

La integración de los instrumentos de gestión territorial y ambiental. Necesidad de una coordinación reglamentaria.

The integration of land management and environmental instruments. The requirement of a regulatory coordination.

Resumen

La gestión pública del ambiente y del territorio en Argentina, y en particular en la Provincia de Mendoza, presenta regulaciones jurídicas sectoriales con diversos puntos de conexión, con instituciones y procedimientos legislados desde ambas especialidades en base a marcos conceptuales y herramientas provenientes de distintos enfoques paradigmáticos. Se procura un análisis comparativo entre ambos regímenes, atendiendo a la posibilidad de una coordinación reglamentaria que integre las instituciones propias de cada una de dichas especialidades en un sistema armónico que potencie la consecución del interés general.

Palabras claves: gestión pública, reglamentación, ordenación del territorio, ambiente.

Abstract

Environment and land public management in Argentina, and, particularly, in the Province of Mendoza, shows sectorial legal regulations with various connection points with institutions and legislated procedures from both specialties, based on conceptual frameworks and tools from different paradigmatic approaches. A comparative analyses between the two regimes is sought, responding to the possibility of a regulatory coordination, integrating their own institutions of each of these specialties in a harmonious system that enhances the achievement of the general interest.

Key words: regulation, management, land, environment

La gestión pública del ambiente y del territorio

La Constitución Nacional ha hecho explícita la obligación de las autoridades de proveer a los habitantes el derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para un desarrollo humano, en el que las actividades productivas satisfagan las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41 CN); lo que, al decir de Quiroga Lavié, engloba a nuestro país en un *Estado Ecológico de Derecho* (1996, p. 1).

A tal fin, normativamente se encauza una política ambiental explicitada en el art. 2 de la Ley N° 25675 para el ámbito nacional, y en el art. 5 de la Ley N° 5961 para el local-de la Provincia de Mendoza-, donde la noción de ambiente se delinea con un fuerte rasgo antrópico (Pinto y Andino, 2008) determinado por actividades humanas que moldean el territorio. En tal concepción, los contrastes entre lo natural y lo humanizado, entre seco y oasis, o entre el medio rural y el urbano, se conjugan en una compleja e inevitable unidad de análisis, donde el entorno humano es a la vez naturaleza y cultura (Moyano, 1990).

La referida política ambiental es potenciada por la previsión de diversos instrumentos que las leyes disponen para alcanzar los objetivos contemplados. Dentro de dichos instrumentos, y en lo que al tema en análisis interesa, se centra la atención en la ordenación del territorio y las distintas herramientas que a tal fin enumera la Ley N° 8051/2009 en Mendoza, con detalle particular en la concordancia, similitudes y diferencias entre algunas de ellas y las que provienen del régimen ambiental, atendiendo la posibilidad de una integración complementaria que enriquezca la eficacia de tales instrumentos mediante su adecuada reglamentación.

En este sentido, el marco conceptual del que partimos entiende que el régimen vigente no puede analizarse sino en un contexto sistémico que involucre el conjunto normativo y que, consiguientemente, imponga una consideración simultánea de los preceptos territoriales y ambientales. En esta perspectiva, la norma jurídica ha de estudiarse teniendo en cuenta un todo más vasto que la comprende, entendiendo por ese todo al conjunto de normas, en tanto elementos exclusivos integrantes del ordenamiento jurídico. Sólo puede hablarse de Derecho cuando hay un sistema de normas que forman un ordenamiento, aunque sea necesario corregir sus antinomias mediante la interpretación del conjunto (Bobbio, 1991, pp. 25, 154, 173 y 182).

Régimen sobre ordenamiento ambiental del territorio

Corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias ampliar tales mínimos mediante normas complementarias, y ejercer la jurisdicción para la aplicación local de tal sistema normativo

Los presupuestos mínimos de protección ambiental, el ordenamiento territorial y la regulación ambiental (art. 41 CN).

La Ley de Política Ambiental (LPA) N° 25675/2002 ha introducido en el derecho argentino, como presupuesto mínimo de protección ambiental, una serie de instrumentos a efectos de materializar las acciones propias del cumplimiento de la política ambiental. Así, en su art. 8 enumera:

- a) el ordenamiento ambiental del territorio
- b) la evaluación de impacto ambiental
- c) el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas
- d) la educación ambiental
- e) el sistema de diagnóstico e información ambiental
- f) el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

De este bagaje instrumental, y atendiendo la sistematización que -como veremos- exigen en el derecho mendocino las Leyes N° 5961/1992 y 8051 en torno a varios de estos instrumentos, se centra el análisis en la ordenación ambiental del territorio y en la evaluación de impacto ambiental, sin perjuicio de la relación o complementación que existe con los restantes institutos.

En particular, en relación al ordenamiento ambiental del territorio, el artículo 9 de tal régimen de presupuestos mínimos establece que el mismo desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generará mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente; el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

A su vez, el art. 10 continúa la regulación indicando que el proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar en forma prioritaria:

- a) la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica
- b) la distribución de la población y sus características particulares
- c) la naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas
- d) las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales
- e) la conservación y protección de ecosistemas significativos.

A su turno, los arts. 11 y siguientes de la LPA introducen las exigencias mínimas que rigen en todo el país en relación a la evaluación de impacto ambiental (EIA), estableciendo que toda obra o actividad que sea susceptible de degradar el ambiente o alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa, estará sujeta de manera previa a su ejecución a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En tal contexto obligacional, las personas físicas o jurídicas deben presentar una declaración jurada manifestando si las obras o actividades proyectadas afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una EIA y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados (art. 12).

Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos (art. 13).

Acudiendo a estos instrumentos desde una regulación sectorial, la Ley N° 26331/2007 ha dispuesto presupuestos mínimos de protección de bosques nativos, estatuyendo una necesaria ordenación territorial de tales bosques en función de las necesidades de conservación de los mismos, y la necesaria EIA de las actividades de desmonte y de aprovechamiento sostenible que cause impacto significativo. La Ley N° 25916/2004, al regular los presupuestos mínimos de protección en relación a residuos domiciliarios, ha supeditado la ubicación de los centros de disposición final a la consideración de la planificación territorial (art. 20).

Finalmente, dentro de la normativa nacional interesa referir la Ley N° 26639/2010, que en su art.7 introduce -junto a la EIA- a la *evaluación ambiental estratégica* para toda actividad permitida en glaciares y en ambiente periglacial.

De tal modo, queda conformado un régimen básico con vigencia nacional, que estipula aspectos esenciales sobre el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental, en el que ambos institutos se destinan a satisfacer instrumentalmente una política ambiental en la que la utilización del espacio se limita en función de la vocación ambiental de cada zona o región, debiendo existir una evaluación previa de todo desarrollo antrópico.

La complementación normativa del ordenamiento territorial y ambiental en la Provincia de Mendoza

El esquema regulatorio fijado en las normas de presupuestos mínimos referidas ha sido complementado en la Provincia de Mendoza mediante las Leyes N° 5961, 8051 y 8195/2010.¹

La primera de ellas, es conocida como la Ley General del Ambiente (LGA), y estatuye la política ambiental provincial y los instrumentos para su desarrollo. Resaltamos a los fines del análisis que procuramos que esta norma estipula que la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende el ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y agrícola-ganadera y expansión de fronteras productivas, en función de los valores del ambiente (art. 3). Este concepto va a resultar concordante con la regulación del Plan Ambiental (art. 6), del Informe Ambiental (art. 7) y de la Evaluación de Impacto Ambiental (arts. 26 a 42).

El Plan Ambiental, que deben elaborar las autoridades ejecutivas provinciales y municipales, presenta un contenido mínimo que debe incluir:

- a) la aplicación de los principios de política ambiental fijados por ley;
- b) el ordenamiento ecológico del territorio provincial, contemplando el mismo *i)* las características ambientales de cada ecosistema, *ii)* el grado de degradación y desequilibrio ecológico, *iii)* la vocación en razón de los recursos naturales existentes, asentamientos humanos y actividades económicas desarrolladas, *iv)* el potencial impacto ambiental por el desarrollo de nuevas actividades productivas;
- c) los programas de estudio e investigación científica y educativa;
- d) el diseño de pautas dirigidas al aprovechamiento de los recursos naturales, conforme a un uso integral, armónico y coordinado de los mismos;

¹ Como régimen sectorial específico, la Ley N° 8195 ha complementado a la Ley N° 26331, desarrollando la ordenación de los bosques nativos provinciales, expresando el art. 1 de la norma su ajuste a lo establecido por las Leyes Provinciales N° 5961 de Ambiente y 8051 de Ordenamiento Territorial de Uso del Suelo.

- e) la implementación de un banco de datos y de un sistema de información y vigilancia permanente de los ecosistemas, los elementos que lo integran y su equilibrio, actualizado en forma permanente;
- f) la elaboración de programas de censo, recuperación y preservación de especies animales y vegetales en peligro de extinción;
- g) la elaboración de programas de lucha contra la contaminación y degradación del ambiente y de los distintos recursos naturales;

Por su parte, el Poder Ejecutivo provincial debe elevar anualmente a la Legislatura un informe ambiental, el cual contendrá al menos los siguientes aspectos:

- a) el estado general de los ecosistemas, ambientes naturales, agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico;
- b) la situación de los recursos naturales, renovables o no, potencialidad productiva, grado de degradación o contaminación y perspectivas futuras;
- c) el desarrollo del plan ambiental y de los distintos programas en ejecución;
- d) la evaluación crítica de lo actuado, enmiendas a efectuar y propuestas de solución. Este informe debe ser difundido y publicitado para conocimiento de la opinión pública (art. 8).

Dicha LGA estipula además a la EIA como 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.

La norma establece en su art. 35 que previo a la resolución del procedimiento la autoridad de aplicación deberá considerar en los análisis de los resultados producidos en las distintas etapas los siguientes criterios:

- a) el ordenamiento ecológico provincial que contempla el ya referido Plan Ambiental;
- 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 Ley N° 8051, en cambio, es la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS), fijando a tal ordenamiento como un procedimiento político-administrativo que intenta paliar los defectos estructurales existentes entre quienes formulan políticas, los que las ejecutan y son los responsables del control, como también sobre las *fuerzas de poder* que pugnan por defender

intereses privados y aquellos que pretenden inclinar la balanza en defensa del bien común, entendiéndose que dicho ordenamiento resulta una expresión espacial de las políticas públicas mediante una concepción transversal a las políticas sectoriales, que centra la atención en el territorio como resultado de procesos naturales, históricos, culturales y económicos que llevan a conformar una estructura productiva, socioeconómica y ambiental diferenciada según la identidad de cada lugar (Gudiño, 2008, p. 3).

Dicha LOTUS, en su artículo 7 establece que son instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial las siguientes normas, tanto de planificación y ejecución como de información y control:

- a) El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza
- b) El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial
- c) Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal
- d) El Plan Ambiental Provincial
- e) El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial
- f) El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza
- g) Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros)
- h) Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros
- i) El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro según Ley 26209)
- j) La Evaluación del Impacto Ambiental
- k) La Evaluación del Impacto Territorial
- l) La Auditoría Externa de Impacto Territorial
- m) La Evaluación Ambiental estratégica.

Este conjunto de instituciones procedimentales que fija la LOTUS presenta distinto grado de desarrollo jurídico, lo que en cierta medida limita la eficacia normativa a pesar de su vigencia (Pinto, 2012, p. 112). Es que si bien la norma desarrolla los contenidos de los principales instrumentos de planificación que expone, no todos ellos se encuentran regulados, lo que exige un esfuerzo reglamentario para superar tal déficit de ejecución.

Puntos de conexión entre las normas ambientales y territoriales. Problemas de eficacia en su aplicación sistémica

La componente espacial es fundamental en todo análisis ambiental, no solo para describir el entorno en el que las acciones se realizan, sino para el análisis y correlación de fenómenos que impactan en el territorio y el medio ambiente (Valpreda, Gudiño de Muñoz, Villegas de Lillo y otros, 2002). En este sentido, el sistema normativo descripto, considerado en la objetividad de los textos legales, presenta una indudable conexión entre los instrumentos ambientales y territoriales.

Afirmamos ello en cuanto, por una parte, incluso desde el genérico régimen básico nacional, la ordenación territorial es una pauta de la gestión ambiental, con previsión específica en los arts. 9 y 10 de la LPA, y con presencia en regímenes sectoriales, en algunos con una gran impronta -como en el caso de la Ley N° 26331.

En particular, el eje de análisis territorial no ha sido extraño en el régimen ambiental fijado en la LGA. No sólo el ordenamiento territorial y los procesos de ocupación del espacio integran la tutela ambiental (art. 3), sino que además la planificación ambiental toma tal eje de análisis a partir de la inclusión del ordenamiento ecológico del territorio (art. 6); y la evaluación de impacto ambiental debe considerar necesariamente tal ordenamiento ambiental planificado territorialmente, así como las restantes regulaciones sobre ordenamiento territorial (at. 35). Esto no puede ser de otra manera en la medida en que la LGA conceptualiza al ambiente como una interacción espacial de elementos naturales y antrópicos (art. 4).

Esta consideración de la variable territorial en la EIA es continuada en el desarrollo reglamentario de la LGA: el Decreto 2109/94 ha sido dictado bajo la concepción de que la evaluación del impacto ambiental surge como una herramienta indispensable de la planificación física, idea que vincula a modalidades institucionales existentes desde antaño, como es el ordenamiento territorial (considerandos 3 y 4). Exige, dentro de la información básica para iniciar el análisis del proyecto, el estudio de los tipos existentes de ocupación del suelo y aprovechamientos de otros recursos naturales, la cartografía de todos los aspectos ambientales que puedan ser afectados por la actuación proyectada (población humana, fauna, flora, vegetación, gea, suelo, aire, agua, clima, paisaje, etc.) y la delimitación y descripción cartografiada del territorio o cuenca espacial afectada por el proyecto para cada uno de los aspectos ambientales definidos (art. 4).

La LOTUS reafirma esta interconexión², incluyendo como instrumentos del procedimiento de ordenamiento territorial al Plan Ambiental, al Sistema de Información Ambiental, a la Evaluación de Impacto Ambiental, y la Evaluación Ambiental Estratégica. Pero además, en sus arts. 33 y 34 expresa que la evaluación ambiental debe comprender la identificación, interpretación y valuación de las consecuencias geográficas, sociales y económico-financieras que puedan causar las acciones o proyectos públicos o privados en el equilibrio territorial, la equidad social y el desarrollo sustentable; y ordena la adecuación procedimental reglamentaria del Decreto 2109/94.

A su vez, el art. 21 de esa norma estipula como contenido básico del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial a la creación y establecimiento de Directrices Territoriales para –entre otros objetivos- la preservación de la biodiversidad del ambiente en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a los fines, objetivos y estrategias establecidos en esa misma norma, en la Ley N° 25675 y en las previstas para el Plan Ambiental Provincial en la Ley N° 5961.

El juego normativo de ambas regulaciones muestra, entonces, que el derecho provincial ha procurado vincular la gestión del ambiente y del territorio en un esquema que -aunque comenzó analizando en la LGA los conflictos en base a un eje ecosistémico que debía incluir la perspectiva espacial- a partir de la LOTUS ha brindado un fuerte énfasis al análisis territorial, encauzando los mecanismos de la LGA como instrumentos necesarios del proceso de ordenamiento del territorio, reconociendo el interés que presenta la aplicación de principios geográficos a la reflexión sobre sistemas ambientales y territoriales que se realiza en los procedimientos de evaluación ambiental (Gómez Piñeiro, 2000, p. 11). Pero ello no desvirtúa la necesaria retroalimentación entre ambas perspectivas, ni coloca una de ellas sobre la otra, sino que se complementan recíprocamente. En este sentido, el referido ordenamiento territorial es un contenido del plan y la evaluación ambiental que exige la LGA -y a la vez a partir de la LOTUS- tal plan ambiental se presenta como un instrumento del ordenamiento territorial.

A pesar de esta evidente vinculación normativa entre lo territorial y los mecanismos de gestión ambiental contemplados en la LGA, en 2002 Valpreda *et al*, ya habían observado que han existido falencias de implementación que generan un descuido de la variable espacial, lo que conduce a una deficiencia en la evaluación de los impactos sobre el ambiente:

“En general las metodologías utilizadas han empleado ponderaciones subjetivas, o mediciones de ciertos componentes en forma parcializada, en donde no se tiene en cuenta el territorio sobre el cual se desarrollan las acciones y los efectos. Esto hace que las EIA no sean ajustadas, tornándose más dificultoso aún en las evaluaciones relacionadas con temas de Ordenamiento Territorial, donde la

²Además de los preceptos de la Ley que referimos a continuación, Escobar Blanco (2010, p. 71), a quien remitimos, detalla el contenido ambiental de diversos preceptos de la Ley N° 8051, en especial en los arts. 1, 3 y 4.

complejidad está dada no solo por la cantidad de variables a incluir sino por el nivel de interacciones a considerar. [...] Las metodologías como la matriz de Leopold, las guías del Banco Mundial, el modelo de superposición de transparentes, la de Mc Harg, Battelle y Columbus, etc... tratan al ambiente en forma independiente al territorio a pesar de conformar un geosistema integrado e indivisible. Todas encaran temas que tienen componentes espaciales: la industria, el transporte, la agricultura, etc... pero la utilización de cartografía es prácticamente inexistente y, cuando existe, su uso se reduce a una "simple superposición" en donde no se aplican técnicas de análisis espacial". (Valpreda,2002 et al)

Gudiño, al analizar la divergencia entre ambiente y territorio, resalta lo importante de centrar la atención en sus diferencias, porque si no se tienen en cuenta se corre el riesgo de seguir enfatizando en el ambiente sin considerar al territorio, lo que es causa y consecuencia de los efectos ambientales, continuándose sin solucionar muchos de los problemas que hoy persisten o se agudizan.

Esta situación, que genera un reduccionismo que menoscaba la eficiencia del estudio tutelar que a través de la evaluación ambiental se procura con respecto a la calidad de vida, hace perder de vista la complementación analítica que ambos enfoques pueden aportar, tal como dicha autora ha referido en torno a la aplicación del régimen ambiental que establece la Ley N° 5961:

"Entre sus principios y objetivos contempla al ordenamiento del territorio pero en su implementación las intenciones de articular ambiente y territorio se desvanece. [...] Lo cierto es que ambiente y territorio son un binomio que definen las posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida y el tan ansiado desarrollo sustentable" (Gudiño, 2008).

Como contrapartida, Escobar Blanco (2010, p. 86) refiere un sesgo territorialista en la LOTUS que en su postura debería corregirse con la complementación de mayores instrumentos ambientales e hídricos.

Contrariamente a esas situaciones de polarización, donde se observa que la norma ambiental se aplica sin atender los elementos territoriales que contiene y que la norma territorial resulta insuficiente en sus instrumentos ambientales, entendemos que ninguna de las perspectivas posibles está por encima de las otras, ni puede reducirse el análisis de manera unitaria hacia uno solo de tales aspectos sin menoscabar la eficiencia del resultado.

En aras del actual proceso de implementación de la LOTUS, debe tenerse presente esa lección aprendida, evitando parcialidades de aplicación que produzcan un sesgo hacia alguna de las perspectivas disciplinares que fundan técnicamente los métodos de cada una de dichas normas.

Los paradigmas y el enfoque interdisciplinario de los problemas ambientales y territoriales: necesidad de un mecanismo de integración metodológica

Los paradigmas resultan una visión contextual que enmarca el análisis de un tema. En este sentido, con una evidente connotación axiológica, Lorenzetti (2008, p. 17) afirma que el art. 41 CN ha generado un nuevo paradigma jurídico que encauza el análisis y aplicación del derecho en un contexto valorativo que tiene por eje necesario la variable ambiental.

Sin perjuicio de ello, y más allá de esa perspectiva axiológica que también estará presente con sus distintos matices en el marco de valores que contextualiza a cada abordaje disciplinar en particular, debemos advertir que en la epistemología científica moderna los paradigmas o matrices disciplinares se presentan como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica (Kuhn, 2002, p. 13).

Un paradigma resulta ser el modelo metodológico y conceptual en base al cual cada especialidad procurará encontrar respuestas a los interrogantes que se formulen, de modo tal que el mismo interrogante puede ser afrontado mediante distintos métodos y conceptos en función de la matriz disciplinar asumida a tal fin. Y las herramientas metodológicas que se procuren, conforme la vertiente disciplinar que las genere, presentarán características y ejes de análisis dispares, los que eventualmente se trasladarán a las normas que adopten tal o cual modelo de análisis para considerar las actividades humanas.

En la gestión y solución de los problemas ambientales, este fraccionamiento disciplinar puede presentarse como un obstáculo a la eficiencia de la gestión. En ocasiones, la especialidad propia de cada modelo científico puede favorecer cierto aislamiento conceptual entre los especialistas de cada disciplina, que bregan por aplicar las herramientas metodológicas y la matriz conceptual que entienden más apropiada desde su particular especialidad, tal como puede haber ocurrido en torno a la referida aplicación de la LGA con una perspectiva espacial atenuada.

Es por ello que con el avènement de la complejidad ambiental se ha propiciado un enfoque multi e interdisciplinario que favorezca un tratamiento integral del problema, con aportes de todas las ramas del saber que resulten necesarias, donde las ciencias que tienen por objeto los sistemas ambientales y territoriales han de contribuir con sus herramientas y teorías.

En este sentido, no debe olvidarse que la unicidad que caracteriza a la compleja realidad en estudio exige necesariamente una integralidad del conocimiento que sobre la misma debe tener el decisor, aunque dicho saber se fraccione en compartimientos académicos que proporcionan

diversos marcos conceptuales y métodos de análisis regulados normativamente; pero aun así, como claramente explica Follari (2001, p. 33), tal integralidad de conocimiento no debe producir una pérdida de la especialidad disciplinar que lo genera, ya que justamente el progreso del saber científico se ha logrado por tal organización en singularidades, no debiendo perderse el particular aporte de cada percepción paradigmática que concurre a integrar la visión holística del decisor.

Es necesario, entonces, precisar adecuadamente los alcances metodológicos que deben instrumentar los reglamentos de ejecución que se dispongan para lograr una perspectiva integral al momento de decidir, sea planificando la gestión pública o aprobando o denegando una autorización a un proyecto, ya que la política ambiental y territorial exigen explícitamente un necesario enfoque científico inter y multidisciplinario (art. 5 inc. d-LGA y art. 3 inc. g-LOTUS).

Esta labor, lejos de imponer una respuesta transdisciplinar que neutralice los aportes de cada especialidad, requiere una coordinación que integre procedimentalmente cada una de las herramientas que aportan las disciplinas llamadas a contribuir por el orden jurídico que hemos analizado, sin que las mismas pierdan sus marcos conceptuales y métodos (Bernal Torres, 2000, p. 40).

Esta labor no resulta sencilla, ya que no se limita a un mero *collage* o superposición de partes creadas desde las variadas disciplinas, sino que requiere una verdadera integración metodológica. La construcción de diálogos interdisciplinarios “tímidos” importa una yuxtaposición de disciplinas y no una perspectiva que las integre (Arias Alpízar, 2009).

En este desarrollo integrativo, entendemos que -como propicia metodológicamente Rodríguez Ruiz (2005)- la triangulación entre los análisis principalmente ecosistémicos propios de las herramientas que contempla la LGA y los análisis espaciales que promueve la LOTUS permitirán no sólo un proceso de validación convergente entre las apreciaciones ambientales y territoriales, sino además una visión holística del objeto de estudio y el consiguiente ensanchamiento de los límites de la comprensión de la realidad estudiada por parte del decisor que debe aprobar los proyectos.

Con ello, si bien la distinción paradigmática que funda conceptual y metodológicamente los distintos mecanismos incorporados en las Leyes N° 5961 y 8051 es una práctica que se presenta como saludable, la complejidad ambiental exige en parte superar el abordaje aislado de cada uno de los modelos disciplinares que aportan tales herramientas de análisis, atendiendo que una única realidad debe ser considerada en base a percepciones multidisciplinarias que por la sumatoria de aportes enriquezcan la eficacia que brinda cada uno de los enfoques sectoriales posibles.

Y desde la ciencia jurídica, el desafío es diseñar un procedimiento reglamentario que permita articular y coordinar adecuadamente las distintas evaluaciones y planificaciones que desde las ciencias ambientales y territoriales han enriquecido el derecho vigente.

La planificación territorial y ambiental. Articulación y coordinación recíproca

Sin lugar a dudas existe una clara coherencia en el legislador mendocino que ha entendido, justamente, que el ambiente no puede ser concebido si no es en función de su manifestación espacial y, a la vez, que el territorio es indudablemente una manifestación del entorno humano.

Tanto la LGA como la LOTUS han materializado mecanismos de planificación en cada uno de los ámbitos que procuran regular, los que -como ya se ha advertido- presentan una indudable interconexión en la medida en que ambos instrumentos deben incluirse y alimentarse mutuamente: la planificación ambiental debe incluir el ordenamiento ecológico del territorio (art. 6 LGA) y el plan de ordenamiento territorial debe atender lo establecido en el Plan Ambiental (art. 21 LOTUS).

Pero además, la LOTUS ha contemplado explícitamente esta necesaria vinculación entre ambos instrumentos de planificación, fijando en su art. 29 que las disposiciones del Plan Ambiental expresado en la LGA y el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, deberán ser complementarios y compatibles entre sí. Pero esta coordinación no quita autonomía a cada uno de ellos, aclarando en este sentido el precepto que no podrá argumentarse la falta de aprobación de uno para proceder la aprobación del otro.

Tal regulación autónoma de los planes ambientales y territoriales, en nuestra opinión conlleva necesariamente a que no existe un orden de prioridad entre ellos, de modo tal que ninguno de ellos es condicionante del contenido del otro.

En este sentido, Escobar Blanco (2010, p. 78) -luego de advertir que la LOTUS no determina un orden de prioridad entre los instrumentos de planificación que enumera- considera evidente que el Plan de Desarrollo Estratégico debe tener primacía frente a los restantes; y sostiene que es ilógico pretender que los demás instrumentos de planificación que enumera el art. 7 de la norma -entre ellos el Plan Ambiental- estén subordinados a la planificación territorial, sosteniendo que la enumeración en ese precepto es enunciativa.

Sin perjuicio de esa autonomía y coordinación entre dichos planes, coincidimos con Escobar Blanco en el sentido de que la misma LOTUS reafirma este enfoque desde un instituto que se presenta como un *prius* condicionante de la labor de los planificadores territoriales y ambientales.

Para ello, en el art. 9 fija la elaboración de un Plan Estratégico para el Desarrollo de la Provincia de Mendoza, el que tiene por finalidad combinar y compatibilizar los diferentes planes sectoriales, el plan ambiental y los planes de ordenamiento territorial, provincial y municipales, bajo una estrategia integradora que debe revisarse con una periodicidad máxima de cinco (5) años.

Indudablemente este último instrumento confirma que no existe una mayor jerarquía de uno de los elementos de planificación con respecto a los otros, pero sí una necesaria coordinación integradora en una única política provincial que exige la clara compatibilidad entre cada una de las líneas de acción previstas en tales instrumentos.

Coordinación de la planificación territorial e hídrica. Necesidad de su desarrollo procedimental

No podemos dejar de aludir, aunque sea de manera somera, a la coordinación entre el territorio y la gestión hídrica en una provincia cuyo modelo de desarrollo y ocupación territorial ha sido organizado en gran parte a partir de la asignación del agua en oasis abastecidos artificialmente para un desarrollo intensivo de las actividades antrópicas (Zamorano, 1992, p. 616), todo ello con un particular sustento jurídico.

Así, la Constitución provincial ha dispuesto que los derechos a nuevos usos del agua deben ser concedidos legislativamente -con una exigente mayoría especial- en base a un estudio técnico previo que sobre la disponibilidad hídrica debe realizar un órgano autárquico de origen constitucional -el Departamento General de Irrigación- (art. 194 Const. de Mendoza), siendo tales derechos inherentes al predio al que se conceden (art. 186 Const. de Mendoza), lo que impide su traslación a otros ámbitos territoriales.

A su vez, la misma Constitución dispone en su art. 195 que la habilitación de nuevas áreas al uso hídrico debe ser realizado por ley en base a estudios técnicos que al respecto debe realizar la referida autoridad hídrica, debiendo las grandes obras que resulten necesarias a tal fin ser autorizadas por ley (art. 192).

La autoridad encargada de tales informes hídricos ante la autoridad legislativa, así como de la aplicación del régimen de las aguas, ha sido dotada de particulares rasgos de autonomía (arts. 188 y siguientes, Const. de Mendoza), lo que potencia la independencia con respecto a las restantes autoridades administrativas responsables de aplicar otros regímenes -como los referidos a ambiente o territorio-.

La LOTUS, por su parte, ha contemplado diversos aspectos que hacen a la coordinación de la variable territorial con la gestión del recurso hídrico. No sólo procura un desarrollo territorial atendiendo la variable hídrica (art. 3 incs. a), b), c) y i), art. 4 incs. b) y h)) y clasifica al territorio en función del uso del agua (art. 14); sino que además dentro del contenido básico fijado por el art. 21 para el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, procura acciones necesariamente conexas a la gestión hídrica –sobre desertificación, salinización, erosión y degradación de los suelos y contaminación hídrica-, las cuales deberían ser coordinadas, conforme afirma la propia ley, con las acciones establecidas en los demás planes (inc. v).

En particular, el mismo art. 21 impone una coordinación entre los instrumentos propios de la gestión del agua y del territorio al contemplar dentro del contenido del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial el “adherir” a las políticas sobre Cuencas Hidrográficas definidas por el Departamento General de Irrigación y las decisiones que determine la H. Legislatura para otorgar nuevas concesiones o ampliaciones de las zonas bajo riego (inc. g).

Reafirmando este precepto, el Anexo 3 de la LOTUS establece que la aplicación e interpretación de las disposiciones de esa norma deberá basarse en diversos principios y normas, resaltando en particular en el punto B.7 el Régimen Especial en materias de agua que conforman los arts. 186 a 196 de la Constitución provincial y los principios básicos de inherencia del derecho del agua al predio, la concesión de derechos mediante Ley, la naturaleza extra-poder y la autonomía política del Departamento General de Irrigación y su competencia sobre todos los asuntos referidos a la irrigación, entendiendo que:

“en la política de Ordenamiento Territorial, se debe tener la necesaria coordinación con la autoridad de aguas, sobre la base de dichas normas constitucionales y teniendo en cuenta la Ley de Aguas, la Ley de Aguas Subterráneas y la Ley 6405, que establece el funcionamiento de las organizaciones de usuarios hídricos de la Provincia”.

Además de ello, la referida LOTUS incorpora al Departamento General de Irrigación dentro de los órganos consultivos que crea (arts. 8 y 40), lo que potencia la posibilidad del dialogo institucional entre las autoridades responsables de aplicar el régimen territorial y las propias del agua, aunque tal participación de la autoridad del agua dentro de los órganos consultivos de la autoridad territorial -si bien es un mecanismo que facilita la coordinación mediante la consulta en el proceso de decisión territorial- no debe llevar a una confusión competencial. Las funciones propias de la autoridad del agua deben ser ejercidas por ésta en su respectivo ámbito como expresión de la función administrativa activa, no debiendo confundirse la competencia hídrica exclusiva con una función consuntiva en la administración territorial.

Es indudable entonces que existe una necesaria relación entre las instituciones de gestión hídrica y territorial.

El interrogante que puede plantearse, sin embargo, es en cuanto al eventual predominio normativo de uno de estos regímenes con respecto al otro, en particular atendiendo la función de integración estratégica general que la LOTUS brinda a la autoridad ejecutiva provincial en la materia (art. 9) y la exigencia de que los Planes Sectoriales se adecuen a las pautas, normativas y acciones establecidas en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, fijando el control de las autoridades territoriales sobre las políticas o acciones enmarcadas en planes sectoriales referidos a turismo, salud, minería, educación, gestión de los riesgos u otros (art. 30).

En nuestra opinión, la supremacía constitucional del régimen hídrico referido impone descartar *ab initio* cualquier posibilidad de que la autoridad gubernamental general, con fundamento en una norma infraconstitucional, imponga la solución de aspectos que deben ser ejercidos por la autoridad hídrica por directa habilitación constitucional. Por ello, descartamos que la posibilidad de integrar otros planes sectoriales que presenta el Plan Estratégico regulado por la LOTUS pueda implicar desplazar de modo alguno al Departamento General de Irrigación en las políticas, planes, programas y estudios que efectúe en desarrollo de los artículos 188 a 196 de la Constitución de Mendoza (Pinto 2010, p. 253).

El estudio de nuevas zonas para ampliar los usos de agua en general, o los análisis previos al otorgamiento de derechos a usar las aguas en los casos particulares, resultan resortes propios de la competencia constitucional de ese organismo más allá de los institutos territoriales que introduce la LOTUS.

Este concepto, pareciera expresamente contemplado por la misma LOTUS, cuando en su art. 21 dispone que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial debe adherir a las políticas sobre Cuencas Hidrográficas definidas por el Departamento General de Irrigación y las decisiones que determine la H. Legislatura para otorgar nuevas concesiones o ampliaciones de las zonas bajo riego, lo que refleja los procedimientos expuestos en los arts. 194 y 195 de la Constitución de Mendoza. Esta noción se potencia aún más con la consideración que realiza el art. 8 de la LOTUS al señalar que la aplicación e interpretación de las disposiciones de dicha ley deberá basarse en principios y normas que se detallan en el Anexo 3, entre los que resalta la referencia al Régimen Especial de Mendoza en materias de agua.

Por su parte, el análisis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza muestra con claridad que existe una necesaria coordinación entre la gestión del agua y las competencias

vinculadas a la ordenación ambiental del territorio mediante áreas protegidas, lo que no debe importar una sustracción de competencias propias de cada esfera de poder, sino una complementación entre ellas.

En este sentido, cuando la Legislatura creó un área natural protegida por Ley N° 6965, y encomendó a la autoridad ejecutiva central la planificación del manejo de tal área de modo incompatible con las funciones de gestión de las aguas que constitucionalmente correspondían al Departamento General de Irrigación, la Corte restringió en este sentido tal norma entendiendo que:

“Del análisis efectuado se observa, que en principio, no existiría conflicto de competencias entre el D.G.I. y la Dirección de Recursos Naturales, por cuanto ambas deben interactuar en forma armónica y coordinada [...]. El conflicto se suscita cuando la protección y conservación del medio ambiente resulte incompatible con el uso y destino de los recursos hídricos administrados por el accionante. [...] No cabe duda que el Estado debe proveer la defensa y tutela del ambiente natural [...], pero no puede en función de una cuestión importante como es la protección del medio ambiente para salvaguardar la fauna y la flora que se desarrollan en el mismo, caer en el desconocimiento [...] del carácter relevante del D.G.I. como órgano extra poder en la policía del agua asignada constitucionalmente” (Suprema Corte de Justicia de Mendoza, 2005).

Esta coordinación intersectorial, evitando que una de las esferas competenciales desborde sobre la otra, ha sido encaminada por la misma LOTUS con referencia expresa a las funciones municipales mediante una relación convencional (art. 24).

Se entiende que, de igual manera, el marco autárquico de la autoridad hídrica exige que la coordinación entre los planes territoriales e hídricos, cuando las necesidades del caso superen la mera “adhesión” de aquellos a éstos que considera el artículo 21 de la LOTUS, debe producirse de manera convencional, concertándose las discrecionalidades propias de cada esfera de gobierno involucrada, resultando conveniente establecer de manera expresa procedimientos de concertación que faciliten adjetivamente la coordinación referida, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la función dirimente que en el sistema mendocino corresponde a la Suprema Corte de Justicia ante conflictos de poder entre órganos autárquicos, o entre éstos y el Poder central (art. 144 inc. 4 Const. de Mendoza).

La integración de la evaluación de los impactos ambientales y territoriales. Necesidad de su reglamentación

Hemos referido los distintos instrumentos que contemplan las Leyes N° 5961 y 8051 en relación al análisis del efecto ambiental y territorial que puedan presentar los proyectos que pretendan realizarse en el territorio de la Provincia de Mendoza. Igualmente, se afirmó que la complejidad

ambiental, más que una yuxtaposición, conlleva a un abordaje inter y multi disciplinario que integre los métodos de análisis previstos en las leyes, cada uno de ellos con la perspectiva y fundamentos que brindan sus respectivas fuentes disciplinares.

En este sentido, a partir de la LOTUS, a la tradicional evaluación de impacto ambiental que la LGA regula desde 1992 como procedimiento de aplicación de una metodología de análisis con especial acento en la tutela ecosistémica, se suma la obligación de efectuar una Evaluación de impacto territorial (EIT).

Sin embargo, si bien la definición legal y el contenido procedimental de la evaluación ambiental es preciso (arts. 26 y siguientes LGA), no ocurre lo mismo con su par territorial, el que sólo es enumerado en la LOTUS sin que hasta el momento sea objeto de mayor desarrollo normativo.

A pesar de ello, tal instituto es precisado por la doctrina autoral como un instrumento que contempla el conjunto de estudios y propuestas encaminados a predecir y valorar la posible incidencia, espacialmente concretada y diferenciada, de una actuación o serie de actuaciones sobre un ámbito espacial determinado, y a optimizar su contribución a la política de desarrollo, señalándose que este instituto es de novedosa aplicación -con lo que su regulación legal comparada aún es limitada-, siendo consecuentemente escasa la experiencia sobre los resultados del mismo (Gómez Orea, 2007a, p. 599).

María Elina Gudiño(2008) refiere en este sentido que la EIT es un nuevo instrumento que tiene por propósito identificar, interpretar y evaluar las consecuencias geográficas, sociales y económico financieras que puedan causar las acciones o proyectos públicos o privados en el equilibrio territorial, la equidad social y el desarrollo sustentable. Debe incluir aspectos geográficos, sociales y económicos.

Los aspectos geográficos permiten identificar los diferentes usos que el hombre puede hacer de la tierra y evaluar las formas de organización resultantes de acuerdo a su grado de compatibilidad o incompatibilidad, las necesidades de la sociedad y las características intrínsecas del medio natural y su relación con el antrópico. Los aspectos sociales se incorporan a los efectos de contribuir al desarrollo humano integral y los aspectos económico-financieros para poder comprender la relación costo-beneficio de las distintas actividades que se desarrollan o que se propongan.

De igual forma, se afirma que aunque la EIT es similar a la ambiental y a otras como la económica o social, se distingue de ellas en cuanto se caracteriza por la dimensión territorial que asume al referirse a un sistema territorial, por la transversalidad intersectorial que atiende al considerar los tres aspectos del desarrollo -social, económico y ambiental-, por el carácter positivo de su

planteamiento -que más que controlar busca impulsar el desarrollo- y por la integración en el proceso de concepción y desarrollo de los proyectos.

A pesar de estas diferencias, en opinión de Gómez Orea (2007, a) es necesaria una integralidad evaluativa que -aunque no unifique- coordine y complemente las diferentes evaluaciones posibles.

Y tal integralidad entre la EIA y la EIT es palpable a partir de que -como expresa Gudiño, 2009- una correcta EIT debe velar por el cumplimiento de los presupuestos mínimos de protección ambiental y los presupuestos mínimos sobre capacidad de carga y acogida o aptitud de un territorio para el asentamiento humano y el desarrollo de las actividades económicas.

Desde el análisis normativo, diversas similitudes y conexidades refuerzan la posibilidad de esta coordinación en un procedimiento que integre ambos métodos de análisis, permitiendo al decisor apreciar conjuntamente la variable ambiental y territorial al momento de resolver sobre la viabilidad de un proyecto.

Por una parte, como se analiza *supra*, el art. 35 de la LGA refiere que las regulaciones sobre ordenamiento territorial es un criterio de análisis para la evaluación ambiental, y a la vez los arts. 33 y 34 de la LOTUS integran el análisis territorial dentro de la evaluación ambiental -lo que de alguna manera superpone en gran parte los elementos y momentos de tales análisis-.

Por otra parte, como ha observado Gudiño (2010), las herramientas de análisis territorial procuran un modelo de gestión mediante un sistema interinstitucional coordinado por un organismo del gobierno central con la finalidad es imprimir una nueva dinámica a través de un procedimiento en el que participen las instituciones implicadas mediante una cooperación transversal que involucra lo social, lo político, lo económico y lo ambiental como una unidad indisoluble.

Estos conceptos, resultan acorde con las instancias de coordinación intersectorial que importan los Dictámenes o Informes Sectoriales previstos en la LGA y el Decreto 2109/94.

Con estos elementos, y en el marco de principios de celeridad, eficacia y economía administrativa que impone el régimen adjetivo administrativo, es nuestra opinión que resulta más que oportuno y razonable una unificación procedimental de ambas instancias evaluativas, integrando en un mismo *iter* las etapas e intervenciones administrativas que exigen tanto la LGA como la LOTUS.

La Auditoría de Impacto Territorial y el Informe Ambiental como mecanismos de revisión y actualización

El art. 35 de la LOTUS establece que con una periodicidad máxima de dos (2) años debe realizarse una Auditoría Externa de Impacto Territorial, procedimiento que deberá ser realizado por las Universidades o Institutos de Investigación especializados, sin que puedan intervenir los representantes del Sector Científico Técnico de la Provincia ni de Universidades que integren el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, ni la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, creados por los artículos 40 y 41 de dicha ley.

Dicha auditoría, cuyos resultados debe ser remitido a conocimiento legislativo y publicado en el Sistema de Información Ambiental, será ejecutada bajo la modalidad de consultoría externa y tendrá como objetivo medir los efectos producidos por la instrumentación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial y sus Programas y Proyectos en el logro del modelo territorial deseado y el funcionamiento de los organismos de aplicación de la presente ley.

La LGA, por su parte, regula en sus arts. 7 y 8 la realización de un Informe Ambiental que debe ser difundido y publicitado para conocimiento público. El mismo debe ser realizado anualmente por la autoridad ambiental en coordinación con los organismos pertinentes, y exponer como contenido mínimo:

- a) estado general de los ecosistemas, ambientes naturales, agropecuarios y 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) evaluación crítica de lo actuado, enmiendas a efectuar y propuestas de solución.

Consiguientemente, existe un nuevo punto de contacto entre los instrumentos de la gestión ambiental y los propios de la territorial: en ambos casos se procuran mecanismos de consideración del efecto real que los respectivos planes presentan en su ejecución, lo que habilita la corrección de los mismos y de las políticas que los fundan.

Aunque este contacto no permite obviar las particularidades que distinguen ambas estrategias de revisión: mientras que en un caso se procura reforzar la objetividad entre quien audita y quienes actúan en la actividad controlada, en el otro se ha ideado un mecanismo de autoevaluación por parte de la misma autoridad responsable de la ejecución del plan.

A pesar de estas previsiones normativas, la experiencia en aplicación de estos instrumentos de control es limitada, siendo notoria la falta de cumplimiento en la sustanciación de los mismos por parte de las autoridades de aplicación.

La Evaluación Ambiental Estratégica. Necesidad de su desarrollo reglamentario

Otras de las instituciones con marcada incidencia ambiental que introduce la LOTUS en el régimen vigente es la Evaluación ambiental estratégica (EAE). Sin embargo, nuevamente omite regular su contenido, limitándose a enumerarla como un instrumento del ordenamiento territorial (art. 7), considerándola exclusivamente como una etapa del procedimiento de planificación territorial (art. 16) y disponiendo su aplicación por parte de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial a planes y programas (art. 41).

Como institución procedimental, la EAE es considerada un equivalente de la EIA, aunque aplicada a políticas, planes y programas; siendo el adjetivo estratégico referido a las opciones de enfoque definidas con un alto nivel de abstracción, a los aspectos claves o críticos y, en general, a todos aquellos con posibilidades de repercutir sobre factores de carácter sintético.

Es de resaltarse en este sentido, que la EAE atiende los impactos acumulativos de los distintos planes, incluyendo los territoriales y ambientales (Gómez Orea, 2007b, pp. 27, 102 y 103). Su aplicación, con seguridad brinda un análisis en una escala que permite apreciar los impactos acumulativos que –como expresión de una política, plan o programa- generan un conjunto de proyectos desarrollados en un determinado ámbito espacial, los que analizados individualmente no permiten percibir las verdaderas implicancias de su conjunto.

La necesidad de su realización cuando la EIA resulta insuficiente para prevenir el daño ha sido contemplada jurisprudencialmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2009).

Con ello, la potencialidad de este instituto claramente rebasa la mera planificación territorial, tanto en sentido vertical –además de los programas que integran la planificación territorial también debería abarcar las políticas que contienen a tal planificación- como horizontal –en cuanto se extiende más allá de la política y planificación territorial para alcanzar todas las líneas del actuar estatal-.

Dentro del régimen vigente, reglamentando la ya citada Ley N° 26639, en relación a los procedimientos que se sustancien con respecto a espacios glaciares y ambientes periglacial el Decreto N° 207/10 ha definido a la EAE como:

“aquel proceso sistemático de estudio de impactos ambientales de las políticas, planes y programas y de sus alternativas, incluyendo la preparación de un informe escrito y las conclusiones de la evaluación y su uso en los procesos de decisiones públicas”.

Esta definición, en opinión de Rinaldi (2012, p. 217), es lo suficientemente amplia para que las jurisdicciones locales implementen y apliquen este instituto de acuerdo a sus propias características y necesidades.

El desafío seguramente estará en producir un régimen reglamentario que, además de introducir las etapas de su desarrollo y otorgar contenido al referido instituto, coordine las necesidades de evaluación del ordenamiento del territorio y su planificación con las propias de las planificaciones que corresponden a otras ramas de la gestión –como la ambiental, hídrica, etc.–, y permita un análisis de la política general que la Ley N° 8051 ha procurado coordinar mediante el Plan Estratégico de Desarrollo Provincial.

Conclusiones

En el desarrollo conceptual realizado, se ha explorado en el marco jurídico vigente las relaciones existentes entre los instrumentos propios de la gestión ambiental y territorial.

Sin lugar a dudas las cercanías entre dichos mecanismos son mayores que sus escasos puntos de conflicto, lo que deviene en una clara posibilidad de coordinación reglamentaria que -más que yuxtaponer tales institutos- los complementen mutuamente. Tal acoplamiento permitirá que las evaluaciones y planificaciones que integran las regulaciones ambientales y territoriales se presenten como un sistema armónico, que potencie la consecución del interés general.

La referida complementación entre las herramientas que ponen su énfasis en la variable espacial y las que atienden a la variable propiamente ecosistémica, conlleva un verdadero abordaje multidisciplinario para consolidar una perspectiva más completa del decisor, quien debe velar por el adecuado destino de la cosa pública.

Bibliografía

Argentina. Congreso de la Nación. Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios. N° 25916/2004. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Congreso de la Nación. Ley de Política Ambiental (LPA). N° 25675/2002. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Congreso de la Nación.
Ley de Protección de Bosques Nativos. N° 26331/2007. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Congreso de la Nación. Ley de Protección de Glaciares y Ambiente Periglacial. N° 26639/2010. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Convención Nacional Constituyente. Constitución Nacional (CN). 1853-1994. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia *in re* Salas, Dino y otros c. Estado nacional, 2009, Buenos Aires. Disponible en www.csjn.gov.ar

Argentina. Poder Ejecutivo. Decreto N° 207/2010. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Provincia de Mendoza. Convención Constituyente. Constitución de Mendoza. 1915. Disponible en www.infoleg.gov.ar

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS). N° 8051/2009. Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley General del Ambiente (LGA). N° 5961/1992. Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley de Ordenamiento de Bosques Nativos. N° 8195/2010. Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

Argentina. Provincia de Mendoza. Poder Ejecutivo. Decreto N° 2109/1994. Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCA/File/men_dec_2109_94.pdf

Argentina. Provincia de Mendoza. Suprema Corte de Justicia, Sala II. Sentencia *in re* Dirección General de Irrigación c. Provincia de Mendoza, 2005, Mendoza. Publicada en La Ley Gran Cuyo, 2005, p. 1290, con nota de Pinto, M. y Torchia, N. *Áreas naturales protegidas, desarrollo y administración hídrica*.

Arias Alpízar, L.M. (2009). *Interdiscipliniedad y triangulación en Ciencias Sociales*. En Revista Electrónica de Historia "Diálogos", Vol. 10, N° 1. Febrero-Agosto 2009. San Pedro: Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica. Disponible en: www.historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2009/vol1/05luzinterdiscipliniedad.html [Accedido el 20 de mayo de 2012].

Bernal Torres, C.A. (2000). *Metodología de la investigación para administración y economía*. Bogotá: Prentice Hall.

- Bobbio, N. (1991). *Teoría General del Derecho*. Traducción: Eduardo Roza Acuña. Madrid: Debate.
- Escobar Blanco, L.G. (2010). *Coordinación de una futura Ley de Medio Ambiente con la Ley de Ordenamiento Territorial*. En "Revista del Foro", N° 111, pp. 69-89. Mendoza: Dike.
- Follari, R. (2001). *Relevo en las ciencias sociales latinoamericanas. Estudios culturales transdisciplinariedad y multidisciplinariedad*. En "Diálogos de la comunicación", N°63, pp. 30-35. Santiago de Cali: Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social.
- Gómez Orea, D. (2007a). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Gómez Orea, D. (2007b). *Evaluación ambiental estratégica*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Gómez Piñeiro, F.J. (2000). *Análisis geográfico y las evaluaciones ambientales estratégicas*. En revista "Lurralde: Investigación y Espacio", N° 23. Donostia, San Sebastián: Instituto Geográfico Vasco. Disponible en: <http://www.ingeba.org/lurralde> [Accedido el 12 de mayo de 2012].
- Gudiño, M.E (2008). *Realidad o Utopía. Ley de Ordenamiento Territorial*. En "Revista Proyección", N°4. Mendoza: CIFOT. Disponible en: proyeccion.cifot.com.ar [Accedido el 01 de mayo de 2012].
- Gudiño, M.E (2009). *Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica*. En Díaz, B.G. y Calviño, P. (comp.) (2009), "Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial Actas de las I y II Jornadas (2007-2008)", pp. 22-47. Rio Gallegos: Ministerio Secretaria General de la Gobernación de la Provincia de Santa Cruz. Disponible en: http://www.sitsantacruz.gov.ar/info_geografica/archivos/0103/libros/LibFull_JornIGOT_07-08.pdf [Accedido el 01 de mayo de 2012].
- Gudiño, M.E (2010). *Pasado, presente y futuro del ordenamiento territorial. Ley N° 8051/09 de la provincia de Mendoza*. En "Revista Proyección", N° 8. Mendoza: CIFOT. Disponible en: <http://proyeccion.cifot.com.ar> [Accedido el 01 de mayo de 2012].
- Kuhn, T.S. (2002). *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lorenzetti, R.L. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.
- Moyano, A. (1990). *Acciones de preservación y desarrollo del patrimonio ambiental*. Mendoza: Ediarium.
- Pinto, M. (2010). *Coordinación entre la nueva ley de ordenamiento territorial y el régimen hídrico mendocino*. En "Revista de Derecho Ambiental", N° 23, pp. 245-255. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Pinto, M. (2012). *La evaluación de impacto ambiental en el régimen mendocino*. En Pinto, M. y Martín, L. (dir.) (2012), "La evaluación de impacto ambiental y su régimen jurídico", pp. 103-141. Buenos Aires: Lajoune.
- Pinto, M. y Andino, M (2008). *El derecho humano al ambiente en Argentina y su relación con el sistema interamericano de derechos humanos*. En Embid Irujo, A. (dir.) (2008), "El derecho a un medio ambiente adecuado", pp. 489-543. Madrid: lustel.

Quiroga Lavié, H. (1996). *El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional*. En “Revista La Ley”, año LX, N° 74, 16 de abril de 1996, pp. 1-4. Buenos Aires: La Ley.

Rinaldi, G. (2012). *La evaluación ambiental estratégica*. En Pinto, M. y Martín, L. (dir.) (2012) “La evaluación de impacto ambiental y su régimen jurídico”, pp. 207-230. Buenos Aires: Lajoune.

Rodríguez Ruiz, O. (2005). *La triangulación como estrategia de investigación en Ciencias Sociales*. En “Revista Madrid”, N°31. Madrid: Comunidad de Madrid.

Disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/revista31/tribuna/tribuna2.asp>

[Accedido el 10 de mayo de 2012].

Valpreda, C., Gudiño de Muñoz, M.E., Villegas de Lillo, B. y otros (2002). *La evaluación de impacto ambiental y el Ordenamiento Territorial*. En “Revista Proyección”. N°2. Mendoza: CIFOT. Disponible en: <http://proyeccion.cifot.com.ar> [Accedido el 01 de mayo de 2012].

Zamorano, M. (1992). *Región Cuyana de los oasis agroindustriales*. En Roccatagliata, J. (coord.) (1992) “La Argentina: geografía general y marcos regionales”, pp. 615-659. Buenos Aires: Planeta.