

Expansión urbana y uso del recurso agua en el Gran Mendoza, Argentina: revisión de legislación

Urban expansion and use of water resources in Mendoza, Argentina: a review of legislation

Palabras Claves: Agua, Legislación, Crecimiento Urbano, Mendoza Argentina

Key words: Water, Legislation, Urban Growth, Mendoza Argentina

Los impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos, definitivamente significarán la pérdida de una importante masa de la reserva de agua dulce del planeta. El incremento de la temperatura y los cambios en los patrones de precipitación provocarán el aumento de la evaporación y la reducción de los cuerpos de agua a nivel mundial.

Para la cuenca del río Mendoza y para el periodo 2020-30, los modelos de circulación pronostican un aumento medio de la temperatura de 1.5°, una disminución media de la precipitación de poco más de 100 mm y la elevación de la isoterma de 0° a 150 mts; lo que produciría una disminución de la superficie de acumulación de nieve en el invierno y un aumento de la superficie de ablación. (Fernández, 2012, p.22)

A escala provincial en general y en el aglomerado del Gran Mendoza en particular, los impactos repercutirán en el uso del recurso hídrico que se destina para diferentes usos: urbano, agropecuario, industrial, hidroenergético y minero, entre otros.

Es decir que, por efecto de la variación de la disponibilidad de agua, se podría comprometer la dotación de agua potable a la población, la producción agrícola, la generación de energía y la producción industrial entre otros.

Esta es una preocupación constante de todos los sectores de la sociedad mendocina frente a los diferentes escenarios que se plantean en cuanto al crecimiento urbano del Gran Mendoza y su relación con la demanda de agua; obliga a una profunda reflexión acerca de la necesidad de coordinar acciones entre el gobierno provincial, municipios, instituciones descentralizadas y la comunidad en general, en pos de un desarrollo urbano sustentable del área metropolitana central, que garantice la disponibilidad de agua para consumo en condiciones de calidad y cantidad.

Edda Claudia Valpreda y Nélica Marina Berón

Msc. y Profesora de Geografía. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.

Profesora de Geografía. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.

Se parte de la base de que, sin agua, no puede haber desarrollo del territorio. Desde este punto de vista es necesario realizar un repaso de legislación vigente (provincial y municipal) relacionada con el crecimiento urbano y con el uso del recurso agua, lo que permitirá comprobar si, frente a cualquier proyecto de desarrollo urbano, esta garantizado suficientemente el suministro de agua, sin alterar la sostenibilidad ambiental.

Caracterización del conurbano del Gran Mendoza

El área metropolitana del Gran Mendoza es la cuarta ciudad en importancia del país, ubicada en el Oasis Norte de la provincia homónima. Según los datos del Censo 2010 cuenta con una población aproximada de 1.025.382 habitantes; es decir, el 59% del total de población provincial. La misma se ubica en 255 Km² aproximadamente, lo que representa un 0,17% del total del territorio provincial (148.827 Km²). Administrativamente, la conforman 6 municipios: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras.

El Gran Mendoza, desde el punto de vista poblacional ha experimentado un crecimiento constante de aproximadamente el 10% en los últimos 20 años, mientras que la superficie de expansión ha sido de aproximadamente el 24%, avanzando en forma irregular y sostenida sobre áreas cultivables, principalmente.

Con respecto a la oferta de agua, en la actualidad existe un desbalance entre la disponibilidad y las asignaciones como consecuencia del desequilibrio territorial existente en la provincia de Mendoza. En efecto, existe con una gran aglomeración urbana (Gran Mendoza) que concentra el 59% de la población total de la provincia, en un 0,3% de la superficie provincial; los servicios, red de infraestructura, equipamiento, industrias y en menor medida zonas productivas.

El agua que abastece al área Metropolitana proviene del río Mendoza. El derrame de este río está por debajo de los 600 hm³, 63% por debajo de la media

Si bien a fines de la década del 60 del siglo pasado se registraron derrames con valores similares, no teníamos la demanda hídrica de este siglo: de un consumo de 2 m³/segundo de agua para la población (465.875 hab.) se pasó a 7 m³/segundo” aproximadamente (1.025.382hab.) El dique derivador Cipolletti ha distribuido 23 m³/s para riego y 7m³/s para población e industria.

Estos valores se convalidan con los siguientes indicadores:

- Caudal medio diario histórico del río Mendoza es de 32 m³/s
- Caudal medio (abril 2011) 26, 3m³/s, es decir un 18% menos con respecto al histórico.

Por otro lado la eficiencia global del sistema es baja: 43% global entre volumen entregado y consumido; esto se debe al estado de la infraestructura de distribución de agua (cañerías), entre otras cosas.

El incremento de la población, que se opera en forma desordenado sobre el territorio, ocasiona una mayor demanda de servicios de provisión de agua potable, cloacas y saneamiento; lo que significa una presión aún mayor sobre el recurso, así como una potenciación de los riesgos naturales, el agravamiento de los problemas ambientales (contaminación) y de la fragmentación e inequidad del territorio.

Revisión de legislaciones sectoriales

La Constitución provincial (1916) contempla un régimen especial en materia de agua respecto del recurso hídrico (Sección V -Capítulo único- Departamento de Irrigación). Crea un órgano que tiene a su cargo todos los asuntos referidos a la irrigación, el Departamento General de Irrigación, que tiene autonomía Política, estabilidad de sus autoridades y autarquía financiera (Art. 188, 189 y 196).

En este marco se establecen principios básicos, como *“el uso del agua del dominio público de la Provincia es un derecho inherente a los predios”* (Art., 186); la participación de los usuario en la elección de autoridades y en la administración de sus rentas (Art. 187), la concesión de derechos mediante Ley (Art. 194).

La Ley General de Aguas (1884) amplía y ratifica el principio de inherencia contenido en la Constitución de 1884, sancionada en 1916.

El desarrollo urbano del Área Metropolitana está apoyado en cuatro legislaciones identificadas como claves. La correlación temporal de la normativa con los procesos políticos, sociales y económicos de Mendoza permite identificar las causas y consecuencias de los mecanismos de regulación.

Se identifican las siguientes:

- *Ley N° 4341 de Loteo o fraccionamiento (1979)*

A partir del año 1970, el abandono de las tierras agrícolas debido a la crisis y agotamiento del modelo vitivinícola y la reducción de la intervención estatal, producto de políticas económicas liberales, provocaron un aumento de los residentes urbanos y un avance sobre nuevas tierras. La

ciudad aumenta la superficie ocupada y se comienzan a conurbar las ciudades de Lujan de Cuyo y Maipú, hasta el momento ciudades satélite de Mendoza.

La Ley N° 4341 de Loteo o fraccionamiento (1979) establece los requisitos necesarios para fraccionar o lotear terrenos. La aplicación de la misma permite lotear terrenos de características suburbanas lo que viabiliza el avance urbano sobre zonas agrícolas. Hasta la actualidad los proyectos de urbanización se amparan en esta normativa y las zonificaciones municipales quedan obsoletas, ya que no regulan los ámbitos suburbanos, sólo rigen para las zonas urbanas y de reserva urbana.

- *Ley N° 4886: Disposición del suelo de zona oeste del Gran Mendoza (1983)*

A partir del año 1980 se consolida el proceso de abandono de tierras agrícolas debido a problemas de depreciación de los salarios, desocupación, hiperinflación, aumento de la pobreza y rupturas sociales muy marcadas, que tienen su representación en el ámbito urbano (aumento villas inestables). Los barrios de promoción social proliferan en este periodo.

Esta Ley N° 4886 regula la ocupación del suelo y preservación del piedemonte precordillerano, que es la zona de avance urbano más afectada de la época; allí se establece una zonificación que propone diversos usos. La dificultad en su aplicación y la sucesión de excepciones deja sin efecto la intención de regular el avance urbano sobre áreas especiales o de riesgo próximas a la ciudad.

- *Ley N° 5961 de preservación del medio ambiente (1992)*

El periodo 1990-2000 es una etapa caracterizada por el retroceso del Estado como “planificador” y el protagonismo de las inversiones y de las decisiones empresarias en el desarrollo urbano. Existe una mayor inversión privada en construcción, hay un retroceso de la obra pública en materia de vivienda, la inversión estatal sólo se dirige hacia obras de infraestructura vial y hay un aumento de barrios privados en la periferia del Gran Mendoza.

Ley N° 5961 tiene como objetivo la preservación del ambiente en todo el territorio de la provincia de Mendoza y, lo más destacado en su articulado, es que instaura el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Este procedimiento obliga a los desarrolladores privados y públicos a presentar un estudio de impacto ambiental que evalúe las consecuencias de los nuevos proyectos. Este mecanismo responde al papel del Estado como órgano de control de las actuaciones privadas y su retroceso en los procesos de desarrollo urbano.

Los problemas principales de este procedimiento, incluso hasta la actualidad, radican en que son simples descripciones de las características ambientales y económicas (en algunos casos) de las zonas afectadas, pero no presentan un análisis territorial que permita comprender el real impacto

de las actuaciones sobre el espacio y la sociedad que lo habita. Además las sistemáticas excepciones a los proyectos que deben presentar Declaración de Impacto Ambiental (DIA) provocan que este procedimiento sea un simple paso administrativo sin cumplir con su objetivo de instrumento regulador.

En el periodo 2000-2010 todos los procesos nombrados en las leyes anteriores llegan a su máxima expresión y se presenta el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, coordinado por la Universidad Nacional de Cuyo y en el que participan instituciones educativas, de gobierno y científicas de toda la provincia con la intención de dar respuesta a estas problemáticas

- *Ley Nº8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (2009)*

En el año 2009 se sanciona la Ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo que tiene por objeto establecer el Ordenamiento Territorial como política de estado y se estructura a través de la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial a nivel Provincial y Municipal que zonifiquen la provincia de Mendoza.

Incorpora una serie de instrumentos de gestión en los que se apoyará el proceso de planificación como la *Evaluación de Impacto Territorial* (documento que permite examinar, desde el punto de vista socioeconómico, territorial y ambiental, las actuaciones que puedan intervenir en el Modelo Territorial propuesto). Dispone medidas económicas y tributarias para el ordenamiento territorial como la adecuación de los instrumentos fiscales para la corrección de las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria, la debida internalización de las externalidades y la recuperación de la plusvalía, entre otros.

Incluye además como objetivos generales:

“garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado, conforme a la aptitud del suelo para los asentamientos humanos y las actividades económicas, prestando especial atención al manejo de los riesgos naturales y antrópicos, la disponibilidad del agua, en función del Balance Hídrico de cada cuenca hidrológica y la dotación de infraestructura y equipamiento” (Art. 3).

Además, propicia el desarrollo económico y social en relación con la conservación del ambiente, planteando un uso regulado y racional de los recursos naturales. En este sentido es muy clara la Ley al plantear la tutela de la propiedad de los glaciares y del ambiente periglacial en pos de su preservación para el consumo humano, la agricultura y las actividades industriales y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, la generación de energía eléctrica y atractivo turístico.

Esta ley es un gran avance para la gestión urbana y obliga al estado a planificar con una visión prospectiva la ocupación y uso del suelo, propendiendo a la coordinación de los diferentes actores que intervienen en la gestión y regulación del agua.

Reflexiones finales

Se puede afirmar que la legislación desde los años 1970 en Mendoza no ha sido preventiva, sino que actúa sobre la coyuntura intentando solucionar procesos ya consolidados que son difíciles de detener una vez instaurados. Se identifica que la legislación vigente, si bien influye en la localización de actividades en el suelo urbano, no genera un modelo de crecimiento urbano controlado, adaptado a las problemáticas propias de esta ciudad; no se logra llegar a acciones concretas ni a instrumentos de ordenamiento territorial efectivos que promuevan un cambio en el patrón de desarrollo.

Por su parte, la Ley 8.051 intenta romper esta tradición circunstancial de la normativa para crear mecanismos de prevención, control y planificación del territorio provincial. Es un marco normativo que permite la inclusión de nuevos instrumentos que, articulados entre sí, pueden colaborar en la transformación necesaria para revertir la tendencia crecimiento urbano en el Oasis Central (norte) hacia un modelo más equilibrado y sostenible que garantice el suministro de agua en cuanto a calidad y cantidad.

Bibliografía

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo N° 8051/09.*, disponible en: www.mendoza.gov.ar [Accedido el 20 de abril de 2012].

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. *Ley de Loteo o Fraccionamiento N° 4341.* Disponible en: www.hcdmza.gov.ar [Accedido el 20 de abril de 2012].

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. *Preservación del medio ambiente Ley N° 5961.* Disponible en: www.ambiente.gov.ar. [Accedido el 10 de octubre de 2012].

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza Ley de N° 4886. *Disposición del suelo de zona oeste del Gran Mendoza.* Disponible en: www.hcdmza.gov.ar [Accedido el 20 de abril de 2012].

Argentina. Provincia de Mendoza. Constitución de la Provincia de Mendoza (1884/ sancionada 1916). [Accedido el 20 de diciembre de 2012]. Disponible en <http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/mza/constitucion.htm>

Contreras Flores, A. (2009). *Impactos, vulnerabilidad, mitigación y adaptación al cambio climático en los recursos hídricos.* Disponible en: http://www.aguaycambioclimatico.info/biblioteca/CC_2033.pdf. [Accedido el 10 de diciembre 2009].

Constitución de la Provincia de Mendoza (1854; aprobada en 1916). (Sección V -Capítulo único- Departamento de Irrigación, Art. 188, 189 y 196). [Accedido el 20 de diciembre de 2012]. Disponible en <http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/mza/constitucion.htm>.

Departamento General de Irrigación (2011). *Evaluación del pronóstico de caudales de los ríos de la provincia de Mendoza. Período octubre 2010-marzo 2011.* Disponible en: http://www.irrigacion.gov.ar/sitio/images/otros_sitios/prono3.pdf. [Accedido en diciembre de 2010].

D’Inca, M. V. y Berón, N. M. (2012). *Expansión urbana de ciudades intermedias: modelos de desarrollo y legislación. Reflexión a partir del caso del Gran Mendoza, Argentina.* En actas del XII Seminario Internacional RII, V Taller de Editores RIER y X Encuentro de Postgrados RIPPET, 1 a 5 de octubre de 2012, organizado por Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), Red Iberoamericana de Editores de Revistas (RIER), Red Iberoamericana de Postgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIPPET) y Centro de Desarrollo e

Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil: UFMG.

Fernández, L. (2012). *Caso de estudio: Adaptación al cambio climático en las obras de infraestructura de riego de la provincia de Mendoza*. En Proyecto “Evaluación del componente de adaptación al cambio climático en obras de infraestructura”. Wetlands International. Fundación Humedales. Disponible en:

<http://lac.wetlands.org/LinkClick.aspx?fileticket=setANzHUNK4%3D&tabid=2418&mid=10421>

[Accedido el 20 de noviembre de 2012].

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Argentina.