación Nicaragüense de Municipios" y sobre su funcionamiento no se tienen mayores datos, por lo que concluimos que su existencia fue muy breve.-

Posteriormente surgieron las llamadas "intermunicipales", constituidas durante los años 80. Estas nacieron desde la base municipal, impulsando la comunicación, cooperación y ayuda mutua entre los municipios, pero al ser incluidas dentro del sistema estatal, perdieron su carácter autónomo.-

En 1992, durante la realización de un seminario de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, un grupo de alcaldes nicaragüenses percibieron la importancia y necesidad de contar con una Asociación Municipal, para la defensa de la Autonomía Municipal.-

En diciembre de 1993, se constituyó con 41 miembros, la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC.-

Actualmente, la organización cuenta con 146 municipios asociados de los 147 que tiene el país.-

AMUNIC financia sus actividades mediante los recursos obtenidos en las cuotas mensuales de sus afiliados. Se han dividido en tres categorías de acuerdo a criterios económicos que definen las posibilidades de pago de cada uno. Además, AMUNIC, recibe el copatrocinio de agencias y organismos internacionales.-

#### *OBJETIVOS*

La Asociación de Municipios de Nicaragua, se ha propuesto una serie de metas ligadas a sus objetivos principales, entre ellos se encuentra:

- Definir el Rol del Municipio en la Reforma del Estado.
- Impulsar Políticas de Descentralización;

- Defender los logros alcanzados con la reforma a la Ley de Municipios: Ley 40 y 261 y su Reglamento;
- Cabildear nuevas Leyes ( Ley de Transferencia Municipal, Ley de Régimen Presupuestario, Ley General Tributaria, Ley de Participación Ciudadana);
- Elaborar Reglamento Interno, Manual de Organización y Funcionamiento Municipal ;
- Analizar y proponer ante- leyes presentadas en Asamblea Nacional por otros sectores;
- Fortalecer los lazos de comunicación con nuestros asociados, cooperantes y demás sectores ligados al nivel municipal, mediante el envío de información permanente;
- Apoyar la ampliación de la base tributaria municipal;
- Fortalecer las capacidades del equipo técnico de AMUNIC;
- Fomentar el Sistema Nacional de Capacitación.-

#### **ÁREA DE OPERACIONES**

El trabajo que realiza AMUNIC tiene como propósito sensibilizar a los diferentes actores que inciden en el desarrollo del municipio, en las ventajas del proceso de descentralización como medio eficaz y oportuno para satisfacer las demandas de la ciudadanía , y promover esfuerzos para el avance de este proceso a nivel nacional y regional. -

Se estima que solo por medio del fortalecimiento municipal, los municipios podrán orientarse hacia niveles de autonomía que los harán mejores receptores de los recursos y responsabilidades transferidos por el proceso de descentralización, contemplado como elemento clave dentro de las tendencias de modernización del Estado.-

Durante 1997, AMUNIC realizó múltiples gestiones tendientes a obtener un porcentaje del Presupuesto General de la República para los municipios, lamentablemente no se obtuvieron los resultados esperados y

actualmente Nicaragua es el único país del istmo centroamericano que no tiene establecido dicho porcentaje tal y como lo establece la Carta Magna del país. -

Se han cabildeado una serie de leyes que afectan a los municipios, entre ellas: Ley de Industria Eléctrica, Ley del Agua, Transporte y Comunicaciones y otras, con el propósito de conocerlas y manejarlas, para posteriormente encontrar formas de solución a la problemática que enfrenten los municipios.-

AMUNIC, en diferentes períodos del año 1998, realizó una campaña en los medios de comunicación denominada "Desarrollando una Cultura Tributaria", con el objetivo de educar a la población en el tema del pago de impuestos en todas las municipalidades del país.-

## **5. ASOCIACIONES MUNICIPALES EN ARGENTINA**

### **1.- EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS INTERPROVINCIALES DE MUNICIPIOS**

#### **A) RED ARGENTINA DE MUNICIPIOS AUTOSUSTENTABLES.**

##### **CARACTERIZACIÓN GENERAL**

La idea de asociarse entre municipios tan distantes como Reconquista y Bariloche surge de una propuesta común de fortalecer sus respectivas metas de desarrollo, compartiendo informaciones, conocimientos, experiencias e incluso objetivos. Se acuerda la importancia de analizar en conjunto los problemas organizativos de los municipios, sus actividades productivas, y la necesidad de la inserción de la producción en las PyMEs de los municipios de la Red y las microregiones a las que pertenecen, en los mercados, particularmente en el MERCOSUR.-

Los municipios tienen necesidad de realizar sus proyectos de desarrollo, desde un espacio territorial más amplio, en escalas que contengan y superen las limitaciones del ámbito local.-

En la microregión, los municipios pueden ubicar los recursos humanos, los recursos materiales y los recursos institucionales para su desarrollo social y económico, además de los recursos que puedan disponer en el propio ámbito local. Esto significa trabajar en forma asociada con otros municipios.-

Por eso, es necesario comprender que la microregión no es solo una suma de territorios, de población, de recursos naturales y de PBI locales; sino fundamentalmente una integración de comunidades con experiencias de desarrollo, de supervivencia; con experiencias asociativas, cooperativas y solidarias, aunque no siempre positivas. Es un diálogo de culturas, no solo de origen local, que de lograr su integración puede intentar objetivos mayores.-

Para formular proyectos de desarrollo desde la microregión, es preciso pensar y producir conocimientos a escala microregional. Para esto es imprescindible contar con la información apropiada para cada objetivo propuesto. Para que un municipio tenga capacidad de realizar su proyecto de desarrollo desde la microregión, necesitará cumplir dos condiciones básicas: a) que se encuentre en proceso de integración interna, es decir, dinamizando la propia gestión en articulación solidaria con las organizaciones de la comunidad; b) que esté participando activamente en la integración microregional con los municipios vecinos.-

La integración de comunidades microregionales es hoy una tendencia universal y es válida en todo lugar y para todo nivel de desarrollo local. La integración de comunidades ya instaladas en microregiones, no es solo una expresión, es una realidad a medio concretar en nuestro país, que las actuales y futuras gestiones locales deberán terminar de concretar y consolidar.-

El proceso de integración es paulatino y gradual, y se irá concretando a medida que se materialicen los beneficios de una cooperación estrecha y se demuestre la superación de los costos de permanecer aislados.-

Convergen en el proceso de integración, tres elementos fundamentales: objetivos, instrumentos y recursos comunes.-

- a) se acuerdan objetivos comunes, como promover una determinada actividad, la construcción o la creación de una zona industrial;
- b) se crean instrumentos para uso común, como fondo de promoción o una gerencia ejecutiva del proyecto;
- c) se generan recursos comunes para una utilización asociada.-

Esto es válido tanto para la integración interna del municipio, entre el gobierno y las organizaciones de la comunidad; como para la integración entre los municipios y comunas de la microregión. Podemos decir también, que este proceso de integración se realimenta internamente de manera dinámica, porque al generar recursos comunes, éstos se aplicarán a los objetivos asociados, mediante la utilización y el perfeccionamiento de instrumentos ya probados en forma asociada, como ejemplos: la Asociación para el Desarrollo Regional, con sede en Reconquista que agrupa a municipios y comunas del noreste de Santa Fe; y la Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia, con sede en Choele Choel en el Valle Medio de Río Negro.-

#### ***INTEGRACIÓN Y GOBIERNO***

En la vida de un municipio, el paso de un gobierno es efímero, en consecuencia, todo gobierno debería facilitar la creación de instituciones y organizaciones que permitan la consolidación del asentamiento humano, de sus actividades laborales y el mejoramiento de sus condiciones de vida, en el marco de un proceso de acumulación municipal, independiente del proyecto de gestión que cada gobierno tenga.-

Hasta fines de 1990 aproximadamente, cuando el CFI tuvo el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEMUN), en diferentes oportunidades se les sugirió a los intendentes de entonces, acordar con las organizaciones comunitarias de sus municipios proyectos municipales, dentro de marcos institucionales y organizativos existentes, para permitir estos procesos de concertación y acumulación local, que los futuros gobiernos irán perfeccionando. Decíamos entonces que era como plantar árboles para que los disfruten nuestros

hijos y nietos. Como sabemos, este es uno de los principios básicos de la sustentabilidad.-

Salvo contadas excepciones, como Rafaela en Santa Fe, no es común ver en los municipios del país, experiencias destacables e intensiones operativas de integración entre empresarios (micro y pymes) y gobernantes, siendo que el contexto económico actual impulsa a una búsqueda de soluciones conjuntas. Por ejemplo, existen en ejecución muy pocos programas municipales de desarrollo productivo de largo plazo como en San Francisco de Córdoba, donde se esperan impactos deseables en diferentes sectores de la producción de bienes y servicios, teniendo en consideración otros impactos deseados, como la generación y el perfeccionamiento del empleo productivo.-

Esto sería posible por la escasa disponibilidad real de recursos para fomento productivo, pero también es cierto que existen muy contados intentos por crear mecanismos conjuntos para la gestión de financiamiento a las micro y pymes, en un contexto de estrategia productiva a largo plazo.-

Dentro del contexto económico actual, ante la falta de recursos para adquirir nuevos equipamientos tecnológicos, las micro y pymes ven como se acelera el proceso de obsolescencia de su capital productivo. Esta situación, plantea la necesidad de diálogo entre los diferentes actores del municipio, para la búsqueda de soluciones que beneficiarían al conjunto. En este diálogo, deben intervenir las cámaras empresariales, las facultades, los institutos terciarios, la iglesia, los sindicatos, la Sociedad Rural y todas aquellas instituciones que puedan realizar aportes para avanzar en esta emergencia que, de prolongarse, produciría mayores daños.-

Felizmente, en la mayoría de los municipios de la Red existen iniciativas destinadas a dar respuestas prácticas a los problemas de equipamiento tecnológico. Estas iniciativas, que en general parten de grupos de profesionales jóvenes, son receptadas y atendidas por las secretarías y direcciones de

producción o desarrollo. Muchas veces esta atención queda limitada por la falta de recursos.-

El acceso al nuevo equipamiento tecnológico, no significa necesariamente expulsión de mano de obra para reducir los costos laborales. La incorporación de tecnologías en función de aumentar la producción, mejorar la calidad, reducir costos de insumos energéticos, menores tiempos de producción y mejor aprovechamiento de la materia prima, es característico de muchas pequeñas y medianas empresas, para lograr ventajas competitivas en los mercados.-

Los esfuerzos y costos que representa acceder a estos nuevos equipamientos, necesariamente deben realizarse en conjunto, gobierno y empresarios, en la integración local, poniendo cada uno su parte para la creación de instrumentos de uso común, para beneficio de los empresarios, para generar nuevos empleos y para que los jóvenes profesionales puedan realizar sus primeras experiencias. En una escala microregional, los esfuerzos se potencian y los costos se reducen.-

Asimismo, no es común ver resuelta la integración entre gobernantes y organizaciones comunitarias, como el ejemplo de Guaymallén en Mendoza, con las cooperativas de vecinos; en este caso la iniciativa fue conjunta y con muy buenos resultados. En los municipios de la Red, existen iniciativas permanentes de los gobernantes por ayudar a la comunidad a que se organice mejor. Cuando esto tiene éxito, la misma organización comunitaria funciona no solo para priorizar las demandas, sino también como recurso estratégico para ayudar a resolver los problemas y prevenir otros.-

Aquí también se trata de realizar aportes en tecnología de gestión a las organizaciones de la comunidad, teniendo en cuenta que en la mayoría de ellas se ocupa la atención de problemas sociales. Estos aportes pueden ser realizados por las áreas específicas del gobierno municipal, con recursos propios y con aportes de instituciones oficiales y privadas que puedan brindar metodologías,

técnicas o experiencias recogidas en otros municipios, utilizando para ello los conocidos sistemas de cofinanciamiento.-

#### **APORTES DE LA RED A LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN**

Los procesos de integración, en municipios como microregiones, presentan en general problemas similares pero en condiciones diferentes para su resolución. En esto, tiene mucho que ver la historia de los municipios, pero mucho más la historia económica, productiva y laboral de cada microregión. Esto nos lleva a considerar, particularmente, la organización económica de estas sociedades locales y microregionales, y sus antecedentes laborales, porque es fundamental tener en cuenta la actitud de la gente frente a sus posibilidades de desarrollo y la actitud para integrarse con este fin.-

Tengamos en cuenta esta consideración, porque difieren mucho los municipios y microregiones con cultura productiva (proveniente de actividades industriales), de los que no la tienen.-

Teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada microregión, las mismas deberán consensuar las estrategias adecuadas para su desarrollo. La Red deberá colaborar con cada una de ellas, de acuerdo con sus demandas particulares.

El proyecto de desarrollo microregional requiere de un marco organizativo microregional, que debe ser consensuado entre los gobiernos locales para su puesta en práctica. La creación de este marco organizativo debe ser implementado desde cada gobierno local, con la intención de lograr las siguientes condiciones:

- a) Corto período de tiempo desde la identificación de los problemas hasta su tratamiento para ser resueltos;
- b) generación de conocimientos propios para las soluciones acordadas;
- c) accesibilidad a intercambios de conocimientos, experiencias y recursos entre los gobiernos de la microregión;

d) disposición a consensuar estrategias comunes entre los gobiernos de la microregión.-

Estas condiciones se podrán cumplir finalmente, si los gobiernos de la microregión acuerda, desde el marco organizativo, una gestión compartida del proyecto de desarrollo.-

Dadas estas condiciones, el proyecto tiene sus bases, fundamentos, objetivos y posibilidades en la propia microregión. Cada municipio, sin alterar su escala de gestión local, puede acceder a una escala mucho mayor de producción microregional, que le permitirá, un mejor posicionamiento en los mercados. Esta fortaleza del proyecto de desarrollo, sirve de garantía al momento de requerir recursos que la microregión no dispone, pero puede solicitar a las instituciones tradicionales de crédito, como los diferentes agentes externos de desarrollo.-

La Red y los municipios que la integran, deberán ratificar los acuerdos de trabajo que se han tomado en tal sentido y disponer de los recursos que sean preciso, para poder seguir avanzando en las metas de desarrollo que nos hemos propuesto.-

La Red, como experiencia asociativa, a medida que se perfecciona, constituye el mejor recurso que disponen los municipios que la integran.-

El temario a considerar, no puede ser más actual y acorde a los nuevos roles que deben cumplir los gobiernos municipales, según lo marcan las tendencias mundiales que se están viviendo, desde el momento en que la globalización de la economía ha colocado a los actores locales en verdaderas estrategias de las organizaciones que dirigen, sean estas empresas, ciudades, regiones o provincias.-

En este nuevo escenario de las relaciones socioeconómicas, cada uno se esfuerza en atraer inversiones, crear empleos, en definitiva lograr que se

arraigue en su territorio todo lo que pueda aumentar sus oportunidades de desarrollo.-

Es necesario contar con la capacidad necesaria para dotar a cada uno de los territorios sobre los cuales se ejerce el gobierno de un entorno que lo haga competitivo en materia de infraestructura comunicacional, financiera, técnica, a fin de hacer autosustentable ese desarrollo. Es preciso que los municipios reaccionen implementando nuevas relaciones de interdependencia.-

La urgencia planteada es la de sentarse en una misma mesa a dialogar, entre los distintos actores sociales de la comunidad, políticos, sociales y empresariales de un mismo territorio más o menos extenso, con el objetivo de acordar planes estratégicos de desarrollo, resaltando la necesidad de superar viejas antinomias y diferencias.

Se hacen más fuertes las demandas sociales y más complejas sus organizaciones, por lo que se hace necesaria la concertación entre lo público y lo privado, debiendo multiplicarse las iniciativas en el marco del desarrollo local, proyectándolo a escalas superiores: microregión, región, nación, etc., adquiriendo una relevancia especial en este esquema, la formación permanente de recursos humanos, gestión de calidad, investigación, etc.

No se puede seguir dependiendo del poder central para asegurar el desarrollo territorial, nos corresponde a los actores solidarios tomar el destino en nuestras manos. Esto nos lleva a un replanteo de principios políticos-administrativos que considerábamos incuestionables, que observamos día a día no funcionan tal como están y deben ser planteados.

La intención de esta Red, desde sus inicios, fue poner sobre la mesa de discusión los grandes temas en los cuales se encuentran involucrados distintos sectores públicos y privados de la comunidad regional, aprovechando el planteo de experiencias comunitarias mutuas y recurriendo al aporte intelectual de los que más saben.-

## **B) FEDERACIÓN ARGENTINA DE MUNICIPIOS (F.A.M.)**

La F.A.M. es una entidad pública no estatal, originada por iniciativa de un grupo importante de Municipios de la República Argentina que decidió autocovocarse y organizarse como asociación en 1991. Fue reconocida y facultada por la Ley Nacional Nº 24.807 (1997) para adquirir derechos y obligaciones.-

Su objetivo principal es promover la defensa de los Municipios de país a través de diferentes funciones, entre ellas: constituirse en el ámbito institucional natural de convergencia de todos los Municipios y representar a los Municipios asociados ante los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.-

Su organización pluralista integra a todas las expresiones políticas del país y los municipios argentinos (1900) pueden asociarse voluntariamente y participar en su gobierno y funcionamiento. El régimen de autoridades está constituido para su gobierno por la Asamblea, el Consejo Federal y la Mesa Ejecutiva; la fiscalización es realizada por la Comisión Revisora de Cuentas y tiene también un Consejo Asesor integrado por ex presidentes de la institución.-

## **2.- EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN SANTA FE**

### **ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

La Asociación para el Desarrollo Regional abarca a 15 municipios y Comunas del norte de la Provincia de Santa Fe, con personería jurídica otorgada en 1995. -

Surge esta Asociación de Municipios para promover el desarrollo local con orientación agropecuaria y dar respuesta a los productores pequeños.-

En esta asociación hay Intendentes justicialistas y radicales quienes en conjunto resuelven los proyectos. El presidente de la asociación es un Intendente radical y el tesorero es justicialista, quienes fueron elegidos por el acuerdo de todos los participantes de la Asociación.-

El mayor logro de la Asociación fue superar el partidismo político por el bien común de la región, el asociativismo permite que tanto el municipio más chico como el más grande reciban por igual o por sus verdaderas necesidades.-

La Asociación tiene su propio estatuto que permite la adhesión de entidades intermedias que son los síndicos de la Asociación y que tienen únicamente voz: Sociedad Rural de Reconquista, Centro Industrial y Comercial de Avellaneda, Unión Agrícola de Avellaneda, Centro Industrial y Comercial de Malabrigo, Centro Empresario de Románg, Cooperativa agropecuaria de Malabrigo.-

Los fondos que la Provincia destina para temas específicos son percibidos directamente por la Asociación. También reciben Aportes del Tesoro Nacional (ATN), los que muchas veces se dilapidaban sin que se hiciera visible el beneficio en la Comuna, una vez que deciden unirse, una de las primeras propuestas fue que los ATN vinieran para el conjunto de la región y de esa forma optimizar los recursos.-

Esta política adoptada por los municipios obligó a planificar que se debía hacer y cómo en la región (es una región eminentemente agropecuaria, la industrialización es agropecuaria: fábrica de aceite, desmontadora, frigoríficos). -

La producción en su mayoría en la zona es primaria, lo que debía posibilitar ampliar la producción de los cultivos y extender las fronteras. Por tal motivo se fijaron las siguientes prioridades:

- a) Financiar máquinas cosechadoras de algodón, financiar actividades primarias de la ganadería; aunque esta zona no está dentro de la cuenca lechera pudo aumentar su producción.-
- b) Diversificación de actividades a través del financiamiento a la apicultura y los citrus.-
- c) Financiamiento a una planta de enfriamiento y envase de durazno que lo realiza una Cooperativa de la Comuna de Románg.-

Se recicló en la región el dinero que se había tomado en crédito durante los primeros dos años y decidieron financiar otras actividades, como por ejemplo emprendimientos relacionados con la transformación de la producción primaria.-

Con aportes de la Secretaría Social de la Nación hoy se plantean como desafío poder llegar a financiar otros proyectos como integraciones avícolas, fabricación de cajones, envases, máquinas fumigadoras, es decir, servicios para esta producción primaria.-

El "Programa de Apoyo Local" llevado adelante por la Secretaría de Desarrollo de la Nación se interesa por la existencia de la Asociación y comprueba que su funcionamiento y finalidad son benéficos para el crecimiento de la región y permite optimizar los recursos económicos, frente a la catástrofe de las inundaciones elige la región para hacer un Programa de Planificación Estratégica con colaboración de la O.I.T. y técnicos nacionales, con seguimiento de la utilización de los fondos y capacitación para un mejor aprovechamiento de los mismos.-

### ***3.- EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN JUJUY***

#### ***RED DE MUNICIPIOS QUEBRADA Y PUNA***

Participan de esta red, que se creó el 3 de marzo de 1998, 18 municipios de la provincia de Jujuy a los que se siguen sumando en la actualidad otros municipios de la región.-

Se creó un ámbito de discusión que permite que las posturas consensuadas se negocien con el interlocutor que corresponda sea Estado nacional, provincial y organizaciones intermedias.-

Los ejes fundamentales de la Red son:

- a) Promoción de la organización de productores, vecinales y otras entidades intermedias de la comunidad;
- b) Planificación comunitaria participativa en vista a crear experiencias e intercambiarlas:
- c) Capacitación en los recursos humanos desde la red destinadas a los dirigentes de las comunidades productivas:
- d) Análisis de la situación de los productores;
- d) Creación de estructuras que facilitan la producción y comercialización de los productos de la zona.-

#### **4.- EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN BUENOS AIRES.**

Al tener que enfrentar los Municipios bonaerenses los problemas concretos de la promoción de la pequeña y mediana empresa, generación de empleo, etc., pronto se encontraron que eran insuficientes las estructuras limitadas por las fronteras municipales. Había que reformular los hábitos locales. No pocos comprendieron que la agrupación entre comunas vecinas, con intereses y características comunes, podría proporcionarles una dimensión de escala más acorde con las demandas y necesidades de sus ciudadanos.-

Así nacieron los corredores y/o consorcios productivos bonaerenses, cuya apoyatura y promoción está a cargo del Instituto Provincial de Acción Cooperativa.-

Con la promulgación la Ley Provincial Nº 12.288, que modificó el Art. 43 de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia régimen municipal, se otorgó un marco legal a esos territorios contruidos a partir de la decisión política de una nueva generación de intendentes, a los que luego se agregó la Provincia de Buenos Aires a través del IPAC, del Ministerio de la Producción y el Empleo y otras áreas de la estructura gubernamental, armonizando objetivos e intereses entre el sector público provincial y el sector público municipal.-

Estos consorcios buscan convertirse en unidades de desarrollo local. Algunos de ellos son los siguientes:

**A) CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE DESARROLLO REGIONAL**

Este consorcio se integra por los municipios de Benito Juárez, González Chávez, San Cayetano y Tres Arroyos.-

CIDERE Esta asociación le ha otorgado prioridad a las industrias láctea y cárnea y a las relacionadas con el procesamiento de cereales.-

**B) CONSEJO DE DESARROLLO DEL NOROESTE**

CODENOBA está integrado por los municipios de Alberdi, Bragado, Carlos Casares, Chivilcoy, General Viamonte, Nueve de Julio y Pehuajó.-

Los intendentes de estos municipios se han inclinado por privilegiar la horticultura bajo cubierta, junto con la apicultura, porcinoicultura, cunicultura y cultivo de plantas aromáticas medicinales.-

**C) CONSORCIO INTERMUNICIPAL**

Integran este Consorcio las comunas de Bahía Blanca y Coronel Rosales.-

No contempla temas directamente vinculados con la producción, sino con la disminución de costos de gestión municipal, la coordinación de políticas ambientales y la realización conjunta de políticas de transporte urbano.-

**D) CONSEJO PRODUCTIVO DE DESARROLLO REGIONAL REGIÓN CUENCA DEL SALADO**

COPRODER agrupa a las municipalidades de Ayacucho, Balcarce, Dolores, Gral. Belgrano, Gral. Guido, Gral. Paz, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita y Pila.-

Los rubros seleccionados por este Consejo son el ganado ovino, la horticultura y la apicultura.-

**E) CONSEJO PRODUCTIVO DEL NORESTE**

COPRONE se integra por las Comunas de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Salto, San Nicolás, San Pedro y Zárate.-

Este Consorcio diseñó un proyecto de actividades intensivas múltiples, que se constituyó en su eje productivo. Los rubros seleccionados fueron la horticultura, la porcicultura y la apicultura.-

***F) CONSEJO PRODUCTIVO DEL NOROESTE***

COPRONOBA agrupa a los municipios de Chacabuco, Gral. Arenales, Gral. Pinto, Junín, Lincoln, y Rojas.-

Estos Municipios formularon un plan productivo basado en la cría, engorde y comercialización de porcinos y en emprendimientos apícolas.-

***G) MUNICIPIOS AL MERCOSUR***

Integran esta asociación Cañuelas, Gral. Las Heras, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro y Suipacha.-

Han identificado a la apicultura y a la producción de derivados lácteos como líneas productivas de mayor importancia.-

***H) TOAR***

Componen esta asociación los municipios de Tandil, Olavarría, Azul y Rauch.-

Sus intendentes decidieron privilegiar la apicultura, la producción láctea y la industrialización de la carne, mientras estudian la porcicultura y la forestación industrial.-

***I) CONSORCIO DEL CORREDOR PRODUCTIVO DEL SUDOESTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.***

***CARACTERIZACIÓN GENERAL***

El Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires surge cuando un grupo de municipios se propuso cooperar en el campo de las políticas de desarrollo económico.-

El Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires surgió cuando un grupo de municipios se propuso cooperar en el

campo de las políticas de desarrollo económico. El 7 de mayo de 1993 se reunieron en la ciudad de General La Madrid un conjunto de once intendentes con el fin de definir los objetivos del ente a crearse. Finalmente, el 23 de julio de ese mismo año se firmó en la Ciudad de Pigüé el convenio de cooperación definitivo que dio origen al consorcio.-

El capital del consorcio está constituido por aportes de los municipios miembros, más los subsidios que aportan la Provincia de Buenos Aires y la Nación, fundaciones y organismos internacionales, así como los bienes adquiridos, las donaciones y todo otro bien incorporado al patrimonio.-

El consorcio de municipios es una figura legal contemplada en el artículo 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Su funcionamiento está basado en un estatuto social; en él se definen los objetivos del consorcio, sus características organizacionales, las fuentes de financiamiento y la relación con los particulares.-

En la actualidad, la experiencia ha sido replicada en la formación de otros doce corredores productivos en la Provincia de Buenos Aires.-

Los municipios originariamente integrantes de la experiencia fueron once: Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Daireaux, General La Madrid, Guaminí, Laprida, Puán, Saavedra, Salliquieló y Tornquist. Luego se incorporaron los partidos de Pellegrini, Coronel de Marina L. Rosales, Coronel Dorrego, Tres Lomas y Benito Suárez. Solamente dos municipios del sur de la provincia decidieron no participar – los de Tres Arroyos y Adolfo González Chávez- y uno fue excluido deliberadamente, debido a su distinto perfil: el de Bahía Blanca.-

#### **OBJETIVOS**

Entre sus objetivos se destacan:

- a) Lograr consensualmente la reducción de costos productivos y un crecimiento armónico que llevará el equilibrio en las distintas propuestas productivas regionales que se instalasen;

- b) Facilitar los mecanismos de información entre los productores para el desarrollo de proyectos innovadores, así como evaluar en conjunto las condiciones del mercado interno y externo;
- c) Fomentar el desarrollo de las distintas producciones no tradicionales;
- d) Gestionar la construcción de la infraestructura necesaria (principalmente carreteras) para facilitar el transporte y distribución de los productos elaborados regionalmente.-
- e) Lograr utilizar la capacidad de compra de los estados municipales para el desarrollo de las industrias y empresas proveedoras de servicios de carácter regional.-

#### **ÁREA DE OPERACIÓN**

El Consorcio propone básicamente las siguientes áreas de trabajo:

- a) El fomento y desarrollo de distintas producciones no tradicionales, como los cultivos de hortalizas y legumbres bajo condiciones forzadas o la apicultura.-
- b) El desarrollo de políticas de capacitación, tanto del personal de los municipios miembros cuanto de los productores;
- c) La participación en ferias internacionales, exponiendo productos regionales;
- d) La creación de una Unidad Técnica de Apoyo que realiza tareas de consultoría para la pequeña y mediana empresa;
- f) La gestión de apoyo crediticio para la reconvención de las explotaciones tradicionales.-

En la actualidad el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires desarrolla veintiocho proyectos de cultivos bajo condiciones forzadas (horticultura, legumbres y floricultura) en trece de los dieciocho municipios intervinientes. Asimismo, ha capacitado en 1996 a 1093 personas en nueve distritos, difundiendo nuevas técnicas de producción y de gerenciamiento empresarial.-

#### **ESTRUCTURA**

El consorcio posee un Consejo de Administración, compuesto por los Intendentes de los dieciocho municipios miembros, cuya principal tarea es el diseño de políticas. Cuenta con el apoyo de un Coordinador General, encargado de la coordinación, planificación y ejecución de los proyectos y emprendimientos encarados. En su plantilla permanente se encuentran un contador, un tesorero, un jefe de compras y se contratan eventualmente técnicos en distintas ramas de producción.-

La nómina de consorcios bonaerenses ya constituidos se completa con el del Corredor Productivo del Atlántico, integrado por Gral. Alvarado, Lobería y Necochea; el Corredor Productivo de Buenos Aires, en el que participan Carlos Tejedor, Florentino Ameghino, Gral. Villegas, Rivadavia y Trenque Lauquen; el Consorcio Productivo del Salado que agrupa a Castelli, Chascomús, Gral. Lavalle, Gral. Madariaga, Magdalena, Punta Indio y Tordillo y la Zona de Crecimiento Común integrada por Bolívar, Gral. Alvear, Lobos, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué y Veinticinco de Mayo. Dado lo reciente de su creación no se cuenta con información disponible sobre sus objetivos y diagnósticos productivos.-

## **5.- EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS EN MENDOZA**

### **A) DESARROLLO ESTRATÉGICO DE MENDOZA**

El Gran Mendoza está formado por los departamentos de Capital, Las Heras, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján y Maipú, lo que convierte a este conjunto urbano en la cuarta concentración urbana del país, después de Bs As., Córdoba y Rosario.-

La falta de equilibrio, sobre todo en lo que se refiere a la distribución de la población ha determinado ciertas problemáticas que exceden los límites de cada departamento. En el Gran Mendoza se consume más del 75 % de la energía producida y se encuentra el 70% de la producción industrial, congrega el 74% de

los empleos del sector terciario (empleados públicos, servicios y comercios), una de las razones por las cuales se produce una movilización de vehículos importantes por día, con los consecuentes problemas de congestionamiento y tránsito.

Estos seis municipios que captan además el éxodo de cientos de familias que dejan su tierra para buscar mejor suerte en la ciudad, están sufriendo los problemas típicos de las metrópolis: reducción de los espacios rurales, desequilibrada distribución de la población, ineficiencia de algunos servicios, sobre todo los de transporte y recolección de residuos sólidos urbanos o la proliferación de villas inestables.-

Frente a esta problemática que por cierto excede los recursos y posibilidades que cada municipio podría tener para resolverlas, los departamentos más afectados han decidido planificar estratégicamente el futuro, a través de un plan que hará participar a todos los sectores de la comunidad, para que este gran territorio sea un espacio donde las palabras desarrollo y calidad de vida no sean incompatibles.-

El plan integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza (DEM), es un hecho que habla de la superación de las diferencias individuales o partidarias para planificar un código urbano en común.-

En este momento el plan ya está en marcha, a cargo de grupos interdisciplinarios que están trabajando en el intercambio de información, revisión de ordenanzas municipales y relevamiento de datos referentes a las cuatro áreas temáticas que son:

- 1- Area jurisdiccional – territorial
- 2- Area económico – financiera
- 3- Area de Salud, Educación y Aspecto social
- 4- Area legal e institucional

Los municipios actuarán como receptores de los problemas que planteen los diferentes actores de la sociedad, ya sea a través de instituciones,

entidades intermedias, universidades, comunidades religiosas, unidades vecinales, etc.

De esta manera la municipalidad no será solamente un proveedor de servicios y un ente administrativo, sino que se convertirá en cogestor activo de las diferentes propuestas que posibiliten el organizado crecimiento local.

En el área ambiental si bien ya existe una ley provincial que contempla problemas de contaminación de un departamento a otro y es aplicable a múltiples problemas que no tienen una solución común para todos los municipios; por eso una de las tareas más arduas será compatibilizar las ordenanzas de cada municipio para que ante la misma problemática respondan de idéntica manera. La elaboración de un código en común que demandará también la participación de los legisladores, hará que las reglas sean claras y coherentes.

En el área económico-financiera, tratará sobre todo de descentralizar la zona bancaria, esto producirá consecuencias en el tránsito vehicular y el correspondiente impacto ambiental. Se intentará acercar el servicio al cliente.-

En el área de salud, educación y asistencia social, se trabajará en conjunto con los planes del estado provincial, pero también con la visión de descentralizar, por ejemplo los hospitales. Se reforzarán los centros de salud y en educación se respetará la ley de loteo, que especifica que en cada barrio debe haber un espacio reservado a escuelas y otro destinado a recreación.-

El tema del área social es el de la erradicación de villas que tratarán de articular para que los más carenciados accedan a una vivienda digna que puedan pagar; esta problemática se plantea como necesaria y urgente.-

Al margen de la voluntad política el plan no tendrá éxito si no consigue la participación de todos los sectores de la comunidad, por que cada una de las decisiones que surjan de este plan repercutirá directamente en la vida cotidiana del habitante del Gran Mendoza.-

## **B) UNIÓN DE INTENDENTES PARA EL CRECIMIENTO EQUILIBRADO**

La Unión de Intendentes constituye la iniciativa de once municipios de Mendoza, caracterizados por dificultades y necesidades comunes, derivadas de sus características preponderantemente rurales.-

Surge cuando los Intendentes de los Departamentos de Rivadavia, Malargüe, Junín, San Martín, Lavalle, Santa Rosa, La Paz, San Carlos, Tupungato, Tunuyán y General Alvear decidieron aunar esfuerzos en el logro de un crecimiento provincial equilibrado. El 24 de noviembre de 1998 se reunieron por primera vez con el objetivo de fijar estrategias de lucha común a fin de afrontar los desafíos del crecimiento local. Surge entonces como una alternativa en la búsqueda de soluciones comunes a través del planteo conjunto de problemáticas y necesidades tanto a nivel provincial como nacional.-

El 10 de junio de 1999, la U.I.C.E. se firmó en la Ciudad de Mendoza el Acta Constitutiva que dio origen legal a la entidad que nuclea a once de los dieciocho Municipios de Mendoza.-

La Asociación se ha propuesto como objetivo fundamental el trabajo conjunto para la reactivación y desarrollo de los Departamentos que agrupa, en coordinación y equilibrio con el crecimiento de toda la Provincia, abarcando aspectos productivos, industriales, crediticios, sociales etc. –

Los objetivos específicos de la U.I.C.E. son: "a) Promover el desarrollo social y económico de los Departamentos que conforman la Asociación Unión de Intendentes para un Crecimiento Equilibrado, y lograr una convivencia armónica de los mismos, exaltando el espíritu de colaboración, solidaridad y unidad entre sus miembros, a fin de propiciar el bien común; b) alcanzar el crecimiento equilibrado de los Departamentos urbanos-rurales y rurales de Mendoza; c) abordar problemáticas comunes ( tales como vivienda, comunicaciones, créditos, obras mayores y de ambiente), bajo un enfoque innovador que atienda a las realidades locales en un marco de desarrollo armónico de la Provincia; d) potenciar los núcleos poblacionales, sus fuentes de trabajo y la

oferta de servicio e infraestructura; e) afianzar la identidad cultural y socioeconómica de los departamentos involucrados; f) avanzar en una gestión integradora y participativa; g) recibir asignaciones (subsidios, préstamos) del estado Nacional y/o Provincial y Entidades No Gubernamentales destinadas al cumplimiento del objeto social.”.-

#### ***D. CONCLUSIONES***

“La autonomía de los gobiernos expresa la atribución de los derechos y deberes de los mismos para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local”.-

“Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes.

“Las autoridades locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y promoción de sus intereses comunes con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros”.

“Los otros niveles de gobierno deberán consultar a las asociaciones de gobiernos locales, respecto a la aprobación de las legislaciones que afecten a los gobiernos locales.”

Lo anterior es cita textual de la Declaración Mundial sobre la Autonomía Local adoptada por la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) en la ciudad de Toronto, Canadá, en junio de 1993.-

Es importante destacar que para la defensa de la autonomía local, es reconocido internacionalmente el derecho de los gobiernos locales para asociarse entre sí en defensa y promoción de sus intereses comunes.-

Sin perjuicio de ello, es preciso tener presente que cuando la era de la globalización parece barrer con las iniciativas locales, son los propios municipios los que están descubriendo la necesidad de fortalecer para permitir el crecimiento y el desarrollo de sus comunidades.-

En efecto, desarrollo local y globalización podrían ser dos caras de una misma moneda, a condición de que se fortalezcan las redes y las políticas públicas orientadas en este sentido.-

A lo largo de éste capítulo hemos transitado por diversas manifestaciones de esta singular relación de “pensar globalmente – actuar localmente”.-

En efecto, para competir en mundo globalizado es necesario favorecer las condiciones de desarrollo local, llámese distritos industriales, clusters<sup>1</sup>, corredores, asociaciones, federaciones u otro tipo de iniciativas que mejoren el ambiente local.-

En síntesis, es un imperativo de nuestros tiempos el impulso y apoyo de los distintos niveles gubernamentales para la conformación de bloques de municipios que se constituyan –en torno a objetivos comunes- en la fuerza movilizadora del desarrollo regional y en la posibilidad de superación de las desigualdades y desequilibrios existentes.-

---

<sup>1</sup> Concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo.

***EL ORDEN  
NORMATIVO  
MUNICIPAL***

## **CAPÍTULO V**

### **EL ORDEN NORMATIVO MUNICIPAL**

#### **A. INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo versa sobre cómo el orden normativo se despliega en ámbito del municipio.-

La importancia de esta temática radica en el principio de legalidad que impone a las autoridades y a los habitantes a ajustarse a los términos de la ley. En efecto, cuando las autoridades se ajustan a la norma jurídica que el órgano legislativo ha aprobado conforme al procedimiento constitucional cumplen con la voluntad general en casos concretos. En consecuencia, tal cumplimiento es una exigencia social que responde al principio de la legalidad de los actos de autoridad.-

Abordamos esta temática partiendo de la idea de que el Derecho posee tres dimensiones: hecho, norma y justicia, y que esas tres dimensiones no se dan como objetos yuxtapuestos, sino que por el contrario, son tres aspectos esencialmente entrelazados de un modo recíproco.-

En efecto, se advierte que las normas, creadas por el hombre, se gestan en ciertos hechos y pretenden regular ciertas realidades sociales, a la vez que implican el propósito de realizar un valor, que podrá o no ser alcanzado, o serlo en mayor o menor proporción.-

Desde esta perspectiva, hemos explorado el orden jurídico positivo a fin de determinar el marco legal aplicable a la institución municipal mendocina, y

como una consecuencia de ello, la capacidad normativa del municipio y su efectiva realización.-

## ***B. MARCO LEGAL DEL MUNICIPIO.***

El conjunto de normas que regulan la actividad del gobierno municipal y la vida de los habitantes de los municipios mendocinos está integrado en una estructura legislativa que tiene origen y fundamento en la Constitución Nacional.

Esta estructura se puede expresar gráficamente de la siguiente manera:

***CONSTITUCIÓN NACIONAL***  
***LEYES NACIONALES***  
***CONSTITUCIÓN PROVINCIAL***  
***LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES***  
***OTRAS LEYES Y REGLAMENTOS PROVINCIALES***  
***ORDENANZAS, REGLAMENTOS Y DECRETOS MUNICIPALES***

La gráfica muestra que toda disposición legal del Congreso de la Nación o de las Legislaturas Provinciales que incida en la vida municipal o regule la actividad de su gobierno, debe tener una base constitucional; primero en la Constitución Nacional y en las leyes constitucionales que de ella emanan y, después, en la Constitución particular de cada estado y en sus leyes secundarias.-

De la misma manera, toda disposición administrativa o reglamentaria que expidan los municipios, debe tener fundamento legal en la legislación antes mencionada.-

## **1. NORMATIVA CONSTITUCIONAL**

En el plano de la normatividad constitucional, existen dos niveles que determinan el carácter y los alcances del régimen municipal:

- a) La Constitución Nacional
- b) La Constitución Provincial

La Constitución Nacional impone el régimen municipal como uno de los cinco requisitos del Art. 5º, que son verdaderos presupuestos de la autonomía de las provincias.-

Cabe en este punto aclarar, que desde el punto de vista jurídico positivo la institución municipal tiene origen constitucional, esto es así desde que la Constitución Nacional consagra normativamente al municipio. Sin embargo, su verdadero origen está en la propia naturaleza de las cosas, que la Ley solo puede reconocer y aceptar. En efecto, el municipio aparece como consecuencia de la tendencia natural a la convivencia del ser humano, por lo que es una realidad sociológica a la que la Ley Suprema no podía sino avalar, admitiéndola con ciertas características que deben ser respetadas.-

Por otra parte el Art. 123 de la Carta Magna dispone que :“ Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

A través de esta prescripción constitucional se establece de manera definitiva la tan discutida autonomía de los municipios, que conforme lo establece la norma transcrita deberá ser asegurada por las constituciones provinciales, las que impregnarán a la institución con las particularidades propias de la realidad provincial, determinando en base a ello el concreto alcance y contenido del régimen.-

## **2. LEYES NACIONALES**

Al hablar de la estructura legislativa que establecen las normas que regulan la vida de los municipios, se mencionó que éstas también podrán tener origen en las leyes secundarias que emanan de la Constitución Nacional y que son aprobadas por el Congreso Nacional por ser materias de su exclusiva competencia.-

Conforme a este antecedente - considerando las materias en las cuales el municipio tiene injerencia de manera más directa -, y a los efectos de hacer una enumeración simplemente ejemplificativa de las principales leyes nacionales que forman parte del marco jurídico del municipio podemos mencionar las siguientes: Código Civil, Código Penal, Leyes sobre Protección y Preservación de los Recursos Naturales, Ley sobre Monumentos y Zonas arqueológicas, Ley sobre Partidos Políticos, Régimen Legal de Jubilaciones y Pensiones, Régimen Legal del Trabajo, etc..-

Conviene destacar que las leyes nacionales instituyen normas y procedimientos que deben ser observados, respetados y cumplidos en todo el territorio nacional, por todos y cada uno de los habitantes de la República; asimismo, con respecto a la materia que legislan, determinan ámbitos de competencia y atribuciones a las autoridades de los tres niveles de gobierno.-

Así, las leyes federales pueden determinar el marco legal para determinadas instituciones de importancia municipal. Tal es el caso de las prescripciones del Código Civil respecto de la Personalidad Jurídica de los Municipios, del régimen sobre el bienes de dominio privado, especialmente en lo referente a la facultad administrativa de imponer límites o restricciones en el interés público o respecto del régimen establecido para los bienes públicos.-

Asimismo pueden atribuir obligaciones y responsabilidades a las autoridades locales en su carácter de funcionarios públicos. Ejemplo de este último caso son las disposiciones del Código Penal relativas a los Delitos contra la Administración Pública.-

### **3. CONSTITUCIÓN PROVINCIAL**

La constitución provincial es la norma marco que da la medida del real status de los municipios.-

Sin perjuicio de sostener la necesidad de una reforma en el régimen municipal de la Provincia de Mendoza a fin de adaptarla a la manda constitucional del artículo 123 C.N.- tema que ya ha sido tratado en profundidad -, limitaremos ahora el tratamiento a la normativa vigente relacionada con los municipios, acorde con la finalidad de este trabajo que es identificar las normas relacionadas con el desarrollo equilibrado de los municipios, para su sistematización y compatibilización.-

La Constitución de Mendoza dedica la Sección VII, Capítulo Único al Régimen Municipal, sentando las bases de la organización institucional y de las competencias de los municipios.-

Respecto a la base territorial, adopta el criterio del municipio – departamento (Art. 197 C.P.), de modo que todo el territorio de la Provincia se divide para que quede sujeto a un doble poder; al provincial en algunos aspectos y al municipal en otros, atribuyendo a la Legislatura Provincial la facultad de

aumentar el número de municipios cuando así lo requieran las necesidades de la población.-

En cuanto a la densidad de la población no establece un número mínimo de personas que deben reunirse para que se considere que existe la causa material que hará constituir la autoridad municipal.-

Como forma de organización, adopta el denominado sistema presidencialista, que partiendo de distinguir las atribuciones normativas y las propias de la gestión, combina un Departamento Ejecutivo, con un Intendente como titular, y un Departamento Legislativo, encarnado en un Concejo Deliberante. Cada uno de éstos órganos, es elegido independientemente, teniendo ambos su origen en el mismo poder electoral (Arts. 197 y 198 C.P.).-

La Norma Magna establece que el número mínimo de miembros de los Concejos será de 10, disponiendo que serán elegibles los ciudadanos y extranjeros mayores de edad del municipio y que sean electores, no pudiendo estar integrados por más de dos extranjeros. La elección de los miembros de éste Concejo tiene lugar por vía del voto popular conforme el sistema para la elección de diputados.-

En su artículo 203 fija la responsabilidad a la que están sujetos los Intendentes, los Concejos Municipales, sus miembros y empleados por los actos que cometieren en transgresión de la Constitución y las leyes. Por otra parte, fija inmunidad a los integrantes de los Cuerpos Deliberativos por las expresiones y votos que emitan en el desempeño del cargo.-

Las funciones de gestión están a cargo de un órgano unipersonal— que se denomina Intendente — y que opera como jefe nato del Departamento Ejecutivo. Los Intendentes según la reforma dispuesta por la Ley 5499 aprobada por el pueblo de la Provincia en las Elecciones Generales del 08 de Setiembre de 1991, son elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios por simple mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelectos. Se

establece como requisito para ocupar el cargo de Intendente ser ciudadano argentino.-

El Intendente interviene en la formación de las ordenanzas a través del veto y al igual que las ordenanzas sus resoluciones están sujetas en cuanto a su validez al respeto de la Constitución y las Leyes.-

En caso de acefalía de la Intendencia, sus funciones serán desempeñadas por el Presidente del Concejo, pudiendo ser intervenida la Municipalidad por el Poder Ejecutivo Provincial al solo efecto de convocar a elecciones (Arts. 204 y 207).-

Respecto de las competencias de los municipios, en primer término, cabe aclarar que dependen no solamente de lo que la Constitución establezca, sino también de lo que las demás normas legales regulen, del tipo de municipio (urbano, rural o urbano – rural), del papel el municipio juegue en la realidad pública local, de los recursos humanos y económicos, etc..-

En cuanto al sistema de atribución de competencias la Constitución de la Provincia de Mendoza ha adoptado el mixto al realizar en su artículo 200 una enumeración de las atribuciones inherentes a las municipalidades, las que son ampliadas a través de las cláusulas generales de competencias contempladas en sus artículos 197 y 199 que hacen referencia genérica a los intereses y servicios locales.-

Los poderes otorgados por la Constitución a las Municipalidades son limitados a través del artículo 202, no admitiéndose la imposición de limitación alguna por parte de ninguna autoridad provincial (Art. 209).-

Por último y para cerrar esta breve reseña, diremos que la Ley Suprema fija la competencia de la Suprema Corte de Justicia Provincial para la resolución de los conflictos internos y externos de las Municipalidades.-

#### 4. LEYES Y REGLAMENTOS PROVINCIALES.-

Al igual que la Constitución Política de la República tiene leyes secundarias que reglamentan alguno de sus artículos, las Provincias cuentan con leyes que reglamentan alguna de parte de su Constitución o bien que son consecuencia de las competencias originarias no delegadas en el Gobierno Federal.-

Sin pretender agotar el listado mencionamos a continuación algunas de las principales leyes provinciales que forman parte del marco jurídico del municipio:

- 1) Ley Orgánica de Municipalidades
- 2) Ley de Coparticipación Municipal
- 3) Ley de Ministerios
- 4) Código Procesal Civil de la Provincia Ley Orgánica de Tribunales
- 5) Ley de Procedimiento Administrativo
- 6) Ley de Proceso Administrativo
- 7) Ley Electoral
- 8) Ley de Partidos Políticos
- 9) Ley de Contabilidad
- 10) Ley reglamentaria de la Fiscalía de Estado
- 11) Ley reglamentaria del Tribunal de Cuentas
- 12) Ley de Obras Públicas
- 13) Ley de Concesión y gestión indirecta de Obras y Servicios Públicos
- 14) Ley de Protección y Preservación Ambiental de la Provincia de Mendoza
- 15) Ley de Tránsito y Transporte
- 16) Ley de Arraigo de Puestero
- 17) Régimen del Empleado Público;
- 18) Ley de Expropiación.-

A continuación se realizará un breve comentario sobre alguna de ellas a fin de ilustrar la importancia que tiene para los municipios un adecuado conocimiento y comprensión de la legislación vigente que de algún modo los incluya directa o indirectamente.-

En este sentido es aconsejable la realización de una compilación de la legislación que les es aplicable, a fin de tener sistematizada tal normativa o al menos evitar los trastornos que causa su dispersión.-

#### **A) LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

La Constitución Provincial establece las bases sobre las cuales la Ley Orgánica de Municipalidades deslindará atribuciones y responsabilidades de cada departamento (Ejecutivo y Legislativo), confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales.-

En el Título I de esta ley se contemplan los siguientes aspectos generales referidos a la Institución de las Municipalidades: creación de nuevos municipios, límites del municipio, poderes municipales, departamentos ejecutivo y deliberativo, publicidad de los actos y balances, conflictos internos e intermunicipales, personería jurídica, jurisdicción sobre bienes, congresos generales, jubilaciones y pensiones de los empleados municipales y responsabilidad patronal por accidentes.-

En el Título II legisla sobre el sistema electoral que ha sido reformado por Ley Electoral N° 2551 y sus modificatorias.-

El Título III de la Ley 1079 bajo la denominación "Autoridades Municipales" reglamenta la constitución del Concejo Deliberante y nombramiento del Intendente, los atribuciones y deberes de cada órgano y la materia, contenido y procedimiento para la sanción de las Ordenanzas Municipales.-

En armonía con los preceptos constitucionales la Ley 1079, Orgánica de Municipalidades, estatuye en su artículo 1º una amplia competencia municipal, al decir que: "*La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, cuya composición se regirán por las disposiciones pertinentes de la Constitución y por esta Ley.*"-

Esta competencia genérica es reconocida en las disposiciones de los artículos 71 inc. 9º y 72 del mismo Ordenamiento Legal. A través del primero fija como facultades generales del Concejo Deliberante las de "...dictar ordenanzas sobre higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes y demás objetos propios de su institución...". Mientras que en el artículo 72 expresa que: "La enunciación contenida en el Inc. 9º del artículo anterior, comprende todas aquellas materias que, aunque no especialmente designadas en la Constitución, son sin embargo de índole municipal o de carácter exclusivamente local, de tal manera que la enunciación de tales ramos no debe entenderse como de negación de los que no estén especialmente enumerados pero que sean de naturaleza o índoles municipal".-

Seguidamente la citada Ley procede a realizar una minuciosa enumeración de competencias específicas en los temas de hacienda, obras públicas, seguridad, higiene, asistencia social y moralidad pública.-

El Título IV de la Ley Orgánica de Municipalidades legisla todo lo referente a la Renta Municipal y su percepción e inversión (Capítulo I), y lo relativo al Presupuesto, la Contabilidad y Rendiciones de Cuentas.-

El Título V reglamenta la Jurisdicción Municipal y Procedimientos, estableciendo la vía administrativa para hacer efectivo el cumplimiento de las Ordenanzas y disposiciones de carácter municipal.-

El Título VI regula la Responsabilidad de las Autoridades y empleados municipales por los actos u omisiones que signifiquen transgresión a la Constitución y las leyes.-

El Título VII contempla y reglamenta el proceso a seguir en caso de Acefalía de las Municipalidades.-

El Título VIII trata sobre la Municipalización de Servicios Públicos, reglando la forma y trámites necesarios para tal supuesto.-

#### ***B) LEY DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL'***

Relacionada a las finanzas municipales y en consecuencia a la capacidad de las Comunas para el cumplimiento de las facultades que les son propias, es innegable la importancia de la Ley de Coparticipación Municipal en la vida y desarrollo de las mismas.-

Mediante esta ley se realiza la determinación y distribución de la masa de recursos participables a las municipalidades y la formación y cálculo de los prorrateadores.-

Es especialmente en este tema en el que urge una reforma para posibilitar una razonable y efectiva participación de los municipios en la Legislatura Provincial a fin de garantizar una justa distribución de los recursos, para el logro de un desarrollo equilibrado.-

#### ***C) OTRAS LEYES Y RESOLUCIONES PROVINCIALES***

A continuación se procederá a exponer sintéticamente la importancia para los municipios de la Provincia de Mendoza de alguna de las principales normas legales que inciden en la vida de los mismos.-

## **1. LEY 3489 DE MINISTERIOS Y MODIFICATORIAS**

En esta Ley se establecen las bases de organización del Poder Ejecutivo Provincial y de sus dependencias y entidades que de él dependen, ya sea de la administración pública centralizada como de la descentralizada, señalando los órganos que integran la administración pública provincial.-

Para cada uno de los ministerios y sus dependencias se expresa la competencia y establece atribuciones, es decir sus obligaciones y facultades.-

Respecto de cada una de las atribuciones, la legislación precisa el marco de políticas que regularán la actuación de la dependencia o entidad y define las normas y procedimientos que deberán seguir para ejercerlas.-

Por esta razón, resulta necesario que las municipalidades conozcan la competencia y atribuciones de los Ministerios y sus dependencias para hacerlas compatibles y congruentes con las de la Comuna, es decir, para evitar que exista invasión, sustitución o duplicidad entre los dos niveles de gobierno.-

También es de utilidad el conocimiento de esta legislación para que el Municipio identifique las dependencias y entidades que tienen atribuciones en materia de captación, asistencia, apoyo técnico e información destinada a las Municipalidades, sobre todo en cuanto a reglamentación, celebración de convenios, realización de obras y proyectos de desarrollo, prestación de servicios públicos, desarrollo humano, etc..-

## **2. CÓDIGO PROCESAL CIVIL DE LA PROVINCIA - LEY ORGÁNICA DE TRIBUNALES –**

---

<sup>1</sup>Ver anexo.

En este plexo normativo están contenidas las disposiciones referidas a la administración de justicia en la Provincia a través de la Suprema Corte de Justicia, los Juzgados de Primera Instancia, de Apelación y de Paz.-

A su vez están consignadas las bases de organización del Poder Judicial de la Provincia y los órganos que lo integran, delimitando para cada uno de ellos su ámbito de competencia y atribuciones.-

A través de dichas normas se determina la competencia material y territorial de los órganos del Poder Judicial, los tribunales existentes y la manera en que deben funcionar, así como las reglas de procedimiento aplicables.-

La importancia de la relación que existe entre esta legislación y la vida municipal está determinada en que la Provincia se divide en circunscripciones judiciales que comprenden a varios departamentos a los efectos de la distribución de la competencia territorial de los Tribunales de Justicia, por lo que el conocimiento de tal distribución de competencias es necesario al momento de ventilarse alguna cuestión que requiera la intervención judicial.-

Asimismo, es relevante la importancia que adquiere el conocimiento de las reglas procesales a la hora de intervenir las municipalidades en alguna cuestión judicial ordinaria.-

### **3. LEY 3918 DE PROCESO ADMINISTRATIVO**

El control judicial de la actividad administrativa del estado se realiza por medio del proceso administrativo.-

El control judicial se realiza respecto de actos individuales, generales (reglamentos) y contratos de la administración, cuando los órganos en ejercicio de la función administrativa afecten derechos subjetivos e intereses legítimos.-

La ley 3918 comprende el conjunto de normas que regulan los presupuestos, el contenido y los efectos del proceso administrativo, teniendo éste

la característica fundamental de ser una secuencia de actos que tiene por fin decidir una controversia entre partes (litigio), por una autoridad imparcial e independiente con fuerza de verdad legal.-

Es de singular importancia para los municipios el conocimiento de la ley referida, en cuanto toda la actividad administrativa será susceptible de control judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, rigiendo en el proceso judicial las normas contenidas en la misma.-

#### **4. LEY 3909 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Esta ley rige toda la actividad administrativa estatal, con excepción de aquella que tiene un régimen especial.-

Al procedimiento administrativo lo podemos definir como una secuencia de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de lograr un acto estatal determinado.-

La función administrativa del estado comprende toda aquella actividad que cumplen los órganos ejecutivos, toda la que cumplen los órganos legislativos que no sea sanción de leyes en sentido material y la que desarrollan los órganos judiciales que no sea materialmente jurisdiccional y se somete al procedimiento administrativo aplicándose sus principios, disposiciones, medios de impugnación, etc.-

Conforme lo establece el artículo 142 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cumplimiento de las ordenanzas y disposiciones de carácter municipal se hará efectivo por la vía administrativa.-

La norma enunciada precedentemente, tiene su correlato normativo en el artículo 188 de la Ley 3909 que dispone: "Las municipalidades, dentro de los cuatro meses de la publicación de esta ley, deberán sancionar la respectiva

Ordenanza de Procedimiento Municipal conforme a sus principios; mientras no sancionen aquel reglamento, este Cuerpo Legal se aplicará supletoriamente”.-

Surge con claridad la importancia de la norma legal en análisis, sobre todo si se tiene presente que la mayoría de los municipios mendocinos carece de una Ordenanza de Procedimiento Municipal, por lo que deben necesariamente regir su actividad administrativa con los preceptos de la Ley 3909.-

#### **5. LEY ELECTORAL**

En esta norma, de orden público y de observancia general en la Provincia reglamenta las normas relativas al ejercicio de los derechos y obligaciones políticas y electorales de los ciudadanos.-

Además establece las obligaciones de los partidos políticos para el ejercicio de las facultades que le acuerda la ley.-

Reglamenta también la función estatal de organizar las elecciones, lo concerniente a los actos electorales, emisión del sufragio, escrutinio de las elecciones.-

Asimismo dispone la integración y funcionamiento de la Junta Electoral Provincial y el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales.-

La importancia de esta ley para los municipios está dada por las facultades que la Ley Orgánica de Municipalidades les otorga en materia de régimen electoral, ya que deberán aplicar los preceptos contenidos en dicha norma legal en concordancia y armonía con el Régimen Electoral Provincial.-

#### **6. LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Esta Ley que tiene su fundamento en el régimen democrático de gobierno establecido por la Constitución Provincial, regula la constitución,

organización, derechos, obligaciones y funcionamiento de los de Partidos Políticos en el territorio de la provincia de Mendoza.-

Tiene relación con el municipio en cuanto prevé la existencia de agrupaciones políticas de actuación en el ámbito municipal con la acreditación de una afiliación del 4 0/00 del total de inscriptos en el último padrón del Registro Electoral del municipio y un mínimo de 500 adherentes.-

## **7. LEY 3799 DE CONTABILIDAD**

La Ley de Contabilidad rige los actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones de la hacienda pública, quedando comprendidas en la misma, los órganos administrativos centralizados, descentralizados del Estado y las Municipalidades.-

Esta ley que reglamenta todo lo relacionado con el Presupuesto General, su estructura, procedimiento de promulgación, vigencia, ejecución, recursos, contrataciones y rendiciones de cuentas, rige la actividad de las Municipalidades que deberán aplicarla en coordinación con las normas establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades en el Título IV " De la renta municipal y su percepción e inversión".-

Esta conclusión se deriva de las disposiciones de la Constitución Provincial que le atribuye a las municipalidades la facultad de votar anualmente su presupuesto de gastos y recursos para costearlos con arreglo a la ley, administrar sus bienes raíces, examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas inmediatamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia, (Art. 200 Inc. 4º), además de los preceptos constitucionales que establecen que todas las contrataciones realizada por las municipalidades deberán serlo mediante el procedimiento de la Licitación Pública (Arts. 202 Incs. 5) y 7), 37 y cdtes.).-

#### **8. LEY 1003 REGLAMENTARIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**

El Tribunal de Cuentas de la Administración Pública, es un organismo constitucional (Arts. 181/185 C.P.), que tiene como función la aprobación o desaprobación de la percepción e inversión de caudales públicos, a cuyo efecto los poderes públicos, municipales y cuantos agentes, corporaciones o personas administren caudales, están obligados a remitir anualmente las cuentas documentadas de los dineros que hubieran invertido o percibido, siendo su pronunciamiento solo impugnabile ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia.-

De la obligación impuesta por la Constitución Provincial (Art. 200 Inc. 4º), y por la Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 73º Inc. 4º y 138) de remitir las cuentas anuales al Tribunal de Cuentas de la Provincia surge la importancia que tiene la Ley reglamentaria del órgano referido para las Comunas.-

Mediante esta ley se reglamenta todo lo relativo a las facultades, deberes, organización y funcionamiento del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.-

Contiene además las reglas referidas a los plazos, forma de presentación de las cuentas y de las penalidades en que incurran los funcionarios obligados a rendir cuentas, estableciéndose asimismo el procedimiento del juicio de cuentas y la vía recursiva de los fallos del órgano.-

#### **9. LEY REGLAMENTARIA DE LA FISCALÍA DE ESTADO**

El Fiscal de Estado es un órgano constitucional extrapoder encargado de defender el patrimonio del Fisco, con personería jurídica para actuar en todo juicio en que se afecten intereses del Estado, pudiendo accionar judicialmente en

la defensa de la Constitución o de los intereses fiscales de la provincia contra toda ley, decreto, contrato o resolución.-

Es asesor del Tribunal de Cuentas y parte en los procedimientos contra el mismo.-

Mediante la Ley 728 se regula toda la actividad de la Fiscalía de Estado, su competencia y ámbito de acción que incluye la actividad municipal relacionada con la materia bajo su órbita.-

Revisten especial interés para los municipios las normas contenidas en sus artículos 7º y 8º. En el primero se establece que "si se produjera por alguna Municipalidad u otra autoridad administrativa una resolución contraria a los intereses del fisco provincial o que afectara la patrimonio del Estado, el Fiscal de Estado tiene el deber de promover el juicio contencioso – administrativo en contra de aquella administración", mientras que el segundo prescribe: "cuando las autoridades administrativas de un municipio estén en pleito contra el Poder Ejecutivo de la Provincia, el Fiscal de Estado deberá defender en esos juicios los intereses generales de la Provincia".-

#### **10. LEY 4416 DE OBRAS PÚBLICAS**

El objeto de la Ley de Obras Públicas es la regulación del gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de las obras públicas que se realicen con fondos del Estado.-

Esta ley es de aplicación a las construcciones, conservaciones, instalaciones, modificaciones, restauraciones, servicios de industria y trabajos en general que realice la Provincia y sus Municipalidades, por sí o por medio de sus entes centralizados, descentralizados o autárquicos, cualquiera que sea el origen de los fondos que se inviertan y el destino de la obra.-

Por lo expuesto es de una evidencia meridiana la importancia que tiene esta norma jurídica para los municipios, en razón de la obligatoriedad de su aplicación a toda obra pública que ejecuten en el ámbito de competencias establecidas por el Artículo 75 de la Ley Orgánica de Municipalidades.-

#### **11. LEY 5507 DE CONCESIÓN Y GESTIÓN INDIRECTA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

Mediante esta ley se faculta a las Municipalidades, con las mismas atribuciones que el Poder Ejecutivo Provincial y sus entes descentralizados y autárquicos, a la contratación con personas físicas, jurídicas y/o uniones transitorias de empresas a título oneroso, gratuito o subvencionado, la concesión o gestión indirecta de Obras y Servicios Públicos mediante el cobro de tarifas, peajes u otras formas de retribución, regulando los procedimiento y requisitos para tales contrataciones.-

#### **12. LEY 6082 DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE**

La Ley de Tránsito y Transporte de la Provincia de Mendoza tiene por objeto la regulación del tránsito de personas y de vehículos, y el transporte de personas y de carga, dentro del sistema de circulación terrestre de la Provincia, sin perjuicio de otras competencias que correspondan.-

La importancia de esta ley para los Municipios radica en que de conformidad con lo establecido por la Constitución de Mendoza, éstos tendrán a su cargo la vialidad pública, respetando las leyes que dicte la legislatura sobre la materia.-

En armonía con esta disposición la ley Orgánica de Municipalidades otorga facultades respecto del tema vial, especialmente en el Inc. 7 del artículo 79 que expresa que corresponde al Concejo: "Determinar y reglamentar la ubicación

y tráfico de vehículos en los lugares y calles públicas, y fijar las tarifa de los vehículos de alquiler”.

La Ley de Tránsito y Transporte establece por su parte que los Municipios, dentro de los límites de sus jurisdicciones y de conformidad con las atribuciones otorgadas por la Constitución Provincial, y en ejercicio del poder de policía que le es propio, podrán dictar las ordenanzas sobre la materia en cuestiones de índole local, siempre y cuando las mismas no se contrapongan con el sistema vial interjurisdiccional tanto provincial como nacional.-

Por otra parte le atribuye a las Municipalidades el carácter de autoridad de aplicación de la misma, juntamente con la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía de Mendoza y la Dirección de Transporte de la Provincia.-

El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará en lo atinente al tránsito las disposiciones de la ley que no sean estrictamente locales de competencia municipal.-

Las Municipalidades podrán ejercer las funciones que la ley establece cuando resuelvan crear cuerpos de Policía Municipal de Tránsito, mediante convenios celebrados con el Poder Ejecutivo Provincial en los que se especifiquen expresamente las funciones y responsabilidades que asumen a los efectos de ejercer el poder de policía local.-

En tal caso prescribe la norma, la Policía de Mendoza mantendrá con los Municipios mutuas relaciones de colaboración y asistencia, debiendo concurrir en auxilio y apoyo de los mismos toda vez que fuese requerida por el Juez Vial Municipal.-

Mediante esta Ley se crean en el ámbito municipal los Juzgados Administrativos Municipales de Tránsito, cuya puesta en funcionamiento es de atribución exclusiva de los municipios, quienes en su caso reglamentarán la organización de los mismos.-

Además de lo expuesto, aún cuando las municipalidades no hayan optado por la creación de un Cuerpo de Policía Municipal de Tránsito o por la puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos Municipales de Tránsito, ejercerán la jurisdicción vial que la ley establece, en cuanto no sea atribuida a otros organismos. Asimismo, prevé la existencia de un Comité de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial que contará entre sus integrantes con los Intendentes de los Municipios que correspondan según sean los temas tratados y relacionados con el territorio del municipio pertinente.-

### **13. LEY DE PRESERVACIÓN AMBIENTAL<sup>2</sup>**

La Ley 5961 de Preservación del Ambiente fue sancionada en 1992, y constituye la norma rectora de la provincia. Ella contiene las instituciones básicas de la Política y Administración Ambiental, el Plan y el Informe Ambiental Anual, los principios de la política ambiental, la protección de los intereses difusos, el Consejo Provincial de Ambiente, la Evaluación de Impacto Ambiental – con su sistema de obras públicas- y los programas de Educación Ambiental.-

Esta ley se basa en los principios de prevención, participación y cooperación y se caracteriza por brindar un armónico sistema de control de las decisiones del Poder Ejecutivo, el Judicial y la Fiscalía de Estado.-

Mediante esta norma se posibilita al ciudadano la posibilidad de ejercer su derecho a un ambiente sano y equilibrado.-

Respecto de los municipios la ley de preservación ambiental, no es meramente programática, sino que les impone obligaciones concretas.-

En este sentido los municipios deben garantizar que en la ejecución de sus actos de gobierno y en la política económica y social que lleven a cabo se observen los principios que establece.-

---

<sup>2</sup> Ver anexo.-

Asimismo, le otorga a los municipios legitimación activa para ejercer las acciones prevista por la ley para la defensa de los intereses colectivos.-

Pero quizá el aspecto más importante con relación a los municipios es el hecho de haberlos constituido en autoridad de aplicación a los fines de la Evaluación de Impacto Ambiental.-

Es sumamente importante y trascendente la función que les cabe a los municipios a partir de la sanción de esta ley, sin embargo, es posible que no todos cuenten con los recursos necesarios para cumplir con la responsabilidad que se les ha impuesto.-

#### **14. LEY DE ARRAIGO DE PUESTEROS**

El objeto de esta es la promoción y arraigo de puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza. Esta Ley es de aplicación especialmente en los Departamentos de Lavalle, Santa Rosa, La Paz y Malargüe.-

El programa de arraigo de puesteros está guiado por los siguientes principios:

- a) integrar a los pobladores de las zonas áridas al programa de crecimiento productivo provincial;
- b) mejorar el nivel de vida de los puesteros y su grupo familiar, rescatando, promoviendo y difundiendo sus valores culturales;
- c) posibilitar el perfeccionamiento de su organización social y económica;
- d) evitar el aprovechamiento inequitativo de los puesteros y de su trabajo e industria por su situación de debilidad social y económica;
- e) propender al acceso del puestero a la propiedad de la tierra, legitimar jurídicamente la posesión y tenencia, ejercida por los puesteros en tierras fiscales, y en general promover el saneamiento de sus títulos;

- f) procurar el reordenamiento parcelario de la tierra en unidades económicas de explotación agropecuaria;
- g) propender a la preservación del medio ambiente y detener el proceso de desertización de las tierras;
- h) asegurar la explotación racional de los recursos naturales y la conservación de la flora y de la fauna;
- i) fomentar la integración solidaria de los puesteros en cooperativas de producción.-

Estos objetivos destacan la firme voluntad que tuvo y tiene el legislador de fomentar y amparar las diferentes situaciones de los puesteros de la provincia de Mendoza.-

Es evidente que el sujeto beneficiario de esta ley es el puestero y se incorpora a su grupo familiar. La ley considera puestero a quién efectivamente y de hecho ocupa la tierra a título de poseedor o tenedor, habitándola y realizando en ella actos de aprovechamiento agropecuario.-

Son autoridades de aplicación según reza la ley en sus arts. 5 y 6, el Ministerio de Gobierno y el Consejo Provincial de Arraigo en tierras no irrigadas.-

Este Consejo se crea a los efectos y para los fines que específicamente se mencionan en los artículos de la ley. Entre los miembros que conforman este consejo se nombran a dos representantes de cada municipio de la provincia con jurisdicción territorial en los que se ejecuten actos del programa previsto en la ley, se incorpora a un representante de cada organización de puesteros que lo quiera, en tanto acredite en forma fehaciente la representación que inviste la entidad, también el consejo podrá incorporar en su seno a entidades públicas o privada interesadas en la problemática.-

Entre las principales funciones de la autoridad de aplicación de la ley que se comenta están las de ejecutar y asegurar el cumplimiento de la ley, clasificar y subdividir las tierras no irrigadas de la provincia y adjudicar las que

hayan sido incorporadas al patrimonio público provincial, coordinar con los municipios la prestación del servicio de orientación y asesoramiento gratuito a los puesteros residentes en la zona.-

En el capítulo IV se consideran inmuebles comprendidos en el régimen de la presente ley a las tierras no irrigadas ubicadas en la provincia de Mendoza, explotadas actualmente por puesteros en los casos que se mencionan a continuación:

- inscriptas en el registro de la propiedad inmueble del estado provincial,
- las no inscriptas en el registro de la propiedad inmueble y que sean poseídas por el estado provincial,
- los inmuebles abandonados o que carezcan de dueños,..."

La ley dice que se considerarán tierras no irrigadas las que carezcan de sistema de riego, no sean actualmente destinadas a explotaciones agrarias intensivas y se usen preferentemente para la actividad pecuaria.-

Es importante destacar que en el art. 12 de la ley se protege el ambiente diciendo que: "El Poder Ejecutivo a través de las autoridades correspondientes, podrá convenir con los puesteros radicados en zonas de reserva establecidas por las leyes, o en las que se establezcan en el futuro, mediante los instrumentos pertinentes, las condiciones de aprovechamiento y ocupación que aseguren una racional utilización de la tierra y cuidado efectivo del medio ambiente. Se preverá, en caso de incumplimiento de las cláusulas convenidas, o de producirse perjuicio al área de que se trate la resolución de los convenios suscriptos.

Autorízase al Poder Ejecutivo para designar como guardianes o tenedores precarios; ad-honoren, a las personas que habitan las áreas a las que refiere esta disposición." -

Con respecto a los conflictos que se pueden generar a partir del fomento del arraigo en zonas no irrigadas, la ley resuelve estas situaciones de la

diciendo que, la facultad de determinación de los bienes a expropiar conforme la presente ley, que se delega en el Poder Ejecutivo, queda limitada solo al caso de existir litigio con particulares, siendo imprescindible que el acto que la ordena determine con precisión los límites del inmueble fraccionado sujeto a expropiación, las causas y estado del litigio que la justifica, la determinación de las personas con las que se ha suscrito la cuestión y el destino específico que dentro de las previsiones de esta ley, debe darse a las tierras expropiadas.-

Las tierras sujetas al régimen de promoción del arraigo serán adjudicadas en propiedad, uso u otro modo de explotación a organizaciones, consorcios, cooperativas o condominios formados por puesteros o individualmente a éstos.

Toda adjudicación será efectuada a título oneroso en las condiciones previstas en la ley, la autoridad de aplicación fijará el precio y los plazos de pago, atendiendo a la situación patrimonial del adjudicatario y las condiciones de explotación, previo dictamen del consejo. El plazo de pago no podrá exceder de los quince años.-

Se prohíbe la subdivisión de tierras adjudicadas, que ostentan el carácter de unidad de explotación según el art. 2.326 del Código Civil, el derecho concedido al puestero y su grupo familiar, es considerado inherente a su persona, se prohíbe la cesión del compromiso de adjudicación, el arrendamiento y la enajenación del inmueble adjudicado, por cualquier título, dentro de los diez años posteriores al otorgamiento de la respectiva escritura traslativa del dominio.

Con respecto al trámite de adjudicación el plano de mensura se otorga en forma gratuita y se podrá requerir la intervención de Escribanía General de Gobierno, sin cargo de honorarios para el otorgamiento de las respectivas escrituras.-

Algunas de las más importantes obligaciones que la ley impone a los adjudicatarios son:

- a) residir efectivamente en el predio adjudicado a su dominio;
- b) trabajar y aprovecharlo personalmente y con la colaboración de los miembros de su familia;
- c) abonar el precio en tiempo y forma previsto en el contrato de adjudicación;
- d) cumplir las disposiciones vigentes en materia de sanidad vegetal, animal y conservación de los recursos naturales.

La ley destina un título a la promoción del saneamiento del Títulos, en los casos de usucapión y beneficia a los puesteros con la posibilidad de litigar sin gastos, la representación de este en el juicio por un defensor de oficio y establece que la autoridad de aplicación suscribirá un convenio con las entidades profesionales pertinentes y los municipios a fin de asesorar gratuitamente al puestero la obtención del plano de mensura.-

Con respecto a las actividades de promoción, la ley dice que la provincia donará a las municipalidades que los requieran terrenos del dominio provincial para el establecimiento de centros urbanos de servicios rurales, dentro de las zonas no irrigadas, las propiedades donadas pasarán al dominio público de los municipios donatarios.

Se declararán patrimonio histórico de la provincia de Mendoza y se donarán al municipio correspondiente una vez individualizadas delimitadas sus áreas, los pueblos históricos existentes en tierras fiscales comprendidas en la ley, quedando autorizado el Poder Ejecutivo en la forma prevista por esta disposición a otorgar la escritura pertinente.-

## **5. ORDENANZAS, DECRETOS Y RESOLUCIONES MUNICIPALES.-**

Por mandato constitucional es una atribución inherente a las Municipalidades "...dictar todas las ordenanzas y reglamentos..." dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución Provincial y la Ley 1079, Orgánica de Municipalidades.-

El reglamento municipal señala el procedimiento para que el municipio asuma sus atribuciones, de manera ordenada para lograr que la reglamentación produzca legalidad en ámbito municipal.-

En términos generales, el reglamento es una colección ordenada de reglas que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio.-

Para el derecho administrativo el reglamento es una "declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa".-

El concepto antes citado puede aplicarse a la reglamentación municipal dictada exclusivamente en función administrativa, ya sea por el Departamento Ejecutivo o por el Departamento Deliberativo. En el caso de éste último órgano, serán aquellas normas de carácter general que no revista el carácter de actividad legislativa.-

La legislación municipal puede ser dividida en interna y externa. La primera se refiere esencialmente a la organización y el procedimiento administrativo, la actividad de su personal, la gestión financiera, la formalización y el cumplimiento de los contratos administrativos y la prestación de servicios públicos.-

La legislación externa es la dictada fundamentalmente en ejercicio del poder de policía. Mediante éste, por vía legislativa se limita o reglamenta el

ejercicio de los derechos individuales reconocidos constitucionalmente a los habitantes, para salvaguardar la seguridad, salubridad, comodidad y moralidad públicas y, en definitiva, para tutelar el orden público y promover el bienestar general. Las principales materias a las que se refieren esta legislación son: urbanismo, edificación, tránsito, higiene pública, moralidad, uso de los bienes públicos municipales y tributación.-

Vemos entonces que el contenido de las normas municipales puede referirse a la organización propia de funcionamiento de las estructuras municipales, con especial atención a su procedimiento. En este caso estaríamos en presencia del Reglamento Administrativo, por constituir función administrativa municipal.-

Por otra parte también es atribución municipal dictar normativa de imperio con referencia a los pobladores del municipio y en lo específicamente vecinal.-

Las normas de mayor entidad que pueden emitir las municipalidades son las Ordenanzas – también llamadas acuerdos en otros países-, que en muchos casos son verdaderas leyes locales, por sus caracteres de generalidad. En este caso se trata del ejercicio de funciones legislativas por parte de los gobiernos locales.-

En otros casos por ser particulares o referirse a derechos subjetivos, son actos administrativos.-

Las Ordenanzas Municipales tienen carácter imperativo y obligan a todos los habitantes del Municipio, siendo vigentes después de su promulgación y publicación.-

En todos los casos las Ordenanzas Municipales son sancionadas por cuerpos deliberativos, denominados Concejos Deliberantes. En este sentido la Ley Orgánica de Municipalidades de Mendoza, dispone que las resoluciones del Concejo Deliberante en cuanto importen una obligación o impliquen una

prohibición para el público, se presentarán en forma de ordenanzas, mientras que para las que se refieren al régimen interno de la Municipalidad "podrán" adoptar forma de decreto.-

En cuanto a la materia legible la Ley citada atribuye y obliga a los Concejos la sanción de ordenanzas sobre higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes y demás objetos propios de su institución...". La enumeración realizada por el precepto transcrito debe entenderse como meramente enunciativa a tenor de lo expresado por el Artículo 72 de la citada norma legal que expresa que la enunciación referida comprende todas aquellas materias que, aunque no especialmente designadas en la Constitución, son sin embargo de índole municipal o de carácter exclusivamente local.-

Respecto a las mayorías requeridas para la sanción de ordenanzas y decretos, la norma legal mencionada dispone como regla "la mayoría de votos en quorum", es decir la llamada la mayoría simple, que equivale a la mitad más uno de los miembros presentes del Concejo reunido regularmente. Como excepción se estipulan mayorías especiales para la sanción de ordenanzas relativas a determinadas materias.

Así se requiere una mayoría de dos tercios para aquellas que dispongan la enajenación o el gravamen de propiedades municipales, la autorización para contraer empréstitos con emisión de títulos o la creación de contribuciones especiales de mejoras. Mientras que para la fijación del monto de las respectivas contribuciones por mejoras o para insistir en un proyecto de ordenanza vetado por el Departamento Ejecutivo se requiere mayoría absoluta del total de los miembros del Cuerpo.-

Respecto del procedimiento para la formación de las ordenanzas se prevé la posibilidad del inicio mediante proyectos presentados por el Departamento Ejecutivo o por cualquiera de los Concejales.-

Vemos como el Intendente, al igual que el Poder Ejecutivo a nivel nacional o provincial, participa en el procedimiento de formación de las leyes municipales. En efecto la Ley 1079, además de la posibilidad de la presentación de proyectos, le asigna al Departamento Ejecutivo la promulgación de las ordenanzas que puede ser expresa o tácita.-

Por otra parte, se le atribuye al Intendente la facultad de veto, que en caso de ser ejercida debe serlo en el término de cinco días hábiles de haberle sido comunicada la ordenanza, bajo apercibimiento de considerarse promulgada en forma tácita.-

Por su parte, los decretos, reglamentarios o no, emanan casi siempre del Departamento Ejecutivo, lo mismo que las resoluciones, aunque éstas últimas pueden originarse en autoridades inferiores a aquel.-

### ***C. NORMATIVAS DEPARTAMENTALES SOBRE DESARROLLO.***

En el proceso de búsqueda de legislación municipal respecto de temas relacionados a la política de producción, protección del ambiente, ordenamiento territorial, turismo, etc., se ha observado la inexistencia de algún tipo de registro actualizado de normativa municipal a nivel provincial, por lo que mucho menos puede hablarse de compilación o sistematización de la misma.-

La tarea de registración y recopilación de ordenanzas fue realizada por la Oficina de Municipalidades, dependiente del Ministerio de Gobierno, hasta el año 1983. Es comprensible que así fuera, dado que la normativa municipal durante el proceso militar era dictada por el titular de dicha área, quien oficiaba de legislador para todos los municipios de la provincia, dictando ordenanzas generales o particulares.-

A partir del retorno a la vida democrática, ningún organismo provincial tuvo asignada la labor de recopilación de normativas municipales.-

Asimismo, tampoco es posible encontrar normas sancionadas con anterioridad en varios de los archivos municipales, en algunos casos debido a la desaparición de información durante el período comprendido entre 1976 y 1983, mientras que en otros se debe a la falta de iniciativa para la búsqueda de dicho material legislativo municipal.-

Respecto de las Ordenanzas sancionadas a partir de 1983, las mismas deberían constar en un Registro o Digesto Municipal, sin embargo han sido infructuosos los reiterados pedidos de información efectuados a los Concejos Deliberantes.-

Existiendo la obligación legal de publicar las ordenanzas municipales para su vigencia, se encaró la búsqueda de las mismas en el Boletín Oficial de la Provincia. Dicha repartición cuenta con una compilación de los ejemplares del boletín diario, por lo que las disposiciones municipales se encuentran dispersas en encuadernaciones trimestrales.-

En la ejecución de la investigación se detectó que los municipios estudiados no publican la totalidad de las ordenanzas sancionadas. Esta situación constituye un vicio grave en la emisión de la voluntad estatal, en razón de que las normas generales no publicadas no obligan a su cumplimiento.-

Entre las razones posibles de este hallazgo, el alto costo de publicación podría ser la principal causa, máxime si tenemos presente que el estudio se realizó sobre la normativa de los Departamentos menos favorecidos.-

De la totalidad de la normativa relevada se ha podido determinar que la gran mayoría versa sobre temas financieros o contables de tipo formal, tales como sanción del presupuesto, tarifaria anual, aceptación de donaciones, aprobación de balances anuales, otorgamiento de planes de pago para deudas de tasas por servicios, declaraciones de interés público para expropiación.-

En segundo término se encuentran ordenanzas que resuelven problemáticas particulares, como por ejemplo exención de tributos a familias carenciadas.-

Después le siguen aquellas que legislan sobre urbanismo y construcción, así encontramos normas que reglamentan la construcción, y otras que declaran algunas zonas como urbanas, fijan líneas de edificación, crean o nominan calles, plazas, parques y paseos, etc..-

Es significativa la casi ausencia de normas sobre temas relacionados a la política de producción, protección del ambiente, ordenamiento territorial, turismo, etc..-

Algunos Departamentos como Rivadavia por ejemplo regula la protección del arbolado público, disponiendo normas sobre plantación, conservación, erradicación, replante de árboles en la vía pública municipal.-

Asimismo, se puede mencionar una Ordenanza del año 1987 del Departamento de San Martín que instituye un régimen de promoción económica destinado a estimular proyectos industriales a través de incentivos de tipo fiscal.-

Se prevé la promoción de creación e instalación de un parque industrial en zonas aptas para tal fin.-

También referido a éste tema, en 1998 el Concejo Deliberante del Departamento de Lavalle ha sancionado una serie de ordenanzas relacionadas con el desarrollo humano. Así encontramos una que data de 1992, por la que se declara al Municipio zona no nuclear. En 1994 se sancionaron una serie de normas que tendían impulsar el turismo en la zona del desierto, en este sentido se establecían cuatro circuitos turísticos que giraban alrededor de las bellezas naturales o bien del patrimonio histórico –cultural.-

En 1995 se sancionó una ordenanza por la que se regulaba la ocupación de predios en la Zona Industrial Lavalle.-

En el año en curso se ha sancionado la norma de Creación del Programa de Desarrollo Municipal. Por este programa se pretende impulsar el desarrollo de actividades productivas en el departamento a través de financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación a productores, comerciantes e industriales. En la misma norma legal se prevé la creación de un Centro de Investigaciones Científicas Departamental.-

Del mismo año data la ordenanza que fija la política habitacional municipal, en ella se establecen líneas de financiamiento municipal para la construcción, ampliación, refacción o compra de terreno. Esta norma es realmente novedosa, ya que es el único departamento que cuenta con un Fondo Departamental de la Vivienda, el mismo está formado por aportes provenientes de subsidios, donaciones, recursos propios, recupero de créditos, etc..-

Como conclusión de la tarea de recopilación y la información obtenida podemos inferir que gran parte de la temática que se pretendía encontrar legislada a nivel municipal, es resuelta por los municipios aplicando normas provinciales o bien utilizando aquella fuente ancestral del derecho que es la costumbre.-

***CONCLUSIONES***

## CONCLUSIONES

Partiendo del concepto de desarrollo humano entendido como un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, especialmente en cuanto a disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, surge de los análisis efectuados la existencia de marcadas desigualdades de desarrollo entre personas que habitan un mismo territorio.-

También desde el plano teórico partíamos afirmando la existencia de desequilibrios territoriales en casi todos los países del mundo. Este fenómeno se ve sensiblemente agudizado en los países llamados en vías de desarrollo. En éstos sus estructuras productivas expulsan al hombre del campo, que en búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo escapa a la ciudad, convirtiéndose la mayoría de las veces en un habitante marginal.-

La excesiva concentración de población, industrias, comercios y servicios en las metrópolis, además de una marcada superioridad en cuanto a infraestructura se refiere, crean una situación de desequilibrio respecto de las áreas rurales o urbano rurales. Estos análisis teóricos fueron trasladados a la realidad mendocina, observándose marcadas diferencias que mostraban a los habitantes rurales con menores posibilidades de acceso a bienes esenciales.-

Ello así si se tienen presentes los índices de mortalidad infantil, escolaridad, vivienda, trabajo, etc.-

Surge como primera conclusión la existencia de una marcada situación de desigualdad en términos de desarrollo humano entre los habitantes del Gran Mendoza y los residentes en departamentos rurales y urbano – rurales.-

También advertíamos, que tales desigualdades tienen un origen remoto, pero no casual. Los desequilibrios territoriales se deben

fundamentalmente a la implementación de políticas de crecimiento económico, no planificadas con vista al ser humano, sino al valor material de los productos.-

Así, se realizaron obras, teniendo en vista la eficiencia de la producción, sin atender a las nefastas consecuencias en términos de desarrollo humano.-

Sin embargo, podemos decir que en los últimos tiempos se está buscando revertir estas tendencias, tanto a nivel provincial como municipal. Así, observamos la implementación de programas y proyectos tendientes a disminuir los efectos de la urbanización.-

En este aspecto destacamos las grandes inversiones en obras hídricas y viales, lo que sin dudas redundará en beneficios para los departamentos menos favorecidos.-

De lo expresado surge inmediatamente otra conclusión: Los distintos niveles del estado pueden realizar su aporte al desarrollo.-

Ello es así si se tiene presente que si bien los procesos de desarrollo y de crecimiento económico trascienden los espacios locales, existen importantes componentes micro sociales del desarrollo productivo, que deben ser aprovechados y eficientemente encauzados.-

Las debilidades de los municipios rurales y urbano – rurales no se limitan solamente al plano económico – social, sino que se reflejan en aspectos políticos. Es así que todos ellos padecen por igual una escasa o nula representatividad legislativa.-

Esta cuestión, trae como consecuencia una falta de participación en la toma de decisiones fundamentales, tales como la distribución de recursos.-

Sin perjuicio de ello, los Jefes Comunales se han convertido en verdaderos actores del cambio. Ello es así porque han comprendido acabadamente que los gobiernos locales deben jugar un rol activo en el desarrollo local integral. Más que un papel ejecutor –aunque sin excluirlo por el principio de subsidiariedad

del Estado- , la acción pública local debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo local integral.-

Conscientes de ello, han advertido que para competir en mundo globalizado es necesario favorecer las condiciones de desarrollo local, llámese a través distritos industriales, corredores, asociaciones, federaciones u otro tipo de iniciativas que mejoren el ambiente local.-

En este sentido se han aglutinado bajo la forma de una Asociación sin fines de lucro, a fin de defender los intereses comunes y luchar por un crecimiento armónico de la provincia.-

Este aspecto debe ser tenido en cuenta como una fortaleza de los municipios analizados.-

Respecto a la gestión y manejo de los recursos consideramos que se deben incorporar en la metodología del proceso de planificación participativa municipal los principios y conceptos del manejo participativo e integral de los recursos, y los elementos de análisis y de diagnóstico (en particular el manejo de recursos naturales y producción) que permitan formular el plan de desarrollo municipal sostenible.

En cuanto al tema del ordenamiento territorial, estimamos como necesario contar con un Plan Provincial Estratégico Territorial que atienda las necesidades que surgen de los distintos factores desequilibrantes: Institucionales, legales, geográficos, históricos, etc. Una de las herramientas útiles para tal fin, sería llevar a cabo el proyecto de ordenamiento territorial propuesto y asesorado por este programa.-

También consideramos que la programación de un sistema de polos de desarrollo, sería de suma utilidad a fin de estimular el desarrollo de zonas deprimidas de Mendoza, lo que permitiría a su vez aliviar la congestión del Gran Mendoza, que se vuelve progresivamente ineficiente como toda la área metropolitana, y asegurar el equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones de

la provincia.-

Respecto de las orden normativo municipal, es aconsejable la realización de una compilación de la legislación que les es aplicable, a fin de tener sistematizada tal normativa o al menos evitar los trastornos que causa su dispersión.-

Como conclusión de la tarea de recopilación y la información obtenida de las normas locales, advertimos la presencia de vicios en la publicación de las mismas, lo que las no las hace exigibles. En virtud de ello, es aconsejable como alternativa incentiva la creación de boletines comunales, acompañado de un trabajo centralizado de compilación de ordenanzas.-

*Dra. Claudia Carina Segovia*

***ANEXOS***

***FICHA CONVENCIÓN  
INTERNACIONAL SOBRE  
HUMEDALES – RAMSAR***

---

## Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Ramsar, 1971

### Ficha informativa de los Humedales de Ramsar

Categorías aprobadas por la Recomendación 4.7 de la Conferencia de Partes Contratantes.

1. Fecha en que se completó la Ficha: 30 de setiembre de 1999.
2. País: **ARGENTINA.**
3. Nombre del Humedal: **LAGUNAS DE GUANACACHE.**
4. Coordenadas Geográficas: entre los 32° a los 32°35'07"LS y desde los 68°33'36"LO a los 68°42'20" (ver Mapa Anexo).
5. Altitud (m.s.n.m.): entre los 450 y 550 m.s.n.m.
6. Area (en hectáreas): 580.000 ha. aproximadamente
7. Descripción resumida del humedal (principales características):

Sistema de lagunas y bañados encadenados, alimentados por los Rios Mendoza, San Juan, y antiguamente de los Desagües del Bermejo. Sistema exorreico que descarga por el Río Desaguadero. Inserto en la Provincia fitogeográfica de Monte (Cabrera 1976) entre algarrobales y médanos. Alcanza una extensión de más de 200 km. Lagunas de Guanacache, cubren un área potencial de 10.000Km<sup>2</sup>, lo que equivale a un 11% de la superficie de San Juan.

Una rica diversidad asociada al humedal (más de 50 especies de aves acuáticas con más de 20.000 individuos) y una comunidad local que alcanza a los 2000 habitantes cuyas costumbres y tradiciones se sustentan en las lagunas, por lo que se autodenominan: "Laguneros".

El sistema sufrió alteraciones por causas naturales y antrópicas que provocaron una gran disminución en su superficie. Actualmente se está desarrollando un programa de rehabilitación.

#### 8. Tipo de Humedal

##### Continental:

**N P R Ts U W Y**

Por favor, en caso de haber seleccionado más de un tipo, indique a continuación, en orden decreciente, todos los tipos, del más hasta el menos dominante:

**P N Ts W U R Y**

#### 9. Criterios de Ramsar (haga un círculo alrededor del/los criterio(s) que corresponda(n))

**1a 2a 2d 3a 4a**

Por favor indique el criterio más significativo para este humedal:

10. Se incluye un Mapa del Humedal. si o no  
SI

11. Nombre y Dirección de quien completó esta ficha:

**Prof. HEBER JOSÉ SOSA** ( Of. de Ambiente de la Municipalidad de Lavelle, Mendoza)  
San Juan 549 Torre B1 Piso 11 Dpto.48(5500) Ciudad, Mendoza, Argentina

Te:0261-4941617 Fax: 0261-4941166

E-mail:[ambientelavalle@hotmail.com](mailto:ambientelavalle@hotmail.com)

Con la colaboración :

**Agrim. Gerardo Vaquer** (Jefe de Medio Ambiente de la Municipalidad de Lavelle)  
Beltrán 37 Lavelle, Mendoza

E-mail: [ambientelavalle@hotmail.com](mailto:ambientelavalle@hotmail.com)

**Dra. Silvana Vallvé** ( INDESHI - San Juan)

E-mail: [svallve@unsj.edu.ar](mailto:svallve@unsj.edu.ar)

y el **Lic. Justo Marquez** (Dirección de Recursos Naturales Renovables de San Juan)

E-mail: [spolamb@impsat1.com.ar](mailto:spolamb@impsat1.com.ar)

**Se ruega incluir información sobre las siguientes categorías relativas al humedal, adjuntando páginas adicionales (sin sobrepasar las 10 páginas).**

12. Justificación de los criterios seleccionados en el punto 9 del formulario. (Ver el Anexo II de la Nota Explicativa y Lineamientos para la Ficha Informativa.

1 a. La Laguna de Guanacache es un humedal de origen natural enclavado en la Provincia Fitogeográfica del Monte (Cabrera 1976). Representa históricamente uno de los humedales más extensos de la Región del Gran Cuyo, el cual mantiene una importante población humana de origen hispano-aborigen (Buccher, *et.al.* 1998).

2 a. La variedad de ambientes que se suscitan, representan hábitats de una interesante diversidad de aves acuáticas comunes del Monte Chaqueño como (*Euxenura maguari*) y (*Chauna torcuata*) .También son comunes grupos que representan a la provincia pampásica (*Plegadis chihi*) y (*Phoenicopterus chilensis*) y patos del género (*Anas*). Por otro lado, utilizando diversos hábitats de playa del humedal, el grupo de aves migratorias (Charádridos y Scolopásidos), en primavera - verano. Esta área es una importante escala de alimentación y descanso antes de la llegada al Sitio Ramsar Laguna Llancanelo, 400 Km al sur).

2 d. En el área de perilaguna, existe una zona de médanos donde se encuentra los varios endemismos: En fauna: "Pichiciego" (*Chlamyphorus truncatus*), Ranita de Monte (*Pleurodema nebulosa*) y en flora: "Parrón" (*Ephedra boelkeri*) y Algarrobo Guanaco (*Prosopis argentina*). En salares la "Rata Vizcacha" o "Rata Canguro del Salar" (*Tympanoctomys barrerae*).En espejos de agua los peces: "Otuno" (*Diplomystes sp.*) y "Bagre Aterciopelado" (*Hatcheria sp.*) y "Anguila de Río" (*Symbranchus marmoratus*)

En ambientes palustres y bañados, un ave acuática de gran valor por su delicado estado de conservación el "Burrito Salinero" (*Laterallus jamaicensis*).

3 a. Con respecto a la regularidad que se plantea para este criterio, es necesario considerar el tipo de dinámica de este humedal, ya que el grado de fluctuación y mantenimiento depende de los ciclos niveles en la cordillera. En temporadas de llenado del sistema se realizaron censos parciales en distintos sectores del complejo lacunar y los resultados nos muestran que se alcanzan (considerando a todo el sistema de Guanacache), los 20.000 individuos.

Sectores	Censos parciales Nº de Individuos
Laguna Las Trancas	5.000
Laguna Los Chanchos	3.000
Laguna del Rosario	1.000
Laguna El Toro	3.500
Bañados del Tulumaya	1.000
Bañados del Río San Juan	2.000
Laguna Guaquinchay	6.000
Laguna Meré	600
Laguna Pincheira	300
<b>TOTAL</b>	<b>22.400</b>

4 a. No se encontraron estudios actuales y específicos sobre la ictiofauna de Guanacache. Se cuenta con citas aisladas para este sector (Pozzi 1945 y Villanueva 1995); comunicaciones personales de especialistas regionales; datos aportados por la comunidad local; y observaciones ocasionales realizadas a campo por el autor.

Lista de peces autóctonos	Observaciones
1- "Otuno" ( <i>Diplomystes sp.</i> )	Poblaciones relictuales
2- "Bagre" ( <i>Hatcheria sp.</i> )	Poblaciones relictuales
3- "Anguila de Río" ( <i>Symbranchus marmoratus</i> )	Poblaciones relictuales
4- "Madre de Agua" ( <i>Jenynsia lineata</i> )	Poblaciones muy abundantes, especie que controla la densidad de "Mosquitos" ( <i>Aedes sp.</i> y <i>Culex sp.</i> )
5- "Pejerrey" ( <i>Odontesthes bonariensis</i> )	Solo cuando se producen las inundaciones, se introducen por el río San Juan
6- "Dientudo" (?)	Poblaciones abundantes se introducen por el río San Juan
Lista de peces exóticos	Observaciones
1- "Carpa" ( <i>Cyprinus carpio</i> )	Poblaciones muy abundantes, entran por el río San Juan y Mendoza. Potencial recurso alimenticio para la comunidad local.
2- "Perca" ( <i>Percichthys sp.</i> )	Solo cuando las lagunas persisten por

**13. Ubicación general:** (incluyendo nombre de la ciudad importante más próxima y la región administrativa a que pertenece)

El sitio se encuentra en la zona limítrofe de las Provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, incluye las cuencas hídricas de los Ríos Mendoza y San Juan. Es un área limitada al Norte por la línea del paralelo 32° de Lat. Sur; al oeste lo limita la Ruta Nacional 40, hasta el puesto de control policial de Jocolí, en el kilómetro 81. Al Este desde el paralelo 32° L.S. siguiendo la línea hasta el encuentro con la demarcación interprovincial San Luis/San Juan hasta el paraje sanjuanino denominado las Trancas Y EL Parque Nacional “Sierra de las Quijadas”.

Los límites fijados para el Sitio de las Lagunas de Guanacache son de carácter práctico en función de incluir la zona de las cuencas de los ríos involucrada en dicho humedal, no altera de ningún modo los derechos de dominio y demás derechos reales de uso de la tierra. sea por parte de los puesteros sanjuaninos o mendocinos.

El área incluye en parte la zona Sur de los Departamentos de Sarmiento y 25 de Mayo de la Provincia de San Juan y la zona norte del Departamento de Lavalle de la Provincia de Mendoza.

**14. Características físicas** (por ej. geología, geomorfología; Orígenes –natural o artificial-; hidrología; tipos de suelo, calidad y profundidad y permanencia del agua; fluctuaciones del nivel; régimen de mareas; superficie de la cuenca de captación y de escorrentía; clima).

Antiguamente las lagunas ocupaban el valle precordillerano de menor altitud situado sobre el Sur del piedemonte oriental de la Precordillera, llamado Valle del río Guanacache o del Agua, a una altura aproximada de 600 m.s.n.m.

Las lagunas encadenadas de Guanacache eran muy extensas y dieron vida a una floreciente comunidad de pescadores que "se fueron con estas". Su gran extensión a principios del Holoceno abarcaban una superficie de 7200Km<sup>2</sup> (Gambier 1979-1981).

Las ciudades de San Juan y Mendoza se fundaron en las cercanías de las ciénagas o ciénagos (voz local). El gran complejo palustre de los arroyos Leyes y Tulumaya (en Mendoza) y del arroyo Agua Negra o los pantanos de Cochagual (en San Juan) funcionaban como reguladores del nivel de agua de las lagunas (Roig, 1994).

Son abundantes las documentaciones antiguas que describen la gran extensión y volumen de estos sistemas lacunares (Larraín, 1906; Michieli, 1979).

Las Lagunas de Guanacache son alimentadas en el lado sanjuanino por el sistema denominado Los Patos-San Juan, formado por los Ríos Castaño, Calingasta, Blanco y Los Patos. Todos estos ríos nacen en las montañas de la Cordillera de Los Andes localizados entre 30°30' y 32°30'LS. El sistema de las viejas lagunas y bañados se inscribe en la planicie aluvial mendocina. Esta forma parte de una extensa unidad morfológica que Polanski (1952) denominó como la “gran Llanura de la Travesía”. Esta gran cuenca de sedimentación se extiende a lo largo de los bosques orográficos paralelos la Precordillera, La Cordillera Frontal y el Macizo de San Rafael, en el oeste, y las Sierras de San Luis (Sierras Pampeanas Occidentales), en el este. En la Provincia de Mendoza, el sistema se desarrolla entre las unidades del piedemonte por el oeste, el río San Juan en el norte, el Desaguadero-Salado al

este y La Payunia al sur. Geológicamente es una depresión profunda, rellena con potentes espesores de sedimentos del Terciario y del Cuaternario. (Abraham y Prieto 1981).

---

Fisionomía actual de las lagunas: se pueden observar algunos reservorios con agua, como los extensos bañados del Tulumaya, que reciben agua de escorrentías superficiales de origen pluvial, desde canales de desagüe, propios de las inundaciones producidas en el "oasis" (denominación que reciben las áreas de cultivo bajo riego artificial) en tormentas de verano.

En años con nevadas abundantes, el deshielo que ocurre a fines de la primavera, hace que llegue agua por el río Mendoza , llenando parcial o totalmente cuerpos de agua del sistema de lagunas y bañados "Ciénagos" denominado lagunas del Rosario, además la Laguna del Toro y la vieja laguna de Guanacache (que antiguamente se llenaba a través del Arroyo Tulumaya, el que hoy pierde su curso a la mitad de su recorrido formando los Bañados del Tulumaya sin que el agua llegue a la vieja laguna). El Río San Juan es actualmente el principal tributario de gran parte del sistema, manteniendo bañados y lagunas en el sector N.E. de la provincia en la unidad llamada Bañados de San Miguel y Las Trancas. Por lo tanto los desagües de los ríos Mendoza y San Juan , además de los arroyos Leyes y Tulumaya, constituirían junto con las escasas lluvias locales, su fuente principal de alimentación. No debe olvidarse, además el importante aporte de las aguas freáticas y de la cuenca hídrica del borde occidental de la precordillera: sierras de La Peña, La Higuera y Villavicencio.

Es de destacar que el llenado total o parcial de todo el sistema ocurre a través de "pulsos" de inundación tal como los definidos por Malvárez (1999)

Finalmente debemos tener en cuenta las consideraciones de Rodríguez. E (1966) quien asegura que estamos en presencia de la última etapa de la desintegración de la red de drenaje por falta de aporte de los ríos cordilleranos. En este fenómeno se conjugan factores naturales y antrópicos. Esto se manifiesta en la región por un total predominio del ciclo eólico, cuyos depósitos van cubriendo en grandes sectores los sedimentos fluviales y lacustres.

#### 15. Valores hidrológicos (recarga de acuíferos, control de inundaciones, captación de sedimentos, estabilización costera)

El sistema recibe agua superficial de los Ríos Mendoza, San Juan y Bañados del Bermejo, además de los arroyos Leyes y Tulumaya. Las escorrentías superficiales de origen pluvial, son colectadas por dos canales: "Canal 4" desde el Oeste. que colecta agua de las tormentas, desde las cerrilladas de la precordillera, y el "Canal Cacique Guaymallen" desde el Sudoeste. que colecta agua de las inundaciones provenientes del centro de la ciudad de Mendoza.

En cuanto al control de inundaciones, los Bañados del Tulumaya (con más de 5000 ha. de suelos anegadizos pantanosos, con vegetación palustre), son los que reciben el agua propia de las escorrentías pluviales desde la ciudad de Mendoza. Allí más de 200 m<sup>3</sup>/seg. son colectados ,en pocas horas, después de cada lluvia de verano.

Como es característico de los ríos aluviales, tanto el San Juan como el Mendoza, suelen depositar gran cantidad de material después de cada ciclo de inundación, actualmente no se ha medido el grado de acumulación de sedimento, pero (según los arcilleros del "Canal 4" Media Agua, San Juan)... *"después de cada crecida del río, se acumula más de un metro de arcilla en los canales y fondos de laguna" ...*

Ver en Anexos más información sobre los aspectos hidrológicos.

---

## 16- Características ecológicas: (principales hábitats y tipo de vegetación)

### CARACTERIZACIÓN DE HÁBITATS

Los hábitats que se muestran a continuación, fueron caracterizados para determinar el uso de hábitats, por parte de las aves acuáticas, durante los censos .

**1-Monte Inundado:** se trata del hábitat de monte (médanos, ramblones, cañadas intermédanos pobladas de bosquecillos de Algarrobo *Prosopis flexuosa*, Chañar *Geofroea decorticans* y Retamo *Bulnesia retamo*). La inundación suele avanzar sobre estos hábitats dejando el estrato arbustivo bajo el agua, emergiendo solo las copas de los árboles (verdes, secos o pronto a secarse).

**2-Pastizal Inundado:** sectores de pasturas naturales y arbustal bajo (tipo estepario) dominado por comunidades de Pichanales *Psila spartioide*, Chilcales *Baccaris salicifolia*, con suelos cubiertos por Pastos Salados *Ditischlis spicata* , *D. scoparia*, Chepica *Cynodon dactilon*, Pasto Tul *Mulhembergia asperifolia*, sector en donde el agua adquiere poca profundidad. Areas abiertas, soleadas, muy frecuentadas por animales domésticos.

**3-Espejos de agua:** Corresponde a las extensiones de agua que forman regularmente una laguna de distintas dimensiones, ( sin tener en cuenta la profundidad). El espejo puede estar formado por islas o isletas en su interior de diversas estructuras (arenosa, médano vegetado, suelos positivos con pastizales o arbustales). Son generalmente de agua dulce, aunque - sobre todo los de origen pluvial -, suelen ser salobres.

**4-Costa lodosa:** Márgenes de laguna o curso de agua en bordes de médanos o sobre suelos arenosos (con o sin vegetación). La franja de costa suele ser angosta ya que inmediatamente comienza la formación de monte (chilcales, pichanales, etc.)

**5-Bosque en Galería:** Sectores del monte boscoso por donde corre el río con árboles en los márgenes formando galerías. Antiguamente el principal componente de este hábitat fue el Quebracho Blanco *Apidosperma quebracho-blanco*, pero actualmente lo constituyen solo *Prosopis flexuosa*, *Bulnesia retama*, *Tamatix gallica* y *Salix humboltiana*. El Sauce sólo se encuentra en las márgenes del río San Juan asociado al Algarrobo, mientras que Quebracho estaba presente en el Desaguadero, quedan hoy algunos ejemplares relictuales (Sosa 1996.). El Tamarindo se encuentra principalmente en las márgenes del río Mendoza.

**6-Pantanos (Ciénagos o Barriales):** lo constituyen suelos bajos, de origen sedimentarios con vegetación higrógita (CIRUJANO. *et.al* 1992), formando extensas "trincheras" representadas por comunidades de *Typha*; *Phragmites*; *Juncus* entre otras. En algunos casos suelen ser permanentes.

**7-Bajos Salinos:** terrenos negativos (bajos), de suelos totalmente salinos sin vegetación, con restos de moluscos (Litoridinas y Planorbis), en muchos casos formando especies de bancos de conchillas. Suelen llenarse luego de las lluvias de verano.

17. Principales especies de flora: (indicar por je: especies/comunidades únicas, raras, amenazadas, o biogeográficamente importantes, Etc.)

**COMPOSICIÓN DE LAS COMUNIDADES VEGETALES MÁS COMUNES**

Estrato	Comunidad	Composición
Arbóreo	Algarrobal	<i>Prosopis flexuosa</i> , <i>Atamisquea emarginata</i> , <i>Bulnesia retama</i> .
	Chañaral	<i>Geoffroea decorticans</i> , <i>Condalia sp.</i> <i>Lycium sp.</i>
Arbustivo	Jarillar	<i>Larrea divaricata</i> , <i>L.cuneifolia</i> , <i>L. nitidans</i> , <i>Ximenea americana</i>
	Lamaral	<i>Prosopis alpataco</i> , <i>Condalia sp.</i>
	Zampal	<i>Atriplex sp.</i> , <i>Soaeda divaricata</i> , <i>Allenrolfea vaginata</i>
	Chilcal	<i>Baccaris spartioidea</i> , <i>Tessaria absinthioides</i> , <i>Tamarix gallica</i> .
	Palustre	<i>Scirpus californicus</i> , <i>Typha dominguensis</i> , <i>Phragmites australis</i> , <i>Juncus balticus</i>
Herbáceo	Junquillar	<i>Sporobolus rigens</i> , <i>Ibicella parodii</i>
	Pastizal seco	<i>Panicum urvilleanum</i> , <i>Pappophorum sp.</i> , <i>Trichloris crinita</i>
	Pastizal inundado	<i>Distichlis sp.</i> <i>Cynodon dactylon</i> , <i>Sphaeralcea miniata</i> , <i>Muhlenbergia asperifolia</i> , <i>Juncus balticus</i> , <i>Carex sp.</i> , <i>Bacopa monnieri</i>
	Rastreras	<i>Portulaca sp.</i> , <i>Phyla canescens</i>

18. Principales especies de fauna: (Indicar por ej: especies endémicas, raras, amenazadas, abundantes o biogeográficamente importantes. De ser posible incluya datos cuantitativos.)

La fauna de estas regiones representa claramente la provincia zoogeográfica: se encuentra distribuida en toda su extensión, pero aparecen hacia el noreste elementos típicamente chaqueños y hacia el sur ensamblan elementos de la patagonia y algunos de la zona pampeana.

Los marsupiales se hallan representados por *Thilamys pusilla* y *Didelphis azarae*. Pero sin duda los edentados y los gatos son los elementos más conspicuos de la fauna de la región, se citan los peludos, *Chaerophractus vellorusus* , *Ch. vellosus*, y el piche que invade desde la

patagonia, *Zaedyus pichiy*, el mataco *Tolypeutes mataco* de la zona chaqueña y el pichiciego *Chlamyphorus truncatus*, como habitante de los médanos.

Los gatos, como el montes, *Felis geoffroyi salinarum*, el del pajonal *Felis pajeros*, el Eyra *Felis yaguarondi* y el puma *Felis concolor*, se hallan distribuidos en todo el sector de monte del sitio.

---

Los roedores también se hallan abundantemente representados, siendo los más frecuente la mara, *Dolichotis australis*, la vizcacha *Lagostomus maximus*, el coipo *Myocastor coypus* (con experiencias de aprovechamiento por parte de la comunidad local, en 1990 se extrajeron 4000 cueros para ser comercializados bajo la supervisión de la Dirección de Recursos Naturales de la Provincia de Mendoza (Chamboleirón 1993)). Existen numerosos micromamíferos entre los que se destacan, el ratón de campo *Graomys sp.* y *Akodon sp.* y los cuises *Microcavia australis* y *Galea musteloides*. En áreas halófilas aparece un endemite mendocino, la rata canguro del salar *Tympanoctomys barrerae*.

Dentro de la aves, las corredoras están representadas por el ñandú *Rhea americana*, las perdices *Nothura maluchas*, *N. darwini* y *Eudromia elegans*. Los falcónidos por *Coragyps atratus*, *Cathartes aura*, *Buteo polyosoma*, *Circus cinereus*, *Falco sp.* *Spizapteryx circumcinctus*, entre otros.

Se observan otros representantes del monte como la chuña *Chunga burmeisteri* y las palomas o torcazas, *Columba sp.* (3 spp), *Zenaida auriculata* y *Columbina picui*.

Entre los Psitácidos, *Cyanoliseus patagonus*, *Myopsitta monachus*, y bajando en grandes bandadas de la precordillera, durante el invierno *Bolborhynchus ayamara*.

Entre las aves comunes del área pampásica, el dormilón *Podager ñacunda*, *Furarius rufus* y *Pseudoseisura lophotes*, los carpinteros *Colaptes melanochloros*, *Picoides mixtus*, *Melanerpes cactorum*, y trepadores o chincheros *Lepidocolaptes angustirostris* y *Drymornis bridgesii*.

Los paserinos del monte son realmente diversos, pero es necesario citar los eminentemente representativos como los gallitos del monte *Rhinocrypta lanceolata* y *Teledromas fuscus*.

Sobre las aves acuáticas de esta región, ver anexos (Sosa, et. al. 1998). Existe una gran diversidad de vertebrados inferiores. Los anuros tienen elementos que participan en su distribución de otras áreas zoogeográficas como *Bufo arenarum*, *Leptodactylus ocellatus* y otros que son propios como *Pleurodema nebulosa*, *P. Bufonina* y *Odontophrynus occidentalis*.

Las lagartijas de los géneros *Liolaemus*, *Homonota* y *Phymaturus* con más de 10 spp, los matuastos *Diplolaemus*, *Leiosaurus* y *Pristidactylus*, la iguana colorada *Tupinambis rufescens*, prefiriendo los medianales ya que ofrecen mejores condiciones para el desarrollo de esta comunidad (Videla-Puig 1994)

Los ofidios se hacen presentes con la boa de las vizcacheras *Conrictor conrictor*, los colúbridos de los géneros *Clelia*, *Philodryas* y *Pseudotomodon* y las víboras *Micrurus pyrrhocryptus*, *Botrops ammodytoides* y *B. neuwiedi diporus*.

La única tortuga terrestre presente es *Chelonoidis chilensis* abundante en los bosques de algarrobo.

Los invertebrados tienen innumerables representantes, pudiéndose citar aquellos que presentan caracteres de endemismo o los que por sus relaciones con el hombre tienen interés social - sanitario.

Formas exclusivas son los solífugos *Nummuncia mendoza* y *Procleobis burmeisteri*, el escorpión *Bothriurus burmeisteri*, y el grillo-topo *Gryllotalpa claraziana*. Entre las formas de importancia médico sanitarias se hallan en particular los triatómidos *Triatoma infestans* y *T.*

*platensis*, y el gasterópodo *Australorbis peregrinus*. (Roig V. 1972, Videla *et.al.*1997 y Correa 1999).

---

**19. Valores sociales y culturales:** (por je: producción pesquera, silvicultura, importancia religiosa, importancia arqueológica.)

Los documentos históricos muestran que el sector lagunero vivió etapas de ocupación humana de cierto esplendor. En un comienzo fue dominio huarpe, luego misioneros y conquistadores asignaron a Guanacache una importancia que declinó en siglos posteriores. A comienzo del siglo XVIII las villas de San Miguel, Asunción, Tulumaya y otras daban a la planicie lagunera un rasgo antrópico con verdaderos signos de progreso; a fines del XIX las lagunas proporcionaban abundante pesca a la ciudad de San Juan y originaban fuentes de trabajo. Es a principios del siglo actual (XX) cuando se inició el proceso de decadencia.

Las Lagunas de Guanacache estuvieron ocupadas por una cultura indígena local conocida como Huarpe afectada por la ocupación y dominación incaica. Posteriormente esta cultura fue desplazada por la caída del imperio incaico por la conquista española del Perú (1530). A partir de la dominación española, San Juan quedó abandonada por los incas. Los pueblos siguieron costumbres de dominio incaico y agrícola-ganaderas, que guardó una inercia de 30 años hasta la colonización española.

La población indígena que habitaba la Región de Cuyo en el momento de la conquista española a mediados del siglo XVI, se extendía en una amplia área al pie de la Cordillera de los Andes, en tres Valles fértiles del piedemonte precordillerano entre 31° y 34° L.S. y sobre un eje entre los meridianos 68° y 69° L.O. De Norte a Sur los valles se denominaban de Tucuma o Caria, Guentota o Cuyo y Uco o Jaurúa. Estos valles estaban determinados por los ríos San Juan, Mendoza y Tunuyán respectivamente, los dos primeros de recorrido oeste -este confluyen en la zona lagunera denominada Lagunas de Guanacache.

De estos valles, la población huarpe obtenía recursos de desarrollo natural o artificial. Entre los recursos naturales usaban animales como el guanaco (*Lama guanicoe*), la mara (*Dolichotys australis*), el quirquincho (*Chaetofractus villorosus*), el yaguareté (*Felis onca*) además de otras especies menores de ríos y lagunas como perdices (*Nothura sp.*, *Eudromia elegans*) y patos (*Anas sp.*). Entre la flora autóctona hacían uso de frutos de arbustos como el algarrobo (*Prosopis sp.*), el piquillin (*Condalia microphylla*) y el chañar (*Geoffroea decorticans*). También recolectaban frutos naturales como drupas de chañar y vainas de algarrobo, materia prima para la elaboración de bebidas alcohólicas y pan. Los frutos de algarrobo eran recolectados en grandes bosques de los valles centrales llamados algarrobales. También fue importante la caza de fauna silvestre: guanaco, ñandú (*Rhea americana*), liebre europea (*Lepus europesus*), perdices y gran variedades de patos (*Anas sp.*, *Netta peposaca*) y otras aves laguneras (Abraham de Vazquez y Prieto, 1981; Gambier, 1979 y 1993 ).

Por otro lado, a través del riego artificial de los valles por medio de sistemas de acequias que llevaban el agua desde los ríos colectores generaban pasturas para la cría de animales domésticos, especialmente ganado bovino, ovino y caprino. A través de la red hidráulica, la agricultura fue una actividad huarpe importante, cultivaban maíz (*Zea mays*), zapallo (*Cucurbita sp.*), quinoa, poroto, calabaza (*Logenesia sp.*) y mate. De la zona pantanosa con vegetación hidrófila consumían raíces suculentas de juncos (*Cirpus californicus*), junquillo (*Sporobolus rigens*) (según Roig, A. 1994 es *Schoenoplectus californicus*), peces (trucha criolla -*Percichthys trucha*-; bagre -*Hachteria sp.*; otuno -*Diplomystes viedmensis cuyanus*) y aves acuáticas. Para el desplazamiento dentro de las lagunas los habitantes usaban balsas construidas en base a los abundantes junquillares (Gambier, 1993; Roig, 1994). La gran disponibilidad de recursos de la zona y desarrollo poblacional aborigen, determinó que se fundaran las dos mayores instalaciones hispánicas de Cuyo, las ciudades de Mendoza en el valle de "Guentota" y la de San Juan de la Frontera en el valle de "Caria" en los años 1561 y 1562, respectivamente.

## 20. Tenencia de la tierra/régimen de propiedad: (a) dentro del sitio (b) zona circundante

Es un hecho conocido que el problema de la tenencia de las tierras en el desierto lavallino está caracterizado por el desorden catastral existente. El último mapa catastral de la zona se remonta a 1918. En él se señalan las tierras fiscales cuya extensión naturalmente ha debido variar en los últimos 80 años, y las propiedades privadas cuyos títulos limpios constituyen la excepción y no la regla. El origen de este desorden catastral es realmente complejo: quizás tuvo algo que ver en la famosa "sucesión Sayanca", pero según los testimonios recogidos entre los puesteros, esta sucesión no aparece en los conflictos actuales. A fines del siglo pasado o a principios de éste, lamentablemente no se obtuvo acceso a los documentos pertinentes. Hubo un intento de ordenamiento catastral, cuyas exigencias formales difícilmente cumplimentadas por el propietario ancestral, ajeno a pormenores jurídicos y burocráticos complicaron más aún el panorama en lugar de normalizarlos.

La situación real es que el puestero es ocupante tradicional (propietario no jurídico) de estas tierras. Pero ya sea por habitar tierras fiscales o en propiedades privadas en litigio, su calidad es no sólo de "no propietario", sino de mero ocupante precario, carece de estabilidad, y de seguridad en cuanto a su permanencia. A este elemento se suma otro más objetivo aún: la imprecisión en los títulos de propiedad. El hombre en su carácter de ocupante precario permanece reticente a mejorar su puesto y su producción ganadera, manteniendo una economía de subsistencia.

Para solucionar esta problemática el gobierno de Mendoza a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, se creó el Programa Arraigo de Puesteros (Ley 6086/93), que intenta otorgar las tierras a los reales habitantes del desierto. Por otra parte está en marcha la Ley de Expropiación de 700.000 ha, para ser transferidas a cada uno de los puesteros de Lavalle y a los de otros departamentos de la provincia.

Actualmente se han relevado en el desierto lavallino, 800 puestos (Dirección de Catastro de la Municipalidad de Lavalle)

**21. Uso actual del suelo: (a) dentro del sitio (b) en la zona circundante y/o en la cuenca**

**Ganadería:** Actividad de desarrollo económico de la zona. Principalmente la ganadería caprina. Las zonas de pastoreo, son comunitarias y están ligadas a los suelos lacunares (cuando se retira el agua) o a suelos aledaños a los ambientes acuáticos (pantanos, bañados, pastizales inundados).

Pastoreo comunitario: La comunidad, establece las áreas de pastoreo, esto es que cada puestero hace pastar sus animales en sectores que son compartidos por los puestos vecinos. No existe el alambrado. Los animales se reúnen en "majadas", que en algunos casos pueden estar conformadas por chivos de distintos dueños. Utilizan los mismos campos de pastoreo, y se van rotando en función a la disponibilidad de las pasturas. En casos que los campos sean improductivos, los puesteros suelen llevarse la majada a sitios más alejados. No existe el alquiler de tierras, solo se instalan a pastorear hasta que se termina el recurso, para luego cambiar de zona. Pastoreo transhumante.

**Agricultura:** Cuando las aguas se retiran, los suelos lacunares son utilizados para la siembra de diversas variedades vegetales de ciclo corto (maíz, zapallo, melón, sandía, girasol y algunas legumbres). Es interesante destacar que cuando se retira el agua, la humedad del suelo puede durar hasta seis meses (Puestero Gerónimo Quiroga com. Pers), No utilizan por lo tanto, ningún tipo de riego, ni siquiera dependen de la lluvia para mantener los cultivos.

Para la preparación de la tierra y la siembra, lo realizan grupos familiares de distintos puestos. Para esta época la comunidad se organiza para cultivar la tierra.

Durante el período de post-inundación de 1997, se realizaron cultivos de este tipo sólo en el paraje de Lagunas del Rosario.

Los períodos de cultivo dependen de las inundaciones ocasionales durante los años nevadores.

Otra actividad interesante, y que se practica como una actividad prioritaria para la economía, sobre todo de las localidades de la zona perteneciente a San Juan, es la corta del "Junquillo" (*Sporobolus rigens*), gramínea utilizada para la fabricación de escobas y para cestería (construcción de canastos artesanales).

**22. Factores adversos (pasados, presentes o potenciales) que afecten las características ecológicas del humedal, incluyendo los cambios en el uso del suelo y por proyectos de desarrollo: (a) dentro del sitio, (b) en zona circundante.**

Es un hecho conocido la degradación paulatina de este sistema. Las causas del deterioro fueron muy diversas. Es posible clasificarlos en problemas naturales y antrópicos:

- a- Grandes períodos de sequías.
- b- Erosión retrocedente, formación de cárcavas en las nacientes del río Desaguadero. Se realizaron en la zona una serie de canalizaciones con el objeto de desviar el río para la construcción de caminos, rutas, y para evitar el embanque de puentes carreteros. Se generó entonces el aumento de la velocidad del agua y con ella la consecuente erosión retrocedente.
- c- Creciente utilización del agua en los oasis por aumento de áreas de cultivo río arriba.
- d- Situación de la tectónica: El sustrato de esta gran depresión -constituido por bloques- están sufriendo movimientos diferenciales de ascenso y descenso. Se ha desplazado al SE del centro geográfico de la cuenca, y verificado la existencia, cercana a la superficie -250 m. de espesor cuartario.

**23. Medidas de conservación adoptadas:** (si el sitio, o parte de él, es un área protegida, categoría y estatuto jurídico de la misma, incluyendo cambios impuestos a sus límites, prácticas de manejo, existencia y puesta en práctica de planes de manejo oficialmente aprobados)

No existen antecedentes de creación de área protegida en el sitio. Se está llevando a cabo un plan de Rehabilitación del humedal con la participación activa de entidades intermedias y la comunidad local (Ver anexos)

**24. Medidas de conservación propuestas pero aún no implementadas:** (por ej. : planes de manejo en preparación, propuestas oficiales de creación de áreas protegidas en el humedal, etc.)

En la actualidad el objetivo es que el sitio sea presentado a la convención de Ramsar, para comenzar con un manejo racional.

Como actividad pionera y con el objeto de sentar las bases para declarar la zona como sitio Ramsar y factible de ser manejado sustentablemente, se realizó del 31 de mayo al 5 de junio de 1999 el 1º Taller de Capacitación para la comunidad local y entidades intermedias para la Rehabilitación y Manejo del sitio. El fin último de este primer taller es planificar a corto , a mediano y a largo plazo las estrategias para la rehabilitación y posterior manejo del humedal. Ya se están realizando obras en el terreno, como parte de lo planificado para la rehabilitación.

Por otro lado está la propuesta de protección de Guanacache, como corredor biológico para este sitio, como eslabón fundamental para numerosas especies migratorias. (Sistema Provincial de Areas Protegidas, Marquez y cols. 1991)

**25. Actividades de investigación en curso o infraestructura existente:** (por je: Proyectos en ejecución, instalaciones con que se cuenta, etc.)

- Relevamiento geográfico , biológico y social de la situación actual de las Lagunas de Guanacache (SOSA y cols. 1997).
- Estudio arqueológico de las poblaciones asociadas al Río Mendoza (CHIAVAZA 1998)

**26. Programas de educación ambiental en marcha:** (por je: centro de visitantes, observatorios, folletos informativos, facilidades para visitas escolares, etc.)

Ver anexos "Proyecto Turístico Guanacache" ( Municipalidad de Lavalle)

**27. Actividades turísticas y recreativas** (indicar si el humedal es utilizado para turismo/recreación; el tipo y la frecuencia/intensidad de estas actividades)

Ver anexos "Proyecto Turístico Guanacache" ( Municipalidad de Lavalle)

**28. Jurisdicción:** Territorial (el humedal pertenece a la Nación/provincia/municipalidad/es privado) y Administrativa (el manejo está a cargo de por ej. Ministerio de Agricultura o Medio Ambiente u otra dependencia nacional, provincial o municipal)

**29.**

**En Mendoza:** el sitio pertenece a la provincia. Y el manejo está a cargo del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza.

**En San Juan:** la jurisdicción es provincial y el manejo está a cargo del Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente.

**30.** Autoridad/institución responsable de la gestión/manejo del humedal (nombre y dirección completa de la entidad responsable del manejo/gestión en el terreno)

**Gestión y manejo:**

**Mendoza:** Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza.

Sr. Ministro, Ing. **EDUARDO SANCHO**

Casa de Gobierno, Cpo. Central 8ª piso.

Subsecretaría de Medio Ambiente (Lic. **ELENA ABRAHAM**)

Calle Peltier s/n (5.500) Mendoza.

Te: 0261-492867.

**San Juan:** Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente del Gobierno de San Juan

Sr. Ministro, Ing. **GUILLERMO DE MIGUEL**.

**En el terreno:**

**Mendoza:** Oficina de Medio Ambiente de la Municipalidad de Lavalle

(Intendente **Dr. SEBASTIÁN BRIZUELA**)

Beltrán 37 (5.535) Lavalle- Mendoza

Te: 0261-4941617

Fax: 0261-4941166

E-mail: [ambientelavalle@hotmail.com](mailto:ambientelavalle@hotmail.com)

**San Juan:** Instituto de Investigaciones Hidrobiológicas INDESHI

(Directora Lic. **IRMA MORENO DE TERZANO**).

El Pinar S/N San Juan

Te: 0264-4331640

E-mail: [svallve@unsj.edu.ar](mailto:svallve@unsj.edu.ar)

Subsecretaría de Política Ambiental Gobierno de San Juan

(Subsecretaria Arq. **ZULMA VIRGINIA INVERNIZZI**)

**31. Referencias bibliográficas: (solo las científicas y técnicas)**

**ABRAHAM, E., M. PRIETO y L. TRIVIÑO** (1979) Estudio Antropológico del Nordeste Árido de Mendoza. En : Revista Serie científica. Año III, 14. Mendoza.

**ABRAHAM, E., M. PRIETO** (1981) Enfoque Diacrónico de los Cambios Ecológicos y de las Adaptaciones Humanas en el N.E. árido lavallino. Cuadernos del CEIFAR, CRICYT, Mendoza.

**ABRAHAM, E., M. PRIETO** (1991) Contributions of historical geography to the study of processes of landscape change. The case of Guanacache, Mendoza, Argentina. Bamberger Geographische Schriften Bd. 11, S. 309-336, Bamberg.

**CABRERA, A.** (1976) Regiones fitogeográficas de la Argentina. 2da. Edición. Tomo II. Editorial Acme. 85 pp.

**CANEVARI, P., D. BLANCO, E. BUCHER, G. CASTRO y I. DAVIDSON** (1998) Los Humedales de la Argentina, Clasificación, situación actual, conservación y legislación. Wetlands International- Publicación nº 46. 207 pp. Buenos aires.

**CASTELLANOS, A.** (1926) Un viaje por las Lagunas de Huanacache y Desaguadero. Sociedad Luz. Buenos Aires.

**CIRUJANO, S.; M. VELAYOS; F. CASTILLA Y MARTA GIL** (1992) Criterios Botánicos para la valoración de las Lagunas y Humedales Españoles (Península Ibérica y Las Islas Baleares). Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación ICONA. Colección técnica 455 pp. España.

**CORDINI, R.** (1947) Contribución al conocimiento de los Cuerpos Salinos de la Argentina. I. Las Sulfateras del Departamento de Lavalle en Mendoza. Dirección de Minas y Geología. Buenos Aires.

**CORREA, J.** (1999) Flora y Fauna de Mendoza. Publicación Fundación "Cullunche", Mendoza. Ed.: Talleres Gráficos Oeste Argentino, Mendoza. 105 pp.

**CUADERNILLO DE DIVULGACIÓN** (1999) Sistema de Riego y Distribución del agua en los valles de Tulum, Ullum y Zonda. Año 1 N° 1 San Juan

**DELÉTANG, L.** (1929) Las "Salinas del Bebedero" y sus relaciones con el sistema hidrográfico "Andino" o del "Desaguadero". Dirección General de Minas, Geología e Hidrografía. Ministerio de Agricultura de la Nación. Argentina N° 47 pag. 69. Buenos Aires.

**DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN** (1999) Consejo de cuencas. Cuenca del Río Mendoza. Publicación cartilla técnica Depto. Gral. de Irrigación, Mendoza.

**DRAGHI, L.** (1978) La Cabra de Plata. Ed. Castañeda, Mendoza.

**DUFFAR,E., y CODES,I.** (1986) Carta dinámica del ambiente de Lavalle . Boletín de Estudios Geográficos Vol. XXII nº 82-83. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

**FERNANDEZ, V.(?)** La última etapa en el proceso de desestructuración de una cultura indígena: Los Huarpes del N.E. de Mendoza durante el Siglo XIX Revista Zama (?).

**GAMBIER, M.** (1979) Arqueología y paleoclimas en los Andes Centrales Argentino.Chilenos. San Juan, IIAM, UNSJ (Publicaciones 6).pag. 3-87

**GAMBIER, M.** (1981) Instalación Humana Prehispánica en la Región de Cuyo San Juan, IIAM, UNSJ (Publicaciones 9).

**GAMBIER,M.** (1993) Prehistoria de San Juan, Ed. Fund. UNSJ

**LARRAIN,N.** (1906) El País de Cuyo .Ed: Alsina J.A., Buenos Aires.

**MALVÁREZ,A.I.**(1999) El Delta del Río Paraná como mosaico de Humedales. Tópico sobre Humedales Subtropicales y Templados de Sudamérica. Ed: UNESCO Montevideo, Uruguay. Pag. 35-53

**MARZO e INCHAUSPE** (1969) Geografía de Mendoza. Ed.: Spadoni. Mendoza.

**MARZO M. Y H. ARIAS** (1975) Ríos del Sistema Hidrográfico Andino. En: Geografía de la República Argentina. Tomo VII Segunda Parte Hidrografía. Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA).Pag:471-567. Buenos aires.

**MAZA, J.I.** (1980) Ensayo sobre la Historia del Departamento de Lavalle, Ed: Estudio Alfa. Mendoza.

**MICHIELI,C.T.** (1979) Condiciones Ecológicas de la Región Cuyana a la Llegada de los españoles. San Juan , IIAM, UNSJ (Publicaciones 6).pag. 11-36

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y OBRAS PÚBLICAS GOBIERNO DE MENDOZA** (1999) Aprovechamiento Integral del Río Mendoza. "Proyecto Dique Potrerillos". Informe Técnico (Inédito). Mendoza.

**MINOPRIO, J.** (1973-1974) Las Llamadas Lagunas de Guanacache y sus problemas. En: Anales de la Academia de Ciencias de Buenos Aires. Tomo VIII. Buenos Aires.

**POZZI,A.**(1945) Los Peces de Agua Dulce de la República Argentina.. En Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Tomo VII Segunda entrega. Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA). Pag: 239-292. Buenos aires.

**RODRIGUEZ, E.** (1966) Estudio hidrogeográfico del sector N.E. de la Provincia de Mendoza. En: Revista de la Asociación Geográfica argentina Tomo XXI, Buenos Aires.

**ROIG, V.** (1965) Elenco sistemático de mamíferos y aves de la Provincia de Mendoza. Notas sobre su distribución geográf. Boletín de Estudios Geográficos 49, (XII), Pag. 175-227. Buenos Aires.

**ROIG, V.** (1972) Esbozo General del Poblamiento Animal de La Provincia de Mendoza. En: Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica Vol. XIII Suplemento. Pag: 81-87. Buenos Aires.

**ROIG, F., M. GONZALES LOYARTE, E. MARTINEZ CARRETERO, A. BERRA Y C. WUILLOUD** (1992) La Travesía de Guanacache, Tierra Forestal. Multequina 1:83-91. Mendoza.

**ROIG, V.** (1994) A la búsqueda de paisajes perdidos. Revista Ansilta, 7: 29-31.

**ROSALES, D.** (1939) Historia General del Reino de Chile. En: Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza. VII, Mendoza.

**RUSCONI, C.** (1961) Poblaciones pre y pos-hispánicas de Mendoza. Imprenta Oficial 4 Tomos, Mendoza.

**SCHOBINGER, J.** (1975) Prehistoria y protohistoria de la Región Cuyana. Mendoza. Boletín del Museo de Ciencias Naturales y Antropológicas, "J.C. Moyano". Mendoza.

**SIRAGUSA A.** (1975) Lagos, Lagunas y Salinas. En: Geografía de la República Argentina. Tomo VII Segunda Parte Hidrografía. Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA). Pag: 571-620. Buenos Aires.

**SOSA, H.** (1990) Situación de los pobladores de Lagunas del Rosario. Informe Inédito. Mendoza.

**SOSA, H.** (1992) Nuevos sitios de importancia para chorlos en Mendoza. Complejo Lagunas de Guanacache. Boletín Informativo GAL (Grupo Argentino de Limícolas) N° 8 Febrero. Buenos Aires.

**SOSA, H.** (1992.a.) Relevamiento biológico de flora y fauna de la Laguna Guaquinchay, Lavalle, Mendoza. Inédito.

**SOSA, H.** (1995) Registro de Espátula Rosada (*Platalea ajaja*) en Laguna del Rosario Lavalle Mendoza. En: Boletín n° 27 Fundación Cullunche pag: 3. Mendoza.

**SOSA, H.** (1995.a) Censo estival e invernal de aves acuáticas en: Laguna Llancanelo, Lag. Bravina Lag. Guanacache, Mendoza en: BLANCO y CANEVARI (1995) Censo Neotropical de aves acuáticas 1994. Programa de Ambientes Acuáticos Neotropicales (NWP) Bs. As. Arg. 62 pp.

**SOSA, H.** (1996) Relevamiento de flora y fauna del Distrito de Arroyito, Departamento de Lavalle, Mendoza (informe inédito).

**SOSA, H., G. BLANC y N. LOBOS** (1998) Sobre la Situación ecológica actual del complejo lacunar de Guanacache. Informe de avance. Inédito. Mendoza.

**SOSA, H.** (1999) Inventario de los Humedales de Mendoza. Informe Inédito.

**TABILO-VALDIVIESO, E.** (1999) El beneficio de los Humedales en América Central. , El potencial de los Humedales para el desarrollo. 2ª. Ed. Turrialba, C.R.: WWF; Heredia, C.R.: Universidad Nacional. Programa Regional en Manejo de Vida Silvestre. Costa Rica.

**TRIVIÑO, L.** (1982) Investigación Etnográfica en el Noroeste de la Provincia de Mendoza. En Resumen de la Primera Reunión Nacional de Ciencias del Hombre en Zonas Áridas. pag: 219-224.

**VERDAGUER, J.** (1929)"Historia Eclesiástica de Cuyo"Ed. Premiata Scuola Tipográfica Salesiana, Milano, 2 Tomos. 2375 pp.

**VIDELA F., M. ROSI, S. PUIG, Y M. CONA** (1997) Vertebrados de Mendoza y sus Adaptaciones al Ambiente Árido. Unidad Ecológica Animal, IADIZA (CONICET). Ed. INCA pag.89. Mendoza.

**VIGNATI, A.** (1953) Un diario de viaje por las Lagunas de Guanacache en el año 1789. En: Notas del Museo Eva Perón Tomo XVI. La Plata. Buenos Aires.

**VILLANUEVA, M., Y V. ROIG.** (1995) La Ictiofauna de Mendoza, Reseña Histórica, Introducción y Efectos de Especies Exótica. Multequina 4:93-104. Mendoza.

***LEY DE  
COPARTICIPACIÓN  
MUNICIPAL***

**ANEXO**  
**DE LEY DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL**  
**PROVINCIA DE MENDOZA**

ART. 1º: Fíjase a partir del 1 de abril de 1996, las participaciones de las Municipalidades de la Provincia, en los recursos de jurisdicción nacional y provincial efectivamente percibidos por la provincia según el siguiente detalle:

- |   |     |
|---|-----|
| a) Régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre Nación y Provincia (Ley Nº 23.548): | 14% |
| b) Impuesto sobre los Ingresos Brutos:  | 14% |
| c) Impuesto de Sellos:  | 14% |
| d) Impuesto Inmobiliario:   | 14% |
| e) Impuesto a los Automotores:  | 70% |
| f) Regalías petrolíferas, uraníferas e hidroeléctricas y gasíferas:                                   | 12% |

En caso que la Nación u otros organismos realicen retenciones automáticas a los fondos coparticipables, éstas se sumarán a lo efectivamente percibido por la Provincia.

ART.2º La masa de recursos determinada en el artículo anterior de la presente ley, salvo lo de los incisos e) y f), se distribuirá de la siguiente forma:

- a) 25% en igual proporción a todos los municipios.
- b) 65% en proporción directa al total de la población de cada departamento.
- c) 10% en función al coeficiente de equilibrio del desarrollo regional que se indica en la planilla anexa I, la cual es parte integrante de la presente ley.

ART. 3º El porcentaje del impuesto de los automotores previsto en el inc.e) del art. 1º, se distribuirá de la siguiente forma:

- a) el 80% en proporción directa a la facturación de cada departamento.
- b) B) el 20% restante, conforme lo establecido en el art. 20 de la presente ley.

ART. 4º El porcentaje de regalías previstas en el inc. F) del artículo lo distribuirá en proporción directa a la producción de cada departamento.

ART. 5º Créase el coeficiente de equilibrio del desarrollo regional, que tiene por finalidad nivelar las sumas que perciben por habitante, departamentos con similares características. El mismo se establece en la planilla Anexo I, a la que se hace referencia en el art. 2º de la presente ley.

Para el supuesto caso que se modifique la coparticipación primaria, este índice será reformulado pro decisión de la Honorable Legislatura, teniendo en cuenta los fundamentos para el que fue creado.

A tal efecto se divide a la provincia en las siguientes regiones:

- a) Municipios con más de 100 mil habitantes: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, San Rafael, Las Heras y San Martín.
- b) Municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes: Luján de Cuyo, Rivadavia, General Alvear, Tunuyán y Junín.
- c) Municipios con menos de 30 mil habitantes: Lavalle, San Carlos, Tupungato, Malargüe, Santa Rosa y La Paz.

ART. 6º El Ministerio de Economía y Finanzas, transferirá en forma automática a cada municipio el importe de la masa de fondos a distribuir, que le correspondiera de acuerdo a los términos de la presente ley. Dicha transferencia se efectuará con una periodicidad quincenal para los recursos señalados por los incisos a), b) y c) del artículo 1º, y mensualmente para los restantes.

ART. 7º Créase el Fondo Compensador integrado por un aporte del Gobierno de la Provincia de pesos cuatro millones cien mil (\$4.100.00) anuales, distribuyéndose en cuotas mensuales iguales, que serán efectivizadas junto con los recursos del art. 6º. esta suma será distribuida de la siguiente manera:

- |                              |        |
|------------------------------|--------|
| a) MUNICIPALIDAD DE CAPITAL: | 96,15% |
| b) MUNICIPALIDAD DE LA PAZ:  | 3,85 % |

ART. 8º Créase la Comisión Especial Bicameral de Coparticipación Municipal en el ámbito de la Legislatura Provincial, la que tendrá como objeto elaborar un proyecto de ley que establezca un sistema de coordinación financiera entre la provincia y los municipios.

Dicho sistema deberá tender al logro de por lo menos los siguientes objetivos:

- a) Mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- b) Tender al mejoramiento y unificación de los sistemas de información financiera.
- c) Mayor equidad en la distribución de los recursos.
- d) Tender al crecimiento armónico de la provincia.

ART. 9º A la fecha de la presente ley, la distribución de la mesa dineraria coparticipable, importará "por habitante" en cada departamento las sumas que se indican en el ANEXO II.

ART. 10º Las municipalidades remitirán mensualmente al Ministerio de Economía y Finanzas y éste inmediatamente a la Honorable Legislatura, un informe conteniendo:

- a) Ejecución mensual de erogaciones corrientes y recursos tributarios de jurisdicción municipal, erogaciones de capital y total de erogaciones.

b) Planta de personal permanente, temporario, contratado o bajo cualquier otra relación que implique erogaciones en servicios con personal de los departamentos deliberativos y ejecución.

ART. 11º La presente ley tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1998 y se prorrogará automáticamente a su vencimiento por un año.

ART. 12 Los montos determinados en el ANEXO II de la presente ley, son garantizados por la Provincia como base mínima a distribuir en los ejercicios 1997, 1998 y 1999, independientemente de la disminución que eventualmente pudiera producirse en la masa coparticipable.

ART. 13º Los departamentos Ejecutivos Municipales deberán informar dentro de los treinta días corridos, a los Honorables Concejos Deliberantes, de los recursos extrapresupuestarios ingresados por la Nación, Provincia u otros Organismos.

ART. 14º Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN EL RECINTO DE SESIONES DE LA HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, a los veinticuatro días del mes de abril de mil novecientos noventa y seis.

## ANEXO I

DEPARTAMENTO	Coefficiente de Equilibrio del desarrollo Regional
	10.00%
Capital	0.711%
General Alvear	0.692%
Godoy Cruz	2.257%
Guaymallén	0.803
Junín	0.183
La Paz	0.681
Las Heras	1.797
Lavalle	0.637
Luján de Cuyo	0.402
Maipú	0.906
Malargüe	-0.564
Rivadavia	-0.773
San Carlos	-0.271
San Martín	0.443
San Rafael	1.334
Santa Rosa	0.537
Tunuyán	0.656
Tupungato	-0.431

ANEXO II

DEPARTAMENTO	MONTO PER CAPITA PROYECTO	MONTO PER CAPITA PROYECTO + FONDO COMPENSADOR
CAPITAL	102,87	134,04
GENERAL ALVEAR	104,07	104,07
GODOY CRUZ	84,11	84,11
GUAMALLEN	73,43	73,43
JUNIN	105,34	105,34
LA PAZ	285,09	303,48
LAS HERAS	72,35	72,35
LAVALLE	116,40	116,40
LUJAN DE CUYO	96,04	96,04
MAIPU	75,49	75,49
MALARGÜE	163,02	163,02
RIVADAVIA	100,02	100,02
SAN CARLOS	141,38	141,38
SAN MARTIN	75,53	75,53
SAN RAFAEL	73,38	73,38
SANTA ROSA	173,49	173,49
TUNUYAN	105,55	105,55
TUPUNGATO	110,63	110,63
Total	88,34	91,08

***LEY DE  
PRESERVACIÓN  
AMBIENTAL***

# **LEY Nº 5961**

## TITULO I

### DISPOSICIONES PRELIMINARES

#### CAPITULO I

##### DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1- La presente ley tiene por objeto la preservación del ambiente en todo el territorio de la provincia de Mendoza, a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, siendo sus normas de orden público.

#### CAPITULO II

##### DECLARACION DE INTERES PROVINCIAL

Artículo 2- La preservación, conservación, defensa y mejoramiento de los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales y todos sus elementos constitutivos.

Artículo 3- La preservación, conservación, defensa y ,mejoramiento del ambiente, a los efectos de esta ley, comprende:

- a)El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de la urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y agrícola-ganadera y expansión de fronteras productivas, en función de los valores del ambiente,
- b)La utilización racional del suelo, atmósfera, agua, flora, fauna, paisaje, fuentes energéticas y demás recursos naturales en función de los valores del ambiente,
- c) La creación, protección y mantenimiento de áreas y monumentos naturales, refugios de vida silvestre, reservas forestales, faunísticas y de uso múltiple, cuencas hídricas protegidas, áreas verdes de asentamiento humano y/o cualquier flora y fauna nativas, seminativas o exóticas y/o estructuras geológicas, elementos

culturales o paisajes, merezca ser sujeto a un régimen de especial gestión y administración,

d)La orientación fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente,

e)El control, reducción o eliminación de factores procesos actividades o componentes del medio que ocasionen o puedan ocasionar perjuicios la ambiente, a la vida del hombre y a los demás seres vivos,

f)La coordinación de las obras y acciones de la administración pública y de los particulares en cuanto tengan vinculación con el ambiente,

g)La orientación fomento y desarrollo de procesos educativos y culturales a fin de promover la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente,

h)Toda otra actividad que se considere necesaria para el logro de los objetivos fijados por la ley.

### CAPITULO III DEFINICIONES TECNICAS

Artículo 4º- A los fines de la presente ley se entiende por:

a)Ambiente, entorno o medio: el conjunto de elementos naturales o incluidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinado:

Fragmentado o simplificado con fines operativos, el término designa entornos más circunscriptos a ambientes naturales, agropecuarios, urbanos y demás categorías intermedias,

b)Conservación: el uso y manejo racional del ambiente en tanto dicha utilización no lo degrade ni sea susceptible de degradarlo,

c)Preservación: el uso del ambiente sin uso extractivo ni consuntivo o con utilización recreativa y científica restringida,

d)Contaminación ambiental: el agregado de materiales y de energía residuales la entorno o cuando éstos por su sola presencia o actividad, provoquen directa o indirectamente una pérdida reversible o irreversible de la condición normal de los ecosistemas y de sus componentes en general, traducida en consecuencias sanitarias, estéticas recreacionales y ecológicas negativas e indeseables,

e)Degradación: el deterioro de los ecosistemas y sus componentes en general, y del agua, el aire, el suelo, la flora, la fauna y el paisaje en particular, como resultado de las actividades que alteran o destruyen el ecosistema y/o sus componentes.

## TITULO II

### POLITICA Y PLANIFICACION AMBIENTAL

Articulo 5º- El poder ejecutivo y los municipios garantizarán que la ejecución de sus actos de gobierno y de la política económica social, se observen los siguientes principios:

a)El uso y aprovechamiento del ambiente y de los recursos naturales debe ser realizado de forma tal de no producir consecuencias dañosas para las generaciones presentes y futuras,

b)Los ecosistemas y sus elementos integrantes deben ser utilizados de un modo integral, armónico y equilibrado –teniendo en cuenta la interrelación e independencia de sus factores- y asegurando un desarrollo óptimo y sustentable,

c)Los organismos públicos deberán utilizar un enfoque científico inter y multidisciplinario al desarrollar actividades que directa o indirectamente, puedan impactar el medio ambiente,

d)Los habitantes de la provincia de Mendoza tienen derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Artículo 6º- El Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y en coordinación con los municipios, elaborará un plan ambiental, el que contendrá como mínimo:

a) aplicación de los principios de política ambiental fijados por esta ley,

b) ordenamiento ecológico del territorio provincial de acuerdo con:

1) características ambientales de cada ecosistema,

2) grado de degradación y desequilibrio ecológico por efecto de las actividades humanas y naturales,

3) vocación en razón de los recursos naturales, existentes, asentamientos humanos y actividades económicas desarrolladas,

4) potencial impacto ambiental por el desarrollo de nuevas actividades productivas.

c) programas de estudio e investigación científica y educativa a desarrollarse en el ámbito de la Administración Pública o mediante convenios con entidades nacionales o extranjeras, públicas o privadas estatales o no,

d) diseño de pautas dirigidas al aprovechamiento de los recursos naturales, conforme a un uso integral, armónico y coordinado de los mismos,

e) elaboración de programas de censo, recuperación y preservación de especies animales y vegetales en extinción,

f) elaboración de programas de lucha contra la contaminación y degradación del ambiente y de los distintos recursos naturales.

Artículo 7º- El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y en coordinación con los organismos pertinentes, deberá elevar anualmente a la H. Legislatura un informe ambiental el cual contendrá los siguientes aspectos entre otros:

a) estado general de los ecosistemas ambientales naturales, agropecuarios, urbanos y su equilibrio ecológico,

- b) situación de los recursos naturales renovables o no, potencialidad productiva, grado de degradación o contaminación y perspectivas futuras,
- c) desarrollo del plan ambiental y de los distintos programas en ejecución,
- d) valoración crítica de lo actuado.

Artículo 8º- El informe ambiental deberá ser difundido y publicitado para conocimiento de la opinión pública.

### TITULO III DISPOSICIONES ORGANICAS

Artículo 9º- Créase el Consejo Provincial del Ambiente, como órgano asesor del Poder Ejecutivo el cual funcionará en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda.

Artículo 10º- El Consejo Provincial del Ambiente estará integrado por un representante del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, y un representante por cada una de las organizaciones constituidas legalmente, públicas o privadas, estatales o no, que tengan entre sus objetivos el estudio, la investigación y/ o la preservación del ambiente y los recursos naturales.

Artículo 11º- El representante del Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda, estará encargado en forma permanente de la Secretaría Administrativa del Consejo.

Artículo 12º- Los miembros integrantes del Consejo Provincial, del ambiente a excepción del secretario administrativo, desempeñarán sus funciones ad-honoren.

Artículo 13º- El Consejo Provincial de Ambiente tendrá las siguientes funciones:

- a) dictar su reglamento interno,
- b) emitir opinión sobre los problemas del ambiente,
- c) asesorar al Poder Ejecutivo, al Ministerio de Ambiente, Urbanismo y Vivienda o a cualquier otro organismo público o privado estatal o no, cuando así se lo requiera,
- d) conformar comisiones para la elaboración de propuestas o tratamiento de temas específicos,
- e) incentivar y desarrollar la investigación y la difusión de los conocimientos sobre el medio ambiente.

Artículo 14º- El Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda procederá en el plazo de quince días de la sanción de la presente ley a constituir el Consejo Provincial del Ambiente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º.

Artículo 15º- Todos los funcionarios de la Administración Pública provincial en ejercicio de sus funciones deberán prestar la colaboración requerida por el Consejo Provincial del Ambiente.

#### TITULO IV DE LA DEFENSA JURISDICCIONAL DEL AMBIENTE

Artículo 16º- La presente ley se aplicará para la defensa jurisdiccional:

- a) de los intereses difusos y los derechos colectivos , brindando protección a esos fines al medio ambiente, a la conservación del equilibrio ecológico, los valores estéticos, históricos, urbanísticos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajísticos,
- b) de cualesquiera de los bienes que respondan en forma idéntica a necesidades comunes de grupos humanos a fin de salvaguardar la calidad de vida humana.

Artículo 17º- Cuando por causas de hechos u omisiones, se privare, perturbare o amenazare en el goce de los intereses difusos y derechos colectivos que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o de la sustentabilidad ambiental o afecten valores estéticos, urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos u otros bienes vinculados al respeto de la calidad de vida de las personas, podrán ejercerse ante los tribunales correspondientes:

- a) la acción de protección para la prevención de un daño grave e inminente o la cesación de perjuicios actuales susceptibles de prolongarse,
- b) la acción de reparación de los daños colectivos para la reposición de las cosas al estado anterior al menoscabo.

Artículo 18º- Sin perjuicio de cualquier otro supuesto que corresponda en los términos del inciso a) del artículo anterior, las acciones de protección de los intereses difusos y derechos colectivos procederán, en particular, a paralizar los procesos de emanación o desechos de elementos contaminantes del medio o cualesquiera otras consecuencias de un hecho, acto u omisión que vulneren el equilibrio ecológico, lesionen, perturben o amenacen valores estéticos, históricos, artísticos, arqueológicos, paisajísticos y otros bienes vinculados al resguardo de la calidad de vida de grupos o categorías de personas.

Artículo 19º- La reposición de las cosas al estado anterior tendrá lugar siempre que sea posible reparar en especie el menoscabo.

En particular, consistirá en la adopción de las medidas idóneas para recomponer el equilibrio de los valores ecológicos y otros bienes comunes a la colectividad perjudicada.

Artículo 20º- Las autoridades provinciales o municipales, en especial el fiscal de estado y las agrupaciones privadas legalmente reconocidas, constituida para la

defensa de los intereses colectivos, con una antigüedad no menor de un año y adecuadamente representativas del grupo o categorías de interesados, están legitimados indistintamente y conjuntamente para proponer e impulsar las acciones previstas en esta ley.

Artículo 21º- Antes de la notificación de la demanda el juez podrá ordenar de oficio o a petición de parte las medidas que se consideren necesarias tendientes a la cesación de los perjuicios actuales o potenciales al ambiente:

Podrá fijar una contra cautela a cargo del peticionante, merituando la magnitud del perjuicio actual o potencial y los daños que la medida pudiera causar al accionado.

Cuando se tratare de hechos actos u omisión de órganos o agentes de la Administración Pública, el juez requerirá de esta un informe detallado relativo a los fundamentos y antecedentes de las medidas impugnadas y la evaluación del impacto ambiental pertinente y, en su caso la D.I.A.

Artículo 22º- Aún cuando el juez considere que el accionante carece de legitimación activa para la interposición de las acciones previstas, podrá ordenar el impulso del proceso a cargo del Ministerio Público, cuando la acción interpuesta esté verosilmente fundada.

Artículo 23º- Las personas físicas podrán denunciar los hechos, actos u omisiones que lesionen su derecho a la preservación del ambiente por ante la Fiscalía de Estado, la cual solicitará la Ministerios de Ambiente, Urbanismo y Vivienda que en el plazo de tres días produzca un informe circunstanciando de las actividades denunciadas y la evaluación que el impacto ambiental pueda producir.

Artículo 24º- La Fiscalía de Estado interpondrá las acciones pertinentes , si correspondieren dentro de los diez días de realizada la denuncia.

Artículo 25º- En los demás aspectos no regulados por el presente Título, serán aplicables las disposiciones del régimen general de amparo.

## TITULO V DEL IMPACTO AMBIENTAL

Artículo 26º- A los fines de la presente ley, entiéndese por Evaluación del Impacto Ambiental (E.I.A.) el procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes en la provincia.

Artículo 27 - Todos los proyectos de obras o actividades capaces de modificar directa o indirectamente el ambiente del territorio de la provincia deberán obtener una declaración de impacto ambiental (D.I.A.) expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda o por las municipalidades de la provincia, quienes serán la autoridad de aplicación de la presente ley, según la categorización de los proyectos que establezca la reglamentación de conformidad con el Anexo I, que conforma parte de la presente ley.

Artículo 28 - La D.I.A. será exigida por los organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública provincial o municipal con competencia en la obra y/o actividad.

Queda expresamente prohibido en el territorio de la provincia la autorización administrativa y/o ejecución de actividades que no cumplan dicho recauda, bajo

pena de la aplicación de sanciones previstas por la presente ley y sin perjuicio de la nulidad de las actuaciones administrativas que se hubieren iniciado.

Artículo 29 - El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, estará integrado por las siguientes etapas:

- a) la presentación de la manifestación general de impacto ambiental y en su caso, la manifestación específica de impacto ambiental,
- b) la audiencia pública de los interesados y afectados,
- c) el dictamen técnico,
- d) la declaración de impacto ambiental

Las etapas individualizadas como c) y d) se cumplirán en forma simultánea.

Artículo 30 - A los efectos de obtener la D.I.A. el proponente de las obras o proyectos, deberá presentar ante el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda o el municipio jurisdiccionalmente competente, la correspondiente manifestación general de impacto ambiental, conteniendo los requisitos que establezcan la reglamentación.

Cuando las consecuencias o efectos del proyecto o actividad sean susceptibles de afectar a más de una jurisdicción territorial la presentación se hará por ante el Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda el cual convocará a los municipios implicados con el objeto de presentar una sola D.I.A. en cuya evaluación intervengan los entes u organismos potencialmente afectados.

La autoridad de aplicación podrá requerir además cuando las características de la obra o actividad lo hagan necesario y con el objeto de obtener mayores datos y precisiones, manifestaciones específicas de impacto ambiental, de conformidad con lo que establezca la reglamentación.

Las manifestaciones tendrán carácter de declaración jurada y serán suscriptas por profesionales idóneos en las materias que comprendan.

Artículo 31 - El Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda o el municipio correspondiente convocará a audiencia pública a las personas físicas jurídicas, públicas o privadas, estatales o no potencialmente afectadas por la realización del proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación de los valores ambientales de la presente ley.

Artículo 32 - El Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda o el municipio correspondiente deberá recabar el dictamen técnico de personas reconocidas idóneas en el tema de que se trata o de Universidades o Centros de Investigación públicos o privados.

La autoridad de aplicación deberá asimismo pedir dictamen sobre la repercusión en el ambiente a los organismos y reparticiones públicas con ingerencia y/o competencia en el proyecto.

Artículo 33 - El Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y los municipios establecerán un sistema de información pública absolutamente abierto, a fin de dar publicidad las manifestaciones de impacto ambiental que le sean elevadas, como así también las opiniones públicas y dictámenes de técnicos que se produzcan durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Artículo 34 - La D.I.A. sin dictamen técnico y audiencia previa será nula.

Artículo 35 - Previo a la emisión de la D.I.A., la autoridad de aplicación deberá considerar en los análisis de los resultados producidos en las distintas etapas del procedimiento, los siguientes criterios:

a) el ordenamiento ecológico provincial, con sus subsistemas e interacciones,

- b) las disposiciones legales y planes de manejo de las áreas protegidas naturales y urbanas,
- c) los criterios ecológicos para la protección de la flora y de la fauna, para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y para la protección del ambiente,
- d) las regulaciones sobre ordenamiento territorial y todas aquellas otras concernientes a la preservación ambiental
- e) los objetivos de la política ambiental provincial la cual armonizará las necesidades de desarrollo económico y social con las del sostenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia.

Artículo 36 - Cumplida que sea la E.I.A. la autoridad de aplicación dictará la D.I.A. en la que podrá:

- a) autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones señalados en las manifestaciones presentadas,
- b) autorizar la realización de la obra o actividad proyectada, pero condicionada al cumplimiento de las instrucciones modificatorias de la obra o actividad,
- c) negar dicha autorización.

Artículo 37 - La reglamentación de la presente ley establecerá la modalidad del sistema de información pública, el contenido del dictamen técnico y los plazos y modos de procedimiento para obtener la D.I.A.

Artículo 38 - La autoridad de aplicación podrá ordenar la paralización de las obras o actividades efectuadas con la D.I.A.

Asimismo podrá disponer la demolición o destrucción de las obras realizadas en infracción siendo las costas y gastos a cargo del infractor.

Artículo 39 - Las violaciones a las disposiciones de la presente ley serán reprimidas con las siguientes penas:

a) apercibimiento

b) multa de un mil pesos a veinte mil pesos a los efectos de determinar la autoridad de aplicación deberá tener en cuenta la gravedad de la transgresión, el daño presente y futuro realizado al medio ambiente y la existencia de dolo o culpa por parte del infractor.

En caso de reincidencia la multa aplicarse podrá ser elevada hasta el décuplo del monto determinado en el inciso b), mediante resolución fundada de la autoridad de aplicación.

Artículo 40 - El costo de las manifestaciones de impacto ambiental será soportado por el proponente del proyecto. La reglamentación determinará su valor atendiendo a cada tipo de emprendimiento.

Asimismo, la autoridad de aplicación fijará una tasa a cargo del proponente, la que no podrá exceder del costo correspondiente al del estudio de factibilidad técnica y económica del mismo.

Artículo 41- La presente ley es complementaria del decreto reglamentario ley Nro. 4.416/80 - Obras Públicas- y de la ley Nro. 1.070/34 - Orgánica de Municipalidades- y sus modificatorias y de toda otra norma que implique obras o actividades comprendidas en el artículo 27.

Artículo 42- Las disposiciones del presente Título serán reglamentadas dentro de los trescientos sesenta días de la sanción de la ley.

## TITULO VI

EDUCACION, DIFUSION Y CONCIENTIZACION DE LA CULTURA DE  
PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE MENDOCINO

CAPITULO I

EDUCACION AMBIENTAL

Artículo 43- El Poder Ejecutivo, a través de los organismos gubernamentales competentes, incluirá la educación ambiental en los planes y programas de estudio de todos los niveles de educación obligatoria y sistemática de la provincia de Mendoza.

Artículo 44- Los fines de la educación ambiental serán los siguientes:

- a) la enseñanza y práctica de las normas de conducta y convivencia, con sus fundamentos éticos y científicos, que formen en el educando una conciencia de su responsabilidad frente a su prójimo humano, a los vegetales o animales que lo conduzca a no matar, no destruir, no derrochar – principalmente los recursos naturales no renovables- y no contaminar;
- b) la formación de ciudadanos conscientes e integrados al medio ambiente total y sus problemas asociados, mediante la enseñanza y aplicación de los conocimientos adquiridos, la concientización de actitudes, motivaciones y compromiso y el fomento de las aptitudes para trabajar en forma individual y/o colectiva para la solución de los problemas actuales y la prevención de los futuros;
- c) lograr en el educando una clara percepción de lo que es el medio ambiente, considerado globalmente y de la estrecha y permanente interdependencia entre sus dos conjuntos básicos el medio natural y el medio cultural;
- d) la captación de los problemas ambientales provocados por causas naturales o derivadas de las actividades humanas;
- e) la asunción de las responsabilidades relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente;

f) la apreciación de la necesidad de una ética del medio ambiente compatible con los objetivos de todas las actividades que afecten tanto a los recursos naturales como a los asentamientos humanos;

g) el conocimiento científico de los procesos naturales que mantienen el equilibrio de los ecosistemas y los conocimientos específicos acerca de las relaciones físicas, químicas, biológicas, económicas, socio-culturales y políticas que engendra el medio ambiente;

h) la capacitación de los educadores de todos los niveles.

## CAPITULO II FINANCIAMIENTO

Artículo 45- El Poder Ejecutivo determinará las partidas necesarias para financiar el programa de políticas y gestión ambiental que se crea en esta ley, precisando la asignación presupuestaria para la educación formal.

Artículo 46- El programa está dirigido a ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y propender al logro de una conducta de los ciudadanos y personas jurídicas públicas y privadas estatales o no, inspirada en el sentido de la responsabilidad de cada uno en lo referente a la protección y mejoramiento del medio ambiente y su dimensión humana.

Artículo 47- Con el objeto de lograr los objetivos fijados por el presente capítulo, el Poder ejecutivo requerirá la participación de personas e instituciones con reconocida versación en la materia.

Artículo 48- El Poder Ejecutivo, por intermedio de la Dirección de Información Pública, podrá celebrar los convenios necesarios tendientes a fomentar la

contribución de los medios masivos de comunicación social a la difusión de la preservación del medio-ambiente.

## TITULO VII

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 49- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los ciento ochenta días de su sanción, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 42.

### ANEXO

I- Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental provincial:

- 1) generación de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica;
- 2) administración de aguas servidas urbanas y suburbanas;
- 3) localización de parques y complejos industriales;
- 4) manejo de residuos peligrosos;
- 5) exploración y explotación de hidrocarburos minerales utilizados en la generación de energía nuclear, en cualquiera de sus formas;
- 6) construcción de gasoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias;
- 7) conducción y tratamiento de aguas;
- 8) construcción de embalses, presas y diques;
- 9) emplazamiento de centros turísticos o deportivos en la montaña;
- 10) extracción minera a cielo abierto;
- 11) todas aquellas obras o actividades que puedan afectar directa o indirectamente al equilibrio ecológico de diferentes jurisdicciones territoriales.

II- Proyecto de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental municipal:

1)con excepción de los enumerados precedentemente, cada municipio determinará las actividades y obras susceptibles de alterara el equilibrio ecológico y ambiental de su territorio y se someterá a E.I.A., con arreglo a las disposiciones de esta ley;

2)sin perjuicio de lo anterior, están sometidos al procedimiento municipal de E.I.A. con arreglo a las disposiciones de esta ley, los siguientes proyectos:

a)emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes;

b)emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios;

c)cementerios convencionales y cementerios parques;

d)intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelación vial.

## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

- Burgín, Mirón. Aspectos económicos del federalismo argentino. Ed. Solar/Hachette, Bs. As. 1975
- Cano, Guillermo J. Derecho y Política Ambientales. Buenos Aires. 1978. Ediciones Depalma.
- Caracterización Económica de la Provincia de Mendoza 1998. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Digesto Administrativo de Mendoza. Ed. Dike. 1992.-
- Estadísticas Básicas del INDEC para Mendoza
- Estadísticas Departamentales – General Alvear. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – Junín. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – La Paz. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – Lavalle. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. – 1998.-
- Estadísticas Departamentales – Malargüe. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – Rivadavia. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – San Carlos. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – San Martín. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – Santa Rosa. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – Tunuyán. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de

- Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
- Estadísticas Departamentales – Tupungato. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza. Facultad de Ciencias Económicas. U.N.C. - 1998
  - Esteban, Mónica. Nuevas tendencias del derecho ambiental. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad del Comahue. Nº 2. Río Negro. 1994.-
  - Ferrer, Aldo. "La Economía Argentina". Buenos Aires. 1973. ED. Fondo de Cultura.-
  - Guía de Educación Ambiental – Flora y Fauna de Mendoza. Dirección General de Escuelas. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. Gobierno de Mendoza. 1999.-
  - Hernández, Antonio María. Derecho Municipal. Vol. I. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1997
  - Información Económica de Mendoza. Primer semestre 1998. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas. Subsecretaría de Programación Económica. Mendoza Datos – Productora de Comunicación. Ministerio de Economía – Gobierno de Mendoza.
  - Legón, Faustino J. "Tratado de Derecho Político General", Tomo II, Buenos Aires, 1961.-
  - Martín Mateo, Ramón. Derecho Ambiental. De. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977.
  - Massini Correas, Carlos. La Reforma Constitucional Comentada. Instituto de Estudios de Derecho Administrativo. De. Depalma . 1995.
  - Mendoza. Una Provincia Natural. Suplemento de la Revista Gerencia Ambiental Nº 48. Ed. Thibaud, Levis y Asociados. Bs.As. 1998.-
  - Mochón, Francisco y Beker, Victor. "Economía, Principios y Aplicaciones". Ed. Mc. Graw Hill. Madrid. 1993. Pág. 692.-
  - Pigretti, Eduardo A. . Derecho Ambiental. Ed. Depalma. Bs. As. 1993.
  - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Desarrollo Humano 1990.-
  - Sarmiento García, Jorge. Temas de Introducción a las Instituciones de Derecho Público. I Parte. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas. Mendoza 1970.-