



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

Universidad Nacional de San Martín  
Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales  
Doctorado en Sociología

**CONSTRUCCIÓN DE ARGUMENTOS Y  
CONTROVERSIAS SOCIO-TÉCNICAS:  
Análisis de la conflictividad surgida en la discusión del  
Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la  
Provincia de Mendoza**

Tesis para optar por el título de Doctor en Sociología

Autor: Tomás Manzur

Directora: Elma Montaña

Co-director: Gabriel Noel

-Junio de 2021-

## **Resumen**

La tesis aborda el proceso de elaboración y discusión del Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza, con el objetivo de desentrañar el conflicto que subyació a la discusión de esa política de ordenamiento del territorio, reconociendo el rol de los argumentos movilizados durante ese proceso desarrollado entre 2012 y 2017.

La investigación constituye un estudio de caso que deviene relevante por tratarse de un conflicto dado en torno a la discusión de una herramienta política de planificación territorial, lo que le otorgó la especial característica de enfrentar en discusión proyectos que expresan diversas territorialidades. Se aplicó una estrategia de corte cualitativo que recurrió a nutridas fuentes primarias y secundarias.

A fin de dilucidar las relaciones entre los argumentos y las distintas territorialidades que se tensionaron en la disputa, indagamos sobre la lógica a partir de la cual se articularon los discursos sobre el territorio (y especialmente sobre el agua) en la discusión de la planificación territorial de la Provincia. Para ello, resultó central el análisis de las controversias socio-técnicas que tuvieron lugar durante la elaboración del Plan. A partir de su análisis pudimos observar qué actores sociales se involucraron en cada uno de los aspectos controvertidos, cuáles fueron los argumentos que movilizaron en cada caso y cómo se posicionaron en relación con las territorialidades tensionadas.

Esta forma de enfocar el caso de estudio nos permitió comprender los procesos conflictivos de des/re-territorialización que impregnaron la elaboración de la política pública de ordenamiento territorial de Mendoza, a pesar de que sus procedimientos hayan sido estructurados desde un marco de consenso y gobernanza.

**Palabras claves:** conflicto - territorio - repertorios interpretativos - controversias socio-técnicas - narrativas

# Índice General

Resumen.....	1
Índice General.....	2
Índice de figuras y tablas.....	5
Agradecimientos.....	7
Siglas y acrónimos.....	8
<b>Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>Problema de investigación .....</b>	<b>10</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>12</b>
<b>Hipótesis .....</b>	<b>12</b>
<b>Encuadre teórico - metodológico.....</b>	<b>13</b>
<b>Estrategia metodológica .....</b>	<b>18</b>
<b>Estudios sobre la temática y aportes de la tesis .....</b>	<b>20</b>
<b>Estructura de la tesis .....</b>	<b>22</b>
<b>Capítulo 1: Presentación del caso de estudio.....</b>	<b>25</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Caracterización territorial de la Provincia de Mendoza .....</b>	<b>25</b>
Características geomorfológicas .....	26
Oasis y desierto .....	30
Desigualdades territoriales entre las zonas irrigadas y las no irrigadas .....	30
Desigualdades territoriales al interior de las zonas irrigadas .....	35
<b>2. Distribución, apropiación, administración, gestión y uso del agua en Mendoza.....</b>	<b>38</b>
Institucionalidad hídrica .....	39
<b>3. Importancia del agua en la configuración de relaciones de poder.....</b>	<b>46</b>
Las sociedades hidráulicas modernas.....	46
Antecedentes teóricos claves para el desarrollo de la ecología política del agua .....	46
El agua como actante en la configuración territorial .....	47
<b>4. El ámbito del ordenamiento territorial como escenario .....</b>	<b>51</b>
Potencialidad específica del enfoque .....	51
El ordenamiento territorial como práctica política e instrumento de planificación .....	52
Las políticas de planificación y de ordenamiento espacial en América latina.....	54
El Ordenamiento Territorial en Argentina .....	57
Gobernabilidad y gobernanza en las políticas territoriales .....	59
<b>5. Perspectiva histórica e hitos claves del proceso de ordenamiento territorial mendocino ..</b>	<b>61</b>
Antecedentes de planificación a nivel provincial.....	62
Formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo .....	62
Proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial .....	65
<b>Conclusión .....</b>	<b>70</b>
<b>Capítulo 2: Los actores sociales y sus repertorios discursivos.....</b>	<b>71</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>71</b>
<b>1. Los actores sociales.....</b>	<b>71</b>
Los actores desde una mirada pragmatista.....	71
Participación y representación .....	73
Unidad de análisis y recorte muestral .....	75
<b>2. Construcciones discursivas: Repertorios de recursos interpretativos.....</b>	<b>83</b>
Repertorio N° 1: Retroceso de las zonas agro-productivas .....	86
Repertorio N° 2: Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo .....	92
Repertorio N° 3: No antagonismo entre agro y minería.....	99
Repertorio N° 4: Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo .....	105
Repertorio N° 5: Rechazo al extractivismo minero.....	109

Repertorio N° 6: Eficiencia hídrica .....	115
Repertorio N° 7: Descentralización del desarrollo urbano .....	124
Repertorio N° 8: Acceso a la tierra y la vivienda como derecho .....	133
<b>Conclusión .....</b>	<b>140</b>
<b>Capítulo 3: Narrativas y argumentos. Utilización de las informaciones y manejo de las incertidumbres. ....</b>	<b>142</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>142</b>
<b>1. Narrativas identificadas en el debate por el PPOT .....</b>	<b>142</b>
Avance urbano sobre las zonas productivas.....	143
Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo.....	146
Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones.....	149
La provincia atraviesa una situación hídrica crítica .....	151
El cambio climático afectará la disponibilidad de agua.....	153
Gestión integrada de los recursos hídricos.....	156
Desarrollo sustentable .....	159
Ineficiencia intrapredial .....	165
Misión hidráulica .....	167
Pro minería.....	169
Soberanía alimentaria.....	171
Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos.....	174
Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas.....	178
Narrativa ambientalista .....	181
Pro nuevos desarrollos inmobiliarios .....	185
Agotamiento de la matriz productiva .....	187
Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca .....	189
Relaciones entre narrativas y repertorios .....	191
<b>2. Controversias socio-técnicas.....</b>	<b>194</b>
Controversias sobre quién debe definir el PPOT .....	196
Criterios de clasificación territorial.....	205
Controversias en rededor del instrumento “Unidad económica mínima sustentable” .....	210
Definiciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”.....	217
Aspectos relativos a contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios .....	222
<b>Conclusión .....</b>	<b>226</b>
<b>Capítulo 4: Articulación entre discursos y proyectos territoriales .....</b>	<b>228</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>228</b>
<b>1. Proyectos territoriales .....</b>	<b>230</b>
Agronegocio vitivinícola.....	230
Turismo y actividades terciarias asociadas .....	232
Agricultura tradicional y agroindustria asociada .....	233
Agricultura familiar.....	236
Ganadería caprina extensiva .....	238
Desarrollos inmobiliarios .....	240
Extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados .....	241
Minería de gran escala .....	242
<b>2. Conexiones entre discursos y proyectos territoriales .....</b>	<b>245</b>
Narrativas que se alinean exclusivamente con un proyecto territorial.....	246
Narrativas que se conectan con más de un proyecto territorial.....	250
Narrativas que no se alinean específicamente con ningún proyecto territorial.....	255
Proyectos territoriales vinculados a las narrativas .....	258
<b>3. Controversias socio-técnicas y proyectos territoriales .....</b>	<b>263</b>
<b>Conclusión .....</b>	<b>273</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>277</b>

<b>Bibliografía .....</b>	<b>294</b>
<b>ANEXO 1: Fuentes de información.....</b>	<b>303</b>
<b>ANEXO 2: Listado de actores sociales que participaron de la discusión del PPOT ...</b>	<b>306</b>
<b>ANEXO 3: Recursos interpretativos movilizados en las narrativas, según carácter y repertorio de pertenencia .....</b>	<b>310</b>

## Índice de figuras y tablas

Figura 1. Precipitaciones en Mendoza. Promedio anual.....	28
Figura 2. Principales obras hidráulicas de Mendoza .....	29
Figura 3. Cuenca hidrográfica del río Mendoza .....	32
Figura 4. Puesto en área de los bañados de Guanacache, Lavalle .....	34
Figura 5. Cuenca hidrográfica del río Tunuyán.....	35
Figura 6. Explotación vitivinícola en el Valle de Uco.....	37
Figura 7. Explotación vitivinícola tradicional en San Martín.....	38
Figura 8. Estructura jerárquica de las instituciones que administran el recurso hídrico.....	42
Figura 9. Esferas comprendidas por el concepto "territorio hidrosocial".....	50
Figura 10. Repertorio N° 1: Retroceso de las zonas agro-productivas .....	87
Figura 11. Repertorio N° 2: Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo.....	93
Figura 12. Repertorio N° 3: No antagonismo entre agro y minería.....	100
Figura 13. Repertorio N° 4: Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo .....	106
Figura 14. Repertorio N° 5: Rechazo al extractivismo minero .....	110
Figura 15. Repertorio N° 6: Eficiencia hídrica .....	116
Figura 16. Repertorio N° 7: Descentralización del desarrollo urbano .....	125
Figura 17. Repertorio N° 8: Acceso a la tierra y la vivienda como derecho.....	134
Figura 18. Repertorios articulados en la narrativa "Avance urbano sobre zonas productivas" .....	146
Figura 19. Repertorios articulados en la narrativa "Oasis como una victoria ganada frente al desierto gracias al trabajo" .....	149
Figura 20. Repertorios articulados en la narrativa "Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones" .....	151
Figura 21. Repertorios articulados en la narrativa "La provincia atraviesa una situación hídrica crítica" .....	153
Figura 22. Repertorios articulados en la narrativa "El cambio climático afectará la disponibilidad de agua" .....	155
Figura 23. Repertorios articulados en la narrativa "Gestión integrada de los recursos hídricos" .....	159
Figura 24. Repertorios articulados en la narrativa "Desarrollo sustentable" .....	165
Figura 25. Repertorios articulados en la narrativa "Ineficiencia intrapredial" .....	167
Figura 26. Repertorios articulados en la narrativa "Misión hidráulica" .....	169
Figura 27. Repertorios articulados en la narrativa "Pro minería" .....	171
Figura 28. Repertorios articulados en la narrativa "Soberanía alimentaria".....	174
Figura 29. Repertorios articulados en la narrativa "Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos".....	178
Figura 30. Repertorios articulados en la narrativa "Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas".....	181
Figura 31. Repertorios movilizados en la "Narrativa ambientalista" .....	185
Figura 32. Repertorios articulados en la narrativa "Pro nuevos desarrollos inmobiliarios" .....	187
Figura 33. Repertorios articulados en la narrativa "Agotamiento de la matriz productiva" .....	189
Figura 34. Repertorios articulados en la narrativa "Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca" .....	191
Figura 35. Relaciones entre repertorios y narrativas .....	193
Figura 36. Tipos de riego según actividades agrícolas en Mendoza.....	234
Figura 37. Distribución de explotaciones agropecuarias de pequeños productores .....	237
Figura 38. Producción caprina de pequeños productores .....	240
Figura 39. Localización de establecimientos de producción minera no metalífera.....	243
Figura 40. Localización de los proyectos de minería metalífera.....	245
Figura 41. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales .....	246
Figura 42. Narrativas conexas al proyecto Turismo y actividades terciarias asociadas .....	259
Figura 43. Narrativas conexas al proyecto Agricultura tradicional y agroindustria asociada .....	259
Figura 44. Narrativas conexas al proyecto Desarrollos Inmobiliarios.....	260
Figura 45. Narrativas conexas al proyecto Agricultura familiar.....	260
Figura 46. Narrativas conexas al proyecto Ganadería caprina extensiva.....	261

Figura 47. Narrativas conexas al proyecto Minería de gran escala. ....	261
Figura 48. Narrativas conexas al proyecto Agronegocio vitivinícola.....	262
Figura 49. Narrativas conexas al proyecto "Extracción de hidrocarburos".....	262
Figura 50. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia por quiénes deben definir el PPOT. ....	265
Figura 51. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia acerca de los criterios de clasificación y zonificación territorial. ....	266
Figura 52. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia por el instrumento Unidad Económica Mínima Sustentable. ....	268
Figura 53. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia sobre los “nodos estructurantes” y los “polos de desarrollo”. ....	271
Figura 54. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia por contradicciones jurisdiccionales entre la Provincia y los municipios. ....	273
Tabla 1. Actores sociales según tipologización y forma de participación .....	77
Tabla 2. Composición muestral de actores sociales según tipologización .....	78

## **Agradecimientos**

A Elma Montaña, que fue quien me impulsó a realizar este recorrido académico. Elma fue una directora de tesis meticulosa que me acompañó en numerosas y extensas jornadas de lectura y correcciones manteniendo un espíritu tenaz e incansable.

A Gabriel Noel, quien, tanto en su rol de co-director como en el de docente, me brindó comentarios agudos y constructivos que resultaron fundamentales para darle forma a este trabajo y para llevarlo a cabo.

Al grupo Ciudad y Territorio de INCIHUSA, cuyos miembros no sólo compartieron conmigo un lugar de trabajo ameno y disfrutable, sino que también me brindaron instancias de lectura y discusión sin las cuales esta tesis no sería lo que es. Gracias por compartir todos esos años de trabajo conjunto y porque de una u otra forma siempre me dieron una mano en el arduo proceso de esta investigación.

Cuando comenzaba a cursar el programa doctoral debí mudarme a Ciudad Autónoma de Buenos Aires para poder cumplir con las exigencias de presencialidad del doctorado. En ese contexto, me sumé al Grupo de Estudios Ambientales del Instituto de Investigaciones Gino Germani coordinado por Gabriela Merlinsky, quien fue mi co-directora de beca CONICET mientras duró mi estancia en allí. Ella junto a su equipo de trabajo me ofrecieron su hospitalidad y me integraron a sus instancias de trabajo. Guardo un grato recuerdo de todos ellos.

A CONICET que financió los primeros años de mi trabajo doctoral, y también al Instituto Interamericano para la investigación sobre Cambio Global, el cual, en el marco del proyecto “Innovative Science and Influential Policy Dialogues for Water Security in the Arid Americas” continuó financiando mi investigación una vez finalizada mi beca CONICET.

Finalmente, a mis amigos y amigas, quienes estuvieron cada vez los necesité. A mis viejos, Alejandro y Patricia, que me apoyan incondicionalmente. A mi hermana, Mara, y a mi hermano, Germán, que me inspiran y hacen mis días más felices. Todos ellos merecen un reconocimiento que ni esta página, ni las que les siguen, podrían llenar. Gracias por el cariño y el aguante.

## Siglas y acrónimos

ACOVI	Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas
AMM	Área Metropolitana de Mendoza
AMPAP	Asamblea Mendocina Por el Agua Pura
ANPCYT	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica
APOT	Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial
ASPEFF	Asociación de Productores y Exportadores de Frutas Secas
ATM	Agencia Tributaria de Mendoza
AUTAM	Asociación Unida del Transporte
BH	Balance Hídrico
CAG	Cambio Ambiental Global
CAM	Colegio de Agrimensores de Mendoza
CAMEM	Cámara Mendocina de Empresarios Mineros
CCT	Centro Científico Tecnológico
CEDHAS	Centro de Estudios y Desarrollo del Hábitat Sustentable
CEM	Consejo Empresario Mendocino
CENAM	Censo Nacional de Actividad Minera
CEOT	Comisión Europea para la Ordenación del Territorio
CEP	Centro de Estudios Prospectivos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPED	Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo
CIFOT	Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial
CIPECC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CNEA	Comisión Nacional de Energía Atómica
CONAE	Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina
CPOT	Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial
CRA	Centro Regional Andino
DEIE	Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza
DGI	Departamento General de Irrigación
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
DPTN	Desarrollo Territorial Participativo y Negociado
DPV	Dirección Provincial de Vialidad
EAPs	Explotaciones Agropecuarias
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIA-T	Evaluación de Impacto Ambiental - Territorial
EMETUR	Ente Mendoza Turismo
EPAS	Ente Provincial de Agua y Saneamiento
EPRE	Ente Provincial Regulador Eléctrico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEM	Federación Económica de Mendoza
FOS	Factor de Ocupación del Suelo
FOT	Factor de Ocupación Total
FPT	Fondo para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
IADIZA	Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas

IANIGLA	Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales
IC	Inspecciones de Cauce
ICA	Instituto de Ciencias Ambientales
IDC	Instituto de Desarrollo Comercial
IDITS	Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IED	Inversión Extranjera Directa
IMD	Institutos Multidisciplinares
INA	Instituto Nacional del Agua
INCIHUSA	Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura
IPV	Instituto Provincial de la Vivienda
MLN	Marco Legal Normativo
NPF	Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONPIA	Organización de Pueblos Indígenas de Argentina
OT	Ordenamiento Territorial
PBG	Producto Bruto Geográfico
PED	Plan Estratégico de Desarrollo
PENDOT	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PET	Plan Estratégico Territorial Nacional
PGA	Plan de Gestión Ambiental
PID	Programa de Inversión y Desarrollo
PPOT	Plan Provincial de Ordenamiento Territorial
PROSAP	Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales
RIGA	Red Integral Para la Gestión del Agua
SAyOT	Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial
SEGEMAR	Servicio Geológico Minero Argentino
SIVAT	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial
T-D-R	Territorialización – Desterritorialización - Reterritorialización
TURPLAN	Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza
UCIM	Unión Comercial e Industrial de Mendoza
UNCuyo	Universidad Nacional de Cuyo
UNICIPIO	Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana
UST	Unión de Trabajadores Sin Tierra
UTM	Unidad Territorial Mínima
UVA	Unión Vitivinícola Argentina

## **Introducción**

### **Problema de investigación**

La elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza (PPOT) supuso un proceso contencioso que se extendió durante casi 20 años. Numerosos proyectos de ley de ordenamiento fueron propuestos en ese período, aunque no logró aprobarse ninguno hasta el año 2009. Para la consecución final de la Ley Provincial 8.051 hubo de darse un tortuoso proceso de negociación, con avances y retrocesos, que implicó numerosos acuerdos y desacuerdos políticos. En el camino se rechazaron varios proyectos que respondían a intereses sectoriales. Ante la amenaza que constituyeron los intentos de sanción de proyectos de ley que respondían a intereses sectoriales, la movilización y el involucramiento de distintos actores sociales lograron impugnarlos y abrir un proceso participativo de elaboración de un anteproyecto de ley, bajo el liderazgo del poder ejecutivo provincial y con la legitimación del sector científico-académico. El martes 5 de mayo de 2009, luego de numerosos debates e impugnaciones, y contando con el aval de un trabajo participativo que se extendió durante esos dos últimos años, se aprobó la Ley Provincial 8.051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Hacia diciembre del 2010, en el marco de esa normativa, se presentaba el Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030. A partir de ese momento, se dio inicio al proceso de elaboración del PPOT, en el transcurso del cual se suscitaron una serie de controversias que obstaculizaron la aprobación del mismo hasta finales del año 2017. Esta última etapa es la que corresponde a nuestro periodo de investigación.

En el transcurso de este proceso conflictivo, los actores sociales que se involucraron movilizaron argumentos sobre la apropiación y los usos del agua en la Provincia. En las investigaciones académicas sobre la cuestión, los argumentos de este tipo han sido entendidos frecuentemente como discursos de carácter ambiental. Desde nuestro punto de vista, el conflicto ambiental -es decir, el tipo de conflicto donde se movilizan discursividades socioecológicas- es fundamentalmente un conflicto político-distributivo que discurre sobre la definición, apropiación, gestión y usos del territorio. En esta línea, los conflictos ambientales no solo ponen en disputa los impactos ambientales, sino también los económicos, sociales y culturales (Sabatini, 1997; Azuela 2006; Merlinsky 2009b).

La relevancia de este caso de estudio deviene de la no tan frecuente oportunidad en la que la construcción sistemática de una herramienta política de planificación territorial devela y ofrece una ventana privilegiada para analizar profundos y muy arraigados conflictos político-distributivos de la sociedad mendocina. El momento clave que supuso la discusión y elaboración de la política de ordenamiento territorial otorgó al caso la especial característica de enfrentar en discusión proyectos que expresan diversas territorialidades<sup>1</sup>, involucrando prácticas sociales, económicas y culturales que implican distintos usos del agua. La tesis plantea que el trasfondo social y político de estos enfrentamientos puede ser comprendido al enfocarnos en la forma en la cual los actores involucrados movilizan discursos en este proceso de construcción de un plan de ordenamiento territorial.

En líneas generales, la tesis indagó sobre la lógica a partir de la cual se articularon los discursos sobre el territorio (y especialmente sobre el agua) por parte de los distintos actores sociales involucrados en la discusión de la planificación territorial provincial, a fines de desentrañar la relación entre argumentos, movilización de conocimientos e incertidumbre, y las distintas territorialidades en disputa.

A partir del análisis de los discursos de los distintos actores, intentamos aproximarnos a la forma en la que se construyeron los distintos argumentos y al modo en el que operaron en la disputa por el territorio provincial. Específicamente, el trabajo buscó entender cómo construcciones discursivas sobre los usos del agua, el desarrollo a ella asociado y sus alternativas fueron articuladas en la discusión del PPOT. Se prestó especial atención a la forma en la que los aspectos hidrosociales son articulados en los argumentos así como a la manera en la cual se articularon las observaciones diagnósticas que problematizan aspectos territoriales, las presuposiciones sobre los futuros posibles, temidos o deseados que los actores sociales anticipan para la provincia, y las distintas valoraciones que éstos asignan al territorio. Asimismo, prestamos también atención a la manera en la que fueron utilizados los conocimientos y saberes, así como al rol que ocuparon las incertidumbres, en las argumentaciones desplegadas por los diversos actores en el marco de las controversias identificadas.

---

<sup>1</sup> La territorialidad puede ser entendida como la motivación, y el resultado, de un proceso de apropiación (territorialización) del espacio, que se convierte en territorio en ese movimiento. La territorialidad no es anterior a ese proceso, ya que en ningún momento se desactiva, sino que está siempre presente, primero como guía, y luego como producto, de la territorialización, combinando los elementos identitarios, políticos y económicos. Además, el resultado de las disputas por el territorio entre diferentes actores, influye directamente en la evolución futura de las distintas territorialidades (Trivi, 2013).

## **Objetivos**

### **Objetivos generales**

- Desentrañar el conflicto que subyació a la discusión del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, reconociendo el rol de las distintas construcciones discursivas sobre el territorio esgrimidas por los actores sociales involucrados en la disputa.

### **Objetivos Específicos**

- Explorar las discursividades sobre el territorio de los actores sociales que han tomado parte en la discusión del PPOT, prestando especial atención a los distintos usos del agua (actuales, potenciales o ideales) que manifestaron.
- Analizar los argumentos que sostienen las construcciones discursivas referidas arriba, dando cuenta de las observaciones diagnósticas sobre el ordenamiento del territorio, de las presuposiciones sobre futuros territoriales posibles, temidos y deseados, y de las valoraciones que los componen.
- Explorar las controversias socio-técnicas que tuvieron lugar durante la elaboración del PPOT e identificar los saberes y tecnologías que utilizaron los distintos actores sociales enrolados en dichas controversias.
- Examinar los distintos proyectos territoriales en disputa, analizando su relación con los argumentos que esgrimieron los actores sociales partícipes.

## **Hipótesis**

Los actores sociales involucrados en la discusión del PPOT (instituciones, organizaciones empresarias y organizaciones sociales) sostienen y ponen en juego distintas representaciones sobre el territorio provincial, en las cuales las anticipaciones sobre posibles territorialidades futuras (deseadas, temidas, esperadas) ejercen un papel estructurador en el diagnóstico territorial actual y en las demandas y propuestas que de éste se desprenden.

El agua -su apropiación, su distribución, la infraestructura para ello necesaria, su gestión y sus usos- constituye un elemento estructurante de las distintas discursividades acerca del futuro que manifiestan los actores involucrados en la discusión del PPOT.

El riesgo<sup>2</sup> constituye un componente central en estas representaciones sobre el futuro del territorio provincial. Éste estructura las demandas y reclamos de los distintos actores, y orienta

---

<sup>2</sup> Como señala Luhmann (1992), el concepto de riesgo forma parte de las disciplinas científicas más diversas. Aquí lo entendemos como expectativa, como una anticipación mental de daños futuros. Desde esta perspectiva,

su accionar político; siendo el agua uno de los principales elementos conceptuales asociados a esta lógica reflexiva.

El cambio ambiental global (CAG) y los escenarios climáticos proyectados por expertos para la región son reapropiados hermenéuticamente por los distintos actores y puestos en juego en la construcción de sus anticipaciones.

### **Encuadre teórico - metodológico**

La investigación realizada asume un punto de vista epistemológico a partir del cual se entiende la realidad como una construcción. Consideramos que, respecto de la relación entre el conocimiento y el mundo (o en términos de Foucault, entre las palabras y las cosas), no existe un mundo objetivo exterior al observador que sea cognoscible por este último tal cual es. Por el contrario, partimos desde una perspectiva en la cual el mundo es, en palabras de Rorty, *las versiones del mundo*. Desde este punto de vista, las nociones de objetividad y verdad en sentido representacionista (es decir, de correspondencia entre representaciones y mundo objetivo) pierden sentido. El conocimiento, en cambio, es entendido aquí como una consecuencia de una práctica social; esto es, como una construcción. En este marco, el análisis discursivo como método resulta una metodología pertinente y adecuada para abordar el problema que aquí nos ocupa desde la perspectiva arriba mencionada.

Presentamos resumidamente a continuación una serie de perspectivas teóricas y conceptos que resultan centrales en la presente investigación, los cuales irán siendo ampliados luego en el cuerpo del trabajo.

#### ***El conflicto y su lugar en esta investigación***

La perspectiva sobre los conflictos a la que adscribimos se aleja absolutamente del enfoque predominante en el ámbito político, en el que la búsqueda de la resolución del mismo constituye un imperativo, y el conflicto es entendido como exógeno a la sociedad, concebida

---

no existe una relación directa entre el nivel de peligrosidad y la consideración del evento como riesgoso. La conciencia sobre los peligros está más relacionada con las ideas sociales de moral y de justicia, que con ideas probabilísticas de costos y beneficios en la aceptación de los riesgos. El horizonte de preocupaciones de cada cultura determina cuales riesgos deben atenderse y cuales se ignorarán, (dada la imposibilidad social, grupal o individual de preocuparse de todos los riesgos que real o potencialmente pueden hacer sucumbir dicha sociedad). Esta noción está estrechamente relacionada con la selección de símbolos, valores e instituciones dentro de las cuales una sociedad decide vivir. Es el proceso mismo de “selección social” de los riesgos en cada sociedad, cultura, territorio, localidad, grupo social, lo que permite entender que es lo que hace que un grupo determinado accione para colocar una cuestión como objeto de preocupación pública (Douglas y Wildavsky, 1982; Luhman, 1996; Beck, 1998; Giddens, 1990; Merlinsky 2009).

ésta como una estructura en equilibrio. Por el contrario, esgrimimos una mirada sociológica que entiende al conflicto como un elemento constitutivo ineludible de las relaciones sociales (Simmel, 1986; Marx y Engels, 1974; Touraine, 1978; Freund, 1983; Coser, 1982; Mouffe, 2014). Este es el planteamiento teórico sobre el conflicto que utiliza la geografía social francófona y que fue desarrollado por el sociólogo alemán George Simmel y difundido por Lewis Coser y Julien Freund, entre otros. Esta teoría plantea que el conflicto, como interacción entre los hombres, es una socialización y, de hecho, es una de las formas más activas de socialización.

El conflicto designa el momento positivo que genera una unidad conceptual imposible de deshacer; no es considerado como un problema o un disfuncionamiento sino como una modalidad de relación entre grupos. Puede ser factor de equilibrio social, de regulación social, de socialización (Stamm & Aliste, 2014). Los conflictos funcionan como medios de expresión y de toma de la palabra, como modalidad de intercambio entre los actores, como manera de confrontar discursos y también como forma de inscripción de las prácticas sociales en la esfera pública (Merlinsky, 2009b). En esta dirección, distintos autores han destacado la productividad que presenta el análisis del conflicto para la investigación social (Merlinsky, 2009a; Azuela 2006; Azuela & Mussetta, 2008; Melé, 2003), al permitir, éste, abrir la posibilidad de comprender material y simbólicamente la cuestión ambiental (Merlinsky, 2013). Particularmente, en esta investigación indagamos sobre el conflicto territorial que subyació a la discusión y elaboración del PPOT.

### ***El territorio y su potencialidad para el análisis de los conflictos distributivos***

El concepto de territorio es central en este problema de investigación, ya que refiere a las relaciones entre los factores espaciales y del medio biofísico con los sociales (sociales, económicos, institucionales y políticos) y se preocupa por las maneras en las que los grupos sociales territorializan el espacio (Raffestin, 1996) develando sus intereses y lógicas. Mançano Fernandes (2005) sostiene que el territorio es el espacio apropiado por una determinada relación social que lo produce y lo mantiene a partir de una forma de poder. El territorio es, al mismo tiempo, una convención y una confrontación. Precisamente porque el territorio posee límites, posee fronteras y se convierte en un espacio de conflictualidades. Esto nos empuja a analizar el complejo entramado de relaciones sociales que se despliegan en el territorio. Pues son las relaciones sociales las que transforman al espacio en territorio, siendo espacio *a priori* y territorio *a posteriori*. La transformación del espacio en territorio acontece por medio de la conflictividad entre fuerzas políticas que procuran crear, conquistar y controlar sus territorios.

En la línea mencionada, el territorio evoca una idea de espacio con carácter de propiedad, de lugar, de identidad, de memoria, de historia.

Como señala Facundo Martín (2013) no hay conceptos geográficos, términos o medidas, incluyendo espacio, territorio, escala, naturaleza o lugar, que estén por fuera del lenguaje, la historia y la política. Por lo tanto, las preguntas sobre dónde está algo exactamente, o qué es un espacio, sólo pueden ser permanentemente negociadas, desafiadas y reconfiguradas a través de los conflictos, los cuales forman parte de las disputas por la hegemonía. En este sentido, la categoría de espacialidad no puede ser reducida al mero “referente geofísico”, sino que debe considerarse al espacio como “producto y productor de lo social”.

En tanto estos conflictos constituyen procesos abiertos, se relacionan con dinámicas de territorialización, de-territorialización y re-territorialización (Raffestin, 1996) que permiten el anclaje de la población en su ambiente circundante a partir de una política de proximidad (Merlinsky, 2009b). En el caso de los actores sociales que se movilizan alrededor de la defensa de sus *territorialidades*, es el espacio material y físico lo que está al centro de sus actividades, y su lucha por la tierra es al mismo tiempo una lucha por el espacio y por sus interpretaciones y representaciones. Esta lucha por el territorio está explícitamente vinculada a una re-interpretación del espacio y su significado para los actores locales (Oslender, 2002).

El análisis de los conflictos con el foco puesto en sus dimensiones territoriales resulta revelador de las modalidades de anclaje de los grupos locales. El estudio de estos grupos conscientes de una solidaridad que descansa en su inscripción espacial, permite abordar las formas de territorialización del espacio. En este sentido, los colectivos movilizados se apropian el espacio de dos maneras: materialmente, por formas concretas de control territorial, y en el plano de las ideas, a partir de una práctica de denominación y valorización espacial (Melé, 2003).

### ***El concepto sociedad hídrica moderna y las conceptualizaciones de la ecología política***

El concepto de sociedad hídrica moderna (Worster, 1985) resulta esclarecedor para pensar la jerarquización y el poder a partir del manejo intencionado del agua. Si el espacio constituye de por sí un objeto de disputa a causa de su finitud, la escasez de recursos en las zonas áridas hace de estos territorios un incuestionable campo de contiendas. Las relaciones espacio-sociedad desarrolladas en torno a la apropiación y el uso del agua (el recurso hídrico en sí, el suelo irrigado, las infraestructuras, etc.) se tornan aún más críticas en las tierras secas (Montaña, 2008). Como Mendoza reúne las características de una sociedad hídrica moderna,

la ecología política aporta puntos de vista y conceptos que resultan también esenciales en este trabajo. En la segunda parte del Capítulo 1, tras haber resumido las características territoriales de la Provincia, ampliaremos estas nociones que discuten la relación lineal que suele establecerse entre escasez de recursos y conflictos, argumentando que la escasez no es un fenómeno apolítico.

### ***Las controversias sociotécnicas***

Las perspectivas teóricas interesadas en el análisis de las controversias sociales, científicas y técnicas constituyen asimismo un marco teórico de interlocución para la presente investigación. Según estos desarrollos, cuando la legitimidad de los discursos tecnocientíficos, y de los expertos que se presentan como sus voceros se ve impugnada tiene lugar lo que Callón *et al.* (2001) llaman “controversias sociotécnicas”. En este tipo de controversias, los actores con trayectorias e intereses diversos logran cuestionar las maneras en las que los expertos - supuestamente competentes- enfocan los problemas públicos y sus soluciones. Según lo muestran estos autores, esas controversias, lejos de estancarse en puras batallas ideológicas o transformarse en canales de difusión “vertical” del conocimiento desde los científicos al público lego, suelen transformarse en contextos de exploración complejos, en los que se combinan de maneras impredecibles consideraciones procedentes de diversas disciplinas y saberes, para dar lugar a nuevos enfoques de los problemas públicos, a nuevos esfuerzos de investigación, y por último a soluciones más legítimas y mejor adaptadas a las necesidades de los actores. Un punto importante de estos procesos es que hacen visibles públicamente las discrepancias entre expertos, y así relativizan la autoridad presuntamente monolítica de “la ciencia” o “la técnica”. Retomando un término de Latour, los autores sostienen que las controversias sociotécnicas permiten reabrir las “cajas negras” de las soluciones técnicas existentes, produciendo así un aprendizaje social. Si bien este modelo quizá padece de excesivo optimismo en cuanto a las posibilidades y consecuencias de “hacer entrar las ciencias en democracia”, ofrece en todo caso un tipo ideal que puede servirnos de hilo conductor en nuestro análisis.

### ***Construcciones discursivas: Narrativas, repertorios y recursos***

Para la presente investigación resultaron también apropiadas las nociones de Hajer (1995; 2008) sobre los aspectos discursivos de la construcción de los problemas en la arena política. El autor plantea que el proceso mediante el cual surge la definición de un “problema de políticas” tiene el carácter de una *lucha discursiva*, en la cual las definiciones alternativas del

problema, o las interpretaciones divergentes de una situación se confrontan a través de diferentes tipos de interacciones.

Otra de las nociones que ha resultado útil es la de *narrativas* o *story lines*. Para Hajer, éstas constituyen dispositivos mediante los cuales los actores se posicionan en la lucha discursiva, y que además de aportar a la construcción del problema, ejercen un rol importante en la edificación de un orden moral y social en un ámbito determinado (Hajer, 1995). Con estos conceptos se hace referencia a matrices de interpretación que tienen el carácter de relatos, caracterizados por un considerable grado de vaguedad, de modo que diferentes participantes en un debate pueden dar distintas interpretaciones a una determinada línea narrativa en función de sus procesos personales de socialización (Hajer & Laws, 2006).

Podemos definir entonces a las narrativas como relatos que los actores sociales elaboran en torno a un tema, conformando una articulación discursiva de distintos recursos interpretativos. Pero, además, las narrativas son también las estructuras que se encuentran detrás de los relatos individuales, dándoles forma y sentido a los mismos. Así, el concepto de narrativa resulta significativo en dos niveles: uno micro que incluye los relatos que los actores construyen entorno a un tema particular, y otro macro referido a una articulación específica de repertorios de recursos simbólicos con los que se edifican esos relatos particulares. En la presente investigación las narrativas han sido consideradas en ambas perspectivas, desde un nivel micro y uno macro, como punto de partida y como punto de llegada. En esta investigación la noción de narrativas resulta medular, ésta constituye no solamente un concepto teórico sino también un dispositivo analítico.

Otra serie de conceptos fundamentales para la investigación la constituyen los *recursos* y *repertorios*, así como también las nociones que refieren a la conceptualización procesual del esquema: *apropiación*, *movilización* y *formas habituales de uso*. Este encuadre parte de suponer que los actores sociales movilizan ciertos recursos materiales y simbólicos adquiridos activamente durante su proceso de socialización, a partir de formas habituales de utilización puestas en juego activamente, de forma relacional, interpelando y siendo interpelados por otros actores, en pos de obtener resultados concretos en distintos escenarios (Noel, 2013). Estas nociones se abordan con mayor profundidad en la sección del Capítulo 2 denominada “Construcciones discursivas: Repertorios de recursos interpretativos”.

## **Estrategia metodológica**

La tradición metodológica desde donde planteamos el trabajo es comúnmente llamada “paradigma constructivista” este “se basa en el conocimiento que nos ayuda a establecer el equilibrio cultural, de comunicación y de construcción de significados simbólicos” (Mejía Pérez, 2011) y entiende a la realidad como un “producto de prácticas discursivas complicadas” (Schwandt, 1994, en: Valles, 1999) centrándose en la generación colectiva del sentido mediante el lenguaje y la interacción social en general (Valles, 1999).

El diseño metodológico empleado se valió de estrategias cualitativas. Éste partió de un diseño proyectado; sin embargo, a partir de decisiones tomadas durante el transcurso de la investigación, se fue transformando, asumiendo también características de un diseño emergente (Marshall & Rossman, 1989).

La investigación constituyó un estudio de caso (Yin, 1994) que recurrió a distintas fuentes de información: entrevistas en profundidad (Kvale, 1996); observaciones (Marradi, Archenti, & Piovani, 2007); fuentes documentales; notas y entrevistas publicadas en medios de comunicación locales, provinciales y sectoriales; y bibliografía específica sobre el caso de estudio.

Respecto de la información primaria, ésta fue obtenida a partir de entrevistas en profundidad (30); observaciones: audiencia pública (1); reuniones del CPOT (4); jornadas institucionales (1); talleres organizados por organizaciones de la sociedad civil para discutir el PPOT (2); debates sobre el PPOT (1); y seminarios sobre la política de ordenamiento territorial en Mendoza (1). Las fuentes documentales incluidas fueron: el documento preliminar del PPOT presentado a la audiencia pública en 2015; el documento final del PPOT aprobado en 2017; 23 actas del CPOT; y 10 documentos elaborados por actores sociales partícipes que sistematizan comentarios y críticas al Plan. Además se sumaron al análisis entrevistas (6) y notas de opinión sobre el PPOT (4) publicadas en los medios de comunicación locales, provinciales y sectoriales. El lector encontrará los detalles de esta información en el Anexo 2.

El trabajo se llevó a cabo en cinco etapas:

1. En un primer momento se caracterizó la emergencia y la configuración histórica del caso objeto de estudio, identificando los puntos de inflexión, mediante un análisis diacrónico. En esta etapa se elaboró el mapa de los actores involucrados en la disputa y se categorizaron según tipos y grupos.

2. Mediante técnicas de investigación cualitativa se relevaron los discursos sobre el territorio de los distintos actores sociales partícipes de la discusión.
3. Al material empírico recabado se le aplicó un análisis de repertorios interpretativos (Wetherell y Potter, 1988). De ese modo, los discursos fueron examinados en línea con una metodología sobre cuestiones controvertidas desarrollada por (Brown, 2002) que explora las estructuras argumentativas, o de discusión, para revelar las observaciones, valores y presuposiciones sobre las cuales los actores se apoyan para posicionarse respecto de cuestiones concretas.

En esa dirección, se construyó una serie de repertorios de recursos interpretativos recurrentemente movilizados en los discursos de los actores, distinguiendo entre recursos de carácter observacional, presuposicional y valorativo. Asimismo, se examinaron las líneas narrativas identificadas, distinguiendo los repertorios y los recursos que las componen.

4. Posteriormente, se analizaron las principales controversias socio-técnicas que tuvieron lugar en el proceso de discusión del PPOT, buscando determinar las tecnologías y saberes puestos en juego en dichas argumentaciones, y las narrativas; así como buscando identificar las narrativas principales que tuvieron lugar en cada controversia. En esa misma dirección, se examinó la relación que las anticipaciones territoriales movilizadas establecen con distintos saberes expertos; específicamente, con los discursos científico-técnicos de ordenamiento del territorio, de gestión del agua, y con los escenarios de cambio climático para tierras secas proyectados por expertos (Villalba & Boninsegna, 2009).
5. Finalmente, de acuerdo con aspectos económico-productivos, sociales, culturales y espaciales asociados a usos particulares del agua, se construyeron ocho tipos ideales de “proyectos territoriales”. A partir de la construcción de estos tipos, indagamos en las conexiones y afinidades discursivas entre éstos y las narrativas identificadas. Seguidamente, dimos cuenta de cuáles de esos proyectos se ponían en tensión en las distintas controversias socio-técnicas analizadas.

Bajo la supervisión de la directora y el co-director, todo el proceso fue objeto de una evaluación basada en la consideración de tres grupos de “criterios de calidad”: criterios (i) de confiabilidad (trustworthiness) que incluye el de veracidad (validez interna y credibilidad), el de generalización (validez externa y transferibilidad) y el de consistencia (fiabilidad y dependibilidad); (ii) de autenticidad y, finalmente (iii) éticos, preservando los derechos a la

privacidad, la confidencialidad y el consentimiento de los informantes (Erlandson et. al, 1993; en: Valles, 2000).

### **Estudios sobre la temática y aportes de la tesis**

Existen unos pocos antecedentes sobre el caso de estudio realizados desde otras disciplinas, como la ciencia política, la geografía, y el derecho. Para este trabajo resultaron relevantes las aproximaciones al proceso de discusión del PPOT elaborados por Furlani (2012), Fernández (2012), Gudiño (2009, 2014, 2015), Cueto y Guardamagna (2015), Balabio y Reyes (2016), y Guardamagna (2016). Si bien estas aproximaciones no se sustentan en una perspectiva sociológica, brindaron una aproximación contextual al caso de estudio.

La presente tesis constituye un estudio de caso donde se opera un análisis narrativo en el marco de la elaboración de una política pública. Nuestro análisis se inspira en estudios de caso que parten de diversas perspectivas. Una gran parte de estos estudios se sustenta en los enfoques de Emery Roe (1994), Frank Fischer (2003), y Maarten Hajer (Hajer, 1995; Hajer y Laws, 2006). Asimismo, en la última década y a partir de los trabajos de McBeth, Shanahan y Jones, se derivó del enfoque narrativo un campo de estudios específico denominado “Enfoque narrativo de las políticas públicas”, o NPF –por sus siglas en inglés (Shanahan, McBeth, & Hathaway, 2011).

La investigación busca develar la conflictividad socioterritorial que subyació a la discusión de la política territorial de la Provincia, y para ello tomamos como caso de estudio al proceso de discusión del PPOT. Existen algunos antecedentes de estudios sobre conflictos dados en torno a normativas y planes de ordenamiento territorial en el país. Entre ellos se destacan los trabajos de Jara (2014), Langbehn (2015) y Schmidt (2017). Estos trabajos, que también parten del análisis de las discursividades de los actores sociales, se enmarcan en un campo bastante prolífico, en el cual se caracterizan los procesos contenciosos donde se plantean demandas en torno a la apropiación social de bienes de la naturaleza como conflictos ambientales.

En la literatura, este tipo de conflictividades han sido abordadas recurrentemente desde la óptica de los movimientos sociales, en las cuales las teorías de la movilización de recursos (Tarrow; McAdam, McCarthy y Zald) y de la construcción de identidad (Melucci, Cefaï, Schuster) han ocupado un rol central como factor explicativo. Aquí no abordaremos específicamente la movilización de recursos en cuanto a las estrategias de acción colectiva,

pero nuestro enfoque teórico metodológico se encuentra emparentado con esta perspectiva teórica.

Por otra parte, también son numerosas las producciones en las que el factor explicativo determinante de este tipo de conflictividades ha sido colocado en la creciente apropiación privada de los recursos naturales, con argumentaciones que suelen ser herederas de la teoría de acumulación por desposesión de David Harvey. En esta perspectiva podemos ubicar a los trabajos de Giarraca (2005, 2006) y los de Galafassi (2009, 2013a, 2013b) sobre el renovado perfil extractivo de recursos naturales en los espacios rurales patagónicos, la minería de oro y plata, y los conflictos socio-ambientales en torno a la minería metalífera. Los estudios de Svampa (2008) y de Antonelli (2009) también pertenecen a este último enfoque. Estos últimos hacen uso, además, del concepto de *narrativas*, noción que también resulta central en nuestro trabajo.

Otros antecedentes en el análisis de este tipo de conflictos son los que parten de abordajes emparentados con la teoría del actor-red, en los cuales se examinan controversias socio-técnicas suscitadas en el marco de dichos conflictos (Melé, 2003; Melé 2016; Merlinsky, 2013; Merlinsky y Tobias, 2016; Sannazzaro, 2011; Reboratti, 2020). La presente investigación también se inscribe en esta última perspectiva, enfocando las controversias socio-técnicas y a la utilización de los conocimientos y saberes expertos. Asimismo, la tesis se vale de otra noción cardinal de la teoría del actor-red: la de *actante* (Latour, 2008). En esa dirección, tratamos al agua como un actante que, como tal, construye realidad, es decir, produce relaciones y significaciones que resultan performativas dentro de la red.

En Mendoza los estudios sobre la conflictividad territorial han involucrado mayoritariamente al agua como aspecto central de la disputa (Montaña, 2008; Martín y Larsimont, 2016; Rojas y Wagner, 2017; Larsimont, 2018). Entre estos estudios, en los últimos años se destacan varias aproximaciones al conflicto dado en torno a la megaminería (Wagner, 2010; Wagner, 2014; Wagner, 2019; Martín y Wagner 2013). Este trabajo aporta una mirada sociológica sobre estos conflictos que hasta ahora han sido abordados desde la geografía crítica. En línea con estos antecedentes, aquí prestamos especial atención al lugar que ostenta el agua en la disputa que constituye el caso de estudio.

Otra faceta novedosa de la investigación está dada por la manera de conectar discursos con territorialidades en el marco del conflicto estudiado. La investigación plantea que el la conflictividad territorial que subyace al proceso contencioso que constituye el caso de estudio, puede aprehenderse al enfocarnos en la forma en que los actores involucrados movilizan

argumentos en la discusión que ha supuesto el PPOT. Sin embargo, como veremos, la relación entre discursos y territorialidades aquí no es entendida de manera lineal. De este modo, para poder abordarla se construyó la estrategia metodológica basada en el esquema de repertorios de recursos interpretativos descripta en el apartado anterior.

En suma, el trabajo se inscribe en la tradición que configuran los antecedentes arriba expuestos, aunque desde un enfoque novedoso, que supuso aproximarse al conflicto territorial a partir del análisis de los discursos de los actores involucrados en la discusión de un instrumento de ordenamiento del territorio con carácter de política de Estado.

### **Estructura de la tesis**

La presente tesis doctoral está estructurada a partir de seis secciones principales: esta introducción; cuatro capítulos; y un apartado de conclusiones.

La **introducción** de la tesis está a su vez subdividida en cuatro partes: La primera parte de la introducción estuvo destinada a explicitar el objeto de la investigación, la construcción específica del problema teórico, los objetivos generales y específicos, y las hipótesis. En segundo lugar, se presentaron las perspectivas teóricas que encuadran la investigación. En la tercera parte se exhibió la estrategia metodológica. Luego se presentaron sucintamente los antecedentes y, finalmente, esta última parte de la introducción se ocupa a exponer la estructura del documento.

El **Capítulo 1** presenta el caso de estudio y sus particularidades específicas. Este capítulo está dividido en cinco partes: en la primera presentamos las características territoriales de Mendoza. Luego, en la segunda parte, analizamos aspectos relativos a la distribución, apropiación, administración, gestión y uso del agua en la Provincia. Seguidamente, en la tercera parte, desarrollamos la perspectiva teórica específica sobre el territorio en relación con el agua, presentándola como un actante que ejerce influencias claves en la configuración territorial. La cuarta parte del capítulo despliega la perspectiva teórica que posiciona al debate por el PPOT como relevante para el abordaje de la conflictividad territorial. Allí se desarrollan los alcances y limitaciones que presenta el enfoque adoptado y, además, se destaca el valor heurístico del proceso de ordenamiento territorial mendocino para el análisis del conflicto. Entre otros aspectos, desplegamos la idea de que la discusión de una herramienta de planificación y ordenamiento del territorio presenta la especial característica de enfrentar en discusión proyectos políticos que expresan diversas territorialidades, que involucran distintos

intereses económicos y, por supuesto, distintos usos y formas de concebir el uso apropiado del agua. Finalmente, la quinta parte, aborda el debate del ordenamiento territorial, sus antecedentes, y los eventos y actores claves en su configuración. En ese marco, reseñamos y describimos el proceso histórico de ordenamiento territorial mendocino, el cual se extiende desde hace más de veinte años.

El **Capítulo 2** presenta a los actores sociales y sus repertorios discursivos. Su primera parte se ocupa de los actores sociales. En primer lugar, expone sucintamente la concepción teórica y epistemológica que encuadra el abordaje de dichos actores sociales. Luego detalla los criterios con los que fue definida la unidad de análisis y el recorte muestral que se operó para aplicar los instrumentos de recolección de información primaria. Finalmente presenta los actores sociales de acuerdo a los tipos definidos. A continuación, la segunda parte del capítulo se ocupa de presentar los resultados del análisis discursivo de los actores involucrados. Esta sección parte de un esquema teórico metodológico según el cual los actores sociales edifican sus discursos movilizando distintos recursos interpretativos que se encuentran a su alcance. En esta dirección, esta segunda sección presenta ocho repertorios de recursos interpretativos identificados, a los cuales los actores sociales apelan a la hora de elaborar sus discursos. A fines de exponer estos repertorios, se avanza en presentar los recursos que los componen de acuerdo a si se tratan de observaciones diagnósticas sobre el territorio, presuposiciones sobre futuros estados del mundo posibles, o valoraciones.

El **Capítulo 3** desarrolla las narrativas y argumentos desplegados por los actores sociales, y analiza las controversias socio-técnicas suscitadas en el proceso de elaboración del PPOT, prestando atención a la utilización de las informaciones y al manejo de las incertidumbres. Su primera sección expone las coaliciones discursivas identificadas a partir del análisis operado sobre el material textual. A esas coaliciones las denominamos narrativas. Éstas fueron analizadas en relación con los repertorios de recursos interpretativos presentados en el Capítulo 2. En su exposición, se presta especial atención a cuáles son los recursos interpretativos que articulan en la configuración de los argumentos. En la segunda sección del capítulo, “Controversias socio-científicas/técnicas”, se reseñan las controversias identificadas en el proceso de discusión del PPOT. Estas controversias son exploradas especialmente en lo que respecta al uso de la información y de la incertidumbre, poniendo en consideración asimismo las valoraciones que realizan los actores sociales sobre las distintas informaciones, saberes y conocimientos.

El **Capítulo 4** efectúa las conexiones entre las construcciones discursivas sobre el territorio analizadas previamente y las distintas territorialidades que se enfrentan en la disputa. Las narrativas reseñadas en el Capítulo 3 constituyen articulaciones particulares de los repertorios de recursos discursivos (observaciones, presuposiciones, y valoraciones descriptos en el Capítulo 2). Éstas implican construcciones que problematizan aspectos conexos al PPOT, posicionamientos específicos de acuerdo con estas problematizaciones, y en ocasiones también enunciados propositivos. Asimismo, los aspectos controvertidos identificados implican que algunas de esas narrativas se contraponen, dando cuenta de pugnas entre distintas territorialidades. Estas territorialidades implican configuraciones socio-territoriales específicas definidas por particulares combinaciones de emplazamientos de asentamientos humanos, de ciertas actividades económicas, de usos del suelo y, subyacente a lo anterior, de los usos del agua asociados. De acuerdo con esto, distintos *proyectos territoriales* subyacen a la pugna entre las territorialidades que disputan en el proceso de territorialización/reterritorialización (Raffestin, 1996) en cuestión. En esa dirección se construyeron ocho tipos ideales definidos de acuerdo a articulaciones particulares de actividades económicas y usos del agua asociados. Esos ocho proyectos territoriales tipificados son: (1) agro-negocio vitivinícola; (2) turismo y actividades terciarias asociadas; (3) agricultura tradicional y agroindustria asociada; (4) desarrollos inmobiliarios; (5) agricultura familiar; (6) ganadería caprina extensiva; (7) extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados; y (8) minería de gran escala. En la segunda parte del capítulo exploramos las relaciones entre las narrativas reseñadas en la primera parte del capítulo 3 y los distintos proyectos territoriales tipificados. Finalmente, en la última parte del capítulo, prestando atención a las narrativas que son movilizadas, exploramos cuáles de los proyectos tipificados se ponen en tensión en las distintas controversias socio-técnicas reseñadas en la segunda parte del Capítulo 3.

Por último, en las **conclusiones** resumimos lo expuesto en el trabajo en relación con los objetivos y las hipótesis planteadas. Asimismo, en esta última sección presentamos la discusión de los resultados principales de la investigación, y mencionamos algunas nuevas preguntas de investigación que se derivan de estos resultados.

# **Capítulo 1: Presentación del caso de estudio**

## **Introducción**

El presente capítulo presenta el caso de estudio y sus particularidades específicas. Este capítulo está dividido en cinco partes. En la primera exponemos las características territoriales de Mendoza, destacando las características geomorfológicas de la Provincia, y avanzando luego en la exposición de su configuración territorial, de acuerdo con los aprovechamientos del agua. En la segunda parte del capítulo, consideramos aspectos relacionados con la distribución, apropiación, administración, gestión y uso del agua en la Provincia. En ese marco, presentamos la institucionalidad que rige las cuestiones hídricas. Seguidamente, en la tercera parte de este primer capítulo, abordamos la perspectiva teórica específica sobre el territorio en relación con el agua, entendida ésta como un actante en la configuración territorial. La cuarta parte del capítulo despliega la perspectiva teórica que posiciona al debate por el PPOT como relevante para el abordaje de la conflictividad territorial. En esta parte del capítulo se desarrollan los alcances y limitaciones que presenta el enfoque adoptado y, además, se destaca el valor heurístico del proceso de ordenamiento territorial mendocino para el análisis del conflicto social. Entre otros aspectos, desplegamos la idea que la discusión de una herramienta de planificación y ordenamiento del territorio presenta la especial característica de enfrentar en discusión proyectos políticos que expresan diversas territorialidades, que involucran distintos intereses económicos y, por supuesto, distintos usos y formas de concebir el uso apropiado del agua. Finalmente, en la última parte del capítulo, reseñamos y describimos el proceso histórico de ordenamiento territorial mendocino: destacamos los hitos claves del proceso de ordenamiento territorial y la importancia que adquiere la elucidación de los hitos reseñados en la estrategia metodológica de la investigación.

## **1. Caracterización territorial de la Provincia de Mendoza**

Ubicada en el centro-oeste del país, la provincia de Mendoza es uno de los 24 Estados autogobernados del territorio nacional. Sus 148.827 kilómetros cuadrados representan el 5,4% del territorio nacional, siendo la séptima provincia más extensa, después de Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Córdoba y Salta. Mendoza se subdivide en 18 jurisdicciones territoriales de segundo orden denominadas *departamentos*, los cuales coinciden con las divisiones político administrativas provinciales denominadas *municipios*. Capital y sus cuatro

departamentos colindantes, más los departamentos de Luján de Cuyo y de Maipú, albergan al Área Metropolitana de la Provincia, cuya denominación censal es *Gran Mendoza*.

Según el Censo Nacional de Población Viviendas y Hogares de 2010, Mendoza se posiciona como la cuarta provincia más poblada de Argentina, después de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Las proyecciones poblacionales realizadas por INDEC a partir de los datos del censo, estiman una población de 2.010.363 habitantes para el año 2021 (INDEC, 2010).

La población mendocina habita mayoritariamente (95%) en oasis constituidos a partir del riego artificial, lo que habla de una fuerte concentración poblacional, ya que estas zonas representan menos del 5% del territorio provincial<sup>3</sup>. En esa dirección, en el 2010, el Gran Mendoza representaba el 54% del total de la población de la provincia (Ibídem).

### ***Características geomorfológicas***

La configuración socio-espacial de Mendoza está muy condicionada por su relieve y su hidrografía, aunque ha sido el manejo intencionado del recurso hídrico<sup>4</sup> el elemento fundamental de ordenación del territorio, haciendo de dicha configuración – como se verá más adelante- un resultado contingente antes que necesario.

El relieve de la Provincia presenta montañas hacia el oeste, integrando tres estructuras diferenciadas: la Cordillera de los Andes, la pre cordillera y el bloque de San Rafael. Hacia el este se emplazan mesetas y planicies, y hacia el sur sierras y volcanes. Las planicies y depresiones son denominadas Travesías Cuyanas; éstas se extienden desde el piedemonte cordillerano hasta el Río Desaguadero, se caracterizan por su aridez, y presentan zonas de médanos y vegetación xerófila. Por estas Travesías discurren los ríos que descienden de las

---

<sup>3</sup> Entre 2,5% y 4,8% según el criterio que se utilice para su cálculo. Las estimaciones presentes en las fuentes consultadas presentan diferencias en cuanto a la proporción del territorio que representan los oasis en la provincia. En promedio infieren que el porcentaje de ocupación ronda el 3% si solo se considera la distribución superficial del recurso hídrico, porcentaje que asciende a 4,8% si se consideran las tierras irrigadas a partir de la extracción subterránea del recurso (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014; Torres, Abraham, Torres, & Montaña, 2003; Torres & Zambrano, 2000).

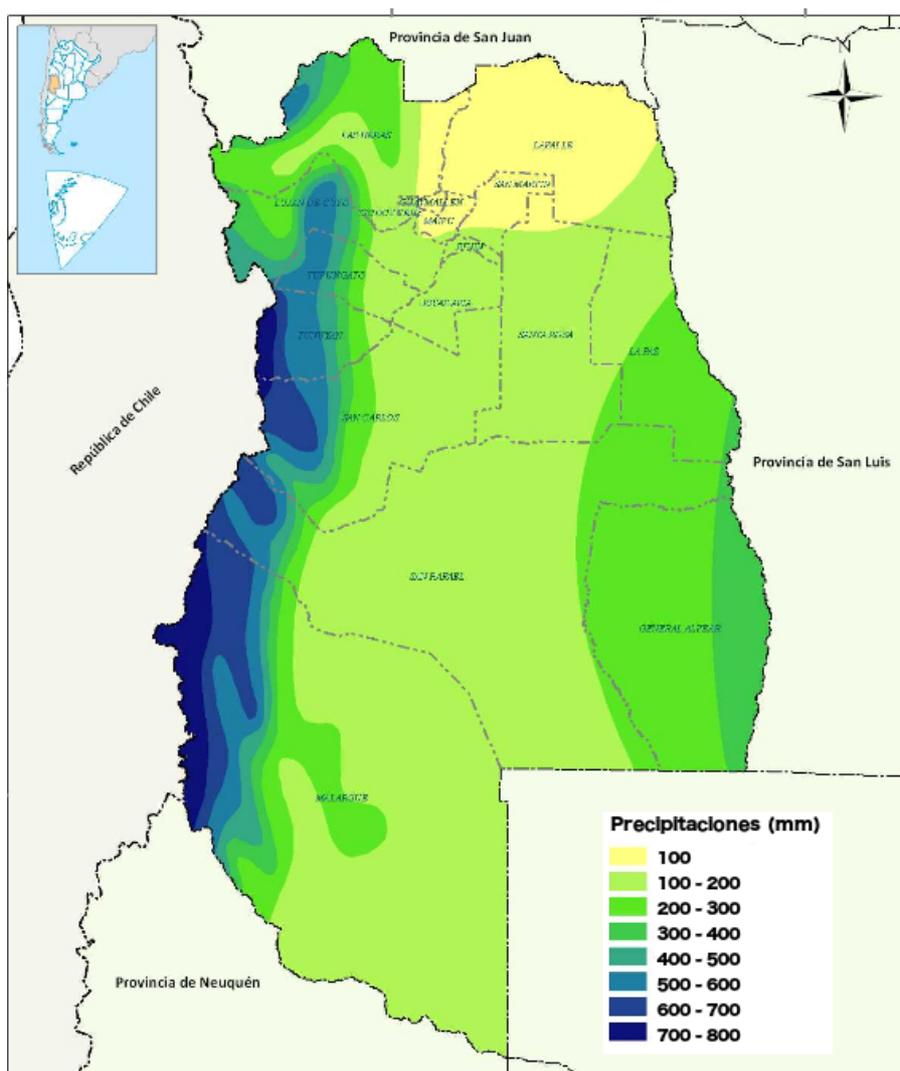
<sup>4</sup> Resulta pertinente realizar una diferenciación entre los términos ‘agua’ y ‘recurso hídrico’. Recurso hídrico refiere al uso no consuntivo del agua (cuando el agua usada no es devuelta al medio donde se ha captado o no se la devuelve de la misma manera que se la ha extraído), mientras que ‘agua’ alude al líquido en sí mismo, sin importar el uso que de él se realice. Por otra parte, algunos los actores sociales considerados en este trabajo conceptualizan al agua como un ‘bien común’, confiriéndole un sentido según el cual, intencionadamente, se pone de relieve el distanciamiento respecto de la concepción del líquido como ‘recurso’, más allá del uso que a este se le confiera. Dicha aclaración terminológica es vital en el presente trabajo, ya que funciona a modo de elemento discursivo de diferenciación, condensando sobre sí, consistentemente, toda una unidad discursiva que expresa una forma específica de entender el territorio, con las consecuentes prescripciones que de ella se derivan. Por esto mismo, cabe señalar que si bien la utilización del término ‘recurso hídrico’ se corresponde con una forma hegemónica de concebir al fluido –la cual plantea, según la hidrología, la distinción antes referida, derivada del tipo de uso- constituye un concepto controvertido para algunos actores sociales.

montañas, que tiempo atrás atravesaban la provincia latitudinalmente, y que actualmente, por el intenso aprovechamiento para riego y la generación de energía hidroeléctrica, aparecen como cauces secos (Abraham, 2000). En el sur de la provincia el paisaje presenta una transición hacia las características típicas de la Patagonia; es la región fitogeográfica denominada Payunia. Allí se emplazan volcanes, con zonas de drenaje prácticamente nulo, cuencas cerradas y depresiones salitrosas (Ibídem).

Todos los ríos que discurren por la Provincia nacen en las montañas, interrumpiendo luego su circulación al llegar al llano debido al uso intenso que se hace de ellos en los oasis, con la excepción del Río Grande y el Río Barrancas que conforman luego el Río Colorado. Los ríos mendocinos tienen un régimen nival; es decir, son alimentados por el deshielo de primavera, y pasado el verano prácticamente no llevan agua. Antes de ingresar en el llano, en la zona piedemontana, se emplazan grandes abanicos aluvionales donde se han establecido los grandes conglomerados urbanos y las zonas de cultivos irrigados. Es allí donde se concentra la mayor parte de la población mendocina (Torres, Abraham, Torres, & Montaña, 2003).

Lluvias que rondan los 250 milímetros al año no son suficientes para desarrollar explotaciones agrícolas, y tornan al manejo sistematizado del recurso hídrico en una práctica indispensable para la actividad. De este modo, con un clima categorizado como árido y semiárido, el recurso hídrico es entendido como el elemento principal de ordenación territorial (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014). Ver *Figura 1. Precipitaciones en Mendoza. Promedio anual.*

**Figura 1. Precipitaciones en Mendoza. Promedio anual**

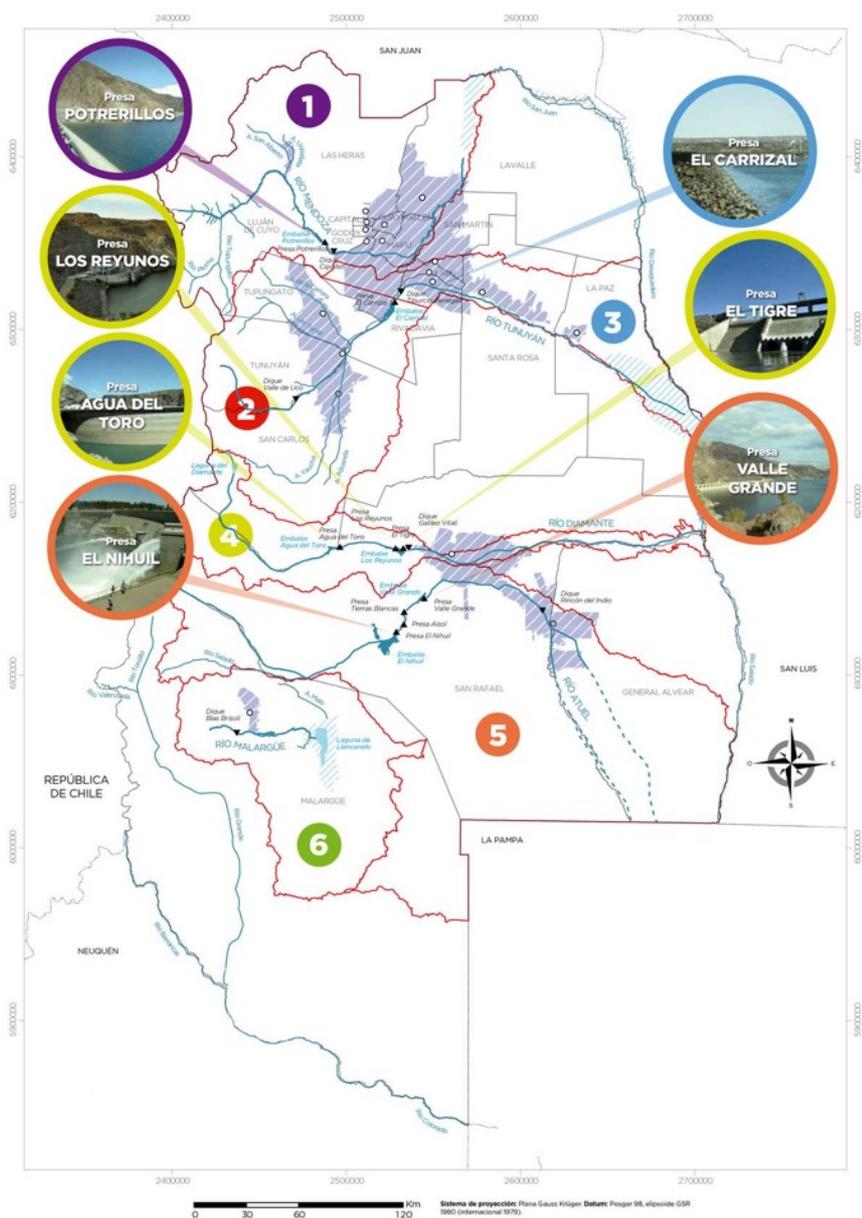


Fuente: Sistema de Información Territorial y Ambiental

Los aspectos geomorfológicos suponen condiciones sobre las que se han construido los territorios hidrosociales<sup>5</sup> de Mendoza. La Provincia cuenta con seis ríos principales de los cuales cinco están regulados en pos de su utilización como recurso para las actividades productivas: El río Mendoza, el Tunuyán, el río Diamante, el río Atuel y el Malargüe (ver *Figura 2. Principales obras hidráulicas de Mendoza*). El río Grande, todavía se mantiene sin infraestructuras, aunque actualmente se encuentra en marcha el proyecto hidroeléctrico Portezuelo del Viento que regulará sus aguas.

<sup>5</sup> La conceptualización de este término se ampliará en el apartado “Importancia del agua en la configuración de relaciones de poder” del presente capítulo.

**Figura 2. Principales obras hidráulicas de Mendoza**



Fuente: Departamento General de Irrigación (2016)

Las cuencas de cada uno de los ríos se componen de dos tipos de subcuencas: las emplazadas en las zonas altas y montañosas que son generadoras de caudales, y aquellas donde se emplazan las áreas irrigadas (Torres & Zambrano, 2000). De acuerdo a su aprovechamiento, las cuencas más importantes de la provincia son: la cuenca Norte o de los ríos Mendoza y Tunuyán inferior (aguas abajo del dique Carrizal); la cuenca Centro, del río Tunuyán Superior o del valle de Uco; la cuenca Sur o de los ríos Diamante y Atuel; y la cuenca de los ríos Atuel-Salado-Malargüe (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014).

### ***Oasis y desierto***

Mendoza presenta tres zonas claramente diferenciadas que son características de las provincias ubicadas al oeste del país, desde su franja central hasta el extremo norte (Torres, Abraham, Torres, & Montaña, 2003). En una primera franja, hacia el oeste, se ubican los espacios cordilleranos que históricamente han sido valorados como espacios de comunicación, por las actividades extractivas que allí se emplazan, y por su oferta turística (Montaña E. , 2008). En esta región se localizan las nacientes de los ríos y las subcuencas generadoras de caudales.

Colindantemente con esta primera franja, hacia el este, se emplazan los oasis de riego, en las zonas de intersección entre piedemontes y llanuras. Allí se desarrollan la mayor cantidad de actividades productivas y se asientan los centros urbanos. Las actividades productivas que se desarrollan en estas zonas están absolutamente condicionadas por la oferta hídrica y de suelo. El aprovechamiento del recurso hídrico que habilita la planicie, en conjunto con las prácticas de riego artificial, permite el desarrollo de una agricultura intensiva, frecuentemente conectada con el eslabón económico agroindustrial (Montaña E. , 2008).

Por último, más hacia el este, encontramos una tercera franja conformada por espacios no irrigados donde sus escasos pobladores, en pos de su subsistencia, realizan explotaciones extensivas de ganado menor, fundamentalmente caprino. Los recursos naturales de estos territorios están degradados y sus poblaciones viven en el límite de sus posibilidades de reproducción.

De este modo, en Mendoza contrastan fuertemente estos dos territorios: el de los oasis agrícolas y sus núcleos urbanos, donde se destacan el verde de sus plantaciones y sus arboledas urbanas; y -por otro lado- el “desierto”, un espacio subordinado, que desde el oasis es percibido como vacío y despoblado, y está atravesado por la pobreza y la desertificación (Montaña E. , 2008).

### **Desigualdades territoriales entre las zonas irrigadas y las no irrigadas**

Contrastando fuertemente con los oasis, las zonas no irrigadas constituyen la vasta mayoría -en superficie- de las tierras de Mendoza, pero -fuera del foco de las actividades e intereses centrales de la sociedad mendocina- constituyen verdaderos "espacios invisibles" que se integran al modelo desde su subordinación (Montaña, Torres, Abraham, Torres, & Pastor,

2005).

En las zonas no irrigadas (de planicies y de montaña) pueden distinguirse tres áreas: las naturales; las destinadas a actividades extractivas; y áreas rurales de baja ocupación humana.

Las áreas naturales son aquellas partes del territorio que permanecen en estado natural o seminatural, comprendiendo fundamentalmente gran parte de montaña, donde se localizan las subcuencas generadoras de caudales.

En las áreas destinadas a actividades extractivas se destacan la explotación hidrocarburífera localizada en la de La Ventana, en el centro-oeste provincial, y las explotaciones emplazadas en el Departamento de Malargüe. También se emplazan aquí explotaciones de minas y canteras, y de producción de energía eléctrica mediante represas hidroeléctricas. La ocupación humana aquí es de enclave y en muchos casos temporaria.

Finalmente, se encuentran las áreas rurales no irrigadas donde se localizan comunidades humanas en pequeños poblados o como población dispersa, organizada principalmente bajo unidades familiares de subsistencia llamados “puestos”. Esta modalidad se extiende sobre la mayor parte del territorio mendocino, llamado erróneamente<sup>6</sup> “el seco”. Es en estas áreas donde se encuentran la mayoría de las comunidades originarias de la provincia, especialmente en el noreste (Guanacache, departamento Lavalle) y sur (departamento Malargüe) de la Provincia. La principal actividad económica en estas áreas es la cría extensiva de ganado caprino y bovino (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014).

### ***Configuración de la desigualdad territorial en la cuenca del Río Mendoza***

Las zonas no irrigadas, ajenas a la dinámica de la producción agrícola del oasis, constituyen la evidencia de un proceso de pérdidas en el control de sus recursos, en un movimiento limitante de las posibilidades de desarrollo territorial, promovido el modelo de desarrollo en el que se inscriben los actores que se ubican en los espacios irrigados (Montaña, Torres, Abraham, Torres, & Pastor, 2005).

Esas desigualdades territoriales se fueron produciendo desde la conquista, acentuándose por la constitución del Estado-Nación y su política de blanqueamiento e invisibilización de los

---

<sup>6</sup> La utilización de este término es incorrecta desde el punto de vista agronómico, puesto que en Mendoza no es posible desarrollar cultivos basados solamente en las escasas precipitaciones presentes (Montaña, Torres, Abraham, Torres, & Pastor, 2005).

sujetos indígenas (Saldi, 2016), conformando una contraposición geográfica que suele entenderse en los términos de oasis vs. desierto.

La configuración de estas territorialidades es resultado de un proceso de territorialización del espacio que data de antes de la llegada de los españoles, cuando las poblaciones originarias huarpes se ubicaron algunas en la zona donde hoy se emplaza el Área Metropolitana de Mendoza, y otras en el noroeste de la provincia, hacia el final de la cuenca del Río Mendoza, en el área correspondiente a las Lagunas de Guanacache, un complejo palustre que en ese entonces se alimentaba del agua del Río Mendoza y del Río San Juan.

**Figura 3. Cuenca hidrográfica del río Mendoza**



Fuente: Departamento General de Irrigación, IADIZA - CONICET

Los recursos hídricos que proveía el Río Mendoza alcanzaban para cubrir sin inconvenientes las demandas de las dos poblaciones. Quienes se ubicaban fuera de lo que hoy es el oasis irrigado, se abastecían del agua de los bañados y las lagunas de Guanacache (ver *Figura 3. Cuenca hidrográfica del río Mendoza*). Estos pobladores se dedicaban a la caza, a la pesca y a la recolección. Así mismo, cuando en primavera y verano -de acuerdo al ciclo hidrológico de la cuenca- los ríos hacían que las lagunas se desbordaran para luego retroceder, propiciaban las condiciones para que desarrollaran prácticas agrícolas. Ahora bien, como señalan Escolar y Saldi (2013), la agricultura de Guanacache no estaba librada a los vaivenes de la naturaleza, sino que existían diversas prácticas de riego que, si bien sólo se encuentran documentadas a partir del siglo XIX, se puede suponer -por medio de fuentes orales y de los propios vestigios que actualmente quedan en el terreno- que probablemente tengan antecedentes más antiguos. Estas prácticas agrícolas constituían *un híbrido natural-social* (Latour, 2007; citado por

Escolar y Saldi 2013), es decir, una interrelación donde la naturaleza cobraba un rol protagónico al mismo tiempo que era aprovechada por adaptaciones humanas “suaves”.

A partir de la conquista, el Oasis del Río Mendoza experimentó un marcado crecimiento lo cual implicó una disminución paulatina de los caudales que llegaban a la parte baja de la cuenca. Ya entrado el siglo XIX, el crecimiento del núcleo urbano y de la superficie agrícola ubicados aguas arriba, disminuyó los caudales que llegaban a Guanacache, limitando severamente las posibilidades de reproducción material en el modo en el que lo hacían sus pobladores. Fue así que éstos fueron abandonando las prácticas agrícolas y pesqueras, para volcarse a la ganadería menor de forma extensiva (Montaña E. , 2008).

Estas nuevas condiciones ambientales profundizaron la aridez y los procesos de desertificación de la zona y se retroalimentaron con las explotaciones extractivas que aumentaron su intensidad al calor del crecimiento del oasis, del núcleo urbano y de la expansión de las vías férreas. En este sentido, la tala de algarrobos, destinada a suplir las demandas crecientes de carbón y madera que requerían los procesos mencionados, junto a la apropiación del recurso hídrico, agudizaron el proceso de deterioro social, ambiental y económico de la zona baja de la cuenca, en pos del desarrollo del oasis.

Esta profundización de los procesos de desertificación –asociados esencialmente a la disminución de los caudales y a los procesos extractivos-, sumada a la influencia de un ciclo de escasas precipitaciones níveas en cordillera entre 1905 y 1915, acabaron por secar casi definitivamente el humedal de Guanacache hacia mediados del siglo XX (Montaña E. , 2008).

Luego, esta territorialización desigual se consolidó definitivamente con la regulación del Río Mendoza mediante la Presa Potrerillos –un Complejo de Aprovechamiento Múltiple, ubicado en la cabecera de la subcuenca de uso consuntivo-. Esta obra terminó de sellar el reparto dispar del recurso hídrico entre los territorios en cuestión, suprimiendo incluso la garantía sobre los caudales ecológicos mínimos requeridos por las Lagunas de Guanacache, y privando, simultáneamente, a sus pobladores de cualquier posibilidad de aprovechamiento hídrico sistemático (*ver Figura 4. Puesto en área de los bañados de Guanacache, Lavalle*).

**Figura 4. Puesto en área de los bañados de Guanacache, Lavalle**



Fuente: fotografía propia

El dique Potrerillos (inaugurado en el año 2001) habilita el aprovechamiento sostenido del recurso hídrico en el Oasis Norte durante todo el año, al permitir compensar los picos de déficit que se presentaban en primavera y fines del verano. Si bien la distribución que permite la obra habilita un manejo más eficiente del recurso, el aprovechamiento que se hace del mismo agudiza la desigualdad entre beneficiarios y perdedores. Sin embargo, como señala Montaña (2008), llama poderosamente la atención que entre los damnificados que identifica la línea de base del proyecto no figuren los pobladores asentados al final de la cuenca. Esto representa una clara evidencia de la invisibilización que opera sobre estos actores sociales, quienes ya habían sido desposeídos del recurso hídrico en la configuración de la legislación hídrica de fines del s. XIX.

Esta dinámica de la exclusión territorial y de marginación de actores, que se ejerce desde las zonas irrigadas hacia el final de la cuenca, delimita también el imaginario y las discursividades dominantes que aloja el modelo productivo provincial hegemónico (Escolar, Martín, Rojas, Saldi, & Wagner, 2012). Como señala Soto (2017), en el plano simbólico, el imaginario dominante identifica al oasis con “la civilización” y “lo moderno”, en contraposición al “desierto”, asumido como lo “bárbaro” y lo “pobre”. Del mismo modo, en que la cultura del desierto es menospreciada e invisibilizada por la identidad que legitima el poder del oasis, la manera oficial de valorar al recurso hídrico, no solo minimiza gran parte de sus valores ecológicos, sino que desconoce los valores que le otorgan sus pobladores. En la discursividad dominante resultaría un sinsentido el quitar caudales al oasis para otorgarlos a quienes la ley no otorga derechos y que además “no hacen nada productivo con ellos” (Montaña E. , 2008).

La configuración territorial de la provincia puede pensarse a partir de una lógica de hegemonización de espacios, recursos, actores y discursos, de acuerdo a modelos de desarrollo que a la vez que otorgan predominio a unos se sirven de los otros, relegándolos a su marginalidad (Torres, Abraham, Torres, & Montaña, 2003).

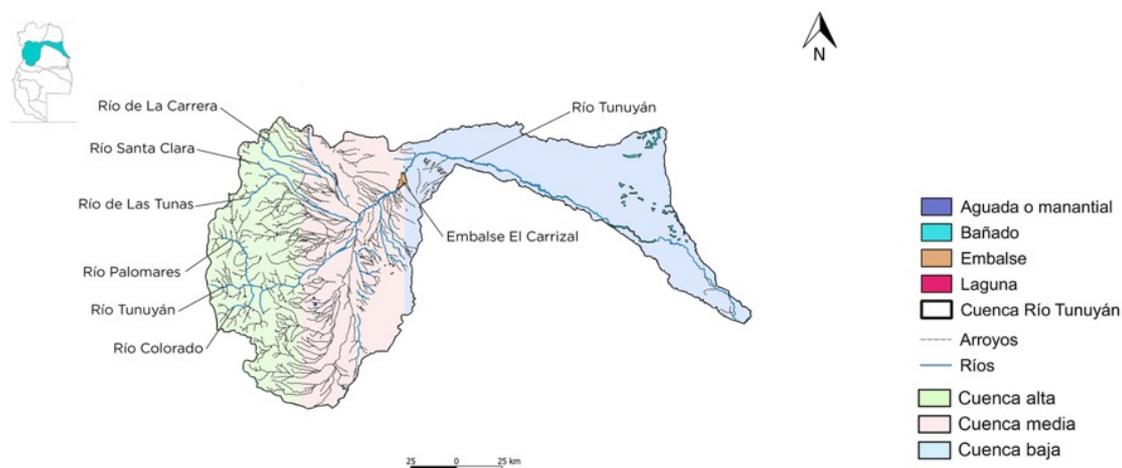
### **Desigualdades territoriales al interior de las zonas irrigadas**

Esta configuración territorial desigual que hemos expuesto genealógicamente en el apartado anterior para los territorios de la Cuenca Norte se repite también en los territorios establecidos en rededor de las cuencas hidrográficas del Río Tunuyán –Superior e Inferior-, de los Ríos Diamante y Atuel, y del Río Malargüe. Aunque los procesos históricos de configuración de estos territorios difieren respecto de lo expuesto para el caso de la cuenca del río Mendoza, las desigualdades entre los territorios emplazados en las partes altas y bajas de las cuencas se repiten de acuerdo a la configuración oasis vs zonas no irrigadas y, además -como veremos en el presente apartado- también se presenta al interior de las zonas irrigadas.

### ***Configuración de la desigualdad territorial en la cuenca del Río Tunuyán***

Los territorios configurados en la zona correspondiente a la cuenca del ro Tunuyán también presentan particularidades diferenciales. El Río Tunuyán está dividido en dos partes bien diferenciadas: aguas arriba del embalse El Carrizal, el Tunuyán Superior irriga el Oasis del Valle de Uco, al suroeste de la Ciudad de Mendoza (departamentos de Tupungato, Tunuyán y San Carlos). Aguas abajo de El Carrizal, el río es denominado Tunuyán Inferior, y sus aguas irrigan la parte austral del Oasis Norte (ver *Figura 5. Cuenca hidrográfica del río Tunuyán*).

**Figura 5. Cuenca hidrográfica del río Tunuyán**



Fuente: Departamento General de Irrigación, IADIZA - CONICET.

La zona productiva del Oasis Valle de Uco se encuentra emplazada en la parte media de la cuenca del Río Tunuyán, donde el “valle” es ancho y recibe el aporte de varios arroyos caudalosos que provienen del Cordón del Plata (Arroyo Guiñazú, Arroyo Claro, y Arroyo Salas Caroca), y aportes de aguas que descienden desde el sur (Arroyo Aguanda, Arroyo Papagayos, y Arroyo Yaucha). Esta parte de la cuenca cuenta con las obras de captación y conducción destinadas al riego superficial del Oasis del Valle de Uco.

Este oasis es el que ha presentado la mayor expansión en las últimas tres décadas, por haber recibido numerosos emprendimientos vitivinícolas capital-intensivos, exponentes del modelo productivo caracterizado como “nueva vitivinicultura”. Estas explotaciones hacen un aprovechamiento intensivo del recurso hídrico a partir de nuevas tecnologías de riego y cultivo, y en muchos casos se abastecen de las aguas subterráneas –a veces de forma exclusiva y otras veces de forma complementaria, de acuerdo a la altitud del emplazamiento productivo y de la infraestructura de riego allí disponible-.

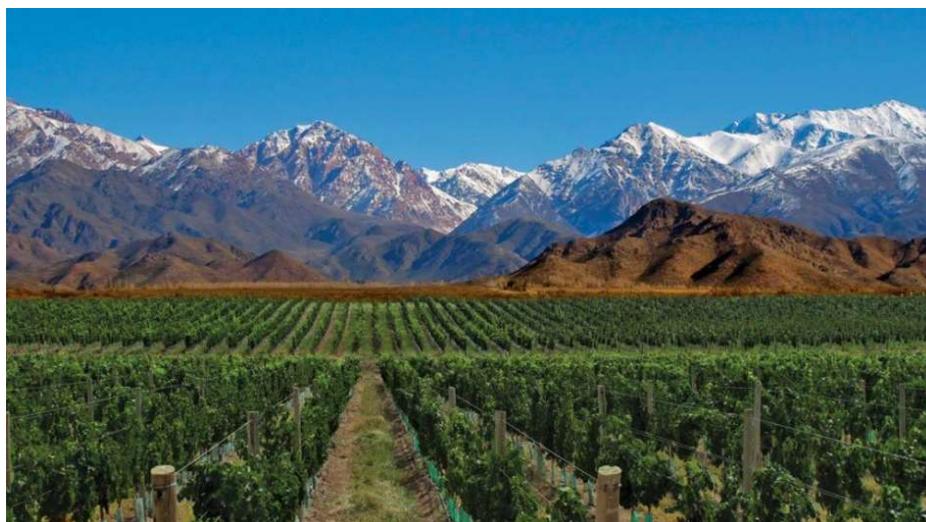
El desarrollo de este Oasis comenzó hacia 1920 con la llegada del ferrocarril, que permitió que la producción de la zona pudiera integrarse al mercado nacional. A partir de ese momento, la zona irrigada fue creciendo recibiendo la llegada de inmigrantes europeos, ampliándose aún más con la construcción del azud derivador dique de Valle de Uco en 1941 (Larsimont, 2018). En ese entonces la inscripción de este oasis en la economía provincial era secundaria; allí fundamentalmente se emplazaron explotaciones frutícolas y hortícolas, además de unas pocas agroindustrias asociadas a esas explotaciones.

Recién será hacia la década del noventa que el Oasis del Valle de Uco empezará a transformarse inscribiéndose en el nuevo régimen productivo provincial caracterizado como “nueva vitivinicultura”. Las características especiales de sus suelos y su clima, la existencia de grandes propiedades que habían permanecido fuera de la zona irrigada, las posibilidades técnicas y legales que habilitaban la explotación de los recursos hídricos subterráneos, y las políticas aperturistas y desreguladoras de la época, constituyeron los factores principales que fomentaron la expansión de la producción agrícola hacia zonas antes incultas en esta región. De este modo, este oasis se conformó en el centro de principal atracción para grandes inversores, principalmente del sector vitivinícola (Larsimont, 2018).

La forma productiva que adquirieron estos nuevos proyectos se caracterizó por la utilización intensiva del capital y la tecnología configurando el llamado “paradigma de la calidad” (ver *Figura 6. Explotación vitivinícola en el Valle de Uco*), cuyos productos –a diferencia de los

del modelo vitivinícola tradicional, destinados al mercado nacional- buscaban su inscripción en los mercados internacionales.

**Figura 6. Explotación vitivinícola en el Valle de Uco**



Fuente: Diario Los Andes, 29 de enero de 2017

Las inversiones que desembarcaban en este oasis no se limitaron exclusivamente al sector vitivinícola, sino que también incursionaron en la horticultura y la fruticultura. Paralelamente, también se inscribieron en la zona inversiones turísticas e inmobiliarias fuertemente asociadas con la actividad vitivinícola. Como señala Larsimont (2018), ahí donde la concentración de capital genera semejante “boom” de inversiones, las relaciones entre lo rural y lo urbano suelen complejizarse. Esto explica la actual “nueva ruralidad” del Valle de Uco que combina exclusivos complejos inmobiliarios rurales que incluyen establecimientos turísticos alternados con aglomeraciones de casas precarizadas y barrios populares.

Durante este periodo se configuran en la parte baja de la cuenca del Tunuyán territorios diferentes de los descriptos arriba. La cuenca baja se extiende a partir del dique Tiburcio Benegas, recibiendo las aguas del embalse El Carrizal. A partir de allí, el Río Tunuyán se utiliza para irrigar la parte Sur del Oasis Norte, comprendida por los departamentos de Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La paz. Las desigualdades en cuanto al volumen y calidad del recurso se espacializan de oeste a este, siendo los productores ubicados hacia el este los más desfavorecidos.

**Figura 7. Explotación vitivinícola tradicional en San Martín**



Fuente: fotografía propia

La parte más austral del Oasis Norte se caracteriza por emprendimientos vitícolas y vitivinícolas inscriptos en el llamado modelo vitivinícola tradicional, estas explotaciones – que cuentan con un nivel de capital mucho menor- hacen un uso extensivo del recurso, predominando el riego superficial con baja tecnificación. Sumado a esto, el abastecimiento del recurso hídrico de estas explotaciones suele verse comprometido de acuerdo a la disponibilidad hídrica. Así las cosas, se evidencia un proceso paulatino de degradación de las explotaciones vitivinícolas tradicionales, que está asociado a la disminución de las propiedades agroecológicas ligadas a la expansión de la frontera agrícola aguas arriba (ver *Figura 7. Explotación vitivinícola tradicional en San Martín*). Sucede que al mismo tiempo que la nueva vitivinicultura habilita nuevas explotaciones aguas arriba, no solo la cola de la cuenca ve su acceso al recurso comprometido, sino que afecta incluso a áreas tradicionales del Oasis Irrigado (Chambuleyron, 2002; citado por Montaña, 2008).

## **2. Distribución, apropiación, administración, gestión y uso del agua en Mendoza**

Dado que en Mendoza tanto las actividades agrícolas como las agroindustriales y las urbanas requieren del uso sistematizado de recurso, su apropiación, distribución, administración y gestión han dado lugar a complejas jerarquías de poder, ya que habilitan usos y actividades económicas constriñendo otras, así como también favorecen a ciertos actores sociales en detrimento de otros, configurando, de este modo, territorios hidrosociales particulares.

## Institucionalidad hídrica

- *Marco jurídico: Ley General de Aguas*

Mendoza fue la primera provincia argentina en legislar el uso del agua en 1884 y esa misma ley y sus principios jurídicos son los que sostienen el andamiaje de la administración actual.

La Ley General de Aguas estableció aspectos categóricos que prescribieron las formas en las que se apropia, distribuye, administra, gestiona y utiliza el agua -sobre todo de las aguas superficiales destinadas a la irrigación de cultivos-, los cuales desde la instauración del marco jurídico hasta el presente, han mediado la configuración hidrosocial de los territorios en la Provincia, priorizando la actividad agrícola por sobre otras (Marre, Chambouleyron, Bustos, & Salatino, 2002).

Son tres los principios que, con un carácter doctrinal, subyacen a la legislación hídrica. Estos ejercen un papel estructurador sobre la institucionalidad, e impregnan las discusiones actuales sobre la distribución del agua. Estos son: (i) el *principio de perpetuidad*<sup>7</sup>, que funciona como garante de la estabilidad para las prácticas agrícolas en los terrenos que cuentan con derechos de riego; (ii) el *principio de inherencia*<sup>8</sup>, que opera impidiendo jurídicamente la transferencia de los derechos de agua desde una parcela a otra, operando como una vinculación indisoluble entre agua y tierra que evidencia como en este marco jurídico están contenidos implícitamente los intereses de los propietarios rurales; y (iii) el *principio de especificidad*<sup>9</sup>, que restringe el uso de los derechos de agua otorgados para riego de parcelas agrícolas en otras actividades diferentes. De este modo, la legislación priorizó el uso de los recursos hídricos para la agricultura, consolidando así el perfil productivo de la provincia (Jofré & Duek, 2012).

También cabe destacar otras definiciones presentes en la legislación hídrica de la Provincia, que resultan claves para la administración del recurso; entre ellas: la concepción del recurso como bien público<sup>10</sup>; que los permisos y concesiones para su uso sean otorgados por ley; que

---

<sup>7</sup> Este principio es sintetizado en el artículo 127 de la Ley General de Aguas, según el cual “las concesiones de aguas hechas individual o colectivamente a los propietarios de las tierras para el riego de estas serán a perpetuidad, o mientras el concesionario quiera emplear el agua para el riego del terreno para que fue destinada; pero no podrán emplearla para el riego de otro terreno, sin una nueva concesión”.

<sup>8</sup> Este principio ya había sido establecido en la Constitución Provincial, la Ley General de Aguas lo ratifica y lo amplía. Por ejemplo, señalando su Artículo 24 que: “todo contrato sobre un terreno cultivado comprende también el derecho de agua correspondiente al mismo”. Y en su Artículo 25 que: “el derecho de agua no puede ser embargado ni enajenado, sino juntamente con el terreno para el que fue concedida” (Jofré & Duek, 2012).

<sup>9</sup> Puede señalarse, por ejemplo, como en su Artículo 15, la Ley General de Aguas prescribe que: “todo contrato de agua destinándola a otro uso que aquel para el cual se hizo la concesión, es nulo...”.

<sup>10</sup> Este aspecto, junto a otros, tales como el principio de inherencia del agua a la tierra –si bien en el momento de su instauración tuvo una función conservadora, consolidando jurídicamente su apropiación por parte de los actores sociales más poderosos-, ha operado como salvaguarda ante la mercantilización del recurso hídrico. Esto

el otorgamiento de derechos de uso esté en función de la superficie de suelo destinado a prácticas agrícolas; y el establecer que el cobro de cánones de riego esté estipulado con base en la superficie agrícola, con independencia de las cantidades consumidas o los cambios eventuales en el destino del recurso (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014).

- ***Las instituciones que administran el recurso hídrico: El DGI, las subdelegaciones de agua y las inspecciones de cauces.***

La administración del agua en la provincia de Mendoza es llevada a cabo por el Departamento General de Irrigación (DGI), las Subdelegaciones de Aguas y las Inspecciones de Cauce. Dicho Departamento -que inicialmente se denominó Departamento de Aguas, y luego adquirió su denominación actual, aunque sin cambiar sus atribuciones- data de fines del siglo XIX y ha contado siempre con gran poder, producto de detentar la administración del agua a nivel de ríos, diques y canales matrices. EL DGI entrega el agua a las organizaciones de usuarios (denominadas Inspecciones de Cauces) para su distribución a partir de los canales secundarios, terciarios, cuaternarios y de drenaje, descentralizando la gestión del recurso (Pinto, 2006).

El DGI es el organismo encargado de administrar, reglamentar y fiscalizar los recursos hídricos de la Provincia. Si bien este organismo es Estatal, ostenta autarquía y autonomía respecto del Estado provincial. Además, sus decisiones suelen caracterizarse por una independencia relativa de las oscilaciones políticas y/o económicas gubernamentales, debido a que mantiene un perfil técnico (Jofré & Duek, 2012) y los tiempos y mecanismos de renovación de autoridades que están escindidos de los del Poder Ejecutivo provincial.

La independencia que presenta este DGI está asentada sobre cinco pilares clave: (i) *su autarquía financiera*<sup>11</sup>, que le permite manejar sus propios recursos, sin dependencia alguna respecto de las partidas presupuestarias provinciales, otorgadas por la legislatura y ejecutadas por el Poder Ejecutivo; (ii) el que *sus decisiones no pueden someterse a revisión por otro órgano de la administración central*<sup>12</sup>, propiciando su independencia técnica y política.

---

es destacable especialmente en el contexto actual, el cual está signado por una tendencia mundialmente generalizada hacia la privatización y mercantilización de los recursos hídricos.

<sup>11</sup> Cada año el DGI establece su presupuesto (Artículo 196 de la Constitución provincial), especificando sus ingresos y gastos a afrontar, solo al efecto de que la Legislatura Provincial lo tenga presente en el estudio de la situación económica provincial general (Ley 1032)

<sup>12</sup> Conforme el sistema vigente, de los fallos que dicte el Honorable Consejo de Apelación, como de las resoluciones que pronuncia el Superintendente en última instancia, habrá acción procesal administrativa por ante la Suprema Corte de la Provincia (Art. 19 de la Ley 322). Por ello, en ningún supuesto las decisiones sobre aguas

Estrechamente vinculado con este principio se encuentra (iii) el *carácter de exclusividad que el organismo tiene en materia de aguas*<sup>13</sup>. Asimismo, (iv) el hecho de que *la designación y remoción de sus autoridades*<sup>14</sup> sean nombradas por el Ejecutivo y refrendadas por el Senado, lo que le otorga consenso político. En la misma dirección, la remoción de sus funcionarios sólo puede llevarse a cabo mediante un “Jury de Enjuiciamiento”, cuestión que refrenda su independencia respecto de la Administración Central. Otra condición relevante es la duración del mandato de sus funcionarios, el cual se extiende más allá del de los funcionarios que los designan. Mientras que el Superintendente y los Consejeros del DGI tienen mandatos de cinco años, el Gobernador de la Provincia se mantiene en sus funciones por cuatro años. Finalmente, (v) su independencia se ve sostenida por su potestad “*Ius edicendi*”, a partir del cual surge su facultad para dictar normas de carácter obligatorio para toda la población, desplegando su “Poder de Policía” de las aguas, cauces, riberas y zona de servidumbre (Pinto, Ley de Aguas de 1884. Comentada y Concordada, 2006).

Por otra parte, el DGI disfruta ciertas atribuciones jurisdiccionales que lo erigen como tribunal de agua en la resolución de conflictos entre los usuarios del recurso.

Además de todo lo anterior, referido al recurso superficial, el DGI tiene la responsabilidad de control, aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos subterráneos<sup>15</sup>. Todas estas cuestiones otorgan al DGI un carácter de “Estado paralelo”, al que le compete el manejo de las aguas públicas (Jofré & Duek, 2012).

Otro dispositivo institucional importante lo constituyen las Subdelegaciones de Aguas, encargadas de ejercer la administración de los ríos más importantes de la Provincia. Sus funciones son la distribución equitativa del agua para los distintos usos, y la coordinación de los sistemas de distribución secundarios y terciarios.

Estos sistemas de distribución de menor nivel se encuentran a cargo de las Inspecciones de Cauces (IC)<sup>16</sup>. Éstas se caracterizan también por un funcionamiento autárquico y por su organización descentralizada (Pinto, Ley de Aguas de 1884. Comentada y Concordada, 2006),

---

son revisables por el poder central, ni siquiera a través del recurso de alzada que regula la Ley 3909 (Pinto, 2006).

<sup>13</sup> Cuestión refrendada por la Constitución Provincial en su artículo 188, en el cual se determina la competencia exclusiva que el DGI tiene en materia de irrigación, en todos los asuntos que no sean de competencia de la justicia ordinaria.

<sup>14</sup> Aspecto establecido por el Artículo 189 de la Constitución Provincial.

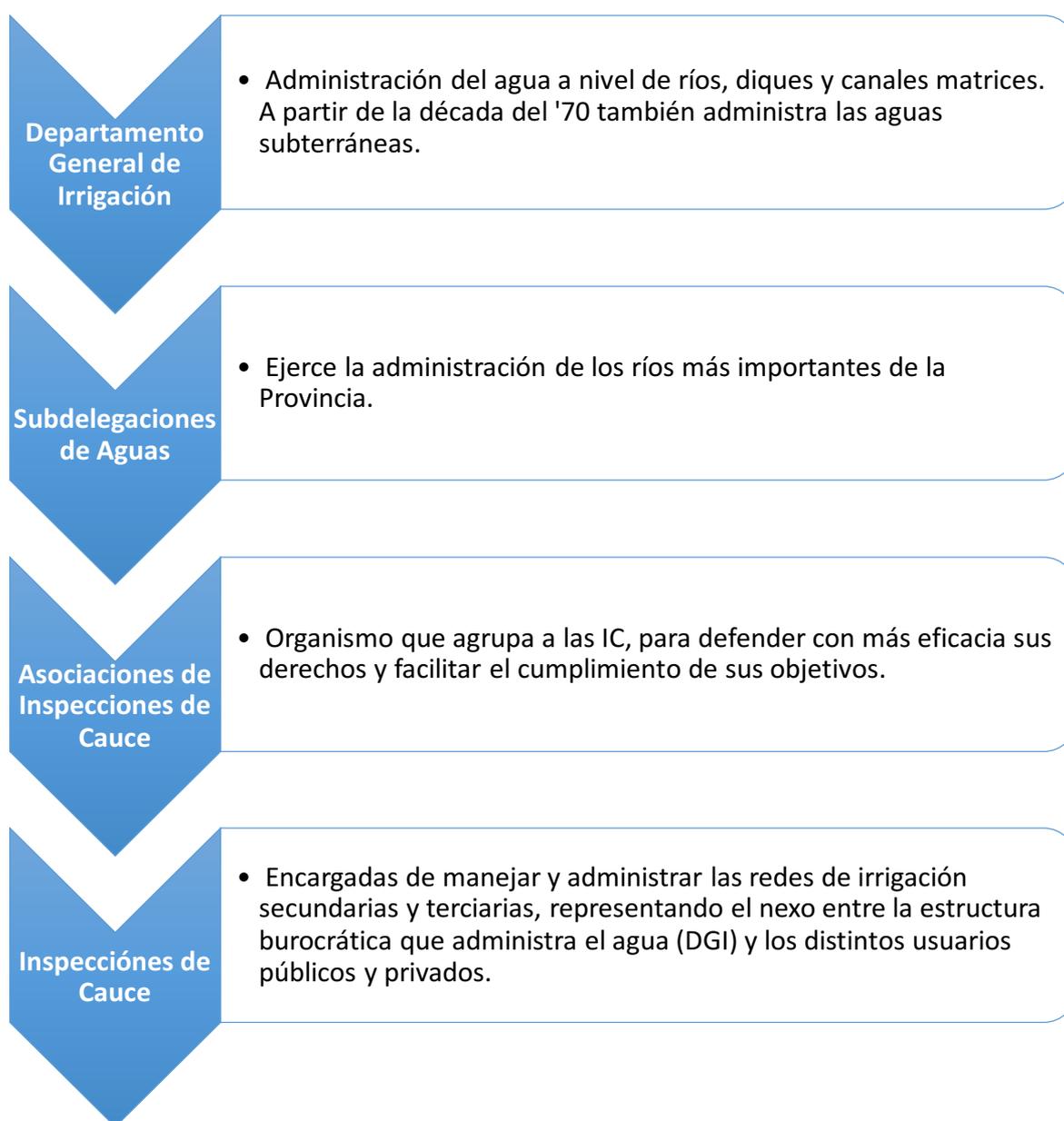
<sup>15</sup> Establecido por la Ley 4036.

<sup>16</sup> Su existencia es garantizada por el Artículo 187 de la Constitución Provincial, y su régimen actual se asienta en la Ley Provincial 6405.

componiéndose por un conjunto de consorcios manejados de forma democrática y directa por los mismos regantes.

Las IC están encargadas de manejar y administrar las redes de irrigación secundarias y terciarias, representando el nexo entre la estructura burocrática que administra el agua (DGI) y los distintos usuarios públicos y privados -municipios, explotaciones agrícolas, emprendimientos industriales, plantas de agua potable, o hidroeléctricas- (Jofré & Duek, 2012). Sus funciones comprenden la administración, uso, control, conservación, mantenimiento y preservación de los cauces menores: canales, hijuelas y desagües de riego.

**Figura 8. Estructura jerárquica de las instituciones que administran el recurso hídrico**



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, existe una estructura burocrática intermedia entre las IC y las Subdelegaciones de Agua denominada Asociaciones de Inspecciones de Cauce<sup>17</sup>. Este organismo que data de mediados de la década del noventa tiene como función agrupar a las IC, para defender con más eficacia los derechos de estas y facilitar el cumplimiento de sus objetivos (Jofré & Duek, 2012).

- ***Efectos performativos de la institucionalidad hídrica***

El diseño de la red hídrica reconoce dos condicionantes principales: la pendiente de los terrenos y los conflictos entre los productores por la apropiación del recurso. Estos principios convergen incluso antes de la sanción de la Ley General de Aguas en 1884, que ejerció la función de prescribir el modo en que los productores resolvieron las pugnas por el agua. En este sentido, la fijación de los cupos de los derechos de riego, y el reparto por un sistema de turnos según la extensión de la propiedad, constituyen la forma en la que se estabilizaron los conflictos por el uso del recurso, estableciendo además el modelo de ocupación del espacio mediante el desarrollo de la red para riego (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014).

Junto con el establecimiento de Ley General de Aguas y la creación del DGI (en ese entonces Departamento de Aguas) comenzó el proceso de empadronamiento de tierras agrícolas y de organización de los regantes. Estos elementos sentaron las bases del modelo productivo provincial focalizado en la producción agrícola. La Ley condensó las relaciones de fuerza de los actores económicos más poderosos de la época, quienes aseguraron convenientemente la garantía jurídica necesaria para extender la red de distribución hídrica (Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, 2014).

Los procesos arriba señalados consolidaron jurídica e institucionalmente los usos consuntivos del agua que de hecho realizaban los actores sociales agrarios en el momento de su consignación, afianzando el destino agrícola del recurso.

- ***Uso y regulación de las aguas subterráneas***

*Eventualización de la irrigación mediante aguas subterráneas y de la normativa que le atañe*

El aprovechamiento de las aguas subterráneas en forma sistemática y reglamentada en Mendoza no es un hecho reciente, sino que data de la segunda década del siglo XX (Larsimont,

---

<sup>17</sup> Su creación corresponde a lo establecido por la Ley Provincial 6405.

2018). Los primeros pozos surgentes se perforaron hacia 1910 en el Oasis Norte, en la zona de Las Heras. En la misma década se realizaron en el Valle de Uco una serie de estudios que permitieron determinar la existencia de ocho capas de agua de buena calidad y altos rendimientos.

La proliferación de las perforaciones vino mucho después. Como las causas principales de la generalización de las perforaciones como forma de acceder al recurso hídrico suelen señalarse, por un lado, a la fuerte sequía que experimentó la provincia entre 1968 y 1969 y, por otro, el proceso expansivo de la electrificación rural (Marzo & Inchauspe, 1967). En esta tendencia, ejercieron también un influjo fundamental las metas productivistas que regían el modelo de agricultura tradicional imperante en esos días, así como también ciertas políticas públicas de fomento de las perforaciones (Larsimont, 2018).

En este sentido, la multiplicación de las perforaciones de esa época puede asociarse a un conjunto de políticas nacionales que fomentaban el desarrollo de nuevos viñedos de baja aptitud enológica. Por ejemplo, la “Ley de desgravación de tierras de zonas áridas” de 1966 (Ley Nacional 11.682/66), la cual estuvo en vigencia hasta 1973 y que apuntaba a expandir los oasis productivos a regiones del secano. Otro ejemplo es el de la Ley 18.905 sancionada en 1970, la cual pretendía transformar la estructura vitivinícola tradicional, propiciando su integración, diversificación y exportación. Para alcanzar dichos objetivos, también se instrumentaron medidas crediticias y tributarias de desgravación. Así mismo, en 1974 se instauró la Ley Nacional 20.954 que proponía la utilización de aguas subterráneas para fomentar la incorporación de zonas áridas a la actividad agropecuaria, financiando las inversiones con desgravaciones impositivas (Ibídem).

Respecto de la legislación que atañe a la explotación de acuíferos, fue Ley General de Aguas la que rigió hasta la década del setenta. La marcada expansión en la cantidad de perforaciones que se dio en ese entonces, produjo consecuencias no deseadas y, en ese contexto, se derogaron los artículos de la Ley General de Aguas que referían a la explotación de las aguas subterráneas y se crearon las Leyes Provinciales 4.035 y 4.036, aún vigentes. La primera de esas leyes estableció el régimen aplicable referido a la investigación, explotación, uso, control, recarga, conservación y aprovechamiento de las aguas subterráneas, además de declarar el principio de “uso común” y la creación de un “Registro general de perforaciones”. Por su parte, la ley 4.036 instaba al DGI a realizar estudios cualitativos y cuantitativos sobre las aguas subterráneas (Pinto, Eficacia del Régimen de Aguas Subterráneas, a 30 años de su vigencia, 2004).

A pesar de que estas nuevas leyes pretendían regular el uso de las aguas subterráneas, las perforaciones continuaron *in crescendo*, de modo que durante los setentas se realizaron 751 nuevas perforaciones, y 143 más en los años ochenta. Si bien la explotación de los acuíferos subterráneos no constituye un fenómeno reciente -del número actual de perforaciones casi el 80% se realizaron antes de la década del noventa-, en las últimas dos décadas las perforaciones más recientes reconocen un patrón de localización diferente (Larsimont, 2018): las nuevas perforaciones son realizadas aguas arriba del oasis tradicional, expandiendo sus límites hacia el oeste, y abastecen nuevos emprendimientos agropecuarios en zonas donde la infraestructura de irrigación no permite la utilización de las técnicas de riego superficial.

#### *Posibilidades de acceso diferenciales de acuerdo al capital*

Ya bajo los efectos de la globalización de los años 90, la “nueva vitivinicultura” se vio restringida por el limitado desarrollo de infraestructura de irrigación superficial que cubría -además- tierras relativamente muy parceladas y con suelos muy trabajados en zonas en las que la agricultura disputaba sus espacios con usos no agrícolas. Ni en el Oasis Norte ni en el Valle de Uco, la red de riego existente permitía acceder a tierras vírgenes con las buenas características edafológicas buscadas para la vitivinicultura de alta calidad orientada a los mercados más exigentes. El nuevo modelo expandió los oasis allí donde no llega la red de riego superficial, y lo hizo mediante el uso de agua subterránea. Ahora bien, no se trata solamente de la inversión en el pozo y en el costo de bombeo, sino que estas expansiones (generalmente sobre los piedemontes vírgenes) requieren del uso de tecnologías de avanzada en cuanto a sistemas de riego, al tipo de conducción de los viñedos, a variedades de uva específicas y su procesamiento industrial (Saldi & Petz, 2015). Esto supone inversiones sólo asequibles para empresas con un gran volumen de capital.

De este modo, la adquisición de permisos para hacer uso de las aguas subterráneas no obedece tanto a las normas instituidas para la regulación del agua como a la detentación de capital tecnológico y financiero necesarios para realizar las perforaciones (Montaña, Garay Flühmann, Torres, & Pastor, 2007). Así, la utilización de las aguas subterráneas en las últimas dos décadas constituyó la posibilidad material para la instalación de los más recientes proyectos productivos, inscriptos en el modelo de la nueva vitivinicultura.

### **3. Importancia del agua en la configuración de relaciones de poder**

#### ***Las sociedades hidráulicas modernas***

El agua en Mendoza siempre ha sido un condicionante básico para cualquier tipo de desarrollo, un factor de localización de las poblaciones y un elemento central para la producción. Es por esto que el acceso a este recurso constituye una *cuestión social* (Brignardello, 2013), generando disputas en torno de su definición, apropiación, distribución, gestión y usos. Estas relaciones entre agua y sociedad, que en Mendoza son particularmente estrechas, hacen de las modificaciones en la disponibilidad del recurso, un factor de transformaciones espaciales, económicas, y de organización política.

Es que como Mendoza es una sociedad con déficits hídricos estructurales, la noción de agua se torna un componente central en la configuración territorial. Como señala Montaña (2008) Mendoza constituye una sociedad hídrica moderna en la que los entramados sociales se asocian fuertemente a la manipulación amplia e intensiva del recurso hídrico en el marco de un orden impuesto bajo la consigna de controlar un medio natural hostil (Worster, 1985). En tanto las distribuciones de poder se regulan y ejercen a través del manejo intencionado del agua, este recurso posee la capacidad de expresar -y modelar- relaciones sociales que marcan hegemonías y subordinaciones en un sistema jerárquico.

En este contexto de condicionantes socio-ambientales, resulta significativo investigar las valoraciones, interpretaciones y formas de apropiación del recurso hídrico, que se inscriben en las discursividades de los actores sociales. Para ello, nos resulta de utilidad acudir a ciertos desarrollos teóricos de la ecología política, que procuran desnaturalizar la noción misma de "agua", devolviéndole su complejidad en tanto recurso y fuente de poder clave en la dinámica de las sociedades humanas (Machado Aráoz, 2010).

#### ***Antecedentes teóricos claves para el desarrollo de la ecología política del agua***

El inicio de esta línea teórica puede ubicarse hacia 1957, cuando Wittfogel publicó su obra "Despotismo oriental: estudio comparativo del poder totalitario", en la cual propone una relación causal entre infraestructura hidráulica y el Estado administrador caracterizado como despótico, propuesta a la que se daría el nombre de "hipótesis hidráulica" (Wittfogel, 1969).

Como señala Palerm Viqueira (2004), la propuesta teórica de Wittfogel sería retomada con entusiasmo para el análisis de las zonas andinas y América Central, y luego criticada ferozmente por otros autores como Maass y Anderson (1976) y Hunt (1997). De todos modos,

la tesis de Wittfogel, aunque en un contexto dónde generalmente se la asumió como falsa, motivó varios estudios sobre riego y organización social.

En el contexto de rechazo de la “hipótesis hidráulica”, Donald Worster (1985) publicó su obra en la que, retomando la obra de Wittfogel, enfatiza el papel crítico que jugó la inversión del Estado Federal en la construcción de obra hidráulica en el oeste de Estados Unidos. Allí, el autor pone de relieve que las grandes obras de infraestructura para controlar el agua, dependen de la inversión y planificación del Estado, que a la vez que favorecen a los grandes agricultores, crean un paisaje artificial dependiente del manejo tecnocrático (Palerm Viqueira, 2004).

Worster también sugiere que a pesar de la riqueza que se pueda generar mediante las grandes obras de infraestructura impulsadas por “grandes organizaciones” –ya fueren corporaciones o el Estado-, éstas necesariamente resultan antiecológicas. Para este autor, las instituciones de gran tamaño, centralizadas y con jerarquías complicadas, procuran la imposición de su visión y sus demandas sobre la naturaleza, y lo hacen acarreado consecuencias nefastas par el ambiente (Ibídem).

### ***El agua como actante en la configuración territorial***

Resultan de gran utilidad para el encuadre teórico de este trabajo de investigación una serie de conceptos desarrollados por la ecología política del agua, que son herederos de los desarrollos teóricos aludidos en el apartado anterior. La potencialidad de estas conceptualizaciones surge de poner el concepto de *territorio* -con el alcance que en este trabajo le hemos conferido- en una relación imbricada con el manejo intencionado de los recursos hídricos.

Entendemos que es el concepto de **territorio hidrosocial**, el que, en particular, cuenta con la capacidad para condensar las interrelaciones entre sociedad, espacio, gestión hídrica y poder. Al respecto nos resulta especialmente resoluda la definición del mismo como:

*“el imaginario contestado y la materialización socio-ambiental de una red multi-escalar espacialmente vinculada, en la cual humanos, flujos de agua, relaciones ecológicas, infraestructuras hidráulicas, medios financieros, aparatos jurídico-administrativos, así como instituciones y prácticas culturales se encuentran interactivamente definidos, alineados y movilizados mediante sistemas de creencias epistemológicas, jerarquías políticas y discursos de naturalización”.* (Boelens et. al., 2016; citado por Larsimont, 2018; -traducción de Larsimont).

Como señala Damonte-Valencia (2015), la comprensión del concepto antepuesto deviene más clara a partir de la interrelación de otras tres nociones: *poder hídrico, ciclo hidrosocial y territorio*.

La línea de investigaciones surgidas a partir de la “hipótesis hidráulica expuesta en el apartado anterior impulsó numerosos desarrollos teóricos que trataron de asir las diferentes formas de poder hídrico. El trabajo de Worster (1985), entre otros, planteó que el Estado u otras corporaciones de envergadura, suelen investir a ciertos actores sociales con el poder para hacerse con el control del agua. Dicho poderío se sustenta, ya bien en el control material del recurso hídrico -por ejemplo, por medio del control de la infraestructura hidráulica- o mediante la difusión de discursos expertos<sup>18</sup>, a través de los cuales los conocimientos dominantes y las políticas que en ellos se asientan, subordinan los saberes y las prácticas locales de manejo del agua (Damonte Valencia, 2015). Cabe destacar que en muchos casos estos mecanismos -de control material y de hegemonía simbólica- que otorgan el poder hídrico suelen presentarse juntos (Swyngedouw, 2006).

Es necesario señalar también que Swyngedouw (2009) ha generado un abordaje de la noción de poder hídrico que involucra a los procesos conflictivos -previniéndonos de una mirada sobre el poder de corte unidireccional que no considere a las resistencias, las cuales constituyen una contraparte invariable de éste (Foucault, 2002)-, abordando, a través del concepto de geometrías de poder, las estrategias puestas en juego en los procesos de distribución hídrica.

Otra noción estrechamente imbricada en este planteo es la de **ciclo hidrosocial**, mediante la cual se monta en una relación dialéctica al ciclo hidrológico con los procesos sociales. Así las cosas, la mayoría de los procesos sociales y las condiciones socioambientales (como las ciudades, o sistemas productivos -agriculturales o industriales-) resultan invariablemente sostenidos por, y organizados a través de, por un lado, una combinación de procesos sociales (tales como relaciones capital/trabajo y formas de organización del trabajo), y por otro, por procesos metabólico-ecológicos (transformaciones biológicas, químicas o físicas de recursos “naturales”, habitualmente organizados mediante una serie de tecnologías interconectadas) (Swyngedouw, 2009). Resulta interesante la manera en la que los elementos materiales tales como “el agua” o “la naturaleza” son enrolados como actantes en este planteo,

---

<sup>18</sup> Es destacable que hay una característica común que subyace, casi invariablemente, a todos estos discursos expertos: su carácter productivista y el consecuente imperativo de ‘eficiencia’, que implica que ciertos usuarios, y prácticas son moralmente más aceptables que otros.

desnaturalizándolos, al reconocerles su influencia en la configuración de las condiciones socioambientales. Estas condiciones socioambientales tratan de asirse, por la perspectiva teórica aquí desplegada, mediante el concepto de **aquascapes o paisajes hidrosociales**.

Como se señaló, los territorios son el resultado de una construcción que realizan los actores sociales, quienes partiendo del espacio, lo producen y reproducen en territorializaciones y reterritorializaciones sucesivas que expresan permanentemente relaciones de poder dinámicas (proceso T-D-R de Raffestin, 1981; citado por Montaña, 2008). De este modo, la configuración de un territorio está mediada por las relaciones de poder y por el conflicto.

La noción de territorios hidrosociales, por su parte, involucra la concepción del espacio físico y sus componentes “naturales” como actantes (Latour, 2008), otorgando a la cuenca hidrográfica una influencia tan importante como la de los actores. Desde esta perspectiva, los territorios hidrosociales intrincan el espacio físico de la cuenca hidrográfica con los espacios sociales, definidos a partir del uso que hacen los actores sociales de los recursos hídricos y de la manera en que estas se conectan por el flujo del agua.

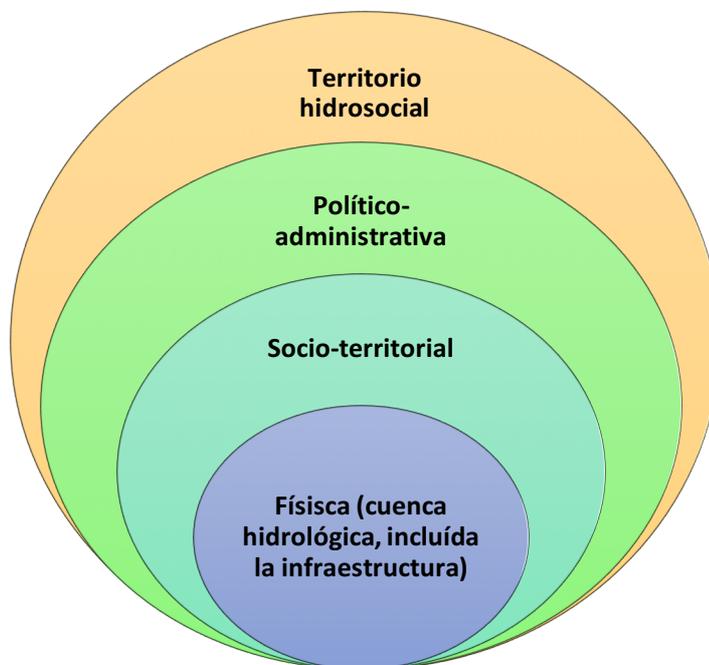
Ahora bien, es importante señalar que los territorios hidrosociales, que como los *aquascapes*, se construyen en relación con los ciclos hidrosociales, a diferencia de estos últimos implican límites físicos y simbólicos. Dichos límites no están dados, sino que se redefinen en las disputas por el poder hídrico (Damonte Valencia, 2015).

Como señala Larsimont (2018), debe entenderse que los territorios hidrosociales no están circunscritos necesariamente de acuerdo a límites espaciales –como sugiere el abordaje tradicional territorial, entendido en términos político-administrativos-, sino que están constantemente sujetos a ensamblajes de actantes que conforman una *red hidrosocial*. En este sentido, la extensión de dicha red determina una escala que no es ni puede ser inamovible, ya que constantemente es (re)producida a través de las interacciones necesariamente contradictorias de “prácticas humanas, flujos de agua, tecnologías hidráulicas, elementos biofísicos, estructuras socio-económicas e instituciones político-culturales” (Boelens, 2016; citado por Larsimont, 2018).

Sintetizando lo aquí expuesto, el territorio hidrosocial se define como un dispositivo analítico que articula tres esferas territoriales (ver *Figura 9. Esferas comprendidas por el concepto “territorio hidrosocial”*): la física de la cuenca hidrológica (comprendiendo a la infraestructura), los territorios sociales (definidos a partir de los usos materiales y simbólicos que los actores sociales hacen del agua en la cuenca) y la esfera político-administrativa

(incluyendo los discursos expertos que subyacen al desarrollo territorial y a la institucionalidad de regulación hídrica). Además, esta articulación se produce en el contexto de interacciones sociopolíticas, conflictivas por definición (Damonte Valencia, 2015).

**Figura 9. Esferas comprendidas por el concepto “territorio hidrosocial”**



Fuente: Elaboración propia

El marco teórico aquí desplegado, nos permite aprehender cómo la producción material de “la naturaleza”, las representaciones estratégicas de ésta, y las formas de gobernanza que sobre ella se establecen, están directa y estratégicamente interrelacionadas (Duarte-Abadía, Boelens, & Roa-Avendaño, 2015).

Ya realizado este derrotero teórico, adviene la comprensión de la importancia que ostenta el primer apartado del capítulo sobre la caracterización territorial de Mendoza, en el cual -si bien se hizo un paréntesis para destacar sucintamente la posición teórica a la que adscribimos-, el despliegue descriptivo de las características “naturales”, podría haber alimentado la suposición de un determinismo estructural de las condiciones espaciales sobre la construcción territorial<sup>19</sup>. Asimismo, la perspectiva teórica desplegada nos previene de incurrir en un entendimiento opuesto, según el cual la acción humana podría determinar la configuración de los territorios, sin importar la influencia que ejercen los actantes ambientales.

<sup>19</sup> Tal suposición no resultaría descabellada, antes bien, coincidiría con cierta forma de entender el territorio mendocino muy extendida, la cual, se erige como hegemónica, y subyace a la política hídrica y territorial de la provincia, desde sus inicios hasta la actualidad; idiosincrasia que algunos autores han sintetizado bajo el lema de ‘los domadores del agua’ (Martín, Rojas, & Saldi, 2010), o ‘los domadores del desierto’ (Grosso, 2009).

## 4. El ámbito del ordenamiento territorial como escenario

### *Potencialidad específica del enfoque*

Una de las ventajas que ofrece la selección del presente caso como objeto de estudio es que se trata de un conflicto manifestado en la discusión de una herramienta política de planificación territorial, que podría entenderse como una política de Estado<sup>20</sup>. Esto último le otorga la especial característica de enfrentar en discusión proyectos que expresan diversas territorializaciones involucrando el aspecto económico y el uso del agua. De este modo, el estudio del caso nos permite interrogar distintos proyectos territoriales enfrentados. La investigación plantea que dicho enfrentamiento puede percibirse mejor al enfocarnos en la forma en la que los actores involucrados, participan y movilizan argumentos en el debate habilitado por el Plan de Ordenamiento Territorial provincial.

Si bien en la práctica planificadora las interpretaciones consensualistas de lo político ostentan un lugar hegemónico –dando preminencia a las nociones de diálogo, consenso y acuerdo; y otorgando el carácter de “anomalía” al disenso y al conflicto-, el modelo agonista propuesto por Mouffe –según el cual el conflicto es una condición inmanente de lo político y que, por ello, se encuentra potencialmente presente en la política- ha permeado la teoría del planeamiento anglosajón desde comienzos del presente siglo (Hillier, 2000, 2002, 2003; Pløger, 2004; Gualini, 2015). El modelo agonista de lo político ofrece a las políticas de planeamiento un esquema alternativo al modelo deliberativo habermasiano –hegemónico para la disciplina-, habilitando otra interpretación del conflicto en el marco de la elaboración de políticas, y sugiriendo nuevas prácticas.

Algunos teóricos como Gualini (2015), han buscado reconciliar estos paradigmas que abordan lo político; y otros se han asentado en el modelo agonista para proponer enfoques de planificación alternativos a los hegemónicos. Por otra parte, como se verá más adelante, en América Latina el planeamiento y el ordenamiento territorial transitaron diferentes esquemas en su devenir. Sin embargo, el entendimiento agonista de lo político no ha formado parte del canon, por el contrario, los esquemas basados en la *gobernanza* –con ineludibles bases

---

<sup>20</sup> Dadas las características y trayectoria del proceso del ordenamiento territorial en Mendoza y entendiendo que una política de Estado supone una orientación fundamental que conserva una cierta direccionalidad en el tiempo; difícilmente modificada más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder. La continuidad de estos grandes lineamientos funciona como un marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas (Weber, 2007).

teóricas consensualistas- ostentan una hegemonía prácticamente indiscutida entre los planificadores latinoamericanos.

En nuestra investigación el modelo agonista representa una base que habilita una mirada alternativa sobre el disenso y el conflicto al interior de un proceso de elaboración de una política pública de planificación territorial basada en una perspectiva consensualista. Desde esta perspectiva pretendemos explorar cómo a pesar de los ámbitos y procedimientos estructurados desde un marco centrado en la gobernanza, el conflicto constituyó un elemento inexpugnable del proceso.

En el siguiente apartado sondearemos el devenir de la disciplina de ordenación territorial, buscando situar temporal y espacialmente los modelos teóricos -y las prácticas políticas en ellos asentadas-, para luego avanzar sobre el caso concreto de ordenamiento territorial mendocino.

### ***El ordenamiento territorial como práctica política e instrumento de planificación***

El ordenamiento territorial (OT) como práctica política e instrumento de planificación data de la consolidación del Estado de Bienestar, hacia mediados de la década del treinta. Suele indicarse a la puesta en marcha del Plan Integrado de Gestión del Valle de Tennessee en 1933 como la primera iniciativa planificadora que contó con un enfoque, que luego sería denominado “de ordenamiento territorial”. Este Plan Integrado fue puesto en marcha durante el gobierno de Roosevelt, y para su coordinación se creó una empresa paraestatal llamada Autoridad Única del Valle Tennessee<sup>21</sup> (De Mattos, 1986). La identificación de este plan como el primero con enfoque de ordenamiento territorial se debe a dos cuestiones: por un lado, a que a la empresa encargada de su ejecución correspondiera coordinar entidades federales, regionales y locales y, por otro, al carácter de los objetivos perseguidos por la política. Entre estos objetivos se incluyen metas urbanísticas, de construcción de viviendas,

---

<sup>21</sup> Es la empresa paraestatal encargada de coordinar entidades federales, regionales y locales actualmente es la más influyente de Estados Unidos, genera casi el 70% de la energía eléctrica que consumen los norteamericanos, además en materia de gestión y coordinación no tiene precedentes a nivel mundial (coordina la política de ordenación del territorio o spatial planning con los estados del sureste y centro sureste de los Estados Unidos: Florida, Georgia, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Virginia, Virginia Occidental, Maryland, Delaware, Alabama, Kentucky, Misisipi y Tennessee, no obstante se le ha asignado oficialmente a la TVA la misión de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del valle de Tennessee, cuya población oscila en unos 109.083.752 (2010 Census).

Por último, es pertinente destacar que la conformación de esta región de 106 mil kilómetros cuadrados aproximadamente, se ajustó a el enfoque geográfico de delimitación por cuencas hidrográficas (Buenrostro, 2007. P 3)

de provisión de energía eléctrica, de construcción de espacios públicos, de creación de reservas naturales, recuperación de los suelos y demás recursos naturales, de suministro regulado de agua para la industria, la agricultura y el uso doméstico, de control de inundaciones y reducción del riesgo de desbordamientos del Bajo Mississippi, de reducción de la erosión mediante programas de reforestación y conservación del suelo, entre otros; en resumen, objetivos muy diversos que corresponden a distintos aspectos relativos a la planificación y gestión territorial.

En Europa, el OT surgió en los años de la segunda posguerra. El objetivo principal que asumió inicialmente la disciplina fue el de generar mecanismos para la recomposición de los países europeos industrializados que habían sido afectados por la guerra (Mallea Alvarez, 2009). En ellos constituyó una herramienta de política pública orientada a la planificación urbanística. Por ejemplo: en el Reino Unido se ejecutaron emprendimientos urbanísticos de gran envergadura y planes masivos de viviendas para trabajadores; en Francia se instauraron planes de reconstrucción organizada para las ciudades afectadas por los bombardeos; y en la URSS se establecieron planes para regular el crecimiento de la Ciudad de Moscú (Sanabria Pérez, 2014).

Hubo otros casos de políticas de planificación territorial en Europa que se dieron antes de la II Guerra, como los de Suiza, Holanda y Alemania; éstos estuvieron orientados a abordar problemas de accesibilidad derivadas de las características geomorfológicas de estas regiones (Parejo Navajas, 2003). En esos casos, las políticas superaban el ámbito de lo urbanístico municipal, abarcando temáticas relativas a la planificación territorial de unidades mayores, como comarcas y otras áreas supramunicipales.

Aunque todas estas iniciativas de planificación territorial y urbanística constituyen antecedentes claros de la ordenación territorial, fue recién en los años sesenta que el OT se generalizó como una disciplina científica y como una política de Estado; es decir, que adquirió la naturaleza técnica y administrativa que la caracteriza en la actualidad.

Si bien, desde el momento de su constitución -en 1957-, la Comunidad Económica Europea trazó directrices en materia territorial, la primera política de OT propiamente dicha, tendrá lugar a partir de la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975. Este fondo se creó con el objetivo de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, especialmente los que eran consecuencia de una estructura preponderantemente agraria, de los cambios industriales y del subempleo estructural (Sanabria Pérez, 2014).

Esta política territorial internacional fue reforzada por la Comisión Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) que propuso una de las definiciones de OT más extendidas, tales como la “expresión espacial de las políticas, económica, social y cultural y ecológica de toda la sociedad (...) de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz (...) una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, una nueva concepción de política, transversal a las políticas sectoriales, que permite concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados y velar por el bien común promoviendo un desarrollo más sustentable, sostenible y socialmente más equitativo” (Consejo de Europa, 1983).

Según esta definición, el OT tiene competencias en materia metajurídica y se reconoce multidisciplinar. En esta dirección, el OT cuenta con tres aspectos diferenciados: una primera faceta descriptiva, como disciplina encargada de estudiar los efectos que la acción del hombre produce sobre el territorio, con la consecuente transformación del mismo; por otro lado, como política de intervención sobre el territorio, que dependerá del proceso histórico, de la zona y cultura que se desarrolle; finalmente, constituye también una técnica de actuación, al asignar y distribuir los usos del territorio y al coordinar las competencias que sobre este tengan las administraciones correspondientes.

### ***Las políticas de planificación y de ordenamiento espacial en América latina***

En América latina y el Caribe la planificación socio-espacial comenzó a adquirir relevancia a partir de mediados del siglo XX, cuando el crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas evidenció una serie de profundas desigualdades entre los ámbitos rurales y urbanos. En ese entonces, se divulga la concepción según la cual el mundo se dividía en naciones desarrolladas y subdesarrolladas<sup>22</sup>, y en dicho contexto, tanto las doctrinas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como de la Alianza para el Progreso, ejercieron un fuerte

---

<sup>22</sup> "Fue en el día 20 de enero de 1949 que el presidente Harry Truman, en su discurso inaugural delante del congreso, llamando la atención de su audiencia para las condiciones en los países más pobres, por primera vez definió a estas zonas como subdesarrolladas. De súbito un concepto aparentemente indeleble se estableció, apretando la inmensurable diversidad del Sur en una única categoría - los subdesarrollados. La creación de este nuevo término por Truman no fue un accidente sino la expresión exacta de una visión de mundo: para él todos los pueblos del mundo caminaban en la misma pista, unos rápido, otros despacio, pero todos en la misma dirección, con los países del norte, particularmente los EUA, por delante" (Sachs, 1999).

influjo en la región. Si bien las recomendaciones que emergían de estos programas políticos se asentaban en paradigmas divergentes, convergían en concebir a la industrialización como el motor de la modernización y de la transformación económica y social. Así las cosas, los gobiernos latinoamericanos y caribeños comenzaron a establecer áreas institucionales dedicadas a la planificación del desarrollo, es decir, orientadas a promover un crecimiento económico que fuere traccionado por el sector industrial (Máttar & Cuervo, 2017).

En los planes elaborados por estos organismos, empiezan a aparecer elementos de planificación urbana de carácter físico. Dicha planificación, organizada “desde arriba”, utilizaba instrumentos económicos para abordar las cuestiones relativas a la morfología urbana, en los que el Estado ocupaba un rol central –desde la inversión pública a la producción directa de bienes y servicios-. De ello se deriva que la concepción territorial que los subyacía, que no era sistémica; es decir, no consideraba la interrelación de los aspectos sociales, políticos, sociales, culturales y ambientales (Gudiño M. E., 2015).

Estas prácticas –y las concepciones que a ellas subyacían- se extendieron en los distintos países de la región y alcanzaron su apogeo en la década de 1970 (Máttar & Cuervo, 2017). Luego, debido a las restricciones que impuso la crisis de la deuda durante los '80, se interrumpieron abruptamente (Máttar & Perrotti, 2014).

Durante las décadas del ochenta y del noventa la planificación del desarrollo entró en declive, y las instituciones que se habían creado al respecto se debilitaron. En algunos casos, se conservó su denominación, pero se desvirtuaron sus funciones; en otros, directamente fueron disueltas. Pese a esto, en algunos ámbitos, como el urbano, el de la infraestructura, y en el del sector energético, la práctica planificadora se sostuvo (Máttar & Cuervo, 2017).

A partir de 1987, influido fuertemente por el Informe Brundtland<sup>23</sup> -que en América Latina dio lugar al documento “Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente” elaborado por la Comisión de Medio Ambiente de la CEPAL en 1991-, el énfasis de la planificación será puesto en el enfoque de *eco-desarrollo*. (Massiris Cabeza, 2008).

---

<sup>23</sup> El Informe Brundtland es un informe que enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico actual junto con el de sustentabilidad ambiental, realizado por la ex-primer ministro noruega Gro Harlem Brundtland, con el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador, reconociendo que el actual avance social se está llevando a cabo a un costo medioambiental alto. En este informe, se utilizó por primera vez el término *desarrollo sustentable*, definido como aquel que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del ambiente

Gudiño (2015) destaca que durante ese periodo la planificación urbano-regional transfirió las directrices de desarrollo nacional a cada localidad mediante el desglose de los planes nacionales (sectoriales) en programas y proyectos. Asimismo, la autora destaca que la concepción del territorio permaneció parcializada –por ejemplo, aplicando metodologías diferentes para abordar lo urbano y lo regional sin considerar sus relaciones-. Además, el Estado continuó siendo el único actor encargado de planificar, limitándose al empleo de información estadística y técnicas de programación económica. Que la planificación conservara el carácter normativo, economicista, rígido y tecnocrático es -para Gudiño- la causa principal que la volvió ineficaz para atender a las principales problemáticas territoriales –las cuales están imbricadamente interrelacionadas con aspectos socioeconómicos diversos, y son dinámicas y cambiantes- que son comunes a toda la región: la concentración económica y las desigualdades. Debido a ello -explica- estos intentos no consiguieron morigerar las ni iniquidades, ni deterioro ambiental, que continuaron profundizándose.

Durante los noventa, en el marco de un Estado debilitado, el paradigma de planificación imperante hasta entonces fue reemplazado por el denominado de *planificación estratégica*. Esta concepción aboga por tornar a la planificación en un ejercicio más flexible, coordinado y concertado entre distintos actores territoriales, tanto del sector público como del privado; sumando además a otras organizaciones sociales (Gudiño M. E., 2014).

Se considera que el OT propiamente dicho, en América Latina y el Caribe, comienza a implementarse en este contexto, con la promoción estatal de políticas orientadas al manejo de los recursos naturales, las cuales se extendieron para englobar no sólo a los recursos naturales sino también a los principales ecosistemas y luego al territorio en general. El OT en la región adviene entonces con las características distintivas de la planificación estratégica, partiendo de un enfoque “de abajo hacia arriba” en el que participan distintos actores sociales directamente interesados en el territorio (Cleary, 2004). La metodología de “Desarrollo Territorial Participativo y Negociado” (DPTN), propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), es un claro ejemplo de este cambio de enfoque (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2005).

A comienzos del siglo XXI se conformó nuevamente un espacio propicio para la planificación del desarrollo influido por el cambio de orientación política de los gobiernos de la región (Máttar & Cuervo, 2017). En ese contexto el OT fue incluido progresivamente en las

estrategias y políticas nacionales con el objetivo de atender las desigualdades socio-espaciales.

### ***El Ordenamiento Territorial en Argentina***

Si bien la primera normativa referida a la ordenación territorial en la Argentina se originó durante última dictadura militar –Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires de 1977-, en general, el desarrollo de la práctica de planificación territorial tiene un desarrollo simultáneo con los otros países latinoamericanos.

En la Constitución Nacional<sup>24</sup> y en las reformas realizadas en 1994 se contemplan ciertas competencias vinculadas al OT y a la participación comunitaria en este proceso. En ese marco, en el año 2004, el Gobierno Nacional promulgó a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una política de Estado de desarrollo territorial, denominada Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT). El objetivo perseguido por esta política es el de construir mecanismos de intervención que dirijan las acciones con impacto espacial hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio nacional (Massiris Cabeza, 2008).

En esta política que concibe al OT como una construcción política y social progresiva en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar o jurisdicción de su territorio, integra las políticas de OT y de desarrollo territorial, como una respuesta los efectos negativos que habían ocasionado los ajustes estructurales de la economía desde la dictadura militar hasta entonces. Efectos que son descriptos por la PENDOT del siguiente modo:

*“un fuerte cambio en las estructuras productivas provocado por los efectos amplificadores del mercado libre y una ruptura social signada por un significativo*

---

<sup>24</sup> Artículo 75, inc. 19, otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer el crecimiento armónico de la Nación y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desarrollo desigual relativo de provincias y regiones;

Artículo 124, facilita la posibilidad de que las provincias participen y creen regiones orientadas hacia el desarrollo económico y social. En ellas se podrán crear, además, instituciones orgánicas para el cumplimiento de estos fines. No obstante, sus atribuciones son limitadas, como lo establece el Artículo 26, al prohibir la celebración de tratados parciales de carácter político entre ellas;

Artículo 41, otorga a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección, en materia ambiental, respetando las jurisdicciones locales.

Las provincias son las que dictan las normas ambientales, directamente vinculadas con el buen uso del territorio y, por ende, son estas las que deben poner en marcha los planes y programas de ordenamiento territorial.

*debilitamiento cultural y educativo de la población, debido a las variaciones en las reglas de juego y en los valores visualizados como generadores de progreso y cambio social. Esta ruptura provoca a nivel territorial la agudización de problemas existentes, ya que las diferentes áreas y regiones del país, históricamente desequilibradas, aumentaron sus niveles de deterioro y desigualdad... Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos sociales económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa. A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo. Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país”* (Gobierno de Argentina, 2004).

La PENDOT será la encargada de articular los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial, y también las políticas y acciones sectoriales con impacto territorial, en los distintos niveles interjurisdiccionales. Mediante estas acciones se propone superar la competencia existente entre las jurisdicciones municipales, provinciales y nacionales, generando modelos de acción compartidos, definiendo normativas específicas y estableciendo reglas de juego claras para la planificación territorial (Gudiño, 2014).

La PENDOT crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), el cual pretende constituirse en una estrategia de intervención permanente, y para ello, con el fin de articular y garantizar los objetivos de la estrategia política, establece como agenda la elaboración de tres componentes instrumentales:

- El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), encargado de definir los planes programas y proyectos a poner en marcha;
- El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), a quien compete generar la información necesaria

para la planificación, articular y gestionar las relaciones entre los actores, y asistir en términos técnicos, metodológicos y económicos las experiencias de planificación;

- La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, que define las normativas y las reglas del juego de la planificación y los proyectos en marcha (Gudiño M. E., 2009).

El SiNDOT avanza con los dos primeros instrumentos, el PET y el SIVAT, y los gobiernos provinciales son los encargados de elaborar los diagnósticos territoriales, la construcción de los *modelos deseados*, y en la elaboración de los lineamientos que definen las acciones de intervención en el territorio.

Se da comienzo a desarrollar una infraestructura de datos espaciales, aunque no todas las instituciones intervienen en el proceso. Por otra parte, la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, aún no consigue ser sancionada a raíz de la contradicción entre diversos intereses. Este marco legal debería orientar y regular el proceso de organización y ordenamiento territorial, pero la ausencia del instrumento ha devenido en la permanencia de un marco legal disperso, y en la falta de articulación entre las acciones (Gudiño, 2015).

En este contexto, varias provincias comienzan a plantear la necesidad de elaborar sus propias leyes de ordenamiento territorial. Mendoza, es la primera en conseguirlo. Si bien Mendoza contaba con una vasta legislación referida a los temas ambientales (Ley de Aguas y Ley de Preservación del Medio Ambiente), sólo había reglamentaciones parciales referidas al territorio (Ibídem).

### ***Gobernabilidad y gobernanza en las políticas territoriales***

Como señala Belemmi Baeza (2015), en su devenir el OT se ha configurado con un carácter más político que técnico. Como consecuencia de esto, además del manejo coherente de los factores técnicos propios de la regulación y ordenación del territorio, los encargados de la planificación deben propiciar definiciones sustantivas de corte político. Por ello es que Pujadas y Font señalan que tanto las disciplinas científicas -procedentes de las ciencias sociales, como de las físicas y medioambientales que tienen al territorio como objeto de estudio-, como la ideología, son elementos que inciden fuertemente en la ordenación del territorio.

En las últimas décadas, con la adopción del paradigma de planificación estratégica, en el marco de debilitamiento del Estado, han surgido varios enfoques sobre el desarrollo regional

que plantean un accionar estatal (en sus distintos niveles) abierto a la participación de otros actores sociales con intereses en el territorio. En esta línea, se inscriben los desarrollos sobre la *governabilidad*, entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001). Otro concepto inscripto en esta perspectiva es el de *governanza*, este es utilizado para retratar una manera, en apariencia más democrática e inclusiva, en que el Estado articula intereses, herramientas y recursos con la sociedad civil en nombre del desarrollo regional (Vigil, 2013).

La gobernanza suele ser caracterizada como un instrumento intelectual y político, cuyo objetivo es el de suplir al poder político ante los ineficaces intentos de control del gobierno central frente a las instancias de regulación económica y social del mercado (Gudiño, 2014). Así entendida, la gobernanza habilitaría la posibilidad de resolución participativa de problemas y una definición concertada de los modelos de desarrollo. En este sentido, describiría una forma de interacción que responde a la noción de redes de políticas públicas, las cuales vincularían interdependientemente a actores gubernamentales, públicos y privados, quienes articulados sobre intereses compartidos participan de la definición e implementación de las políticas,

La gobernanza se pretende como una nueva forma de gobierno impulsada impulsada, principalmente, desde la experiencia europea (Dalla Torre, 2017). En esa dirección la gobernanza es sostenida por agencias de Naciones Unidas, organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones (Gudiño, 2014). Se presenta como una propuesta innovadora cuya finalidad es formular las bases de nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad. En esta dirección, la gobernanza implicaría redefinir el rol del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

De este modo, la determinación de los objetivos políticos deja de ser una función exclusiva del gobierno, para incluir a una multiplicidad de actores sociales, en el marco de esquemas cooperativos y más horizontales. En esta dirección, la gobernanza promueve una forma de gobierno asentada en la coordinación de intereses diversos.

En el caso que ocupa a esta investigación, la gobernanza constituye el enfoque explícitamente asumido en la elaboración de la Política de Ordenamiento Territorial mendocina, y como señala Gudiño (2014): “se expresa a través de la propuesta de mecanismos de participación y patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés. El

propósito es que sean participes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada. Para ello se definen mecanismos de educación e información tales como: publicidad, consultas públicas, audiencias públicas entre otras”.

En esta dirección, las distintas voluntades territoriales, no son consideradas como posturas irreconciliables o excluyentes, sino que a la concepción en cuestión subyace la posibilidad de consensuar la conformación de un modelo territorial deseado equitativo y equilibrado, lo cual se lograría atendiendo una serie de principios rectores: “Una especial atención se le presta a los principios rectores, los que priorizan la equidad y el bienestar general por encima de los intereses particulares, así como también el respeto a los valores y costumbres de la sociedad con contenido ético. Entre ellos se distinguen el bien común, el derecho al agua, el suelo y el aire, los derechos humanos básicos y vitales para el desarrollo de la vida humana y su hábitat, la equidad social y el equilibrio territorial, a fin de garantizar el acceso a los recursos y los beneficios generados socialmente”.

Como mencionamos anteriormente, un limitante fundamental de la gobernanza deviene de la consideración del conflicto como una anomalía extirpable. Estos esquemas de base teórica consensualita obturan una mirada sobre el conflicto -inmanente a estos procesos participativos de definición política- que vaya más allá de la resolución de este en la búsqueda de consensos. En estos términos, como señalaba Mouffe (2007) las cuestiones políticas pasan a ser entendidas en términos técnicos, y por ello quedan destinadas a ser resueltas por expertos, el obturando la posibilidad de existencia de una multiplicidad de cuestiones que no pueden ser resueltas a través de la razón. En nuestra investigación partimos de una concepción agonista de lo político, considerando que esta mirada teórica representa una base que habilita otra mirada sobre el disenso y el conflicto al interior de un proceso de elaboración de una política pública de planificación territorial.

## **5. Perspectiva histórica e hitos claves del proceso de ordenamiento territorial mendocino**

La crisis de 2001/2002 reavivó el interés por la generación de políticas de Estado en materia de planificación a mediano y largo plazo. En ese marco, en el año 2004 se estableció la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT) y se dictó El Plan Bicentenario Argentina 2016, articulándolo en tres ejes de acción complementarios entre sí: el Plan Estratégico Territorial (PET), el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica

para el desarrollo y el ordenamiento territorial (SIVAT), y el Marco Legal y Normativo (MLN) –el cuál aún no ha logrado su sanción-. Por su parte, la provincia de Mendoza participo activamente en la elaboración del modelo deseado de la región Nuevo Cuyo –conformada por las provincias de San Juan, La Rioja y Mendoza-, parte del PET Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

### ***Antecedentes de planificación a nivel provincial***

Mendoza cuenta con varios antecedentes en materia de planificación estratégica, algunas de estas experiencias fueron impulsadas por el sector público gubernamental, y otras por actores empresariales e instituciones del sector técnico científico de la provincia. Entre estos cabe destacar: el Plan Estratégico Mendoza 2010 elaborado por el Consejo Empresario Mendocino (CEM); el Plan Estratégico Vitivinícola; los distintos Planes sectoriales que compusieron el Programa Mendoza Productiva; el Plan Estratégico de la Cultura; el Marco Estratégico de la Provincia de Mendoza 2012, elaborado por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo); los Planes Directores de Cuencas del Departamento General de Irrigación (DGI); el Acuerdo Social; los Planes de Desarrollo Turístico de Mendoza TURPLAN I (2000-2005), y TURPLAN II (2007-2010), desarrollados por el Área de Turismo; el Plan de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente (PGA 2008/2012); los diversos Planes Estratégicos Municipales; los Planes Estratégicos y Operativos de las distintas carteras ministeriales y secretarías de gobierno; el Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030; y el Plan Agua 2020; entre otros.

Por su parte, como se mencionó, el sector privado también ha desarrollado diversos planes, entre los cuales el de mayor envergadura es el impulsado por el CEM. Este constituye un programa de acción de largo plazo que tiene por objetivo “el desarrollo integral de la Provincia de Mendoza”, y se presenta como “una visión compartida por la comunidad mendocina y sus diversos actores, funcionarios públicos, empresarios, trabajadores, profesionales, docentes, investigadores, representantes de la cultura, el deporte y organizaciones no gubernamentales”.

Además, el Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios (IDITS) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) asociados con con sectores de la producción han desarrollado planes sectoriales (Gobierno de Mendoza, 2009).

### ***Formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo***

Mendoza es una de las cuatro jurisdicciones nacionales que tienen una Ley de Ordenamiento Territorial: la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para la

implementación, elaboración, puesta en marcha y control de los planes de ordenamiento territorial, aprobada en el año 2009. Anteriormente, otras dos jurisdicciones contaban con leyes vigentes en la materia: la Ley 2930 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Plan Urbano Ambiental, sancionado en 2008) y el Decreto Ley 8912, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, sancionado en 1977 durante la última dictadura militar entonces imperante. Posteriormente, hacia 2010, la Provincia de Formosa formula la Ley 1.552, que establece su Programa de Ordenamiento Territorial.

Casi durante veinte años la Provincia de Mendoza intentó definir un ordenamiento de su territorio<sup>25</sup>. Numerosos proyectos de ley fueron propuestos en ese intento, aunque no logró aprobarse ninguno. Para la consecución final de la Ley 8.051 hubo de darse un tortuoso proceso de negociación, con avances y retrocesos, que implicó numerosos acuerdos políticos. En el camino se rechazaron diversos proyectos que respondían a intereses sectoriales. Este proceso devino en el hecho de que distintos sectores sociales participaran, negociaran, negaran y propusieran, y de ese modo acabó definiendo las características que asumiría el debate sobre la temática.

Un momento clave en el debate ocurrió hacia abril de 2006. La Cámara de Diputados de la Provincia dispuso en ese momento dar media sanción a un proyecto de ley que fue ampliamente cuestionado. Principalmente, el proyecto fue puesto en cuestión por el sector científico, con la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Mendoza (Cricyt-Me)<sup>26</sup> a la cabeza. El proyecto sumó cuestionamientos por parte de la ciudadanía, siendo las organizaciones locales los actores claves que pugnaron por su rechazo en el debate legislativo. Finalmente, se concluyó que el proyecto de ley no se trataría hasta que el sector científico presentara un informe detallado sobre el mismo.

A principios de mayo del mismo año, el sector científico-académico se reunió en la UNCuyo, congregando a científicos de otras universidades, organismos e instituciones. En dicho encuentro, más de cien docentes e investigadores debatieron antecedentes, reparos y propuestas; dando el puntapié inicial para el informe sobre el proyecto de Ley en discusión, el cual se presentó a mediados de julio, y determinó finalmente el rechazo legislativo de la

---

<sup>25</sup> Si bien el ordenamiento territorial comienza a formar parte de la agenda pública en Mendoza durante la década del 90, el primer intento legislativo de la cuestión data del año 2002. Proyecto de Ley de Planificación y Ordenamiento Ambiental, Territorial y Usos del Suelo con media sanción de la Honorable Cámara de Senadores (2002). Expediente N° 42634 de la Honorable Cámara de Senadores.

<sup>26</sup> Actualmente CCT CONICET-Mendoza

propuesta cuestionada.

Una vez conseguido el rechazo del proyecto, la UNCuyo impulsó una nueva convocatoria al sector científico-académico, esta vez, con el objetivo de elaborar una nueva propuesta de ley. En esta dirección, hacia fines de 2006, se firmó un Acta Acuerdo Interinstitucional entre el sector científico-académico, el entonces Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, y las Comisiones de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de ambas cámaras legislativas, los colegios profesionales y asociaciones intermedias. A partir de este acuerdo, se consensuaron las pautas conceptuales y metodológicas, se organizaron talleres de trabajo de alcance municipal y provincial, seminarios de integración y se conformaron cinco grupos de trabajo técnico, conformados por representantes de las distintas organizaciones.

Durante el primer semestre de 2007, se aplicaron encuestas y entrevistas, para luego dar lugar a talleres con funcionarios y personal técnico de organismos municipales y provinciales. También tuvieron lugar otros cinco talleres regionales, que contaron con la presencia de organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanos. En el segundo semestre del mismo año se avanzó en la redacción final del anteproyecto, acordando conceptualizaciones y propuestas, que contaron con diversas etapas de corrección. Una vez presentado el anteproyecto, el gobierno sometió el documento a un análisis, antes de presentarlo a la legislatura, y realizó diversas modificaciones que, nuevamente, fueron muy criticadas por las instituciones académicas. Los principales puntos conflictuales derivaban de las modificaciones realizadas en lo atinente a las instancias de participación y al órgano encargado de la gestión. También fue criticado el abordaje que se proponía ante las Evaluaciones de Impacto Ambiental (AA.VV., 2007).

Sin embargo, a pesar de las críticas recibidas, el proyecto logró media sanción en la Legislatura Provincial. Ahora bien, no consiguió avanzar mucho más: a comienzos del año siguiente, a raíz de las críticas de la UNCuyo, la Cámara de diputados lo sometió nuevamente a revisión, abriendo la participación a la universidad y a otros actores sociales. Mayoritariamente, los actores consultados sostuvieron que el proyecto no brindaba utilidad alguna, y partir de este suceso, fue abierto nuevamente a la incorporación de modificaciones surgidas de la consulta.

En octubre de 2008 el sector científico-académico presentó la versión final del anteproyecto, que volvió a someterse a la discusión legislativa. Finalmente, el día 5 de mayo de 2009 fue

aprobada la Ley Provincial 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo<sup>27</sup>.

De este modo, ante la amenaza que constituyeron los intentos de sanción de proyectos de ley que respondían a intereses sectoriales, la movilización e involucramiento de distintos actores sociales consiguieron impugnarlos y abrir un proceso participativo de elaboración del anteproyecto de ley, liderado por el sector científico-académico.

### ***Proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial***

La Ley 8.051 aprobada por unanimidad el martes 5 de mayo de 2009 dio lugar a la creación de tres órganos: el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) de la Provincia de Mendoza para asistir al Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico de Desarrollo (PED); la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT); y el Consejo Provincial de Ordenamiento (CPOT).

El CEPED de la Provincia de Mendoza fue instituido para asistir al Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico de Desarrollo (PED). Fue creado específicamente para la elaboración del documento PED Mendoza 2030 y una vez aprobado, el 23 de diciembre de 2010, dejó de funcionar (Ballabio & Reyes, 2016a).

El CPOT, al igual que el CEPED, constituye un órgano colegiado, y la APOT un organismo técnico. En su conjunto cambian la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica ministerial a partir de la búsqueda de consensos, con instancias colegiadas, descentralizadas y, fundamentalmente, instando a la participación ciudadana (Ballabio & Reyes, 2016b).

Como se mencionó el CPOT posee un carácter colegiado, y debido a ello implica un trabajo continuo de coordinación entre instituciones y organizaciones tanto del sector público, como del sector empresarial y de la sociedad civil. De acuerdo a la Ley de OTyUS, el CPOT ha de constituirse por un representante idóneo de cada uno de los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo; un representante por cada uno de los 23 municipios; un representante del Departamento General de Irrigación; un representante de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica; cinco representantes del sector científico técnico de la Provincia; cinco representantes de las universidades e instituciones académicas; y cinco representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia.

---

<sup>27</sup> Ver: <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/wp-content/uploads/sites/14/2014/09/Ley-Ordenamiento-Territorial-Mendoza.pdf>

Esta composición se modificó al iniciar formalmente el proceso de formulación del PPOT en agosto de 2010, mediante la promulgación de un decreto reglamentario (1795/10) de la Secretaría General de la Gobernación. De haber mantenido la composición que establecía inicialmente la Ley, el número total de representantes habría sido 52 -34 correspondientes al área de la administración estatal; 3 de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica; 5 del sector científico técnico; 5 de las universidades; y 5 de organizaciones civiles-. A partir de la modificación que introduce el decreto mencionado, pasó estar compuesto por 63 miembros -34 correspondientes al área de la administración estatal; 3 de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica; 5 del sector científico técnico; 5 de las universidades; y 16 de organizaciones de la sociedad civil (cabe destacar que las incorporaciones correspondieron a representantes de los consejos provinciales y colegios de profesionales).

Por no estar establecido desde un primer momento el reglamento del Consejo, los consejeros manifestaron en varias ocasiones no tener claras sus funciones y tiempos exigidos. Así las cosas, los representantes fueron respondiendo al Orden del día impuesto por el Presidente y la Secretaría Técnica, ambos dependientes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Ballabio & Reyes, 2016b). El reglamento del Consejo será recién aprobado en marzo de 2013, lo que implicó que las sesiones estuvieran enfocadas en cuestiones internas relativas a la organización del órgano, relegando las problemáticas territoriales para el cuál había sido creado (Ballabio & Reyes, 2016a).

El Artículo 41 de la Ley 8.051 presenta a la APOT como un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial integrado por un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente y seis vocales —posteriormente ampliado a siete- que representan a los municipios, universidades públicas y privadas, al sector científico, al Departamento General de Irrigación y al Poder Ejecutivo. El organismo comenzó a funcionar en febrero de 2013, pero su presidencia se mantuvo vacante durante casi un año, en cumplimiento del proceso de selección que estipulaba la Ley.

Es interesante rescatar la trayectoria política de la cartera de Ambiente y el involucramiento del Gobernador en cada caso, ya que fueron los funcionarios de la cartera mencionada los encargados de conducir el proceso de generación de la institucionalidad relativa al OT; al mismo tiempo que las contingencias políticas que enmarcan su derrotero imprimieron características particulares al proceso.

En la gestión del Gobernador Celso Jaque (2007-2011) se sucedieron dos Secretarios de Ambiente: Guillermo Carmona (de 2007 a 2011) y Pablo Gudiño (desde mayo de 2011 a

diciembre del mismo año). Es en el transcurso de la gestión de Carmona cuando se sanciona la Ley 8.051 de OTyUS y se formula el PED Mendoza 2030. Pasados unos meses, el Gobernador Jaque firma el primer Decreto Reglamentario y reafirma el compromiso de acompañar el proceso de elaboración e implementación de la norma.

El Gobierno de Mendoza suscribió con la Universidad Nacional de Cuyo y el CCT-CONICET Mendoza un proyecto de investigación y desarrollo titulado “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable” que adoptó un enfoque de sistemas complejos adaptativos, y fue financiado por el Gobierno de Mendoza y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT). El objetivo de este proyecto fue “Fortalecer el Estado a través de la propuesta de metodologías y tecnologías blandas que permitan la implementación de estrategias de Ordenamiento Territorial” (PPOT, 2017). Asimismo –como es señalado en la versión definitiva del PID- el grupo técnico-científico del proyecto, en colaboración con universidades y organismos científico–tecnológicos, estuvo encargado de formular el diagnóstico del PPOT.

Durante la gestión del segundo Secretario de Ambiente correspondiente a la gestión Jaque - Pablo Gudiño- tienen lugar las dos primeras sesiones del CPOT y comienza el proceso de conformación de la APOT.

El gobernador Jaque fue sucedido por Francisco Pérez (2011-2015), quien tuvo otros dos secretarios de ambiente: Marcos Zandomeni (entre diciembre de 2011 y enero de 2014) y Guillermo Elizalde (entre febrero de 2014 y diciembre de 2015). En la gestión de Zandomeni se presentó oficialmente la APOT. Por otra parte, el Secretario presidió todas las sesiones del CPOT entre 2012 y 2013.

El Gobernador Pérez mantuvo a la implementación de la política de OT como un tema central de su agenda política. Siguiendo el análisis que, sobre los discursos del funcionario en las sesiones de apertura de Asamblea Legislativa, realizan Ballabio y Reyes (2016b), se aprecia cómo la política de OT y en especial el PPOT se tornó un tema relevante en los problemas públicos.

En 2012, el gobernador Pérez afirmaba:

*“cumpliendo con el primer punto de mi discurso de asunción, he firmado el Decreto de creación de la estructura administrativa de la Agencia de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, integrada por miembros del sector científico, universidades, municipios y el Poder Ejecutivo Provincial. La próxima semana en la*

*reunión del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo se presentará la metodología para realizar el Plan de Ordenamiento Territorial”* (discurso Francisco Pérez, Asamblea Legislativa, 01/05/2012).

Un año después, en la apertura de sesiones Legislativas de 2013, Pérez expresaba:

*“el año pasado, en este mismo día, nos comprometíamos a generar las herramientas necesarias para que la Agencia de Ordenamiento Territorial sea una realidad. Hoy la Agencia está en funcionamiento y ya está trabajando en el Plan Provincial de Ordenamiento. Hoy me comprometo a que antes del próximo 1 de mayo de 2014, el Plan Territorial de Mendoza será presentado ante esta Legislatura para que los representantes del pueblo la conviertan en ley. Entonces los mendocinos podremos definir de forma planificada y a través de consensos la Mendoza que deseamos para los próximos 20 años”* (discurso Francisco Pérez, Asamblea Legislativa, 01/05/2013).

Durante 2013, en la búsqueda de consensos para la etapa de implementación, también se desarrollaron una serie de *Talleres regionales de validación para la Construcción Colectiva del Modelo Territorial* -por cada subsistema- que no estaba prevista por la Ley de OTyUS, aunque fue impulsado por la Universidad Nacional de Cuyo junto a la APOT para validar los diagnósticos realizados por los equipos técnicos de la universidad.

Cuando asume Guillermo Elizalde la cartera de Ambiente cambia de status, pasando de ser una Secretaría a constituirse en el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. Durante la gestión de este ministro se realizaron las primeras Sesiones Extraordinarias del CPOT, se trabajó en comisiones, se realizaron los procesos de Consulta Pública y de Audiencia Pública estipulados por la Ley, y el PPOT se presentó en la Legislatura Provincial en mayo de 2014.

Antes de su presentación a la Legislatura, durante el mes de febrero, siguiendo lo establecido por la Ley 8.051 de OTyUS, se realizó un procedimiento de Consulta Pública para el PPOT. Dicho procedimiento asumió dos modalidades: aportes virtuales a través del sitio web; y de modo presencial, en la sede de la APOT. Luego, el 15 de abril de 2014, se llevó a cabo en el Centro de Congresos y Exposiciones de Mendoza la Audiencia Pública estipulada por la normativa.

Finalmente, en su último año de gestión, comprometido comprometido por sus discursos anteriores, el Gobernador Pérez señalaba:

*“en este momento estoy presentando a esta Legislatura el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. De esta manera, cumplo con el compromiso asumido hace un año en este mismo lugar. Es un plan elaborado responsablemente con las diferentes áreas del gobierno provincial, las universidades, los municipios y los distintos sectores de la sociedad civil, representados en la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y en su Consejo”* (discurso Francisco Pérez, Asamblea Legislativa, 01/05/2014).

Como se verá en detalle en el próximo capítulo cuando se expongan y analicen las discursividades y argumentos particulares, el compromiso que asumió Pérez respecto de presentar el PPOT el primero de mayo de 2014, devino en la constricción de un largo proceso participativo. Esta cuestión se constituyó en un componente central de diversas impugnaciones realizadas a PPOT. Como resume una de las asambleístas entrevistadas:

*“...bajo el precepto de ‘aprobar el plan a toda costa’ en el curso del mandato gubernamental, se ha desvirtuado la herramienta, tergiversando y omitiendo el trabajo de los equipos técnicos; eliminando partes sustantivas que eran focos de discusión, y dejando de lado las definiciones concretas necesarias”* (Entrevista 2).

Luego, el documento también fue impugnado en la legislatura, donde acabó durmiendo hasta entrado el 2016, debido a fuertes cuestionamientos por parte de la oposición política, y distintos sectores de la sociedad civil movilizados en su contra. En este ínterin una parte del Equipo técnico que había estado encargado de formular el documento presentó un documento paralelo en la casa de las leyes, cuestión que se tornó en un hecho por demás controvertido y generó otra serie de conflictos que serán abordados en los siguientes capítulos.

Durante el año 2016, la Legislatura retomó el tratamiento del proyecto, para lo cual solicitó al Poder Ejecutivo nuevos aportes en pos de continuar la discusión parlamentaria. La forma que se dispuso desde el ejecutivo y la APOT para recabar dichos aportes generó nuevas controversias entre los miembros del CPOT. Finalmente el proyecto luego de una sucinta y para muchos restringida incorporación de contribuciones volvió a presentarse en la Legislatura, fue aprobado en ambas cámaras y se lo promulgó el 31 de agosto de 2017 bajo el número de Ley 8.999.

## **Conclusión**

En este capítulo hemos presentado el caso de estudio. Realizamos una caracterización territorial de la provincia, destacando la importancia de los aspectos hidrosociales en la configuración del mismo. En esa dirección, expusimos la institucionalidad hídrica que rige en la provincia.

A fines de que el lector pueda comprender la importancia de los aspectos hídricos en la configuración territorial, desplegamos una genealogía de la configuración de los territorios que se ubican al final de la cuenca del Río Mendoza, y otra sobre la configuración territorial de la cuenca del Río Tunuyán.

Por último, presentamos el caso de estudio propiamente dicho; es decir, el proceso de elaboración y discusión del PPOT. En esa dirección, contextualizamos la política de ordenamiento de la Provincia, en el marco de las políticas de planificación territorial a nivel latinoamericano y nacional. Asimismo, describimos el proceso histórico que llevó a la elaboración del PPOT y el que implicó la discusión del mismo, previa a su aprobación, destacando las distintas etapas que tuvo el proceso y las controversias que en éstas se suscitaron.

Habiendo presentado el caso, los capítulos siguientes estarán destinados al análisis del mismo. En esa dirección, los capítulos 2, 3 y 4 despliegan, en cascada, los resultado del análisis. En el Capítulo 2, luego de presentar a los actores sociales, expondremos sus repertorios discursivos. Esos repertorios son el resultado del análisis de discurso realizado sobre el material de campo, y constituyen una parte central del andamiaje metodológico con el cual abordamos las narrativas movilizadas por los actores sociales en el marco de la discusión del PPOT. Las narrativas son colisiones discursivas que estructuran los relatos narrados por los actores. Estas serán analizadas en el Capítulo 3, utilizando los repertorios de recursos discursivos presentados en el Capítulo 2. Finalmente, en el Capítulo 4 exhibiremos las conexiones entre las narrativas de los actores analizadas previamente y las distintas territorialidades que se enfrentan en la disputa.

## Capítulo 2: Los actores sociales y sus repertorios discursivos

### Introducción

Este segundo capítulo está compuesto por dos grandes secciones. La primera de ellas se ocupa de los actores sociales. Allí exponemos sucintamente la concepción teórica y epistemológica que encuadra el abordaje de dichos actores y luego – a propósito de éstos- se detallan los criterios con los que fueron definidos la unidad de análisis y el recorte muestral que se operó para aplicar los instrumentos de recolección de información primaria.

La segunda parte del capítulo se ocupa de presentar los resultados del análisis operado sobre los discursos de los actores involucrados. Esta sección parte de un esquema teórico metodológico según el cual los actores sociales edifican sus discursos movilizandando distintos recursos interpretativos que se encuentran a su alcance. En esta dirección, la sección presenta ocho repertorios de recursos interpretativos a los cuales los actores sociales apelaron a la hora de elaborar sus discursos.

### 1. Los actores sociales

#### *Los actores desde una mirada pragmatista*

Comenzaremos el abordaje de los actores sociales con algunas aclaraciones respecto de la concepción teórica sobre los mismos. En cuanto a la consideración de los actores, seguimos un enfoque pragmatista sobre la acción social que articula dos principios: uno de corte epistemológico y otro metodológico.

Epistemológicamente, se parte de un entendimiento de la acción social en el proceso mismo de su configuración, noción que tiene un correlato en términos metodológicos según el cual se ha de acceder investigativamente a la acción a través de la observación de la trayectoria de acciones de los actores concretos (Callon, 1986). Desde esta perspectiva, la acción no es abordada a partir de motivaciones, intenciones o resultados del accionar, sino que se la entiende como un proceso de construcción continuo y secuencial (Nardacchione & Hemilse Acevedo, Buenos Aires). De ese modo, en la investigación se “sigue a los actores” para ver “lo que se está produciendo” (Ibídem). Esto deviene de la concepción mencionada sobre la acción, según la cual ésta constituye un proceso en construcción, a partir del cual se suceden actores diversos que gravitan en torno a objetivos cambiantes en el curso del proceso. Bajo esta perspectiva, el trabajo investigativo consiste en estudiar las coaliciones y vínculos sociales que emergen de la oposición de los actores sociales en situaciones concretas y

prestando atención a los argumentos que esgrimen. Es decir que, desde la mirada pragmatista, el objeto investigativo lo constituye la disputa en sí misma, no ciertas causas estructurales o continuidades históricas de largo plazo.

Asumiendo esta noción secuencial de la acción social, entendemos que los actores se encuentran en múltiples momentos, condicionados por distintas restricciones que los sitúan en diferentes regímenes de acción. De esta manera, los actores no se ven impelidos a actuar siempre del mismo modo, con independencia de la situación en la cual se encuentren, es decir suponiendo que poseen valores interiorizados que rijan su comportamiento en todas las situaciones (Guerrero & Ramírez Arcos, 2011).

Este punto de partida, según el cual no cabe presuponer relaciones, discursos o valores establecidos previamente para identificar a los diferentes actores, invita a dejar a los actores y a los procesos contenciosos hablar por sí mismos, y a partir de allí esclarecer la situación. Como señalan Azuela & Cosacov (2013), colocar el conflicto en el centro del análisis implica asumir una postura analítica que se haga cargo de las limitaciones y de las contribuciones, de las miradas consensualistas de lo social. En línea con los desarrollos de Cefaï & Trom (2008) Melé (2003), Bolstanski & Thévenot (2006) y Chateauraynau (2010), se trata de pensar el antagonismo, considerando no sólo las relaciones de fuerza, sino también los recursos cognitivos, los repertorios de argumentos y las normas morales que utilizan los actores para hacer valer una contestación y así ganar una disputa. Este análisis del conflicto enmarcado en una sociología de las controversias colectivas, nos permite incluir en el mismo marco a las relaciones de fuerza y a los repertorios argumentativos utilizados por los actores. Esto supone partir del hecho de que “lo público” se instituye mediante de un trabajo colectivo de actores sociales, que partiendo de una situación que definen como problemática<sup>28</sup>, despliegan repertorios de argumentos acordes a ciertas “gramáticas públicas” en un intento de interpelar a otros y colocar como común y general aquello que se está afectando.

En esa dirección, el universo de actores considerados en nuestra investigación se conformó a partir de su involucramiento en el debate del PPOT. De ese modo, la unidad de análisis de la

---

<sup>28</sup> Partiendo de la idea de situaciones problemáticas, la sociología pragmatista ha desarrollado una importante línea de análisis dentro de la sociología de los problemas públicos. El carácter público de la definición de problemas y de la presentación de las demandas por parte de los actores colectivos pone de relieve la existencia de una serie de reglas y gramáticas que establecen formas aceptables de actuar en público. Por otro lado, resalta el lugar central de los “públicos” en el “proceso de publicización” de un reclamo en tanto figura que otorga reconocimiento y legitimidad a las demandas que los actores ordinarios llevan a cabo en las arenas públicas. Los problemas públicos se vuelven un problema de conflicto o controversia en las “arenas públicas”, donde distintos actores sociales confrontan por la definición del problema (Nardacchione & Hemilse Acevedo, Buenos Aires).

investigación fue conformada con base en los discursos de aquellos colectivos, organizaciones, asociaciones e instituciones que tomaron voz en la discusión del PPOT.

### ***Participación y representación***

En el proceso de elaboración de la política de ordenamiento territorial en Mendoza tuvieron lugar distintas instancias participativas institucionales, las cuales se reseñaron en la última parte del Capítulo 1. Estos espacios participativos han implicado una red de actores, instituciones y organizaciones de diversa índole y envergadura (organismos estatales, instituciones de ciencia y técnica, asociaciones y organizaciones empresariales, ONGs de diverso tipo y comunidades de pueblos originarios). Es decir, las instancias participativas para la formulación de la política de ordenamiento territorial han imbricado actores sociales muy heterogéneos en cuanto a las realidades sociales de cada uno de ellos, sus objetivos, sus modos de organización, sus recursos y su acceso a ámbitos de poder político. Por otra parte, otros actores también se han involucrado en el debate en representación de sus organizaciones de pertenencia por fuera de las instancias participativas establecidas institucionalmente. Para ambos casos, se torna necesario especificar la relación de representación que existe entre dichos actores sociales colectivos y las personas que participan de las instancias de elaboración de la política en cuestión.

En el caso de que un individuo sea designado como representante de intereses o grupos sociales específicos, la autorización no genera mayores contradicciones. Ahora bien, debido a que en las recientes experiencias de innovación democrática -como los consejos- se reconoce sin autorización formal la enunciación de intereses en nombre de ciertos grupos de población, la *legitimidad* y la *representación* se tornan conceptos problemáticos. En ese sentido, la no poco frecuente falta de mandato y la dificultad de consignar la representación a grupos sociales claramente definidos, deja sin efecto los marcos teóricos tradicionales sobre la *representación* por *autorización*. Con el objetivo de subsanar la ausencia de autorización explícita a partir de la identificación del representante con el representado se han desplegado diferentes conceptualizaciones<sup>29</sup>. (Gurza Lavalle & Isunza Vera, 2015).

---

<sup>29</sup> El que un individuo hable en nombre de otros sin disposición legal ha tratado de abarcarse teóricamente a partir de una serie de conceptualizaciones teóricas sobre la representación en términos de afinidad, de modo *virtual*, presuntiva -*assumed*-, sustitutiva -*surrogate*-, autoasumida -*self-authorized*-, por actores en calidad de mediadores políticos -*mediated politics*- y en el ejercicio de prácticas de representación no electorales -*non-electoral political representation*-, por ciudadanos representativos -*citizen representatives*- o simplemente por

En la presente tesis, para atender a esta cuestión de la legitimidad de la representación, asumimos la noción de *rendición de cuentas* (Casas, 2009). Ésta subsana la ausencia de un acto inicial de consentimiento, ligando la legitimidad a un proceso que se extiende en el tiempo, de modo que la legitimación de la representación acaba otorgándola la no impugnación de los representados al representante. En este sentido, es la reiteración de las acciones de representación a lo largo del tiempo, sin que se produzcan objeciones a dicha representación, lo que brinda legitimidad al representante, entrañando cierto tipo de autorización implícita<sup>30</sup>.

Estas consideraciones teóricas nos resultan de utilidad en la medida en la que nos permite situar el proceso analizado y comprender los efectos del devenir de la participación en la dinámica del conflicto estudiado y la definición de las cuestiones entendidas como “problemáticas” por parte de los actores. Cabe destacar que si bien a los ojos de un observador externo la relación entre participación y representación puede aparecer como difusa, en nuestro caso de estudio los diferentes actores no han cuestionado la legitimidad de quienes se erigen en representación de sus organizaciones y colectivos, aunque sí han cuestionado fervorosamente las instancias participativas formales en sí mismas.

Por otro lado, vemos que en el proceso participativo se hacen presentes discursos que no tienen cabida en otras *arenas públicas*<sup>31</sup>, y que interpretan y problematizan cuestiones de maneras

---

actores que abogan –*advocacy*– como representantes discursivos –*discursive representatives*– (Gurza Lavallo & Isunza Vera, 2015).

<sup>30</sup> El aporte que realiza Avritzer (2007) sobre la legitimidad de la “representación de la sociedad civil” resulta útil para abordar esta cuestión. El autor plantea que es posible pensar la representación de las organizaciones a partir del concepto de “representación por afinidad” o representatividad “relacional”, este se asienta en la existencia de organizaciones que producen “afinidades intermedias”, es decir que “agregan solidaridades e intereses parciales”. Este tipo de representación “por afinidad”, conceptualizada por Avritzer, se asienta en la legitimidad del representante entre otros actores que actúan de la misma forma en que él lo hace. Esto es, según una trayectoria de construcción colectiva, y sin un acto explícito de delegación o autorización. La afinidad así entendida supone la “identificación de un conjunto de individuos con la situación vivida por otros individuos”. En ese sentido, la legitimidad de la representación se asienta en el reconocimiento mutuo de identidades y modos organizativos preexistentes y familiares. Esta flexibilidad en lo formal viene favorecida por la dimensión relativamente reducida del universo de actores interesados, que permite que estos, sean aliados o adversarios entre sí, en general se conozcan unos a otros personalmente o por referencias directas.

<sup>31</sup> La idea de *arenas públicas* remite a una doble connotación como “lugar de combate” (*lieu de combats*) y como “escena de realizaciones” (*scène de performances*): “La arena pública es una escena donde, ante los espectadores, se enfrentan los pretendientes a la ‘propiedad’ (*ownership*) de problemas públicos” (Cefaï & Trom, 2008). De manera que, en las arenas públicas, se configuran relaciones triádicas. Es por eso que se vuelve central el proceso de publicización del reclamo y de las acciones que ocurren en un horizonte de enmarques y contra-enmarques de la situación sucesivos y simultáneos. Estas cuestiones son centrales para la dramaturgia de las acciones en el espacio público, puesto que se requiere del reconocimiento y la legitimidad del público para llevar adelante una acción o reclamo. Por otro lado, la arena pública es un espacio de igual accesibilidad y pluralidad de formas de ver y expresarse. Las perspectivas de los actores son plurales, existe una multiplicidad de opiniones, críticas, reivindicaciones; de maneras de juzgar, de crear, de dialogar, de justificar, de sentir y percibir. Esto está garantizado por un espacio de derecho ordinario que hace que los actores se muevan con igual accesibilidad al

distintas a las que caracterizan el debate en esas otras arenas no institucionales. En esa dirección, observamos que estos espacios de participación formal para debatir el PPOT obturan ciertos tipos de discursos, de modo que los participantes no tienen la posibilidad de debatir entre sí, sino que son convocados para exponer sus apreciaciones bajo un formato de intervenciones restringido. Por otro lado, observamos que ante estas restricciones que suponen los esquemas de participación institucionalizados para el debate, varios actores tratan de intervenir mediante la presentación de documentos escritos –los cuales conforman puntos de vistas más elaborados y complejos- que exceden los constreñimientos impuestos por las instancias mencionadas. Por otra parte, como se verá, otros actores, ante los constreñimientos que supone el formato participativo formal, acaban retirándose de las instancias institucionales para debatir en otras arenas.

### ***Unidad de análisis y recorte muestral***

La unidad de análisis para el estudio de caso que constituye la metodología de la presente investigación está conformada por los discursos de los colectivos e instituciones que públicamente han tomado voz en el debate del PPOT, ya fuere por los canales institucionales establecidos para ello (talleres convocados en el marco de la elaboración y validación del PPOT; reuniones del CPOT; instancia de consulta pública; audiencia pública) o por fuera de éstos (notas en medios de comunicación impresa y digital, comunicaciones en páginas de Facebook de dichos colectivos, blogs, panfletos, entre otros).

El recorte muestral que hemos realizado, como sucede en toda investigación, ha estado atravesado por relaciones de valor en sentido weberiano (Weber, 2002). Es decir, que hemos tomado decisiones investigativas, tanto al nivel de selección de la unidad de análisis como de recorte muestral, que podrían haber sido otras. Entre los aspectos que han determinado la selección de la muestra, ha jugado un rol fundamental nuestra mirada teórica sobre el tema de investigación y sobre los actores sociales -explicitada previamente-. Asimismo, han influido los conocimientos previos de la temática, producto de la participación en investigaciones anteriores sobre casos antecedentes y conexos al que aquí nos ocupa, y a la revisión bibliográfica sobre el tema. También cabe destacar la influencia que ha ejercido el

---

espacio público. Finalmente, existen ciertas gramáticas de la vida pública que rigen las formas de llevar a cabo los reclamos para que estos sean aceptables y respetables en el espacio público. (Nardacchione & Hemilse Acevedo, Buenos Aires).

involucramiento que supone ser ciudadano mendocino y miembro de una institución científica parte del debate objeto; es decir, un actor atravesado por los procesos que aquí se estudian. Las perspectivas teóricas y la experiencia formativa mencionadas han sin dudas operado en la definición del recorte. Ahora bien, las consideraciones previas no pretenden sugerir que este trabajo haya priorizado discursividades afines a las posiciones del investigador; por el contrario, el recorte aplicado pretende ser representativo de la diversidad de voces y posturas que han tenido lugar en la discusión que constituye el caso de estudio.

A continuación exponemos el relevamiento de los discursos de los actores sociales que componen la unidad de análisis del caso. Luego de esto avanzaré en la conformación del recorte muestral operado en la investigación. La conformación de la unidad de análisis partió de un mapeo de actores sociales, considerados en base a lo antepuesto (ver Anexo 2). En un primer momento se realizó un relevamiento exhaustivo de todos los actores colectivos que habían participado en el debate público de la política. Luego, el recorte muestral fue operado en base al mapa de actores resultante, teniendo en cuenta trayectorias y puntos de inflexión del caso de estudio.

Si bien en la conformación de la unidad de análisis se han considerado todos los aportes realizados en el marco del CPOT –aportes recuperados a partir de las actas del Consejo-, en la selección de los entrevistados se operó un recorte de acuerdo a la relevancia teórica otorgada por el investigador a los distintos discursos y actores.

Por otra parte, la inclusión de documentos generados en espacios participativos no institucionales pretendió ser exhaustiva; es decir, que se incorporaron todos los documentos - orientados a la revisión, análisis, crítica e impugnación del PPOT- generados en los espacios de participación no institucionalizados (talleres, foros, asambleas, jornadas de lectura) que se hicieron públicos. El lector encontrará el detalle de estos documentos en el Anexo 1.

Del mismo modo, el criterio de selección de entrevistados también se determinó en pos de la visibilización de los discursos excluidos de las instancias de participación formales (CPOT, talleres de elaboración de escenarios, talleres de validación de escenarios, consulta pública, audiencia pública). En ese sentido, además de los actores que habían formado parte instancias de participativas institucionales, la selección de entrevistados procuró incluir a actores sociales que no se inscribieron en esos dispositivos de participación que la política establecía. Algunos de estos actores nunca estuvieron inscriptos en esas instancias participativas y otros fueron parte eventualmente para luego retirarse.

Con fines analíticos, construimos una serie de tipos ideales de actores sociales basada en su pertenencia a las distintas esferas sociales. En esa dirección, los actores fueron tipificados como pertenecientes a “organismos gubernamentales”, a “instituciones científico-técnicas”, a “organizaciones de empresarios y profesionales”, y a “colectivos y organizaciones de la sociedad civil”.

De este modo, la unidad de análisis quedó constituida por los discursos de: 59 organismos gubernamentales; 27 instituciones científico-técnicas; 13 organizaciones de empresarios y colegios profesionales (de los cuales 3 participaron del debate por medios no formales y 10 formalmente); y 18 colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil (de los cuales 10 participaron del debate a partir de instancias no formales, y 8 lo hicieron formalmente). Así, la unidad de análisis se conformó con los discursos de 113 participantes, de los cuales 100 participaron formalmente del debate del PPOT, a partir de las instancias que institucionalmente se establecieron para ello, y otros 13 participaron del debate por fuera de esas instancias formales. Cabe destacar que todos los participantes tipificados como pertenecientes “Organismos gubernamentales” y a “Instituciones científico-técnicas” participaron de manera formal. Quienes participaron por fuera de estas instancias formalmente establecidas, pertenecen a “Organizaciones empresarias y de profesionales” (3) y a “Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” (10). En *la Tabla 1. Actores sociales según tipologización y forma de participación* se presentan agregadamente los actores que componen la unidad de análisis, de acuerdo a la tipologización mencionada arriba. En el Anexo 2 se podrá encontrar la información desagregada.

**Tabla 1. Actores sociales según tipologización y forma de participación**

Tipos de actores sociales	Participación a través de mecanismos formales	Participación en el debate por otros medios
Organismos gubernamentales	58	-
Instituciones científico-técnicas	27	-
Organizaciones de empresarios y profesionales	10	3
Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil	8	10

Fuente: Elaboración propia en base a PPOT (2017) e investigación documental

Para la selección de entrevistados (29) se operó un recorte muestral, a partir de la unidad de análisis arriba reseñada. Dicho recorte fue realizado con base en el relevamiento de actores previo, y en la eventualización del proceso de elaboración, discusión y aprobación del PPOT

presentado en el la última parte del Capítulo 1. El criterio adoptado para la selección de actores y discursos fue teórico; es decir, devino de la consideración de su potencial heurístico para la investigación. Al análisis también se sumaron los discursos en torno a la discusión del ordenamiento de otros actores sociales, a partir de la inclusión de 8 documentos de observaciones sobre el PPOT, 4 notas de opinión y 6 entrevistas publicadas en medios de comunicación.

De este modo, el muestreo de actores en términos agregados quedó conformado como expresa la *Tabla 2. Composición muestral de actores sociales según tipologización*. Cabe señalar que, más allá de este recorte muestral, en el análisis se incluyeron los discursos de todos los actores sociales que participaron en el CPOT (77), los cuales fueron recuperados de las Actas del Consejo. Asimismo, también se incluyó el texto de la versión preliminar del PPOT que se presentó a la legislatura en el 2014, y el de su versión definitiva.

**Tabla 2. Composición muestral de actores sociales según tipologización**

<b>Tipos de actores sociales</b>	<b>Participantes</b>	<b>Representación muestral</b>
Organismos gubernamentales	58	8
Instituciones científico-técnicas	27	12
Organizaciones de empresarios y profesionales	13	8
Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil	18	13

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, de los 58 participantes que pertenecían a “Organismos gubernamentales” se seleccionaron 8. Este tipo es el que menos representación ostenta en términos cuantitativos. Esto responde al hecho que la participación de los organismos que componen este tipo no constituía discursos que abordaran los tópicos de la investigación. De hecho, si bien en el documento final del PPOT se menciona a todas estas instituciones, en la práctica -a partir de la recuperación de información de campo-, no pudimos hallar aportes significativos realizados por parte de la mayoría de los representantes de estos organismos.

Cómo se mencionó, el criterio de selección de discursos y actores empleado fue establecido en base a la consideración de su potencial productividad teórica para la investigación. Por esto mismo, los discursos de los ocho actores de este tipo incluidos en la muestra fueron seleccionados por su relevancia en la materia. En este sentido, se consideró lo expuesto por la Directora de la APOT, por el Superintendente del Departamento General de Irrigación (DGI)

y ex Director del Fondo Para la Transformación y el Crecimiento, por el Secretario de Gestión Hídrica, por el Diputado que impulsó el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, por la responsable de Relaciones Institucionales de la Agencia de Inversiones Promendoza, por el Ministro de Tierra, Ambiente y Recursos Naturales, por el Secretario de Ambiente y Ordenamiento territorial, y por los dos gobernadores provinciales que fueron funcionarios durante la elaboración, discusión y aprobación del PPOT.

Respecto de los participantes de la categoría “Instituciones científico técnicas” se seleccionaron las discursividades de 12 casos de 27. Se valoró lo expuesto por el rector de la UNCuyo; se tuvieron en cuenta las consideraciones de la Directora del CIFOT -organismo encargado de la redacción del PPOT-, las visiones de los referentes de El Instituto Nacional del Agua (INA), del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), del INTA, del Instituto de Ciencias Ambientales (ICA), del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), de la Red Integral para la Gestión del Agua (RIGA), de la Coordinadora del Equipo técnico del PED Mendoza 2030, del INCIHUSA, de la Universidad de Congreso, y del Proyecto de Investigación y Desarrollo “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sostenible” de los Institutos Multidisciplinarios de la Universidad Nacional de Cuyo -proyecto que estuvo encargado de recabar la información necesaria para la elaboración del PPOT-.

Como parte del tipo que hemos denominado “Organizaciones de empresarios y profesionales”, seleccionamos 8 casos de 13. De este modo, el tipo quedó compuesto por: el Consejo Empresario Mendocino (CEM), el Colegio de Agrimensores, el Colegio de Abogados y Procuradores de Mendoza, la Cámara Inmobiliaria, la Asociación de Productores y Exportadores de Frutas Secas (ASPEFF), la Cámara Mendocina Empresarios Mineros (CAMEM), la Unión Vitivinícola Argentina (UVA) y la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACOVI). Cabe destacar que solamente la Cámara Inmobiliaria, los colegios de abogados y agrimensores, y el CEM fueron parte de las instancias institucionales de participación. Por su parte, los últimos tres actores mencionados no fueron convocados a participar, por lo que se inscribieron en el debate por otros canales no formales.

Finalmente, como parte del tipo que hemos denominado “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” seleccionamos 13 participantes de 18. Aquí tuvimos en cuenta los discursos de: los representantes del Pueblo Huarpe, los representantes de la Comunidad de Identidad Territorial Mapuche Malalweche, la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra (UST), el Colectivo por el Derecho al Habitar, la Asamblea Mendocina Popular por el Agua Pura (AMPAP), la Organización Ambiental OIKOS, la Fundación Pedemonte, la

Fundación Integrar, la Fundación Construir Puentes, el Foro Nuevo Cuyo, los Vecinos Autoconvocados de San Carlos, la Asamblea por el Árbol y el grupo ECO-Hábitat. Es destacable que sólo los primeros cinco casos mencionados fueron convocados a participar de las instancias formales. Asimismo, tanto el Colectivo por el Derecho a Habitar como la AMPAP se retiraron de las instancias formales de participación -según expresaron coincidentemente al ser consultados- por considerar que “sus aportes no eran tenidos en cuenta” y siguieron participando del debate en instancias y por medios no institucionalizados. Otro punto destacable es que el Colectivo por el Derecho al Habitar que se había constituido al calor de la elaboración del PPOT se acabó disgregando poco tiempo después de abandonar las instancias formales de participación.

Todos los actores que participaron de las instancias formales del debate eventualmente, y luego se retiraron y desplazaron sus intervenciones a otras arenas o acabaron disgregándose, pertenecen al tipo que hemos denominado “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil”. Por otra parte, los participantes que solamente se inscribieron en el debate por fuera de las instancias institucionales de participación corresponden a el tipo que hemos denominado “Organizaciones empresarias y de profesionales”. Estos últimos, entre los que se encuentran las organizaciones que representan intereses relacionados con la minería metalífera, al ser consultados, coincidieron en que no fueron convocados al debate a pesar de haberlo solicitado, como se expresa en la siguiente cita de entrevista:

*“Con el tema de la organización territorial, del ordenamiento territorial, nunca nos invitaron [énfasis] (...) No tuvieron en consideración la palabra de la minería. Entonces, participé ahí en una forma muy muy lateral, [nombre del funcionario] de la Secretaría de Minería de la Nación, el SEGEMAR. Pero nosotros como organismo, como ‘Cámara de Empresarios Mineros’ nunca tuvimos ninguna participación”.*  
(Entrevista 22)

Es interesante pensar también estas participaciones en el marco de la dinámica del debate público a través de múltiples *arenas públicas*, y de acuerdo al tipo de *problematizaciones públicas* (Hajer, 1995; Cefaï & Trom, 2008) que hegemonizaron el proceso contencioso en distintos momentos.

En este sentido podemos distinguir un periodo que se extiende desde los comienzos de la elaboración de la política a través de talleres e instancias académicas hasta la consulta pública de 2014, en el que las principales disputas en torno a la formulación del PPOT ocurrían, por

un lado, en los espacios técnicos y académicos donde se conformaban los escenarios y, por otro lado, en el CPOT.

La disputa que ocurría en los ámbitos técnicos involucraba, fundamentalmente, discursos de actores sociales que hemos tipificado como “Instituciones científico técnicas” y que abordaban fundamentalmente el carácter jurídico que debía asumir la APOT; sobre los roles de la APOT y el CPOT; sobre cuestiones de incumbencias jurisdiccionales; sobre el rol del conocimiento experto en la definición de las políticas territoriales; y sobre las funciones de instituciones científico técnicas. Por otra parte, en el CPOT, la discusión –en la que participaban actores sociales de todos los tipos que hemos definido- se daba en torno a cuestiones procedimentales del propio órgano.

Paulatinamente, hacia el final del periodo que hemos identificado arriba, la discusión sobre el PPOT alcanzó otras arenas, donde las problematizaciones públicas centrales se constituyeron en torno a la discusión de la matriz productiva. Presentando una fuerte presencia de construcciones discursivas de corte ambientalista, enunciadas principalmente –aunque no únicamente- por los actores que hemos tipificado como “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” y algunos otros del tipo “Instituciones científico técnicas”, y en contraposición a éstas, también la presencia de un discurso productivista reivindicativo de la actividad minera metalífera enunciado por algunos de los actores que hemos tipificado como pertenecientes a “Organizaciones empresarias y de profesionales”. Este debate gravitó principalmente en los medios masivos de comunicación<sup>32</sup>, en la prensa minera especializada, y en las plataformas web y páginas de Facebook de organizaciones ambientalistas.

Planteado en estos términos, el debate, tuvo su punto más álgido en la audiencia pública, cuando los actores del tipo “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” que no formaban parte de las instancias participativas formales, impugnaron el PPOT argumentando que “podía dejar la puerta abierta para futuros emprendimientos mineros”.

---

<sup>32</sup> El rol de los *mass media* constituye un aspecto a teórico metodológico que requiere una reflexión especial. Por un lado, podría pensarse que los medios masivos de comunicación constituyen una arena pública en sí mismos; mientras que, por otra parte, puede apreciarse que en algunas ocasiones operan como un actor social más; y en otros casos que operan como actores sociales particulares. Por ejemplo, la prensa especializada minera (por ejemplo, *Mining Press*; *Diario Once*) hicieron permanentemente eco de la disputa en torno al PPOT, publicando las opiniones de referentes del sector minero, y paralelamente “levantaban” notas publicadas en otros periódicos de mayor difusión sobre la temática. En esta investigación han sido asumidos como arena pública, pero el debate sobre su rol como actor resulta pertinente.

En ese contexto álgido de conflictividad, el partido político Unión Cívica Radical –en ese entonces parte de la oposición- esgrimió, en la audiencia pública y en los medios, críticas a la versión del PPOT que apuntaban a aspectos técnicos del instrumento. Paralelamente, la controversia que se había desplegado durante el primer periodo desembocó en que -en paralelo con la versión de PPOT que la APOT, con la aprobación del CPOT, elevara a la Legislatura luego de la audiencia pública- la UNCuyo (uno de los principales organismos encargados de la redacción del PPOT) remitiera al órgano legislativo otro documento, que representaba su postura, y desestimaba aspectos que habían sido incorporados en las instancias participativas. A partir de que estos dos documentos con elementos encontrados fuesen elevados para su consideración legislativa y con el cambio de color político del gobierno provincial, el debate por el PPOT perdió su centralidad en la agenda política y en la mediática, y el CPOT tuvo un *impasse*, hasta aproximadamente mediados de 2016.

En el periodo que va desde mediados de 2016 hasta la aprobación del PPOT en agosto de 2017, las problematizaciones en el debate se transformaron y otros actores sociales cobraron relevancia. En el CPOT las principales discusiones discurrieron en torno a instrumentos técnicos (por ejemplo: la unidad productiva mínima, criterios de zonificación, balance hídrico, gestión integrada del Área Metropolitana) y a cuestiones procedimentales (si cabría realizar nuevamente las instancias de consulta y audiencia públicas, instancias para realizar críticas y aportes al documento en el marco del CPOT, formato de las instancias de aportes).

En los medios masivos de comunicación el debate giró en torno a cuestiones de consenso político partidario al respecto de la finalización, presentación y aprobación del PPOT. Por su parte, en la prensa especializada minera, el debate por el PPOT perdió la condición central que había mostrado en el periodo anterior.

Asimismo, la disputa acerca del carácter extractivista de la matriz productiva dejó de ser el centro de las discusiones desplegadas en las instancias participativas no formales y en las arenas públicas que habían ocupado las organizaciones ambientalistas (prensa; Facebook; blogs). De este modo, las organizaciones ambientalistas y mineras perdieron la centralidad que habían tenido en el debate que discurría en las instancias no institucionales. En este último periodo, la principal discusión volvió a estar constituida por discursos enfrentados acerca de la matriz productiva, en relación con el avance urbano. Siendo la Cámara Inmobiliaria y el Colegio de Agrimensores los actores sociales más activos, y confrontando discursivamente con el DGI y otros estamentos gubernamentales.

Paralelamente, se generaron nuevas instancias participativas no institucionales durante este último periodo. Éstas se caracterizaron por asumir el formato de mesas de trabajo, talleres, foros de discusión y debate sobre el PPOT y, fundamentalmente, estuvieron conformadas por personal técnico y actores políticos que habían participado activamente de la elaboración del Plan y del debate mediante canales institucionales durante la gestión anterior. En estas nuevas instancias participativas, la discusión giró alrededor de aspectos jurídicos e instrumentos técnicos relativos al PPOT.

Finalmente, cabe destacar que otros actores sociales se retiraron de los espacios de participación formal. Tal es el caso de la Fundación Pedemonte y de la UST, ambos incluidos en el tipo denominado “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil”.

## **2. Construcciones discursivas: Repertorios de recursos interpretativos**

A partir del gran objetivo de este trabajo –el de comprender el conflicto desde una mirada territorial, en el marco del estudio de caso propuesto, y prestando atención a la relación entre institucionalidad; procesos de territorialización, des-territorialización y re-territorialización; acción política y discursividad-, la propuesta metodológica supuso técnicas de análisis de la información -primaria y secundaria- orientadas al abordaje de aspectos representacionistas y simbólicos. En ese sentido, como se señaló en la Introducción, el análisis discursivo resultó un enfoque pertinente para habilitar una aproximación compleja a los procesos sociales que implican un antagonismo político desplegado en el marco de una arena pública (Hajer M. , *The Politics of Environmental Discourse*, 1995) definida como consensualista y organizada bajo una perspectiva de gobernanza.

Para abordar esta relación nos resultó provechoso recurrir al encuadre propuesto por Hajer (1995), quien señala que el proceso de diseño de una política pública implica una *lucha discursiva* que tiene lugar en una serie de arenas públicas. Desde nuestra perspectiva, en la institucionalización y normativización del territorio -como la que supone la política de Estado que constituye el caso-, se encuentran condensados proyectos político-territoriales diversos que disputan la inscripción de sus territorialidades. Asimismo, entendemos que es necesario construir una mirada que se aparte de conectar discursos e intereses sin mediación alguna. Es decir, de entender a la acción social únicamente en términos de racionalidad con arreglo a fines (Weber, 2002).

Por el contrario, proponemos una perspectiva intrigada por las relaciones entre actores interesados (y posicionados) y sus discursos, pero que intente entender complejamente las conexiones entre discursos e intereses de una manera no lineal. Lo que aquí sostenemos es que no existe una conciencia discursiva (Giddens, 1995) que se corresponda necesariamente con los intereses de los actores, sino que los actores incluyen y articulan en sus discursos recursos simbólicos diversos, cuya disponibilidad es constreñida por relaciones de poder. Por ello, estos repertorios de recursos no componen representaciones homogéneas elaboradas en pos de justificar los posicionamientos de los actores, de manera que repertorios determinados se correspondan necesariamente con sus posiciones e intereses.

Cabe retomar sintéticamente algunas aclaraciones conceptuales que resultan claves para comprender la mirada teórico-metodológica que subyace a la interrogación de los datos empíricos, y al análisis y presentación de la información empírica que desplegaremos en este segundo apartado del capítulo. *Recursos*<sup>33</sup> y *repertorios*<sup>34</sup> resultan conceptos centrales del enfoque, así como también las nociones que refieren a la conceptualización procesual del esquema: *apropiación, movilización y formas habituales de uso*<sup>35</sup>. Este encuadre parte de suponer que los actores sociales movilizan ciertos recursos materiales y simbólicos adquiridos activamente durante su proceso de socialización, a partir de formas habituales de utilización puestas en juego activamente, de forma relacional, interpelando y siendo interpelados por otros actores, en pos de obtener resultados concretos en distintos escenarios (Noel, 2013).

Cabe destacar que, si bien la relación entre los actores sociales y los recursos a los que estos pueden acceder tiene un carácter dinámico, la posibilidad de acceso está constreñida estructuralmente. Las formas socialmente disponibles de utilización de recursos por parte de los actores sociales son configuradas por lo que estos actores han visto a otros hacer de esos

---

<sup>33</sup> Según esta perspectiva, los actores sociales, mediante procesos de socialización siempre inacabados- y dependiendo de sus posiciones y trayectorias en el campo de sus colectivos de referencia, toman contacto con diversos recursos materiales y simbólicos, y con sus formas habituales de uso, combinación y movilización en pos de fines específicos (Noel, 2013).

<sup>34</sup> Los repertorios constituyen dispositivos analíticos, más o menos abiertos y cambiantes, de agrupación de recursos asociados, de acuerdo a correspondencias basadas en sus formas habituales de adquisición, circulación, acumulación, acceso o uso en colectivo de referencia concreto. Estas formas en las que los recursos se articulan no son producto del azar, sino que devienen de un proceso histórico de configuración que acaba incorporándolos como disposiciones (Ibidem).

<sup>35</sup> Estos términos que refieren a la fase activa del esquema presentado resultan fundamentales: tanto el proceso de adquisición, como el de *formas habituales de uso*, son parte fundamental de la noción de recurso. *Apropiación* y *movilización* destacan el componente agencial del esquema: sin agencia los recursos solo se encuentran disponibles “potencialmente”. Por otra parte, la noción de *formas habituales de uso* o *formas socialmente disponibles de utilización* refieren al componente estructural del enfoque, enmarcando la agencia como una forma de ser y actuar configurada mediante usos habituales sedimentados históricamente (Ibidem).

recursos, por los usos anteriores que ellos mismos hayan hecho de esos y de otros recursos, y por lo que otros dicen y permiten en relación con lo que un actor hace con ellos (Ibídem).

En otras palabras, los repertorios de recursos simbólicos (y materiales) a los que pueden apelar los actores sociales para establecer sus posiciones e interpelar a terceros en el marco de una lucha discursiva se encuentran atezados por relaciones diferenciales de poder. El poder<sup>36</sup> constriñe los usos de repertorios específicos por parte de los actores, tanto en cuanto a la interpelación que otros actores puedan hacer sobre la legitimidad de utilización de un recurso, como en el número y la diversidad de recursos a los que un actor pueda apelar; y en la posibilidad de retirar recursos del acceso de otros actores o de imponer recursos específicos, así como también en cuanto a la posibilidad de convertir en recursos para el uso propio a otros actores sociales (Noel, 2013). De este modo, la articulación entre las posiciones de los actores y sus discursos estará mediada por la posibilidad diferencial de acceso a determinados repertorios de recursos materiales y simbólicos.

En la presente investigación nos centraremos en los recursos simbólicos movilizados en la discusión del PPOT. Para ello, desplegamos este andamiaje conceptual, al cual consideramos como el más productivo para dar cuenta de esta relación compleja entre intereses materiales de los actores, proyectos políticos territoriales y discursos. A efectos del abordaje metodológico, los discursos fueron examinados en línea con una metodología de trabajo sobre cuestiones controvertidas desarrollada por (Brown, 2002). Dicha metodología explora las estructuras argumentativas en contextos de discusión, analizando distintas clases de recursos -observaciones, valores y presuposiciones- a los cuales los actores recurren al posicionarse respecto de cuestiones concretas. Esta clasificación de los recursos simbólicos presentes en

---

<sup>36</sup> La conceptualización sobre el poder que elabora Lukes (2007), entendida como “...aptitudes de los actores para producir efectos importantes, específicamente al promocionar sus intereses y/o afectar los intereses de los otros, sea de manera positiva o negativa...” aporta una mirada teórico-metodológica que interroga al poder y su abordaje fructuosa para nuestro análisis. A partir del planteo tridimensional sobre el poder que realiza el autor, la pregunta por los motivos por los cuales los actores sociales subordinados no se rebelan frente a la vulneración de sus intereses, admite nuevamente el ensayo de una respuesta en términos de adquisición de disposiciones interiores que devengan en consentimiento o adaptación. En el mismo sentido, la obra de Bourdieu sobre la adquisición y el mantenimiento del ‘habitus’ apela al funcionamiento del poder que lleva a quienes están sujetos a él a ver si situación como algo ‘natural’, e incluso a valorarlo, y a no ser capaces de reconocer la fuente de sus deseos y creencias.

Encontramos necesaria esta disquisición porque marca un límite del análisis propuesto en esta investigación a la hora de abarcar la relación entre intereses y discursos. El dispositivo teórico desplegado para abordar complejamente la relación mencionada -afirmado en el análisis de los repertorios simbólicos movilizados por los actores en sus discursos- media con las posibilidades diferenciales de los actores para apropiarse y movilizar recursos convenientes a sus intereses, y dichas posibilidades se encuentran atravesadas por las situaciones de poder.

los discursos, así como también los modos de interrogación de los discursos, resultaron provechosos para abordar la conexión –mediada- entre discursos, posiciones e intereses.

En esta línea, esta sección de la tesis aborda diferencialmente las construcciones discursivas de los actores sociales considerados<sup>37</sup> según su carácter, distinguiendo: (i) observaciones que refieren al estado actual de las problemáticas territoriales, las cuales, asumiendo un carácter descriptivo se presentan como diagnósticos territoriales; (ii) presuposiciones que señalan tendencias configurantes de situaciones futuras<sup>38</sup>, y que por esto mismo, implícita o explícitamente, implican nociones sobre cómo funcionan las cosas; y finalmente, (iii) prescripciones sobre el deber ser de las configuraciones territoriales futuras y estados de situación ideales, los cuales constituyen juicios de valor que constituyen creencias respecto de qué cosas son importantes.

A continuación, pasamos revista a los repertorios interpretativos identificados a partir del análisis discursivo sobre el material de campo, y a los recursos simbólicos que los componen. Conformamos ocho repertorios distintos que presentan articulaciones diferenciales de recursos simbólicos: (1) retroceso de las zonas agro-productivas; (2) crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo; (3) no antagonismo entre agro y minería; (4) inversión extranjera y exportaciones como motores del desarrollo; (5) rechazo al extractivismo minero; (6) necesidad de eficientizar los usos del agua para las actividades actuales; (7) descentralización del desarrollo urbano; y (8) acceso a la tierra y a la vivienda como derecho.

### ***Repertorio N° 1: Retroceso de las zonas agro-productivas***

Este repertorio ha sido conformado a partir de la identificación de recursos simbólicos conexos recurrentes en los discursos. Hemos distinguido los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la clasificación sobre su carácter; es decir, de acuerdo a si se trata de observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

Las observaciones sobre el territorio con carácter de diagnóstico incluidas en el repertorio son las siguientes: avances de zonas urbanas sobre zonas productivas; proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas; falta de regulación estatal sobre el mercado

---

<sup>37</sup> Enfocando la mirada a partir de las preguntas de la investigación, es decir, buscando analizar específicamente las representaciones sobre el territorio, sobre el proceso de elaboración de la política de ordenamiento territorial y sobre los conflictos territoriales y de intereses con otros actores, cuando estas refieren al agua y a los modelos de desarrollo provinciales.

<sup>38</sup> Las anticipaciones de futuro que se figuran los distintos actores sociales son analizadas prestando especial atención a su lógica de estructuración, a los componentes definidos como ‘de riesgo’ y a la performatividad respecto de sus posicionamientos actuales.

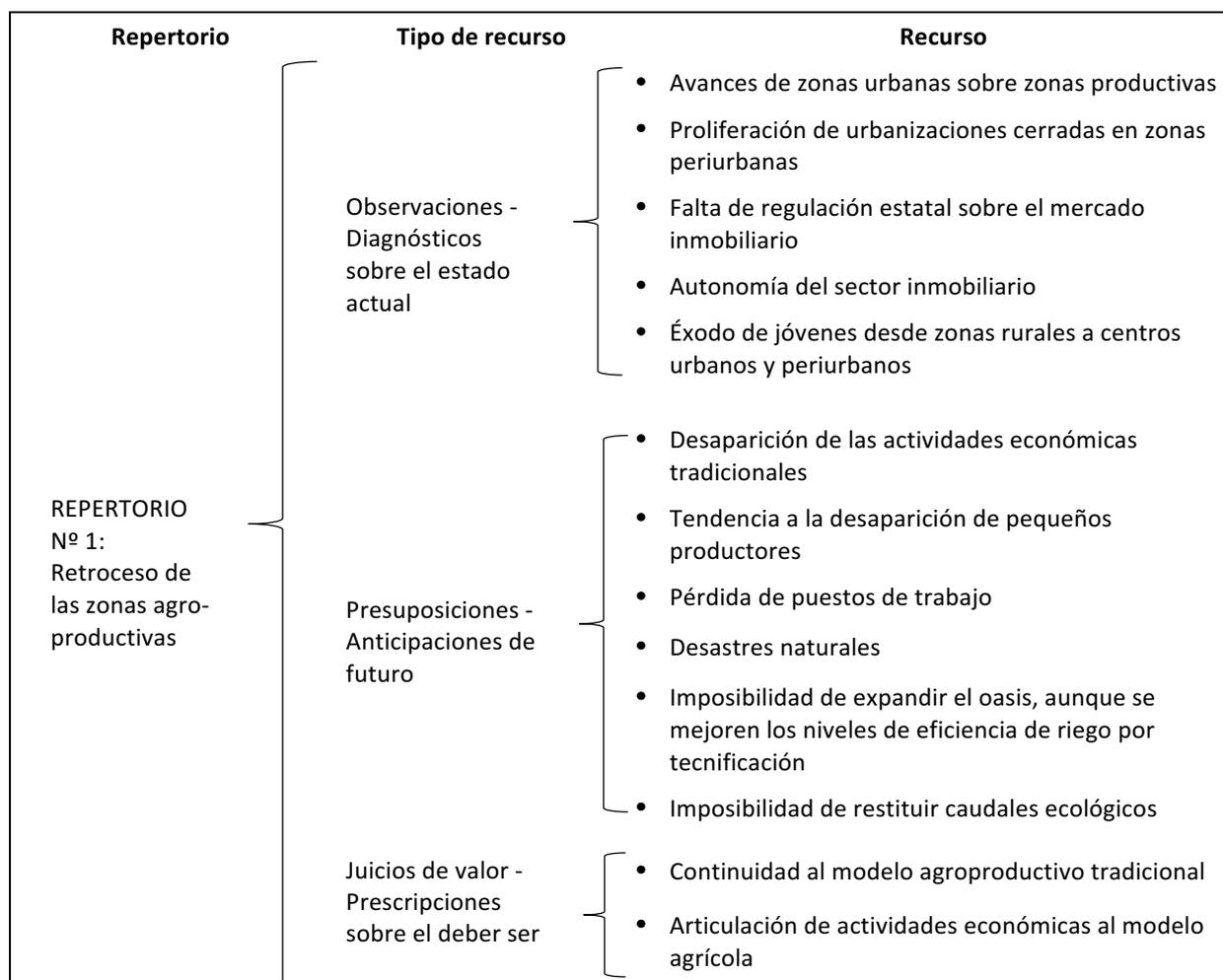
inmobiliario; autonomía del sector inmobiliario; y éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos.

Los recursos con carácter de anticipaciones futuras que forman parte del repertorio son: la desaparición de las actividades económicas tradicionales; una tendencia a la desaparición de pequeños productores; pérdida de puestos de trabajo; desastres naturales; imposibilidad de expandir el oasis, aunque se mejoren los niveles de eficiencia de riego por tecnificación; e imposibilidad de restituir caudales ecológicos.

Respecto de las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie de recursos asociados habitualmente: continuidad al modelo agroproductivo tradicional; y articulación de actividades económicas al modelo agrícola tradicional.

La *Figura 10. Repertorio N° 1: Retroceso de las zonas agro-productivas* presenta los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 10. Repertorio N° 1: Retroceso de las zonas agro-productivas**



## **Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual**

- **Avances de zonas urbanas sobre zonas productivas**

El avance de emprendimientos inmobiliarios sobre zonas productivas es un tema identificado como un problema territorial prácticamente en todos los discursos enunciados por los actores sociales consultados que anclan sus actividades en las zonas irrigadas. Además, en el PPOT esta observación es asumida como una de las problemáticas centrales. Por otra parte, este tema, construido como un problema social por los actores mencionados, no aparece en las construcciones discursivas de las comunidades de pueblos originarios emplazadas en las zonas no irrigadas.

Los discursos de los entrevistados y de los actores sociales de los cuales se recuperaron sus discursos a través de documentos (actas del CPOT, notas, declaraciones y entrevistas en prensa) redundan en identificar este tema como uno de los “problemas territoriales principales”. Asimismo, los discursos que abordan esta temática, coinciden en mencionar que al no estar reglamentada la Ley 8.051, se continúa profundizando un proceso de avance de emprendimientos inmobiliarios sobre zonas productivas.

- **Proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas**

Otro recurso presente en los discursos de los actores consultados que incluimos como parte del repertorio “Retrosceso de las zonas agroproductivas” es el denominado “proliferación de urbanizaciones cerradas en las zonas periurbanas”. Este tópico aparece en varias ocasiones relacionado al recurso anterior, y cuando esto sucede, ambos aspectos son identificados como elementos de una tendencia general de expansión urbana. Sin embargo, en otras ocasiones estas cuestiones resultan problematizadas autónomamente, sin reconocer una conexión entre ellas.

Recurrentemente se señala a la falta de planificación territorial como causa principal de un desarrollo “caótico” de las urbanizaciones en la provincia (o -dependiendo de quien movilice el recurso en cada caso- una resultante necesaria de estar dicho desarrollo librado a las fuerzas del mercado), lo cual habría dado lugar a la proliferación de numerosas urbanizaciones cerradas y al colapso de los servicios e infraestructuras del núcleo urbano tradicional.

- **Falta de regulación estatal sobre el mercado inmobiliario**

Las construcciones discursivas que problematizan la temática de la manera expuesta anteriormente relacionan a la problemática con un proceso de especulación inmobiliaria, el que –ante la ausencia del Estado- continúa desarrollándose únicamente según la lógica de la

especulación, acarreado una serie problemas sociales y ambientales (como desastres naturales) que son perjudiciales sobre todo para los sectores sociales “más vulnerables”.

Es importante destacar que en estos discursos se imputa la responsabilidad sobre el problema territorial mencionado al Estado, el cual con su falta de regulación sobre la cuestión habilita el proceso señalado.

Otro recurso simbólico análogo apunta a la existencia de políticas públicas y formas de accionar estatal que habrían sido diseñadas para atender problemáticas territoriales concretas, pero que, por distintas causas, no cumplirían con su cometido.

Mientras en algunos discursos las “malas políticas” son las que no contemplan el ordenamiento del territorio, y en ese sentido la política de ordenamiento territorial vendría a remediar esa cuestión, en otros, la “mala política” que no responde a las problemáticas territoriales está representada por el propio PPOT.

- **Autonomía del sector inmobiliario**

Otro recurso que ha aparecido recurrentemente en las construcciones discursivas sobre el perfil territorial es el que hemos denominado “autonomía del sector inmobiliario”, según el cual el sector inmobiliario privado determinaría, casi sin restricciones, la localización de sus nuevos desarrollos. La contracara de ese fenómeno sería que los asentamientos de los sectores sociales con menor nivel adquisitivo se localizarían en los espacios relegados por estas inversiones.

- **Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos**

Otro tópico recurrente asociado a los anteriores es la identificación de la migración de los sectores jóvenes desde el “campo” hacia la “ciudad” como una problemática territorial significativa. Esta problemática es presentada como causa y como efecto de la retracción de las zonas agrícolas y las actividades agropecuarias tradicionales. Al ser presentada como efecto se la conecta también con la ausencia de servicios educativos, de salud y de transporte de las zonas rurales.

### **Presuposiciones - Anticipaciones de futuro**

- **Ocaso de las actividades económicas tradicionales**

Este recurso señala una tendencia a la retracción de las actividades agrícolas tradicionales - tales como la vitivinicultura de producción a granel, la horticultura y la fruticultura- las cuales desaparecerían de no revertirse las condiciones actuales.

- **Tendencia a la desaparición de pequeños productores**

Este recurso representa una presuposición según la cual existe una propensión a la extinción de los pequeños productores agrícolas. Esta tendencia a la desaparición de los actores sociales agrarios de menor envergadura suele presentarse asociada a la falta de políticas públicas específicas dirigidas al sector; a los costos diferenciales que enfrentan los pequeños productores respecto de los grandes; a la migración de la población joven desde el campo a la ciudad; al escaso número de mercados concentradores; y a la retracción del mercado interno, principal destino de la producción de los productores de esta escala.

- **Pérdida de puestos de trabajo**

Íntimamente conectado con los dos recursos anteriores se encuentra este otro recurso, que parte de la presuposición de que la retracción que experimentan las actividades productivas agrícolas implica una pérdida significativa de puestos de trabajo. Este supuesto asume que las actividades agrícolas tradicionales son las generadoras de empleo principales, y que las actividades económicas actuales son más intensivas en el uso de tecnologías y menos demandantes de mano de obra.

- **Desastres naturales**

Este otro recurso representa una problemática investida con carácter de riesgo, según la cual el avance urbano sobre zonas productivas –especialmente zonas localizadas en el piedemonte- acarrea consecuencias ambientales -generalmente aluviones e inundaciones- que se sufren en las zonas urbanas ubicadas aguas abajo de estos nuevos proyectos inmobiliarios periurbanos.

- **Imposibilidad de expandir el oasis, aunque se mejoren los niveles de eficiencia de riego por tecnificación**

Este otro recurso sostiene que, de incrementarse la superficie regada con el agua ahorrada mediante un incremento en la eficiencia, se perdería una cantidad por evapotranspiración que no volvería al sistema como lo hacía anteriormente cuando se infiltraba y regresaba a la cuenca aguas abajo. Este recurso suele conectarse con los recursos presuposicionales y valorativos del Repertorio N° 6, los cuales sostienen que el sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación, y que resulta necesaria la restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas y la configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua.

- **Imposibilidad de restituir caudales ecológicos**

Este otro recurso presuposicional plantea que no será posible restituir caudales ecológicos aun si los sistemas de riego se eficientizasen de manera generalizada, ya que el crecimiento urbano

requerirá del agua que pudiera ahorrarse al volver los sistemas de riego más eficientes. La siguiente cita de entrevista ilustra este planteo:

*“En los años "muy ricos" tal vez se pueda contar con una cantidad de agua que permita devolver caudales al Río Mendoza de forma intermitente. Yo me lo imagino algo más; como pulsos de agua, no como un caudal continuo, como decir bueno... vamos a dejar correr el agua durante una semana y después lo vamos a dejar este... digamos, vamos almacenarla para nuestros usos, este tipo de cosas".* (Entrevista 11)

Este recurso evidencia una valorización diferencial de producción, consumo humano y servicios ambientales otorgando mayor valor a la primera y menor valor a los últimos. La producción resulta incluso más valorada que los consumos humanos. Por otra parte, los habitantes de la parte distal de la cuenca son absolutamente invisibilizados, sus producciones pecuarias marginales en términos de precios y su utilización del recurso para consumo humano no son considerados. Incluso cuando se plantea liberar caudales, se lo interpreta en términos de "devolver [agua] a la naturaleza", como si las tierras que fueron desposeídas del recurso (situación que se consolidó con la construcción de la presa Potrerillos en el año 2001) no estuvieran actualmente habitadas.

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Continuidad del modelo agroproductivo tradicional**

El presente recurso constituye una valoración que señala la necesidad de sostener el modelo agroproductivo tradicional. Entre las razones más frecuentes que son esgrimidas para sustentar dicho requerimiento encontramos las siguientes: respeto a la *vocación productiva* de la provincia; importancia de la producción de alimentos; un alto nivel de mano de obra empleada; un bajo impacto ambiental; y el afianzamiento de la población rural.

- **Articulación de actividades económicas al modelo agrícola**

Este recurso apunta a destacar la capacidad que tiene el modelo productivo agrícola –tanto el tradicional como el de la nueva vitivinicultura, desarrollado en las últimas décadas- para articularse a diversas actividades económicas secundarias y terciarias. Suele señalarse que implementando una planificación adecuada la actividad agrícola puede convivir y potenciarse con el turismo, con la actividad manufacturera –sobre todo con las actividades industriales que se eslabonan en la cadena productiva de bienes alimenticios-, e incluso con los proyectos inmobiliarios, entre otras actividades. Aunque bien, como señala en el fragmento citado a continuación un entrevistado, dicha compatibilidad no alcanzaría a la actividad minera metalífera:

*“...siempre hablamos de agua, y la incompatibilidad que pueda darse entre actividades que utilicen o necesiten del mismo recurso, y una actividad le saque recursos al otro. Bueno, puede haber ciertas incompatibilidades que habrá que analizarlas, habrá que estudiarlas y ver en qué medida y en qué grado se dan esas incompatibilidades. Sacando esos extremos como pueden ser minería metalífera, o contaminación de cauces y demás, yo creo que en el Oasis Norte tenemos que avanzar hacia un modelo de convivencia entre agricultura y urbanización, a través de agricultura urbana y agricultura periurbana y otros modelos de articulación de esas actividades”.* (Entrevista 29)

### ***Repertorio N° 2: Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo***

El presente repertorio se configuró a partir de la identificación de una serie de recursos recurrentemente presentados y articulados en los discursos de los actores sociales. Análogamente a la forma en la que lo hicimos arriba para el Repertorio N° 1, aquí presentaremos los recursos que componen este repertorio de acuerdo a la clasificación en observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

En cuanto a los recursos que constituyen observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico, este repertorio incluye: matriz productiva no generadora de puestos de trabajo; crítica a las exportaciones como motor de la economía provincial; cuestionamiento del reparto de agua actual; abandono de fincas; invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones; concepción del agua como un recurso económico; políticas públicas que concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y por otro lado impulsan un modelo productivo extractivista; problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones de las zonas no irrigadas; e instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas.

Identificamos dos recursos con forma de anticipaciones futuras que forman parte del presente repertorio: Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos; y profundización de la concentración económica y de la desigualdad social.

En cuanto a los recursos simbólicos con carácter de prescripciones valorativas, identificamos: destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares; establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina; valoración del agua como un bien esencial; y El agua no es escasa, solo está mal distribuida.

La Figura 11. Repertorio N° 2: Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo resume los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 11. Repertorio N° 2: Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
REPERTORIO N° 2: Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo</li> <li>• Crítica a las exportaciones como motor de la economía provincial</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual</li> <li>• Abandono de fincas</li> <li>• Invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones</li> <li>• Concepción del agua como un recurso económico</li> <li>• Políticas públicas que concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y por otro lado impulsan un modelo productivo extractivista</li> <li>• Problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones del secano</li> <li>• Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos</li> <li>• Profundización de la concentración económica y desigualdad social</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares</li> <li>• Establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina</li> <li>• Valoración del agua como un bien esencial</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones</li> <li>• El agua no es escasa, solo está mal distribuida</li> </ul>

### Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual

- **Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo**

Este recurso asume el carácter de diagnóstico sobre la situación productiva provincial, y apunta a que la matriz productiva actual no comprende actividades que generen nuevos puestos de trabajo.

Cabe destacar que este recurso se articula también en otro repertorio que analizaremos más adelante, aunque como parte de un diagnóstico diametralmente opuesto al que aquí lo inscribe. En este caso, la incapacidad para generar puestos de trabajo por parte de las actividades productivas en la provincia se asocia a un proceso de transformación productiva que ha tenido lugar en las últimas décadas –sobre el cual discurrían varios de los recursos que conformaban el repertorio analizado anteriormente-. Este proceso de transformación productiva habría desplazado de su rol dinamizador de la economía a las actividades agrícolas tradicionales, otorgando este papel central a la llamada “nueva vitivinicultura”. De ese modo, varias explotaciones agrícolas tradicionales habrían desaparecido, mientras muchas otras habrían entrado en crisis.

Por su parte, la forma de organización de la producción de las explotaciones inscriptas en el modelo de nueva vitivinicultura no dinamiza el mercado laboral del modo en el que lo hacía la producción agrícola tradicional, debido a que presenta una mayor tecnificación y porque se localiza en zonas alejadas de los centros más poblados.

Asimismo, en algunos casos también se señala que el sector terciario, el que más mano de obra supo generar en las últimas décadas, se encuentra deprimido, y que por ello es el Estado –provincial y/o municipal- el encargado de emplear a una gran parte de la población.

- **Crítica a las exportaciones como motor de la economía provincial**

Este recurso se encuentra conectado con el anterior, y apunta a que las políticas públicas están orientadas a favorecer los actores económicos exportadores, menospreciando el rol que juega el mercado interno para el desarrollo.

- **Cuestionamiento del reparto de agua actual**

Este otro recurso se imbrica con los dos anteriores, señalando que las más recientes explotaciones agrícolas capital intensivas se apropian de una parte mayoritaria del agua, sin generar una cantidad significativa de mano de obra ni un encadenamiento productivo que traccione otros emprendimientos productivos locales.

*“Entonces, nosotros lo que decimos, ese tipo de esquema que es lo que se discute hoy, por ejemplo, en el Valle de Uco. Viene con mucha tecnología, en general el capital, la ganancia se va afuera, no genera mucho trabajo, y se consumen el agua, y bueno, además ahí tenemos otros problemas con las cuencas y todo eso”. (Entrevista 27)*

Conexamente, se suele indicar que desde las instituciones estatales encargadas de la gestión del agua y desde los medios de comunicación se asocia a las prácticas productivas capital

intensivas con un uso eficiente de los recursos hídricos, producto de su tecnificación; mientras paralelamente se caracteriza a las producciones tradicionales como dilapidadoras de dicho recurso. Esto es señalado en algunos casos como una paradoja, destacando la ausencia de políticas estatales para que los pequeños y medianos productores mejoren sus sistemas de riego.

*“El Estado no establece mecanismos para mejorar los sistemas de riego, sobre todo para los pequeños y medianos productores. La falta de políticas, sumado al derroche común y la pérdida de conciencia nos debe alertar sobre todo si consideramos los 5 años de emergencia hídrica en la Provincia”. (Entrevista 2)*

- **Abandono de fincas**

Este recurso advierte sobre un proceso de abandono de terrenos tradicionalmente destinados a la producción agrícola. Confluyen aquí apelaciones a elementos varios, siendo los más recurrentes: la crisis agrícola que experimentan las explotaciones que destinan sus producciones al mercado interno; las deudas con el Departamento General de Irrigación; y la migración de capitales especulativos desde el agro a otros sectores.

*“...como la situación actual, el capital productivo se va al sector financiero, de la especulación financiera, abandona fincas, abandona lo productivo, las fincas que quedan se endeudan con Irrigación, ese endeudamiento de Irrigación después ya no lo levantan, entonces te aumentan la cantidad de tierras improductivas por un lado, en los momentos de mayor niveles de productividad como fueron los últimos años, eh, y de producción y de rentabilidad productiva, algunas de esas tierras son recuperadas por los capitalistas, llamémosle así, con mecanismos, algunos extraños, pero las recuperan, las ponen en producción, pero ahora cuando decís, de vuelta estamos en un momento de crisis, y todo, lo que se empieza a ver es cómo abandonan las fincas”. (Entrevista 26)*

- **Invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones**

Este recurso manifiesta que las políticas de desarrollo del territorio provincial están centradas en el oasis. Este enfoque político estaría sustentado en una visión según la cual el oasis concentraría casi toda la población y las actividades económicas provinciales, mientras que las zonas no irrigadas prácticamente estarían despobladas. Este recurso incluye también otro componente que señala la conformación histórica de estas representaciones diferenciales sobre el territorio y sus consecuencias en términos políticos.

Paralelamente, se aclara la inconsistencia de dicha representación territorial –generalmente por parte de quienes habitan las zonas no irrigadas y de algunos representantes de instituciones científicas- señalando la existencia de numerosas comunidades de pueblos originarios y de puesteros que se asientan en las zonas que no cuentan con riego artificial y desarrollan actividades económicamente significativas.

- **Concepción del agua como recurso económico**

Este recurso de carácter diagnóstico señala que el agua es concebida como un recurso económico y no como un recurso central para la vida en el territorio. Este recurso observacional tiene una relación estrecha con el recurso valorativo de este mismo repertorio denominado “valoración del agua como un bien esencial”.

- **Políticas públicas que concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y por otro lado impulsan un modelo productivo extractivista basado en el abuso y la contaminación del recurso**

El recurso plantea una contradicción entre los discursos hegemónicos que instan a cuidar el agua y el uso efectivo que se le da a la mayor parte del recurso, de acuerdo al modelo de desarrollo propuesto por el propio Estado. La siguiente cita de entrevista ilustra el recurso:

*“Si no definimos claramente de qué lado estamos como sociedad, que uso le daremos a ese bien común, no tiene mucho sentido que las políticas públicas nos concienticen sobre como restringir el uso domiciliario y nada digan, o más bien impulsen un modelo productivo extractivista basado en el abuso y contaminación del recurso. O bien destinar agua en el pedemonte mendocino para favorecer un desarrollo inmobiliario de grupos económicos, que no resuelven el problema de vivienda social, sino todo lo contrario”. (Entrevista 23)*

- **Problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones del secano**

Este otro recurso de carácter observacional señala que las comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua: la escasez y mala calidad del agua para consumo humano; y la falta de agua para consumo animal.

- **Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas**

Este último recurso observacional del repertorio consiste en señalar un proceso de instalación creciente de grandes emprendimientos en las zonas no irrigadas de las partes altas de las cuencas. Este recurso problematiza el proceso, dado que las explotaciones que utilizan agua subterránea deterioran la recarga de acuíferos, el caudal y la calidad del agua disponible aguas

abajo, perjudicando las explotaciones ya existentes ubicadas tradicionalmente en las partes bajas de las cuencas.

### **Presuposiciones - Anticipaciones de futuro**

- **Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos**

Este recurso señala a las actividades económicas que involucran grandes volúmenes de capital y se dedican a hacer una explotación intensiva de los recursos naturales como “actividades extractivistas”<sup>39</sup>. La utilización intensiva de los recursos que realizan dichas actividades es problematizada como un proceso riesgoso que, de continuar operando, acabará agotando los recursos naturales.

- **Profundización de la concentración económica y desigualdad social**

El presente recurso destaca que el modelo productivo actual, orientado a favorecer actividades económicas generadoras de grandes volúmenes de ingresos, no favorece al conjunto de la población sino que, por el contrario, tiende a profundizar procesos de concentración económica. Conexamente, se señala que esta concentración económica implica una creciente desigualdad social.

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares**

Este recurso constituye una valoración que señala la necesidad de destinar provisiones hídricas a actividades productivas familiares. Esto implica una visión según la cual se valora positivamente la producción por parte de los actores económicos de menor envergadura y por parte de las familias campesinas. En esta mirada se imbrica la noción de que no es posible producir sin acceso al agua, y por esto sería imperioso el otorgamiento de dicho recurso a estas familias campesinas para que lo destinen a la producción –fundamentalmente de alimentos-.

Como mecanismos institucionales para llevar a cabo este nuevo reparto del recurso hídrico se indica como imperativa la condonación de las deudas que numerosas parcelas productivas de las partes bajas de las cuencas han adquirido con el DGI, sobre todo en los periodos de crisis económicas. Se señala a dichas deudas como el obstáculo principal para acceder al recurso y

---

<sup>39</sup> En todos los casos la minería y el petróleo son incluidas en este tipo de actividades. En otros casos, en es incluida también la nueva vitivinicultura como una actividad extractivista, argumentando que se desarrolla bajo un modelo de ‘agronegocio’ que implica la utilización intensiva del agua y los suelos, y que del mismo modo en el que lo hacen la minería y el petróleo, sus productos son volcados al mercado internacional sin mayores beneficios para los territorios locales.

volcar las tierras a la producción, ya que al estar las parcelas endeudadas no contarían con el suministro de agua mientras los pasivos siguen incrementándose.

En este recurso valorativo se imprime a las pequeñas producciones varias características apreciadas que no presentarían las grandes explotaciones: generar grandes volúmenes de mano de obra; posibilitar la autosustentabilidad económica; y ser sostenibles ambientalmente.

- **Establecer políticas que apunten al desarrollo de la producción campesina**

El presente recurso se conecta con varios elementos presentes en el recurso anterior, y manifiesta una valoración positiva y una consecuente prescripción sobre el estado ideal de las cosas. En ese sentido, al reclamo por la formulación de políticas que favorezcan al sector de la agricultura y la ganadería familiar -así como también al estrato de pequeños y medianos productores agrícolas y ganaderos- subyace una concepción que atribuye a dichos sectores productivos y estratos sociales características más valorables que las de otras actividades.

Entre los aspectos que presentan a estas actividades como más beneficiosas se destacan los ya señalados en el recurso anterior. Por otra parte, cabe destacar que estos aspectos positivos que redundan en la conveniencia de las actividades mencionadas se destacan de manera relacional, en un movimiento que opone estas características a otras menos valoradas de otras actividades y sectores productivos. En este sentido, las contraposiciones más recurrentes se realizan con el modelo productivo de la nueva vitivinicultura.

- **Valoración del agua como un bien esencial**

El presente recurso con carácter de juicio de valor otorga al agua el valor de un bien esencial. Como se mencionó, este recurso se conecta con el recurso observacional según el cual el agua es entendida como un recurso económico. El siguiente fragmento de entrevista ilustra este recurso.

*“...el agua para nosotros es más una forma de vida en el territorio y una forma de entender la relación en el territorio. No es tanto que usemos el agua en el sentido del riego, en el sentido del uso agrícola, es un elemento de fuente de vida. Es un “newen”<sup>40</sup> el agua, una fuerza de vida. Acá nosotros vemos miradas muy alejadas a las que nosotros tenemos del agua, muy difícil, acá se lo ve como un recurso”.*  
(Entrevista 28)

---

<sup>40</sup> Término mapuche

- **Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones**

Este otro recurso que presenta una prescripción sobre el deber ser, al que subyacen juicios valorativos específicos, apunta a señalar la importancia de ejercer una vigilancia sobre los recursos hídricos que abarca diversos aspectos: cuidado de la calidad del recurso, previniéndolo de la contaminación y el deterioro; cuidado de las cantidades disponibles a futuro del recurso, y de las cantidades consumidas en la actualidad -cuestión que se imbrica con el cuidado de la calidad; cuidado del reparto del recurso, atributo distributivo que atiende al destino que se le otorga –y que se conecta con otras valoraciones antes señaladas; y cuidado de la institucionalidad que atañe al reparto del agua en la provincia, aspecto según el cual se valora positivamente un conjunto de elementos de la institucionalidad hídrica de la provincia.

Un elemento clave que forma parte de este recurso es el de “futuras generaciones”, este elemento prescribe un uso ideal del recurso que suponga la posibilidad de su provisión -atendiendo a cuestiones de cantidad, calidad y distribución- en el futuro.

- **El agua no es escasa, solo está mal distribuida**

Este recurso de carácter valorativo sostiene que el agua no resulta objetivamente escasa, sino que está repartida desigualmente; por ello, para algunos actores resulta escasa mientras que otros tienen la provisión necesaria del recurso asegurada. Este recurso valorativo también forma parte de los repertorios N° 3, N° 4 y N° 8.

### ***Repertorio N° 3: No antagonismo entre agro y minería***

Este repertorio se formó a partir de la identificación distintos recursos recurrentemente desplegados y enlazados en los discursos de los actores sociales. Semejantemente a la manera en la que lo hicimos en el apartado anterior, aquí presentaremos los recursos que forman este repertorio de acuerdo a la clasificación en observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

De este modo, como observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico, el repertorio incluye los siguientes recursos: Mendoza como una provincia con gran potencial minero; minería como actividad eficiente en el uso del agua; bajo consumo de agua que representan las actividades extractivas en la distribución sectorial del agua; generación de puestos laborales.

Los recursos con carácter de anticipaciones futuras comprendidos son los siguientes: pérdida de oportunidad; determinación cultural anti-minera de las generaciones venideras;

establecimiento de normativas que constriñan definitivamente las posibilidades de desarrollar la actividad.

Respecto de las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie de recursos asociados regularmente: desarrollar la minería a gran escala; necesidad de control estatal para una minería sustentable; respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos; el agua no es escasa sólo está mal distribuida.

La *Figura 12. Repertorio N° 3: No antagonismo entre agro y minería* presenta los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 12. Repertorio N° 3: No antagonismo entre agro y minería**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
REPERTORIO N° 3: No antagonismo entre agro y minería	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendoza como una provincia con gran potencial minero</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual</li> <li>• Minería como actividad eficiente en el uso del agua</li> <li>• Bajo consumo de agua que representan las actividades extractivas en la distribución sectorial del Agua</li> <li>• Generación de puestos laborales</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de oportunidad</li> <li>• Determinación cultural antiminera de las generaciones venideras</li> <li>• Establecimiento de normativas que constriñan definitivamente las posibilidades de desarrollar la actividad</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar la minería a gran escala</li> <li>• Necesidad de control estatal para una minería sustentable</li> <li>• Respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos</li> <li>• El agua no es escasa, solo está mal distribuida</li> </ul>

### **Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual**

- **Mendoza como una provincia con gran potencial minero**

Este recurso con carácter descriptivo destaca que la provincia de Mendoza cuenta con un gran potencial para desarrollar actividades mineras. En ese sentido, se la compara con otras provincias andinas, generalmente con San Juan, se apela a los cateos y exploraciones

realizadas, y se subrayan eventos pasados donde se trataron de instalar emprendimientos mineros de distinto tipo y envergadura.

- **Minería como actividad eficiente en el uso del agua**

El recurso aquí reseñado apela a distintas observaciones con el objetivo de presentar a la actividad minera como eficiente en la utilización del agua. Para ello, se suele apelar a datos, ejemplos e informaciones sobre los procesos de extracción de minerales. En todos estos casos se explican los procesos de reutilización hídrica recurriendo a descripciones técnicas como ejemplifica el fragmento citado a continuación:

*“Entonces, vos tomás agua de algún lugar – en el caso Alumbreira son perforaciones del Campo del Arenal- llevás eso a la mina y hacés todos tus procesos, en los que usás agua porque se hace hidrometalurgia. Eso va a tener un residuo que va a parar a un dique de cola, al cual mandás todos los desechos de la planta con el agua. El agua la usan como material de transporte, pero en el mismo dique de cola ponés bombas y traés el agua de vuelta, es decir que en el dique de cola tienen que quedar solamente sólidos. Entonces, traés el agua de vuelta, la recomponés porque algún proceso químico le tenés que hacer si tiene alguna afectación, pero la volvéis a usar... Y eso se transforma en un circuito cerrado, de manera tal que por un lado disminuye mucho también el consumo de agua, y te evita tener efluentes... por lo que no tenés posibilidad de contaminar”.* (Entrevista 22)

- **Cuestionamiento del reparto de agua actual**

Este otro recurso también formaba parte del primer repertorio al cual pasamos revista. El mismo señala que las más recientes explotaciones agrícolas capital intensivas se apropian de una porción mayoritaria del recurso hídrico sin generar una cantidad significativa de mano de obra ni un encadenamiento que traccione emprendimientos productivos locales.

- **Bajo consumo de agua que representan las actividades extractivas en la distribución sectorial del agua**

Este recurso apunta que las actividades extractivas e industriales en la provincia de Mendoza consumen una mínima porción de los recursos hídricos; en concreto señalan que utilizan el 1% de los recursos. Conexamente, suele señalarse la mucho mayor proporción de los recursos hídricos que requieren los usos agrícolas, con el objeto de ilustrar una desigualdad.

Por otra parte, encontramos que entre quienes se refieren a este tópico, señalan en varias ocasiones un evento donde la gestión 2012-2017 del DGI planteó, en el marco de la elaboración de su planificación hídrica provincial denominada “Plan Agua 2020”, la

posibilidad de que los usos destinados a actividades extractivas y secundarias se incrementaran al 2% hacia el año 2020. Dicha proyección habría generado una reacción de los sectores ambientalistas, a entender de quienes apelan a este recurso, injustificada. Encontramos que esta eventualización fue narrada en varias ocasiones, intentando posicionar a los actores sociales preocupados por cuestiones ambientales como irracionales.

- **Generación de puestos laborales**

Este recurso destaca el uso intensivo de la mano de obra que realiza la actividad minera. En este sentido, se señalan los volúmenes de manos de obra que emplean las empresas mineras en otras provincias, y los altos niveles salariales de esos empleados.

Complementariamente se menciona que la actividad genera una dinamización indirecta significativa del mercado laboral, al traccionar el desarrollo de emprendimientos que se eslabonan en las cadenas productivas de la actividad minera, prestando servicios y produciendo insumos.

### **Presuposiciones - Anticipaciones de futuro**

- **Pérdida de oportunidad**

Este recurso presenta una presuposición formulada en términos de riesgo, según la cual, de no extraerse en el presente los recursos minerales de la provincia, se perdería la oportunidad de obtener grandes ganancias dada una tendencia decreciente del valor de los *commodities* minerales. De ese modo, no extraer los recursos minerales llevaría al Estado provincial a perder los ingresos que generaría la actividad, empujándolo a financiarse mediante a toma de deuda. En el siguiente fragmento se ejemplifica este enfoque:

*“Siempre hablamos del potencial minero que tiene Mendoza, y esto nos llevó a reflexionar que teníamos que ponerlo sobre un papel. Trabajamos durante tres años en estos datos... y hemos demostrado que esto de guardar los recursos no tiene valor, porque hoy nos estamos endeudando y mientras tanto los valores de estos commodities están cayendo. Nos pasó con el petróleo”.* (Nota del medio digital “MDZol” que reúne las opiniones del entonces presidente de CAMEM, Roberto Zenobi; publicada el 24 de julio de 2014)

- **Determinación cultural antiminera de las generaciones venideras**

Este recurso identifica como una problemática futura que impedirá el desarrollo de la actividad en la Provincia al hecho de que las manifestaciones antimineras se realicen periódicamente. Según señalan los actores que identifican a estas movilizaciones y campañas

como riesgosas, esto podría condicionar los imaginarios de las generaciones futuras ya que que no permitirán la instalación de emprendimientos mineros.

*“Porque lo que ya le metiste en la cabeza a la gente... si vos has estado en la Fiesta de la Vendimia, ya se ha hecho costumbre que en el carrusel aparezca un conjunto de gente, incluso la señora del gobernador salió en el carrusel del año pasado con la camiseta antiminera... Y eso lo hacen ya familias con chicos, es decir que nuestros niños ya tienen la cultura de que la minería hace daño... ¿y eso cómo se revierte? Si no hay conciencia en nuestros políticos de que eso hay que revertirlo, y no se va a hacer de un día para el otro... pero tienen que tener conciencia de que hay que revertirlo”. (Entrevista 22)*

- **Establecimiento de normativas que constriñan definitivamente las posibilidades de desarrollar la actividad**

Otra noción que se presenta como una problemática de riesgo, y sobre la cual hacen foco todos los actores consultados que tienen relación con la actividad minera, es la existencia de normativas que impiden el desembarco de la minería a gran escala en la provincia, y la tendencia a la generación de nuevas normativas que constreñirían aún más las posibilidades de desarrollo de dicha actividad.

En este sentido, los actores consultados subrayan la necesidad de derogar la Ley 7.722 – normativa que prohíbe la utilización de sustancias tóxicas como el cianuro en las explotaciones extractivas-, señalando los efectos negativos que ella ejerce sobre su actividad y apelando a cuestiones muy diversas, destacándose por su recurrencia el supuesto carácter inconstitucional que portaría la normativa.

Por otra parte, antes de que el PPOT fuese reglamentado, los actores sociales favorables a la actividad minera manifestaron su rechazo, argumentando que en dicha política se proyectaba aumentar el número y extender las áreas naturales protegidas de la provincia. Estos actores identificaban este aspecto como un riesgo para su actividad económica, ya que limitaría los espacios geográficos donde podrían realizar las explotaciones. Otro aspecto que los actores afines al sector minero rechazan del PPOT es que no incorpora ninguna proyección sobre la actividad minera en su planificación territorial.

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Desarrollar la minería a gran escala**

Este recurso representa una valoración positiva sobre la actividad minería de gran escala, y de ella desprende la afirmación sobre la necesidad de desarrollar la actividad. Los aspectos

valorados que se destacan son: la capacidad de la actividad para hacer crecer la economía, reforzar el financiamiento de las arcas Estatales y generar nuevos puestos de trabajo.

Por otro lado, en algunos discursos suele señalarse que la importancia de desarrollar la actividad deviene de la importancia que tienen los minerales para desarrollar productos que utilizamos cotidianamente, tantos bienes finales como bienes intermedios. Este recurso es movilizado en numerosas ocasiones incluso para interpelar a los detractores de la actividad.

- **Necesidad de control estatal para una minería sustentable**

Este recurso es reclutado por parte de algunos actores para rebatir interpelaciones que apuntan a la existencia de explotaciones mineras que han resultado contraproducentes para sus economías y sus sociedades. En esos casos se apela a este recurso que señala la necesidad de que el Estado controle la actividad durante su desempeño, y que establezca pautas para que esas explotaciones generen beneficios sociales colectivos. Como expresa en el siguiente fragmento una representante de una organización empresaria consultada:

*“...cuando uno plantea el tema de la minería tiene que ver con los principios de una minería responsable que no solo tiene que ver con lo ambiental, sino que tiene que ver con cuanto va a pagar de regalías, cuánto va a dejar de regalías en la provincia y en la localidad donde va a estar este emprendimiento asentado. ¿Qué va a hacer a su vez el gobierno provincial? ¿Cómo va a ser la administración de esos recursos fiscales? y ¿cómo va a administrar ese municipio esos recursos?”. (Entrevista 12)*

- **Respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos**

Este otro recurso también lo encontramos movilizado en los discursos que presentan los potenciales beneficios de la actividad minera ante ciertas interpelaciones realizadas a la actividad. Cuando esos cuestionamientos apuntan a señalar que la minería a gran escala es rechazada por una parte importante de la población mendocina -la cual se ha encargado de manifestarlo en numerosas ocasiones- suele apelarse a este recurso que sugiere respetar la voluntad popular de cada región. Ahora bien, al movilarlo se procura señalar que hay territorios donde las actividades productivas de zonas irrigadas son muy marginales y cuyas poblaciones se han también manifestado en numerosas ocasiones solicitando que se desarrolle allí la actividad minera, como es el caso del departamento de Malargüe en el sur provincial.

Cabe destacar que este recurso es activado también por los detractores de la actividad minera, articulándolo a otros tópicos, y señalando que las grandes movilizaciones en contra de la minería expresan la “falta de licencia social” para ese tipo de emprendimientos. Otro punto

que cabe señalar al respecto es el desarrollo incipiente de una “Propuesta de Política de Estado para el Desarrollo de la Minería” impulsada por la cartera de minería del Gobierno Provincial desde 2017, en donde la noción de “licencia social” constituye un elemento clave.

- **El agua no es escasa, solo está mal distribuida**

Como mencionamos al reseñar los recursos valorativos que componían el Repertorio N° 2, este recurso con carácter de juicio de valor sostiene que el agua no resulta objetivamente escasa, sino que está repartida desigualmente, y que por ello para algunos actores resulta insuficiente mientras que otros obtienen la provisión necesaria del recurso. Este recurso valorativo también forma parte de los repertorios N° 2, N° 4 y N° 8.

### ***Repertorio N° 4: Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo***

El presente repertorio ha sido conformado a partir de la identificación de recursos simbólicos vinculados recurrentemente en los discursos de los actores sociales. Del mismo modo en que lo realizamos para los repertorios reseñados anteriormente, aquí hemos distinguido los recursos que lo componen de acuerdo a la clasificación sobre su carácter; es decir, de acuerdo a si se trata de observaciones diagnósticas, de presuposiciones sobre el futuro, o de juicios de valor.

En esta dirección, como observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico, el repertorio incluye los siguientes recursos: elevado gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo; desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola como resultado de ventajas comparativas y condiciones naturales especiales.

Los recursos con carácter de anticipaciones futuras que forman parte del presente repertorio son los siguientes: no generación de nuevos puestos de trabajo; expulsión de empresas extranjeras; y ausencia de nuevas inversiones.

Respecto de las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie de recursos asociados habitualmente: bajar la presión fiscal; promover la inversión extranjera directa (IED); hacer crecer y diversificar las exportaciones; incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra; el agua no es escasa, sólo está mal distribuida.

La *Figura 13. Repertorio N° 4: Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo* resume los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 13. Repertorio N° 4: Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
REPERTORIO N° 4: IED y exportaciones como motor del desarrollo	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevados gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo</li> <li>Desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola como resultado de ventajas comparativas y condiciones naturales especiales</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>No generación de nuevos puestos de trabajo</li> <li>Expulsión de empresas extranjeras</li> <li>Ausencia de nuevas inversiones</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajar la presión fiscal</li> <li>Promover la IED</li> <li>Hacer crecer y diversificar las exportaciones</li> <li>Incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra</li> <li>El agua no es escasa, solo está mal distribuida</li> </ul>

#### **Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual**

- **Elevados gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo**

Aquí hacemos referencia a un recurso que señala al gasto público como causa principal del déficit estatal, y responsabiliza al Estado por cubrir dicho déficit con una mayor presión impositiva. Éste está presente en la totalidad de los discursos de los actores caracterizados como “organizaciones empresariales” y aparece conectado siempre con el tipo de modelo de desarrollo impulsado por el gobierno.

Así las cosas, la elevada presión impositiva señalada operaría como un obstáculo para las nuevas inversiones privadas, y disminuiría la competitividad de las empresas con anclaje local, convirtiéndose de ese modo en un obstáculo para el desarrollo.

- **Desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola como resultado condiciones naturales especiales**

El presente recurso interpreta el desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola como un producto de resultado de condiciones naturales específicas. Se señala aquí que este desarrollo no habría estado impulsado ni posibilitado por políticas estatales concretas dirigidas a estos sectores. Por el contrario, las políticas estatales se habrían inscripto en un modelo de desarrollo expulsor de inversiones privadas, y -a pesar de ello- esos dos sectores habrían experimentado crecimiento gracias a esas condiciones naturales.

Este recurso se encuentra íntimamente conectado con el presentado arriba. La elevada presión fiscal del Estado provincial habría expulsado cualquier tipo de inversión que no se inscribiera en la actividad turística o vitivinícola (éstas resistiendo gracias a esas ventajas comparativas naturales). Como expresa en el siguiente fragmento una entrevistada -referente de una organización empresarial:

*“si uno ve las estructuras de las exportaciones de Mendoza hace 15 años atrás el 45% de las exportaciones en Mendoza eran petróleo ¿no? y todo el resto venía del sector vitivinícola, el ajo, la ciruela, la manzana, todo el resto de los productos. Hoy el 65% de las exportaciones de Mendoza corresponden al sector vitivinícola; es decir que evidentemente esta dinámica de las inversiones que se dieron solas, no es porque el gobierno provincial hubiera tenido una política de promoción de inversiones vitivinícolas o turísticas... Y eso es muy importante aclarar, es decir, eso no se debió a una política provincial de promoción del sector. Es decir, Mendoza tiene condiciones especiales, agroecológicas, de clima, de... todo lo que ya sabemos porque se elige Mendoza para hacer malbec, para hacer el vino y asociado a eso el turismo, pero se da por condiciones naturales que tiene Mendoza”.* (Entrevista 12)

### **Presuposiciones - Anticipaciones de futuro**

- **No generación de nuevos puestos de trabajo**

Este recurso presenta la problematización con carácter de riesgo de los efectos que ocasionaría en el tiempo el supuesto reseñado en el apartado anterior, según el cual el modelo de desarrollo provincial habría propiciado una matriz productiva que no atrae inversiones –salvo en los sectores turísticos y vitivinícolas-, y por ello no cuenta con la capacidad de incorporar actividades económicas intensivas en la utilización de mano de obra.

Un resultado de esta estructura económica criticada sería un alto componente Estatal de empleo de mano de obra que resultaría en un círculo vicioso, aumentando el gasto público, impulsando una mayor presión impositiva para financiar el déficit ocasionado y desincentivando aún más posibles inversiones.

- **Expulsión de empresas extranjeras**

Este otro recurso deriva de las nociones representadas en los recursos arriba reseñados, resultando en un escenario que a futuro no sólo no propiciará la incorporación de nuevas inversiones extranjeras, sino que incurrirá en la expulsión de los emprendimientos que se asientan en el territorio actualmente. Hemos encontrado que para ilustrar esa postura se recurre

a ejemplos de empresas extranjeras que se han retirado del territorio en los últimos años. El caso más referido es el de la empresa brasileña Vale.

- **Ausencia de nuevas inversiones**

Otro recurso estrechamente conectado con el anterior es el de la tendencia a la desaparición de nuevas inversiones –nacionales y extranjeras- derivada de la falta de competitividad que les supone la elevada presión impositiva.

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Bajar la presión fiscal**

Como recurso de valoración más recurrente detectamos el que apunta a la necesidad de bajar la presión fiscal, cuestión que se encuentra asociada a todas las nociones reseñadas anteriormente.

- **Promover la IED**

Otro recurso que se destaca por su recurrencia es el que señala como necesario el promover las inversiones en general, y la inversión extranjera en particular.

- **Hacer crecer y diversificar las exportaciones**

Este recurso señala la necesidad de incrementar las exportaciones provinciales. Según se señala, ésta sería una de las formas principales en que podría crecer la economía provincial. Se apunta a que, junto con la IED, las exportaciones son los únicos componentes económicos que incorporan divisas a la provincia.

- **Incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra**

Esta noción representa un recurso que señala como importante incorporar a la matriz productiva provincial actividades que sean intensivas en la utilización de mano de obra. Entre esas actividades generadoras de mano de obra suele incluirse a la minería.

- **El agua no es escasa, solo está mal distribuida**

Entre los recursos valorativos que componen el presente repertorio también se encuentra el que sostiene que el agua no resulta objetivamente escasa, sino que la forma en la que esta se reparte es desigual, y que por ello mientras para algunos actores resulta escasa, que otros tienen la provisión necesaria del recurso asegurada. Este recurso valorativo también forma parte de los repertorios N° 2, N° 3 y N° 8.

### ***Repertorio N° 5: Rechazo al extractivismo minero***

Este repertorio ha sido configurado partiendo de la identificación de recursos simbólicos ligados recurrentemente en los discursos de los actores sociales consultados. Catalogamos los recursos que componen el presente repertorio de acuerdo a la clasificación sobre su carácter; es decir, de acuerdo a si se trata de observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

Las observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico que incluye el repertorio son las siguientes: rechazo a la minería expresado por la población provincial en los últimos años; incompatibilidad entre actividades económicas actuales (agro y turismo) y actividad minera; apropiación de tierras mediante procesos de titulación dudosos; se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios; instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea.

Respecto de los recursos con carácter de anticipaciones futuras que forman parte del repertorio, encontramos: contaminación de los acuíferos; gran consumo de agua por parte de la actividad minera; transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero.

En cuanto a las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie recorrida habitualmente: vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza; cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones; y valoración del agua como un bien esencial.

La *Figura 14. Repertorio N° 5: Rechazo al extractivismo minero* presenta los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 14. Repertorio N° 5: Rechazo al extractivismo minero**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
REPERTORIO N° 5: Rechazo al extractivismo minero	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rechazo a la minería expresado por la población provincial en los últimos años</li> <li>Incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera</li> <li>Apropiación de tierras mediante procesos de titulación dudosos</li> <li>Se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios</li> <li>Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contaminación de los acuíferos</li> <li>Gran consumo de agua por parte de la actividad minera</li> <li>Transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero</li> <li>Saqueo de recursos naturales</li> <li>Incapacidad de control estatal</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza</li> <li>Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones</li> <li>Valoración del agua como un bien esencial</li> </ul>

### **Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual**

- **Rechazo a la minería expresado por la población provincial en los últimos años**

Este recurso apunta a señalar las numerosas movilizaciones y manifestaciones en contra de la instalación de proyectos mineros y de políticas que habilitaran de algún modo el desarrollo de esa actividad. De este modo se indica que una parte importante y movilizadora de la población ha tomado posición al respecto de la minería.

Los aspectos que se inscriben en este rechazo se circunscriben en este recurso, siendo los más mencionados la contaminación de los acuíferos y la sustracción de recursos naturales que supondría dicha actividad.

- **Incompatibilidad entre actividades económicas actuales (agro y turismo) y actividad minera**

Otro recurso que forma parte del presente repertorio destaca la incompatibilidad de la actividad agrícola y la actividad minera metalífera. Esta noción apunta a que el recurso hídrico en la provincia es escaso y a que la minería precisaría de un uso intensivo de ese recurso. Esta cuestión es conectada a la noción de “emergencia hídrica” declarada en la provincia durante varios años consecutivos. Así las cosas, como los recursos hídricos no alcanzan actualmente para abastecer las actividades agrícolas ya instaladas, no podría destinarse una parte de ellos para desarrollar la minería.

Un elemento afín a esta última noción, y que refuerza esta idea de incompatibilidad entre agro y minería, es la imputación realizada a la actividad minera como posible contaminante de los acuíferos. Esta última representación se encuentra muy extendida y señala la incompatibilidad de las actividades mencionadas, explicando que de contaminarse los acuíferos por parte de la actividad minera –se refieren diferentes casos donde esto ha ocurrido– se afectaría irreversiblemente la producción de alimentos –actividad que se considera como la dinamizadora de toda la economía provincial.

- **Apropiación de tierras mediante procesos de titulación dudosos**

Otro recurso con carácter de observación al que refirieron los actores sociales consultados que se localizan en las zonas no irrigadas describe un proceso de apropiación de tierras:

*“un fenómeno recurrente en cada uno de estos, un tema recurrente, es el de apoderados de campos, de administradores de campos, de empresas, por/sobre nuestros territorios, con los cateos de mina. Los cateos mineros o con, este, títulos supletorios adquiridos de manera muy irregular, que se da en lugares muy estratégicos donde hay recursos minerales”.* (Entrevista 28)

- **Se concibe al agua como un recurso económico**

Este recurso de carácter observacional destaca que el agua suele ser concebida como un recurso económico y no como un recurso central para la vida en el territorio. Este recurso observacional tiene una relación estrecha con el recurso valorativo de este mismo repertorio denominado “valoración del agua como un bien esencial”. Cabe destacar que ambos recursos también integran el Repertorio N° 2.

- **Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas**

Otro de los recursos observacionales que integra este repertorio y a la vez forma parte del Repertorio N° 2 es el que señala un proceso de instalación creciente de grandes

emprendimientos en las zonas no irrigadas en las partes altas de las cuencas. Este proceso es problematizado por el recurso, ya que las explotaciones del recurso hídrico a partir de la extracción de agua subterránea comprometen la recarga de acuíferos y deterioran el caudal y la calidad del agua disponible aguas abajo, perjudicando las explotaciones ya existentes ubicadas tradicionalmente en las partes bajas de las cuencas.

### **Presuposiciones - Anticipaciones de futuro**

- **Contaminación de los acuíferos**

Una de las presuposiciones problematizadas con carácter de riesgo implica la posibilidad de contaminación de acuíferos que podrían ocasionar las explotaciones mineras en el caso de conseguir instalarse. Al respecto, se señalan eventos contaminantes ocurridos en otras regiones donde hay desarrollo minero.

- **Gran consumo de agua por parte de la actividad minera**

Otra presuposición con carácter de riesgo la constituye una representación según la cual la minería a gran escala consumiría grandes volúmenes de agua, profundizando la escasez hídrica y quitándole disponibilidad sobre el recurso a otras actividades económicas y culturales.

- **Transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero**

Una idea, estrechamente conectada con el recurso descrito arriba, supone que la actividad minera requerirá recursos hídricos que actualmente utilizan las actividades agrícolas, implicando de ese modo una transferencia de recursos desde el agro al sector minero.

- **Saqueo de recursos minerales**

Otro recurso movilizado en los discursos que hemos identificado como parte del presente repertorio lo constituye una noción según la cual las empresas mineras realizarán un saqueo de los recursos minerales para luego retirarse del territorio. Según este recurso, muy extendido en los discursos que detractan la actividad minera metalífera, las mineras representan “pan para hoy y hambre para mañana”, en el sentido en el que tientan a las poblaciones locales con la posibilidad de generar puestos de trabajo mejor remunerados que el promedio para generar “licencia social” y así conseguir asentarse en los territorios. Una vez en marcha, la explotación estas empresas se dedicarían a extraer la mayor parte posible de recursos minerales, remitiendo sus ganancias al exterior sin generar grandes efectos virtuosos en los territorios locales.

Otro elemento asociado a este recurso, al que apelan muchos actores consultados, apunta a que estas empresas extraen minerales muy diversos, pero sólo declararían la extracción de los minerales principales, obteniendo así ganancias por un conjunto de recursos y pagando regalías por sólo unos pocos.

Relacionada a esta última cuestión aparece otro elemento que señala que los aportes que realizarían las empresas en concepto de regalías y otras alícuotas impositivas estaría basada en sus declaraciones juradas, y que por eso mismo los retornos que recibiría el Estado provincial serían mucho menores a los estipulados.

Aquí se suele encadenar otro elemento que apunta a cuestionar los retornos que estipula la normativa para esta actividad. Según esta noción, dichos retornos son irrisorios comparados con los beneficios que obtendrían las empresas.

- **Incapacidad de control estatal**

Este recurso confiere un carácter problemático y riesgoso a una presuposición según la cual el Estado no podría ejercer sus funciones de control sobre las empresas mineras metalíferas, en el caso en que estas últimas operaran en la provincia.

Hay distintos elementos asociados a esta postura, entre los que la falta de capacidades y recursos Estatales y la cooptación los funcionarios encargados de controlar por parte de las empresas son los más recurrentes.

Se suelen asociar a este recurso algunos ejemplos de deficiencias en el control por parte de organismos de otras provincias donde han ocurrido desastres. También se refiere en ocasiones a casos ocurridos en Mendoza, donde los organismos de control estatales no han ejercido sus funciones.

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza**

Este recurso representa una valoración que señala como imperativo mantener el perfil productivo provincial actual. Esto supone una posición según la cual se valoran positivamente la producción de alimentos y la utilización de agua para esos fines. En esta mirada se imbrica la noción de que no es posible producir sin acceso al agua, y que por ello resultaría imperativo sostener el reparto de los recursos hídricos actuales según las cuales la actividad agrícola es provista del recurso prioritariamente.

El recurso se conecta con varios elementos, tales como la “identidad mendocina” y “los usos adecuados del agua”, y manifiesta una valoración positiva y una consecuente prescripción

sobre un estado ideal de las cosas. En ese sentido, subyace aquí una concepción que atribuye a dichos sectores productivos y estratos sociales características más valorables que las de otras actividades, es decir que su posición valorativa preferencial es relacional. Por esto mismo, las prescripciones sobre el deber ser y los juicios de valor que supone este recurso –que refieren a la vocación agrícola de la provincia, la cual desempeña el carácter de un precepto que debe respetarse- son movilizadas en construcciones discursivas argumentativas en pos de detractor las actividades extractivas.

*“...tienen como trasfondo dibujar una supuesta crisis de la economía provincial, devenida del “dualismo productivo” y generando, también en el plano de las suposiciones, la necesidad de “diversificar la matriz productiva”, planteando como única salida a los problemas de Mendoza, un modelo basado en el extractivismo de gran escala, que incluye la megaminería metalífera hidrotóxica, el fracking, la energía nuclear y faraónicas obras de infraestructura que suelen ser las delicias de políticos y empresarios. Pero que el ciudadano común no termina de entender para qué se llevan a cabo, cuando con menos recursos e impacto ambiental se podrían atender los problemas de la gente, si se apelaran a criterios de gestión comunitaria que respeten la voluntad de autodeterminación de los pueblos”.* (Entrevista a Federico Soria, miembro de AMPAP, publicada en el medio “El Cuco Digital” el 6 de mayo de 2014)

- **Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones**

Este otro recurso que presenta prescripción sobre el deber ser, al que subyacen juicios valorativos específicos, apunta a señalar la importancia de ejercer una vigilancia sobre los recursos hídricos que abarca diversos aspectos: cuidado de la calidad del recurso, previniéndolo de la contaminación y el deterioro; cuidado de las cantidades disponibles a futuro del recurso, y de las cantidades consumidas en la actualidad -cuestión que se imbrica con el cuidado de la calidad; cuidado del reparto del recurso, atributo distributivo que atiende al destino que se le otorga –y que se conecta con otras valoraciones antes señaladas; y cuidado de la institucionalidad que atañe al reparto del agua en la provincia, aspecto según el cual se valora positivamente un conjunto de elementos de la institucionalidad hídrica de la Provincia. Un elemento clave que forma parte de este recurso es el de “futuras generaciones”, prescribiendo un uso ideal del recurso que suponga la posibilidad de su provisión futura -atendiendo a cuestiones de cantidad, calidad y distribución-.

- **Valoración del agua como un bien esencial**

Este recurso con carácter de juicio se encuentra relacionado con el recurso observacional que plantea que suele otorgarse al agua un valor económico y no reconocerla como un bien central para la vida en los territorios. Por su parte, este recurso otorga al agua el valor de un bien esencial. Ambos recursos forman también parte del Repertorio N° 2.

### ***Repertorio N° 6: Eficiencia hídrica***

El presente repertorio ha sido conformado partiendo de la identificación de recursos simbólicos ligados recurrentemente en los discursos de los actores sociales consultados. Del mismo modo en que lo realizamos para los repertorios reseñados anteriormente, aquí hemos distinguido los recursos que lo componen de acuerdo a la clasificación sobre su carácter; es decir, de acuerdo a la clasificación en observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

Como observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico, el repertorio incluye los siguientes recursos: inversión estatal en obras de infraestructura hídrica; financiamiento de la transformación de los sistemas de riego intraprediales a cargo de los productores; pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego; nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua; vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua; avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica; baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada; contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso.

Identificamos los siguientes recursos con forma de anticipaciones futuras que forman parte del presente repertorio: el sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación; la actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales; el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales.

En cuanto a las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie recorrida habitualmente: financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores; necesidad de extender las obras de impermeabilización; construcción de una cultura hídrica de ahorro; restricción de los permisos de perforación a los usos

agrícolas; configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua;  
Incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala

La *Figura 15. Repertorio N° 6: Eficiencia hídrica* presenta los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 15. Repertorio N° 6: Eficiencia hídrica**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
REPERTORIO N° 6: Eficiencia hídrica	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica</li> <li>• Financiamiento de la transformación de los sistemas de riego intraprediales a cargo de los productores</li> <li>• Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego</li> <li>• Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua</li> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua</li> <li>• Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica</li> <li>• Baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada</li> <li>• Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor</li> <li>• Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación</li> <li>• La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales</li> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La actividad agroproductiva resulta prioritaria frente a otros tipos de uso del suelo y del agua</li> <li>• Importancia de realizar un uso eficiente del recurso hídrico</li> <li>• Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores</li> <li>• Necesidad de extender las obras de impermeabilización</li> <li>• Construcción de una cultura hídrica de ahorro</li> <li>• Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas</li> <li>• Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua</li> <li>• Incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala</li> </ul>

## **Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual**

- **Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica**

Este recurso señala que se ha realizado una cuantiosa inversión estatal realizada en materia de infraestructura hídrica en la provincia. Entre estas obras de infraestructura suelen destacarse las “grandes obras” promovidas por el entonces hegemónico paradigma de gestión hídrica que la literatura ha denominado “misión hidráulica” (como los embalses), como también obras de menor envergadura dirigidas fundamentalmente a la extensión e impermeabilización de canales destinados a distribuir el agua de riego.

- **Financiamiento de la transformación de los sistemas de intraprediales a cargo de los productores**

Este otro recurso simbólico observacional destaca el hecho de que, a nivel intrapredial, la tecnificación de los sistemas de riego dirigida al mejoramiento de la eficiencia al interior de las explotaciones no ha sido objeto de una política estatal clara, sino que por el contrario ha quedado a cargo de los actores económicos privados. Los actores sociales que movilizan este repertorio suelen coincidir en el reconocimiento de que el Fondo para la Transformación Intrapredial constituye una política de financiamiento dirigida a la tecnificación intrapredial, aunque dichos actores mayoritariamente coinciden que dicha política es excepcional e insuficiente.

- **Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego**

El recurso simbólico que aquí nos ocupa suele movilizarse conjuntamente con el recurso reseñado anteriormente. Tal como la forma en la que lo hemos denominado lo indica, el recurso señala que los productores con bajo nivel de capitalización no pueden costear de manera privada, sin ayuda del Estado, una reconversión de las tecnologías de riego intrapredial que les permita utilizar el agua para riego de una manera más eficiente.

- **Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua**

Este otro recurso simbólico señala que las explotaciones vitivinícolas que se desarrollan de acuerdo al esquema de la “nueva vitivinicultura” utilizan el agua de una manera más eficiente que las explotaciones agrícolas tradicionales, ya que utilizan tecnologías de riego presurizado. En este sentido, dichas prácticas de riego más eficientes son asequibles de manera privada para los actores económicos de la nueva vitivinicultura por su alto nivel de capitalización.

*“En cuanto al riego, la inversión privada de las grandes empresas, este... bueno, son los primeros que han hecho la transformación de los sistemas de riego, este... y han*

*hecho una gran inversión, y que en la mayoría de los casos una inversión genuina digamos, propia de la empresa, digamos, ya sea empresas nacionales o internacionales, a tal punto que los nuevos proyectos vitivinícolas, ya el riego por goteo están metido adentro. Antes ni se pensaba, digamos... Ante vos hacías una inversión, y decías bueno, voy a poner uva, y hacías todo el diseño del proyecto, acá voy a por esta variedad, esta variedad, con los espalderos, con los palos, los alambras, con las casas y el pozo, o bueno, lo que tuvieras que hacer, pero el riego no estaba incluido. Hoy en día el riego está metido desde el proyecto original". (Entrevista 11)*

- **Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua**

Este otro recurso simbólico suele movilizarse en conjunto con el recurso anterior, en algunas ocasiones para contrastar las prácticas de riego de ambos sectores, señalando a un sector como eficiente y al otro como ineficiente. La siguiente cita de entrevista ilustra el recurso.

*"El 93% del agua de Mendoza se usa para riego agrícola, la pregunta es ¿de ese riego cuánto riego es eficiente y cuánto riego es ineficiente?, sólo el 15% de las hectáreas cultivadas con vides tienen un sistema de riego eficiente, aunque ustedes no lo crean aún hay fincas que se riegan por manto. ¿Ustedes saben lo que es el manto? Donde además no sólo es un sistema ineficiente por la cantidad de agua que se usa sino, que es un sistema que deteriora el suelo porque saliniza el suelo. Entonces yo creo que si vamos a hablar del agua realmente, siendo que es un recurso escaso, tenemos que decir: bueno, a ver... Cuánto aporta el el el el sector agrícola a la matriz productiva de Mendoza? ¿Cuánto le deja a Mendoza? ¿Cuántos puestos de trabajo genera? ¿Qué están haciendo con el agua? ¿Cuán eficientes son usando el agua?". (Entrevista 12)*

Otras veces, este recurso simbólico es asociado al recurso que denominamos "Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego" destacando que la ineficiencia de en cuanto al riego intrapredial de las actividades agrícolas tradicionales es una consecuencia del bajo nivel de capitalización de los actores económicos del sector, sumado a la falta de políticas estatales dirigidas a la transformación tecnológica de dichos sistemas intraprediales.

- **Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica**

Otro de los recursos simbólicos que componen el presente repertorio consiste en señalar a la expansión de la urbanización sobre zonas periurbanas destinadas anteriormente a la actividad agrícola. En este sentido, las nuevas urbanizaciones son identificadas como un factor que afecta negativamente la eficiencia en la distribución del recurso hídrico destinado al riego agrícola.

- **Baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada**

La ineficiencia que ocasiona la baja proporción de impermeabilización del sistema de distribución superficial de agua para riego también constituye un recurso usualmente movilizado en las construcciones discursivas que destacan los problemas de escasez e ineficiencia como limitantes. En esa dirección, las soluciones políticas propuestas apuntan a la necesidad de eficiencia mediante la realización de obras de infraestructura.

*“De de 12 mil km que creo que tiene la cuenca del Río Mendoza, de la red de riego, solamente el 10% el 15% está impermeabilizada. Imaginate vos... cómo podemos conducir, cómo podemos transformar tecnológicamente a un sistema de riego personalizado y todavía falta mucho. Pero para eso hay que tener un plan de obras que todos los años nos aproximen a esos objetivos”.* (Entrevista 8)

- **Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor**

Este otro recurso apunta que las grandes obras de infraestructura hidráulica no favorecen a los pequeños productores, sino que constituyen un negociado de las consultoras y empresas constructoras encargadas de su realización.

- **Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso**

Por último, este otro recurso de carácter diagnóstico señala la contaminación de los sistemas de distribución del recurso hídrico y que esta representa un alto costo económico para el DGI. Las siguientes citas de entrevistas ejemplifican lo apuntado por el recurso.

*“El manejo de nuestra basura en las ciudades es escandaloso y esto repercute directamente en el sistema de riego de canales y acequias donde el principal órgano de control y manejo (Dirección General de Irrigación) destina la mayor parte de su presupuesto a la limpieza del sistema de riego.* (Entrevista a Bernardo Parizek, Consultor Ambiental y asesor de CAMEM en temas ambientales, publicada en el medio “Diario Once. Noticias Mineras” el 22 de junio de 2015)

## **Presuposiciones – Anticipaciones de futuro**

- **El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación**

Este recurso con carácter de presuposición sostiene que no puede expandirse más la explotación de las aguas subterráneas mediante la realización de nuevas perforaciones. En esa dirección, se señala que la extracción de agua subterránea realizada en las partes altas de las cuencas compromete la provisión del recurso para los usuarios de aguas abajo, así como también afecta negativamente la calidad de dicho recurso.

Algunos actores sostienen que el abastecimiento de agua superficial para riego se ve comprometida por las perforaciones. En esa dirección, se destaca la escasez de agua disponible para riego al momento de la discusión, en un contexto donde numerosas explotaciones agrícolas no hacen uso del recurso. Se señala también que si explotaciones con derechos de riego ya otorgados que actualmente se encuentran improductivas pasaran a ponerse en producción, las condiciones de escases de agua para riego superficial ya experimentada se profundizaría aún más. Así las cosas, la realización de nuevas perforaciones no sería factible sin afectar los derechos de riego ya otorgados.

- **La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales**

Este otro recurso con carácter presuposicional, de anticipación sobre el futuro, es movilizado en pos de sostener que la actividad minera de gran escala, de instalarse en la provincia, afectaría la disponibilidad del recurso hídrico para las actividades económicas que hacen uso del mismo en la actualidad. Esta referencia a la afectación de la disponibilidad del recurso en ocasiones hace referencia tanto a la disponibilidad del agua en cantidad como en calidad. Otras veces se señala la afectación de la disponibilidad del recurso solamente en uno de los dos aspectos mencionados.

- **El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales**

El presente recurso simbólico constituye una presuposición según la cual el uso ineficiente del recurso hídrico (en especial el uso ineficiente del agua para riego) limita las posibilidades de incorporar nuevas actividades económicas a la matriz productiva de la provincia. Asimismo, el uso ineficiente del recurso se señala como una limitante para el abastecimiento actual de las actividades productivas que lo requieren, y como obstáculo para la expansión de dichas actividades.

- **De lograrse una mayor eficiencia en la distribución del recurso no se podrían restituir caudales hacia el final de la cuenca ya que dichos excedentes serían captados por las nuevas zonas urbanas.**

Este otro recurso simbólico con carácter de anticipación sobre el futuro coincide con el recurso presuposicional del Repertorio N° 2 al sostener que un aprovechamiento más eficiente del agua para riego no sería una condición suficiente para poder restituir caudales hídricos a las colas de las cuencas, ya que la creciente demanda del recurso por parte de las actividades económicas y de las nuevas urbanizaciones se llevaría la mayor parte del agua ahorrada por la efficientización.

*“...bueno yo te estoy hablando de la agricultura; pero si vos a eso le agregas el agua urbana, el agua industrial y el agua recreativa que se utiliza para regar los pasto y todo este tipo de cosas, te vas a dar cuenta que esa distancia que yo no la he calculado, se hace mucho más chiquitita. Entonces que te quiero decir, te quiero decir que posiblemente esa pequeña brecha que se genere en una hipotética situación de una gran mejora de los sistemas de riego no va a ser tan grande y posiblemente algo, algo... se pueda devolver a la naturaleza, ALGO, creo que la mayoría se llevan a llevar las ciudades. Este, digamos, creo que va a costar mucho que el agua vuelva a correr por el río”. (Entrevista 11)*

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **La actividad agroproductiva resulta prioritaria frente a otros tipos de uso del suelo y del agua**

El primer recurso simbólico con carácter de juicio de valor que reseñamos para el presente repertorio es movilizado para sostener que las actividades agroproductivas son prioritarias, en lo que a asignación del agua se refiere, frente a otro tipo de usos. Según esta valoración, la actividad agroindustrial es la que mayor distribución social de utilidades económicas realiza. Se destaca el gran volumen de mano de obra directa e indirecta que tracciona dicho sector productivo. Este recurso simbólico suele movilizarse para impugnar las posibilidades de instalación de proyectos mineros de gran escala que requerirían utilizar el recurso, así como también para impugnar la expansión de las urbanizaciones hacia zonas periurbanas tradicionalmente ocupadas por explotaciones agrícolas.

- **Importancia de realizar un uso eficiente del recurso hídrico**

Este segundo recurso simbólico de carácter valorativo que hemos incluido en el presente repertorio, destaca como fundamental la utilización eficiente del recurso en la provincia. Generalmente es movilizado en conjunto con otros recursos de carácter diagnóstico que

señalan el uso ineficiente del agua operado actualmente, los cuales también conforman este repertorio y fueron reseñados previamente.

Así las cosas, este recurso simbólico parte de un diagnóstico según el cual la utilización actual del agua resultaría ineficiente, y plantea que dicha mejora en el aprovechamiento posibilitaría distintas prácticas que hoy resultan limitadas. Entre ellas suelen señalarse: el abastecimiento del conjunto de actividades económicas actuales en cantidades y calidad necesarias; la expansión de dichas actividades, la incorporación y el fortalecimiento de otras actividades económicas no agrícolas; y la expansión de las zonas urbanas.

*“Si somos más eficientes en la entrega de agua podemos incrementar la producción de la provincia o el desarrollo turístico o de las ciudades”.* (Entrevista a Patricia Puebla, Responsable de la Coordinación de RIGA, publicada en el medio “Unidiversidad” el 21 de diciembre de 2014)

- **Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores**

Este otro recurso simbólico se moviliza de manera asociada al recurso de carácter diagnóstico que señala la ineficiencia en las prácticas de riego de los pequeños productores, así como también conjuntamente con el recurso -también diagnóstico- que destaca que la transformación tecnológica del riego intra-finca debe ser costeado de forma privada, sin ayuda estatal. En este sentido, el presente recurso valorativo propone que dicha transformación tecnológica debe ser impulsada políticamente desde el Estado, en pos de mejorar la eficiencia del sistema de riego en su conjunto, lo cual otorga beneficios colectivos.

*“La transformación en los sistemas de riego necesita tener un financiamiento, porque los agricultores, sobre todo los medianos y los pequeños, no pueden afrontar esa transformación por sí mismos... y me parece que ahí tiene que intervenir tanto el gobierno de la provincia como también el DGI, colaborando o dando pautas para como hacer un mejor aprovechamiento de los recursos económicos para la transformación de los sistemas de riego”* (Entrevista 11)

- **Necesidad de extender las obras de impermeabilización**

Este otro recurso simbólico valora positivamente la impermeabilización del sistema de distribución hídrica y las obras de infraestructura realizadas hasta el momento, aunque las considera insuficientes. En ese sentido, señala como fundamental la expansión de la impermeabilización de la infraestructura de distribución de agua.

- **Construcción de una cultura hídrica de ahorro**

El presente recurso valorativo que integra el repertorio que aquí nos ocupa destaca como fundamental una cultura de ahorro hídrico en la provincia. Según este recurso, dicha cultura de ahorro hídrico debería fomentarse para todos los usuarios del agua, tanto para usos económicos como para usos domésticos.

- **Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas**

Este otro recurso de carácter valorativo que compone el repertorio, estima que los permisos de perforación para extracción de agua subterránea deben limitarse a los usos agrícolas. En esta dirección, habrían de restringirse los permisos de perforación para los emprendimientos de urbanización. Como puede verse en las siguientes citas de entrevista, los emprendimientos urbanísticos deberían limitarse a la utilización del agua superficial.

*“Yo creo que digamos vos no podés poner en riesgo las inversiones realizadas en 50.000 hectáreas con tres ciudades en este lugar para dar permisos extras de agua que no sabes cómo va impactar. Hay que tener mucho cuidado... Digamos cuando vos tengas todo estudiando y aceitado y bueno a lo mejor lo podés hacer. Porque una vez que vos diste un permiso... después, cómo haces para quitarlo? Si vos se lo quitas el tipo te hace un juicio, un juicio donde el Estado va a perder. Entonces yo no daría permisos. Te diría: bueno, hay que mejorar lo que tenemos. Comprense ustedes, quieren hacer countries, compren propiedades que existen con derecho de riego y utilicen esa agua”. (Entrevista 11)*

- **Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua**

Este otro recurso valorativo contrasta con el anterior, y estima positivamente la gestión integrada de las distintas fuentes de agua, en línea con lo sostenido por el paradigma de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH). En esta dirección, el abastecimiento de las distintas actividades económicas debería realizarse de acuerdo a la demanda del recurso gestionando la oferta de una manera integrada.

*“Otro punto importante es el manejo estratégico conjunto de las diferentes fuentes de agua que existen (superficial, subterránea y de reutilización de efluentes). Si bien en situaciones críticas como la que vivimos, en la que no hay nevadas y por ende se reduce la cantidad, el caudal en los ríos, es lógico pensar en reforzar la disponibilidad con la extracción de agua subterránea, también hay que establecer medidas de gestión para enfrentar la variabilidad que presenta el caudal, que también va a demandar recurrir a otros refuerzos de agua, más allá de que no estemos en una situación como*

hoy”. (Entrevista a Patricia Puebla, Responsable de la Coordinación de RIGA, publicada en el medio “Universidad” el 21 de diciembre de 2014)

- **Valor del servicio de distribución de agua muy bajo respecto de los costos productivos dificulta la realización de nuevas obras**

Este otro recurso valorativo problematiza los valores monetarios cobrados por el DGI en concepto de distribución del recurso hídrico, asociando una supuesta subvaloración del canon con un impedimento para una recaudación del DGI que permita realizar nuevas obras de infraestructura.

*“Hoy el valor del agua no llega al 1% del costo de producción y es una vergüenza. De esa manera es muy difícil hacer obras, o mejoras”.* (Entrevista 16)

- **Incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala**

El último recurso valorativo que hemos incluido en el presente repertorio sostiene que el modelo productivo de la provincia resulta incompatible con la actividad minera de gran escala. Las raíces de dicha incompatibilidad se encuentran en el requerimiento de agua de ambas actividades. La minería de gran escala requeriría volúmenes de agua que, según este recurso, deben ser destinados al fortalecimiento del modelo productivo actual. En este sentido, las actividades agrícolas son señaladas como prioritarias y estarían amenazadas por la afectación del agua –en cantidad y en calidad- que implicaría la incorporación de la minería de escala.

*“Por otro lado está el Plan Estratégico de Mendoza ¿Sí? Está muy claramente, que hay que apuntar hacia el desarrollo sustentable, el cuidado del agua, el balance hídrico. Estoy nombrando distintos aspectos que, por ahí en una tierra seca, el uso desmedido, el uso digamos de grandes cantidades de agua, que necesita la minería, no es compatible con el resto de las actividades”.* (Entrevista 13)

### ***Repertorio N° 7: Descentralización del desarrollo urbano***

Este repertorio ha sido configurado a partir de la identificación de recursos simbólicos recurrentemente desplegados y enlazados en los discursos de los actores sociales. Análogamente a la forma en la que lo hicimos en el apartado anterior, aquí hemos distinguido los recursos que lo componen de acuerdo a la clasificación sobre su carácter; es decir, de acuerdo a si se trata de observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

Así, como observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico, el repertorio incluye los siguientes recursos: concentración de la población en los centros urbanos; éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos; infraestructura urbana actual colapsada; falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones; escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial; y falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas.

Respecto de los recursos con carácter de anticipaciones futuras que forman parte del repertorio, encontramos: consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos; colapso de infraestructura urbana; despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional; la prohibición de edificar en zonas periurbanas derivará en la edificación clandestina.

Respecto de las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie de recursos asociados regularmente: revertir la concentración de población; integrar el territorio provincial; Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo”; valoración positiva de la minería como actividad dinamizadora del desarrollo de infraestructura en poblados alejados de los centros urbanos; valoración positiva de la fruticultura como dinamizadora del mercado de trabajo en las zonas rurales evitando el éxodo de jóvenes hacia los centros urbanos; y potenciar el desarrollo de los poblados.

La *Figura 16. Repertorio N° 7: Descentralización del desarrollo urbano* presenta los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.

**Figura 16. Repertorio N° 7: Descentralización del desarrollo urbano**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
<b>REPERTORIO N° 7:</b> Descentralización del desarrollo urbano	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de la población en los centros urbanos</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos</li> <li>• Infraestructura urbana actual colapsada</li> <li>• Falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones</li> <li>• Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial</li> <li>• Falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas</li> <li>• Falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos. Colapso de infraestructura urbana</li> <li>• Despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional</li> <li>• La prohibición de edificar en zonas periurbanas derivará en la edificación clandestina</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revertir la concentración de población</li> <li>• Integrar el territorio provincial</li> <li>• Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo”</li> <li>• Valoración positiva de la minería como actividad dinamizadora del desarrollo de infraestructura en poblados alejados de los centros urbanos</li> <li>• Valoración positiva de la fruticultura como dinamizadora del mercado de trabajo en las zonas rurales evitando el éxodo de jóvenes hacia los centros urbanos</li> <li>• Potenciar el desarrollo de los poblados</li> </ul>

**Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual**

- **Concentración de la población en los centros urbanos**

Este recurso apunta a señalar la desproporcionada distribución demográfica de la población mendocina. En este sentido se destaca una marcada concentración poblacional en las ciudades y una baja densidad poblacional en las zonas rurales. Otros recursos de este repertorio se

relacionan estrechamente con éste, entre ellos: el éxodo de jóvenes desde zonas rurales a zonas urbanas y periurbanas; la infraestructura urbana existente saturada; y escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial.

Esta distribución desproporcionada de la población es identificada como un problema en sí mismo, y también como causante de otras problemáticas. En esta dirección cabe destacar la problematización de la cuestión tal como quedó desplegada en el PPOT:

*“Concentración de población, actividades y recursos en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrarse, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales (...) Afianzamiento del proceso de concentración en los departamentos más poblados de la provincia en el período intercensal 2001-2010, especialmente en los departamentos que conforman el oasis norte y el área metropolitana”. (PPOT, 2017)*

- **Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos**

Este otro recurso observacional que problematiza el proceso migratorio del campo a la ciudad de las poblaciones jóvenes también forma parte del Repertorio N° 1 “Retrosceso de las zonas agro-productivas”. Mientras en el primer repertorio la problematización del fenómeno referido por el recurso se realizaba fundamentalmente en relación con los recursos del repertorio que señalan las problemáticas de retracción de explotaciones agrícolas tradicionales, en este repertorio el recurso es relacionado con la concentración poblacional en las zonas urbanas.

- **Infraestructura urbana actual colapsada**

Este recurso con carácter diagnóstico se centra en la saturación de las infraestructuras urbanas existentes actualmente. La problematización de la observación es elaborada relacionándolo con los recursos del repertorio reseñados hasta el momento y con los que señalan la falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones, y un escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial que presentaremos a continuación.

- **Falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones**

El presente recurso observacional señala que el Estado no destina las inversiones necesarias para desarrollar nuevas urbanizaciones. La problematización del recurso se relaciona el fenómeno de déficit con los recursos del repertorio ya mencionados. Asimismo, el recurso es relacionado con los recursos del Repertorio N° 1 que diagnosticaban la falta de regulación estatal sobre la actividad constructora y la autonomía del sector inmobiliario.

- **Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial**

Este otro recurso observacional es problematizado con relación a los demás recursos del repertorio, especialmente con los que señalan el crecimiento y la concentración poblacional, así como también la saturación de la infraestructura urbana actual. Asimismo, el recurso suele ponerse en juego junto a los recursos observacionales del Repertorio N° 1.

El fenómeno al que refiere el recurso, es también problematizado en el diagnóstico del PPOT. En este la problemática es desplegada del siguiente modo:

*“Afianzamiento del proceso de concentración en los departamentos más poblados de la provincia en el período intercensal 2001-2010, especialmente en los departamentos que conforman el oasis norte y el área metropolitana”.* (PPOT, 2017)

- **Falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas**

Este recurso se relaciona con los presentados anteriormente; pero mientras los recursos ya mencionados diagnosticaban los fenómenos demográficos y urbanísticos, éste observa la ausencia de políticas públicas dirigidas a arraigar las poblaciones en las zonas no irrigadas.

El recurso se relaciona de manera estrecha con el que señala el proceso migratorio de las poblaciones jóvenes desde el campo a la ciudad, y llama la atención sobre la ausencia de políticas que morigeren dicho proceso migratorio. Ahora bien, el recurso no se limita a señalar la falta de políticas dirigidas al arraigo de las poblaciones jóvenes, sino de la población en su conjunto.

Por otra parte, el recurso relaciona también esta ausencia de políticas con el fenómeno observado por el recurso del Repertorio N° 8, el cual señala la invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas; y con los recursos del Repertorio N° 2 que subrayan la invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones; y los problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones del “secano”.

- **Falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario**

Finalmente, este último recurso observacional incluido en el territorio llama la atención sobre la ausencia de un marco institucional y normativo claro dirigido al desarrollo inmobiliario. El recurso, se relaciona con los recursos del Repertorio N° 1 que señalaban la falta de regulación estatal de la actividad constructora; y la autonomía del sector inmobiliario para decidir sobre sus inversiones.

## **Presuposiciones – Anticipaciones de futuro**

- **Consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos. Colapso de infraestructura urbana**

Este recurso con carácter de presuposición proyecta consecuencias negativas producto de la densificación habitacional de las urbes. Estos efectos proyectados sobre la infraestructura urbana y sobre la capacidad de provisión de servicios a los habitantes de las ciudades, serían el resultado de no intervenir sobre las problemáticas señaladas por los recursos observacionales del repertorio. Por su parte, el PPOT también recoge estas proyecciones en la elaboración de su modelo tendencial. Al respecto, señala:

*“Creciente concentración de población, actividades y recursos y consecuentes desequilibrios territoriales, proceso crítico mantenido por más de 40 años”.* (PPOT, 2017)

- **Despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional**

Este otro recurso presuposicional que conforma el presente repertorio anticipa la profundización del proceso de despoblamiento de las tierras rurales y, de manera asociada, de la actividad agrícola tradicional. El recurso agrupa las anticipaciones sobre el futuro derivadas de las observaciones diagnósticas de este repertorio y del Repertorio N° 1.

Por otra parte, el PPOT, en su modelo tendencial, también estima la ocurrencia de los fenómenos señalados para el caso en el que no se intervenga activamente en pos de revertir la tendencia:

*“Pérdida de participación en el PBG de las actividades del sector agropecuario mientras aumenta la representatividad del sector servicios y especialmente los servicios comunales, sociales y personales”.* (PPOT, 2017)

- **La prohibición de edificar en zonas periurbanas derivará en la edificación clandestina**

Este último recurso presuposicional que conforma el repertorio estima que el fenómeno (ya presente) de edificación clandestina en terrenos no aptos para construir, seguirá profundizándose.

*“Profundización del crecimiento urbano en forma desordenada hacia tierras agrícolas y zonas de amenazas naturales sísmicas y aluvionales, en el Área Metropolitana (AMM) y los centros urbanos intermedios como San Martín, Rivadavia, San Rafael, Tunuyán”.* (PPOT, 2017)

## **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Revertir la concentración de población**

Este recurso con carácter valorativo destaca como importante el revertir el proceso de concentración poblacional problematizado en los recursos observacionales y presuposicionales del repertorio. En este sentido, la distribución de la población en el territorio provincial constituye un objetivo a perseguir. Esta concepción coincide con lo inscripto en el modelo deseado del PPOT, donde se propone:

*“En respuesta a la necesidad de revertir la creciente concentración de población, actividades y recursos:*

*Una política decidida de complementación armónica de oasis y áreas no irrigadas, de montaña y planicie, potenciando las riquezas de cada zona, permite desarrollar infraestructura y servicios que fortalezcan las actividades productivas y el desarrollo de las regiones, integrando todo el territorio provincial y a éste con el nacional e internacional. Se integra y desarrolla cada región de la provincia respetando sus potencialidades y aptitudes, considerando las expectativas y necesidades de su población. Una política de tierras estructurada a través de un Banco de Tierras provincial en la órbita de un Ministerio de Tierras y Ambiente permite planificar el uso adecuado de las tierras de la provincia considerando el acceso al suelo apto para habitar y para producir como un derecho efectivo para todos los habitantes. Se potencia el desarrollo de los oasis tomando en cuenta sus efectos sobre las zonas no irrigadas, asegurando el mantenimiento de condiciones que permitan el desarrollo integral de ambas. Se impulsa el desarrollo sustentable de las tierras no irrigadas, promoviendo alternativas productivas innovadoras adecuadas a sus condiciones, tendientes a la recuperación del capital natural y social de estas zonas. Se impulsan políticas orientadas a que los pueblos originarios y los pobladores locales accedan a la propiedad de la tierra y a recibir asistencia técnica y financiera para lograr un armónico desarrollo de sus actividades. Se fortalecen las infraestructuras, equipamientos y servicios para que los centros urbanos intermedios y pequeños y las regiones menos pobladas sean atractivos, reteniendo y atrayendo población e inversiones productivas para sus objetivos de desarrollo. Se refuerza y articula la presencia del Estado y se potencian políticas poblacionales, económicas y ambientales específicas en cada una de las zonas de fronteras para asegurar la seguridad de la población y garantizar la soberanía nacional. Se busca lograr un*

*sistema urbano en red en el que las ciudades y pueblos alcancen su complementariedad funcional. El rol del Estado en las políticas de urbanización y de gestión de ciudades promueve la calidad de vida y la minimización de la huella ecológica. Se utilizan con firmeza y racionalidad los instrumentos de zonificación y plusvalía, minimizando la segregación socio-espacial fomentando la nivelación de posibilidades. Se estructuran buenos sistemas de transporte público, espacios públicos, espacios verdes y forestación urbana de calidad, con oferta cultural accesible para todos y patrimonio cultural puesto en valor. Se ha logrado un importante avance en la equidad social, al mejorar la oferta de servicios básicos y respetar las vocaciones locales y la cultura de los pueblos, disminuyendo la segregación económica, social, sanitaria, educativa y residencial de los sectores más vulnerables de la población. La adopción de políticas activas tendientes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos esenciales de toda la ciudadanía en condiciones de equidad, redundando en la generalizada redistribución de recursos para revertir la inequidad acumulada durante prolongados períodos”. (PPOT, 2017)*

- **Integrar el territorio provincial**

Este otro recurso valora de forma positiva la integración del territorio provincial, como una respuesta necesaria a las problemáticas identificadas por los recursos observacionales del repertorio, y a las tendencias proyectadas en los recursos presuposicionales. En el fragmento del PPOT citado anteriormente puede observarse como esta valoración positiva de la integración territorial es sostenida en el documento del PPOT, así como también cuales son las intervenciones políticas propuestas para lograr la situación deseada.

*“En la descripción del Modelo Actual del Territorio se destaca que “A más de un siglo de su existencia, el modelo no logra integrar las tierras no irrigadas y los procesos de concentración acentúan los desequilibrios territoriales, las iniquidades y el deterioro ambiental” p.20. No obstante, el Plan relega el Ordenamiento de las áreas rurales a un segundo lugar. Y dentro de ellas, mucho menos lugar tienen las zonas no irrigadas. Se advierte así un marcado sesgo hacia los aspectos urbanos del Ordenamiento en la preponderancia que adquiere la problemática del AMM.*

*Esto además crea una inconsistencia fundamental que se hace evidente entre el segundo objetivo del Plan Realizable (“Promover el desarrollo equilibrado y equitativo del territorio provincial desalentando la concentración de población, las actividades y recursos”) con el énfasis en la idea de promover la ciudad compacta y la gestión*

*integrada del AMM: “[se desarrollarán políticas que ]desalienten la concentración poblacional ... hacia otros asentamientos humanos que no sean el AMM”. p. 38 La misma instancia institucional de UNICIPIO es una muestra de esta voluntad de fortalecer el desarrollo de los centros urbanos. (...) No se alcanza a percibir cómo será compatible este énfasis en lo urbano con el objetivo de romper el desequilibrio territorial, que es claramente un eje fundamental del Plan”. (Documento de aportes de integrantes del Grupo Ciudad y Territorio del INCIHUSA al PPOT – febrero de 2017)*

- **Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo”**

Este recurso destaca positivamente un concepto instrumental que fue incorporado en la primera versión del PPOT, elevada a la legislatura en 2014, que apuntaba a generar “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo” en zonas provinciales específicas con el objetivo de integrar el territorio provincial y distribuir la población y las actividades económicas. Este concepto fue retirado del documento del PPOT hacia el final del proceso de discusión del mismo. Este hecho motivó la crítica de algunos actores sociales que lo valoraban positivamente.

- **Valoración positiva de la minería como actividad dinamizadora del desarrollo de infraestructura en poblados alejados de los centros urbanos**

Este otro recurso con carácter de juicio de valor destaca positivamente la potencialidad de la actividad minera para desarrollar infraestructuras en las zonas donde se espacializan dichas actividades, potenciando los poblados alejados de los centros urbanos principales. Las infraestructuras necesarias para llevar a cabo la actividad son entendidas, de este modo, como una externalidad positiva de la minería que contribuiría a dar una respuesta a la problemática de concentración poblacional en los centros urbanos.

- **Valoración positiva de la fruticultura como dinamizadora del mercado de trabajo en las zonas rurales evitando el éxodo de jóvenes hacia los centros urbanos**

Este recurso de carácter de juicio de valor valoriza positivamente a la actividad frutícola por la dinamización que ejerce sobre el mercado laboral de las zonas rurales donde la actividad se desarrolla, aportando demanda de mano de obra que permitiría a los jóvenes de las zonas rurales establecerse en dichos lugares morigerando el proceso migratorio hacia los centros urbanos y periurbanos problematizado en este repertorio y en el Repertorio N° 1.

- **Potenciar el desarrollo de los poblados**

Finalmente, este último recurso valorativo que compone el repertorio destaca como importante la potenciación de los poblados provinciales. Este recurso se alinea con los

recursos observacionales del repertorio que diagnostican el escaso desarrollo de dichas localidades; y también con los que problematizan la concentración poblacional; la migración de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos; una infraestructura urbana actual saturada; y la falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas. Asimismo, el recurso está estrechamente relacionado con la proyección de despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional marcada por uno de los recursos presuposicionales de este mismo repertorio.

### ***Repertorio N° 8: Acceso a la tierra y la vivienda como derecho***

El presente repertorio se configuró a partir de la identificación de una serie de recursos presentados y articulados recurrentemente en los discursos de los actores sociales. De manera semejante a la forma en la que lo hicimos en el apartado anterior, catalogamos los recursos que componen el presente repertorio de acuerdo a la clasificación sobre su carácter; es decir, de acuerdo a si se trata de observaciones diagnósticas, presuposiciones sobre el futuro o juicios de valor.

En cuanto a los recursos que constituyen observaciones sobre el territorio con carácter diagnóstico, el repertorio incluye: las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojadas de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado; el “acueducto del secano” entrega agua con altos niveles de arsénico; las comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua: la escasez y mala calidad del agua para consumo humano; y la falta de agua para consumo animal; no se aplica la Ley de Arraigo; numerosas familias campesinas que no tienen títulos de propiedad sobre sus tierras; existen cientos de miles de hectáreas con derecho a riego abandonadas en las cuencas del Tunuyán y el Mendoza; invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas.

Los recursos con carácter de anticipaciones futuras que forman parte del repertorio son: tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado; al desplazamiento de poblaciones; ocurrencia de desastres naturales; despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional.

Respecto de las prescripciones valorativas sobre el territorio, identificamos la siguiente serie recurrida frecuentemente: El agua no es escasa, solo está mal distribuida; importancia de minimizar la segregación socio espacial; Necesidad de incorporar el reconocimiento a la

propiedad comunitaria y a la tierra de los pueblos originarios; el Estado debe regular el territorio con participación de las organizaciones sociales; y la provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes como las comunidades originarias.

La

*Figura 17. Repertorio N° 8: Acceso a la tierra y la vivienda como **derecho** presenta los recursos que componen el repertorio de acuerdo a la tipologización mencionada.*

**Figura 17. Repertorio N° 8: Acceso a la tierra y la vivienda como derecho**

Repertorio	Tipo de recurso	Recurso
<b>REPERTORIO N° 8:</b> Acceso a la tierra y la vivienda como derecho	Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una necesidad de reparación histórica, por parte del Estado, a las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojadas de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado</li> <li>• El “acueducto del secano” entrega agua con altos niveles de arsénico</li> <li>• Comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua. La Escasez y mala calidad del agua para consumo humano; y la falta de agua para consumo animal</li> <li>• No aplicación de la ley de arraigo</li> <li>• Familias campesinas no tienen títulos de propiedad sobre sus tierras</li> <li>• Hectáreas con derecho a riego abandonadas en las cuencas del Tunuyán y el Mendoza</li> <li>• Invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas</li> </ul>
	Presuposiciones - Anticipaciones de futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado</li> <li>• Desplazamiento de poblaciones</li> <li>• Desastres naturales</li> <li>• Despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional</li> </ul>
	Juicios de valor - Prescripciones sobre el deber ser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El agua no es escasa, solo está mal distribuida</li> <li>• Minimizar la segregación socio espacial</li> <li>• debe incorporársele el reconocimiento a la propiedad comunitaria y a la tierra de los pueblos originarios</li> <li>• El Estado debe regular el territorio y las organizaciones sociales deben tener participación</li> <li>• La provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes como las comunidades originarias</li> </ul>

## **Observaciones - Diagnósticos sobre el estado actual Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **Existe una necesidad de reparación histórica, por parte del Estado, a las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojados de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado**

Este primer recurso del repertorio observa que las comunidades huarpes y los ecosistemas de las zonas donde habitan han sido despojados del recurso hídrico por el uso intensivo que se hace del mismo en los oasis aguas arriba. A partir de esta observación el recurso estima que existe actualmente una necesidad de reparación histórica que compense las pérdidas sufridas por dichas poblaciones.

- **El “acueducto del secano” entrega agua con altos niveles de arsénico**

Este otro recurso observacional apunta a señalar la mala calidad de agua que es entregada a las poblaciones que habitan las zonas no irrigadas de Guanacache mediante el llamado “acueducto del secano”. Este acueducto de construcción reciente prevé abastecer agua para consumo animal, pero -según se recabó- también suele ser utilizada para consumo humano, lo que representa un problema dado los niveles elevados de arsénico de esa provisión.

- **Comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua. La Escasez y mala calidad del agua para consumo humano; y la falta de agua para consumo animal**

Este otro recurso está estrechamente relacionado con el anterior; señala que las poblaciones que habitan el secano tienen dos grandes problemas en relación al agua: por un lado, ésta resulta escasa y de mala calidad para el consumo humano; por otro, el agua para consumo de los animales criados de manera extensiva por los habitantes de la zona como principal medio de subsistencia también resulta muy escasa.

- **No aplicación de la ley de arraigo de puesteros**

Este recurso llama la atención sobre la Ley N° 6.086 de Arraigo de Puesteros<sup>41</sup> -aprobada en 1993 pero no reglamentada hasta 2020- que aún no se aplica. Esta situación obstaculiza la

---

<sup>41</sup> La Ley establece el Programa de promoción y arraigo de puesteros en tierras no irrigadas de la Provincia de Mendoza, cuyo objetivo primordial es integrar a los pobladores de las zonas áridas al programa de crecimiento productivo provincial, propendiendo al mismo tiempo al acceso a la propiedad de la tierra. A los efectos de esta Ley, se considera puestero a quien efectivamente y de hecho ocupa la tierra, a título de poseedor o tenedor, habitándola y realizando personalmente (Ley N° 6.086).

regularización de la propiedad de las tierras habitadas por las poblaciones del secano, quienes en su mayoría se encuentran en situaciones irregulares respecto a la titularidad de sus tierras.

- **Familias campesinas no tienen títulos de propiedad sobre sus tierras**

Este recurso observa que la situación de titularidad sobre la tierra por parte de una gran proporción de las familias que se dedican a la actividad agrícola es irregular. Por una parte, el recurso se relaciona con los recursos observacionales del Repertorio N° 1 que señalaban el proceso de concentración de suelo irrigado, y por parte este recurso también se conecta con el que reseñaremos a continuación, el cual menciona la elevada proporción de terrenos con derecho a riego abandonados.

- **Hectáreas con derecho a riego abandonadas en las cuencas del Tunuyán y el Mendoza**

Este otro recurso apunta a señalar la elevada proporción de terrenos con derecho a riego improductivas. En ocasiones, como ejemplifica el fragmento de entrevista que citamos a continuación, se asocia el abandono de los terrenos a ingentes deudas que estos mantendrían con irrigación.

*“Además hay otro eje que es la cantidad de tierras improductivas con derecho a riego que hay ¿sí? Solamente en el oasis, entre el del Tunuyán y Mendoza tenés 150 mil hectáreas con derecho de riego abandonadas ¿no es cierto? Y si te vas al sur hay mucho más, eso la FAO lo ha relevado. Bueno, está, y entonces nosotros planteamos la necesidad de repensar esas tierras en función del acceso a la tierra, de las familias sin tierra. Y eso quedó planteado, quedó planteado en esos ejes y quedó planteado en el Plan Estratégico”. (Entrevista 28)*

En otras ocasiones, la causa identificada para este abandono de terrenos es asociada a la compra de propiedades por parte de inversores con mucho volumen de capital, que cuentan con derecho a riego superficial pero también con perforaciones. Los permisos para nuevas perforaciones están restringidos y no se habilitan nuevas perforaciones mientras no se clausure otra en otra explotación de la misma cuenca, por lo que se observa terrenos que se compran para cerrar su pozo y habilitar perforaciones en otras explotaciones mejor localizadas, dejando muchas veces improductivas las explotaciones que poseían inicialmente las perforaciones.

- **Invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas**

Este último recurso observacional del repertorio señala que el aporte económico y la demanda de mano de obra de las actividades económicas que realizan los habitantes de las tierras no

irrigadas son subestimados, y no constituyen un objeto de políticas públicas de fomento, ni se le otorga el debido peso en el diagnóstico del PPOT.

*“El Plan no está tomando la medida... supongamos, un dato que a nosotros nos gusta: ahora en el último año empezamos con organización indígena, estábamos concentrados en el tema de la tierra e hicimos un paso hacia el tema productivo, ¿por qué?, porque una de las cuestiones que nos debilitaba en las cuestiones de la tierra era que nos consideraban improductivos, entonces empezamos a mostrar nuestra productividad. Entonces... a conseguir grado de financiamiento, de compensación, discutir marcos normativos. Y nos enteramos en el caso nuestro, te digo el sur pero también Lavalle entra acá, eh, la provincia de Mendoza es la segunda productora caprina del país después de Neuquén. Sin embargo, nosotros tenemos una legislación y un marco administrativo sanitario mucho más atrasado que el de Neuquén”.*  
(Entrevista 28)

### **Presuposiciones – Anticipaciones de futuro**

- **Tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado**

Este recurso con carácter de anticipación presuposicional sobre el futuro estima una tendencia hacia la concentración del suelo irrigado, que viene ya evidenciándose y se proyecta creciente. Junto a la concentración de las tierras, suelen asociarse a este fenómeno procesos de extranjerización y de privatización de tierras fiscales.

- **Desplazamiento de poblaciones**

Este otro recurso de carácter presuposicional proyecta desplazamiento de poblaciones. Entre estos desplazamientos poblacionales esperados se destacan los motivados por el dinamismo que presentan los centros urbanos de mayor envergadura frente a los poblados de la periferia, como se aprecia en la siguiente cita extraída del documento elaborado por la organización Eco- Hábitat al respecto de las problemáticas de ordenamiento territorial.

*“La incidencia de los puntos indicados como escaso desarrollo de los poblados y la situación del secano, en la distribución de la población mendocina, que se ve impulsada a acercarse y participar del crecimiento desmedido de los centros urbanos importantes situados en los oasis Norte, Centro y Sur”.* (Nota de opinión de Ricardo Bekerman, Integrante del grupo ECO-Hábitat; publicada en el medio “Diario Los Andes” el 13 de junio de 2017)

Asimismo, el recurso también encuentra conexión con los recursos observacionales que

señalan el proceso migratorio de poblaciones jóvenes desde las zonas rurales a las urbanas.

- **Desastres naturales**

Este otro de los recursos presuposicionales de este último repertorio, que también forma parte del Repertorio N° 1, advierte sobre la posible ocurrencia de desastres naturales que afecten a las poblaciones que se han asentado y que se expandirán en el futuro en zonas de amenazas naturales.

*“Profundización del crecimiento urbano en forma desordenada hacia tierras agrícolas y zonas de amenazas naturales sísmicas y aluvionales, en el Área Metropolitana Mendoza (AMM) y los centros urbanos intermedios como San Martín, Rivadavia, San Rafael, Tunuyán”.* (Documento de observaciones al PPOT elaborado por AMPAP, elevado a la Cámara de Diputados de Mendoza - agosto de 2014)

- **Despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional**

El último recurso con carácter de anticipación de futuro del repertorio, se conecta habitualmente con los recursos del Repertorio N° 1 que señalan el retroceso de las actividades agrícolas tradicionales y con el proceso migratorio de población joven desde tierras rurales a zonas urbanas y periurbanas. En esta dirección, el presente recurso proyecta una tendencia creciente al abandono de las zonas rurales.

*“La incidencia de los puntos indicados como el escaso desarrollo de los poblados y la situación del secano, en la distribución de la población mendocina, que se ve impulsada a acercarse y participar del crecimiento desmedido de los centros urbanos importantes situados en los oasis Norte, Centro y Sur”.* (Nota de opinión de Ricardo Bekerman, Integrante del grupo ECO-Hábitat; publicada en el medio “Diario Los Andes” el 13 de junio de 2017)

### **Juicios de valor - prescripciones sobre el deber ser**

- **El agua no es escasa, solo está mal distribuida**

Este recurso, que también se hace presente en los repertorios N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 3 (“No antagonismo entre agro y minería”) y N° 4 (“IED y exportaciones como motor del desarrollo”), impugna la distribución de agua realizada actualmente. Ahora bien, el recurso en los repertorios N° 3 y N° 4 aparecía vinculado a otros recursos con carácter de juicios de valor que consideraban negativamente la forma de utilizar

del agua por parte de las actividades agrícolas tradicionales, contrastándolo con un uso más eficiente que realizaría la minería de gran escala. En los casos de los repertorios N° 2 y N° 3, el recurso impugna la distribución de agua realizada actualmente, valorando de una mejor manera a las actividades agrícolas familiares orientadas a la producción de alimentos para autoconsumo, y el agua para consumo humano de las poblaciones que no tienen acceso (físico o formal) al recurso.

- **Minimizar la segregación socio espacial**

Este recurso de carácter valorativo sostiene como importante minimizar la segregación socio-espacial existente actualmente, revirtiendo la tendencia a la profundización de dicha tendencia. El recurso se encuentra asociado a los diagnósticos del Repertorio N° 1 que observaban la proliferación de urbanizaciones cerradas en las zonas periurbanas, la falta de regulación estatal, y la autonomía del sector inmobiliario. Asimismo, también se conecta con el recurso del Repertorio N° 7 que observa falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario.

- **Reconocimiento a la propiedad comunitaria y a la tierra de los pueblos originarios**

Este otro recurso valorativo considera importante y necesario incorporar al PPOT el reconocimiento de la propiedad comunitaria y el derecho a las tierras por parte de las comunidades originarias que las han habitado históricamente. La siguiente cita de entrevista ejemplifica la postura:

*“Y una cosa que también nosotros le planteamos a la provincia en ese tiempo, pero cada vez se hace más evidente, es que -en miras del Plan de Ordenamiento-, no se ha avanzado en la incorporación del derecho indígena en el marco normativo provincial. Entonces hoy hay un desfase/primero, una Constitución que no incorporó los derechos de tercera generación o los nuevos derechos”.* (Entrevista 28)

La posición mencionada también es plasmada en el documento elaborado por la Fundación Integrar, en el que analizan y generan propuestas a incorporar en la última versión del PPOT:

*“Tierra y Hábitat: a las consideraciones establecidas por el PPOT en éste área, debe incorporársele el reconocimiento a la propiedad comunitaria y a la tierra de los pueblos originarios. Promoviendo así el arraigo para la vivienda, el trabajo y la producción”.* (Documento de observaciones sobre el PPOT elaborado por la Fundación Integrar - marzo de 2017)

- **El Estado debe regular el territorio y las organizaciones sociales deben tener participación**

Este recurso valorativo propone que la regulación estatal del territorio resulta fundamental, y en esa línea el PPOT resulta un instrumento clave. Por otra parte, el recurso también implica la consideración de la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición del ordenamiento territorial.

- **La provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes como las comunidades originarias**

Finalmente, este último recurso valorativo incluido en el repertorio, el cual tiene relación con el recurso de este mismo repertorio –y también parte de los repertorios N° 2, N° 3, y N° 4- que cuestiona la distribución del agua actual, objeta las prioridades de asignación de agua según tipos de usos que establece la Ley de Aguas. Según este recurso, en la práctica, la distribución de agua se da en función de la propiedad de la tierra, y ese criterio deja fuera tanto a quienes no poseen títulos de las tierras que poseen, como a quienes no se dedican a la actividad agrícola.

## **Conclusión**

Durante la primera sección de este capítulo nos ocupamos de los actores sociales, expusimos sucintamente la concepción teórica y epistemológica –de raigambre pragmatista- que encuadró el abordaje de dichos actores sociales, para luego explicitar los criterios con los que fue definida la unidad de análisis, y el recorte muestral que se operó para aplicar los instrumentos de recolección de información primaria. Se presentó la unidad de análisis conformada por la discursividad de los actores sociales que tomaron parte en la discusión del PPOT, tanto mediante canales institucionalmente dispuestos para el debate como por fuera de ellos. Se explicó el recorte muestral sobre los actores sociales, que resultó en la aplicación de 30 entrevistas. Éstas fueron completadas con las actas del CPOT y otras fuentes que comprendieron lo expuesto por los actores sociales involucrados en la discusión del PPOT en distintas plataformas: notas y entrevistas en medios de comunicación, comunicados oficiales publicados en redes sociales/blogs de las organizaciones, sobre las que también se analizaron las discursividades de los actores.

Tras la exposición detallada de este aparato analítico, la segunda parte del capítulo estuvo destinada al análisis discursivo de los actores involucrados. Partiendo de un esquema teórico según el cual los actores sociales edifican sus discursos movilizando distintos recursos

interpretativos que se encuentran a su alcance, desarrollamos una metodología que diera cuenta de esos repertorios de recursos movilizados. Dicha metodología de análisis consistió en distinguir el carácter de los recursos interpretativos movilizados por los actores, de acuerdo a si se tratase de observaciones de carácter diagnóstico sobre el territorio, presuposiciones con carácter de anticipaciones, o valoraciones. Los resultados se materializaron en ocho repertorios de recursos interpretativos a los cuales los actores sociales apelan a la hora de elaborar sus discursos. Estos son: (1) retroceso de las zonas agro-productivas; (2) crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo; (3) no antagonismo entre agro y minería; (4) inversión extranjera y exportaciones como motores del desarrollo; (5) rechazo al extractivismo minero; (6) eficiencia hídrica; (7) descentralización del desarrollo urbano; y (8) acceso a la tierra y a la vivienda como derecho. Éstos repertorios de recursos interpretativos serán utilizados en el Capítulo 3 para llevar a cabo el análisis de las distintas narrativas desplegadas por los actores en el marco de la discusión del PPOT.

## **Capítulo 3: Narrativas y argumentos. Utilización de las informaciones y manejo de las incertidumbres.**

### **Introducción**

El capítulo está dividido en dos grandes secciones: la primera expone una serie de coaliciones discursivas en las que se movilizan recursos interpretativos configurando argumentos comúnmente recurridos por los actores sociales que conforman la muestra. A esas coaliciones las denominamos narrativas. Éstas fueron identificadas a partir del análisis del material de campo y analizadas en relación con los repertorios de recursos interpretativos presentados en el Capítulo 2.

A continuación, la segunda sección de este capítulo, “Controversias socio-técnicas”, reseña las controversias identificadas en el proceso de discusión del PPOT. Estas controversias son exploradas especialmente en lo que respecta al uso de la información y de la incertidumbre, y se ponen en consideración también las valoraciones que realizan los actores sociales sobre las distintas informaciones, saberes y conocimientos.

### **1. Narrativas identificadas en el debate por el PPOT**

Como mencionamos en el capítulo anterior, nos son de utilidad algunas nociones conceptuales de Hajer (1995, 2008). Este autor se concentra en el aspecto discursivo de la construcción de los problemas en la arena política, postulando que el proceso mediante el cual surge la definición de un “problema de políticas” tiene el carácter de una lucha discursiva en la cual las definiciones alternativas de un problema, o las interpretaciones divergentes de una situación, se confrontan a través de diferentes tipos de interacciones. Así lo plantea el autor:

*“Las líneas narrativas no solo contribuyen a construir un problema, sino que también juegan un importante papel en la creación de un orden moral y social en un determinado ámbito. Las líneas narrativas son dispositivos mediante los cuales los actores son posicionados, y mediante los cuales se atribuyen determinadas ideas de “culpabilidad” y “responsabilidad”, así como de “urgencia” y de “conducta responsable” (Hajer, 1995: 64-65).*

En efecto, la lucha discursiva se produce entre diferentes narrativas o, mejor dicho, entre “coaliciones discursivas” de actores que propagan ciertas líneas narrativas. Hajer (2008) definió a esta coalición en relación al grupo de actores que, en el contexto de una determinada

serie de prácticas, emplea durante un cierto lapso de tiempo una conjunción específica de relatos.

Las posibilidades que tienen los actores de intervenir en una disputa no son ilimitadas, sino que se encuentran acotadas por el conjunto de repertorios materiales y discursivos al que estos actores pueden apelar. Hay repertorios que gozan de cierta legitimidad, de una mayor “competencia” para la definición del problema en la arena política; por eso resulta interesante analizar en qué medida y de qué manera los diferentes actores intervienen en la discusión de la política.

Las narrativas aquí reseñadas constituyen construcciones discursivas de carácter argumentativo conformadas por repertorios de recursos simbólicos de distinto orden: observaciones, presuposiciones y valoraciones articuladas en problematizaciones y propuestas de solución de la cuestión territorial.

A continuación, se desplegarán las narrativas identificadas a partir del análisis discursivo operado en la investigación, haciendo foco en los distintos recursos simbólicos (observacionales, presuposicionales y valorativos) que las componen. Asimismo, se prestará atención a las informaciones, conocimientos y saberes movilizados en estas narrativas.

### ***Avance urbano sobre las zonas productivas***

Esta narrativa problematiza el avance de urbanizaciones sobre zonas agrícolas, sosteniendo que la disputa entre las actividades agrícolas y las urbanizaciones se da en torno a la utilización del recurso hídrico. Resulta ilustrativa el siguiente fragmento de entrevista.

*“El problema que hoy tenemos, al menos desde el punto de vista nuestro, vitivinícola y todo, justamente el gran conflicto es el agua; porque en el fondo, lo que se viene es todo lo que se achica en agricultura se agranda en urbanización, y esa urbanización eh consume agua y es una urbanización no armónica, digamos, con el modelo”.*  
(Entrevista 20)

La narrativa se hace presente también en el PPOT, ubica este avance urbano sobre las zonas productivas como una de las problemáticas territoriales principales de la Provincia.

*“Uno de los desafíos más importantes es controlar la expansión urbana hacia zonas de fragilidad ambiental (piedemonte) y áreas productivas. Para ello es necesario restringir las aprobaciones de cambio de usos del suelo productivos a usos urbanos y*

*evitar el avance indiscriminado de los asentamientos a fin de optimizar la infraestructura existente, mejorar la conectividad, integrar servicios, refuncionalizar espacios y ocupar vacíos urbanos. (...) Con este fin, en el presente Plan se define cartográficamente un polígono dentro del cual se deberá dar el proceso de ocupación y re-densificación urbana”. (PPOT, 2017: 50)*

Encontramos que esta narrativa es movilizadora por actores sociales de los todos los tipos consultados. Más aún, es la narrativa más extendida, se erige como altamente hegemónica, constituyendo un asunto central del PPOT y, como veremos en la siguiente sección del capítulo, es movilizadora en todas las controversias identificadas en el proceso de elaboración del PPOT. Los recursos interpretativos movilizadores en esta narrativa pertenecen a los repertorios N° 1 (“Retrosceso de las zonas agro-productivas”) y N° 6 (“Eficiencia hídrica”). Asimismo, estos repertorios recursivos resultan los más recurridos en las distintas narrativas. Ver *Figura 18. Repertorios articulados en la narrativa "Avance urbano sobre zonas productivas"*. En el Anexo 3, el lector encontrará una serie de cuadros que donde se conecta cada recurso que identificamos que se ha articulado a la narrativa en cuestión. En ese sentido, podrá observarse un cuadro por narrativa que describe las articulaciones entre (detallando su carácter y su repertorio/s de pertenencia) y narrativas. Para el caso de esta narrativa en particular, corresponde el *Cuadro 1. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Avance urbano sobre las zonas productivas”*.

Los **recursos con carácter de observaciones diagnósticas** que se articulan en la narrativa señalan el avance de zonas urbanas sobre zonas productivas; la proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas; falta de regulación estatal sobre las edificaciones; la autonomía del sector inmobiliario; el éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos; que el avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica; y que existe contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso.

Por otra parte, los **recursos interpretativos con carácter de anticipaciones de futuro** movilizadores en la narrativa suponen la desaparición de las actividades económicas tradicionales; una tendencia a la desaparición de pequeños productores; la pérdida de puestos de trabajo; la ocurrencia de desastres naturales; y que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales.

*“Es decir, la expansión inmobiliaria nos va a ser muy cara, ¿no es cierto? Si nosotros*

*poblamos/esta forma de poblar el piedemonte por ejemplo, que es muy permisiva y que no mira a distancia, como que ve el rédito inmediato, que es muy bonito, que vendemos la palabra pertenecer [énfasis], puede pertenecer a esos desarrollos inmobiliarios, y te invitan a pertenecer, pero cuánto le puede costar a la provincia en no muy lejano tiempo, un aluvión que venga en estas zonas y que no lo van a pagar esas personas que pertenecen [énfasis] a esos espacios de desarrollo, sino que lo vamos a terminar pagando todos, entonces si uno mira en término económicos, miremos registros históricos, para decidir nuestro futuro vayamos a nuestro pasado, evaluemos cuán costoso es atajar estos penales [tono de risa], cuán costoso es para una economía tener epidemias, tener inundaciones. Qué le pasa a Guaymallén por ejemplo ahora, no sé... pobre Guaymallén que está inundándose todo el tiempo [tono de risa], pero cuánto de lo que sucede en falsos desarrollos en una zona le pesa a otra zona, que tiene que empezar a sacar dinero de donde no hay, y desabasteciendo, por así decirlo, otras cosas que siguen siendo públicas o siguen teniendo que ser sostenidas por el Estado? Entonces, terminamos pagando todos el supuesto desarrollo entre comillas de unos pocos". (Entrevista 19)*

Finalmente, los **recursos con carácter de juicios de valor** articulados a la narrativa destacan la necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional; de la articulación de las demás actividades económicas al modelo agrícola tradicional; la necesidad de restringir los permisos de perforación a los usos agrícolas; y la relevancia de configurar de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua.

Como respuesta a esta problemática, el PPOT apunta a restringir los “cambios de usos de suelo”<sup>42</sup>. Para ello, se define una zona específica para los desarrollos urbanísticos, de modo tal que las nuevas construcciones urbanas ocupen y re-densifiquen las zonas ya urbanizadas. Esta política forma parte de un subprograma denominado "Gestión Integrada del Área Metropolitana" que pretende sentar las bases para un plan de ordenamiento interjurisdiccional que involucra a seis municipios. El subprograma establece que *"los Municipios definirán su zonificación contemplando una doble estrategia de ocupación y re-densificación a fin de contener la expansión urbana desordenada sobre suelos productivos y la consecuente pérdida del oasis irrigado"*. (PPOT, 2017)

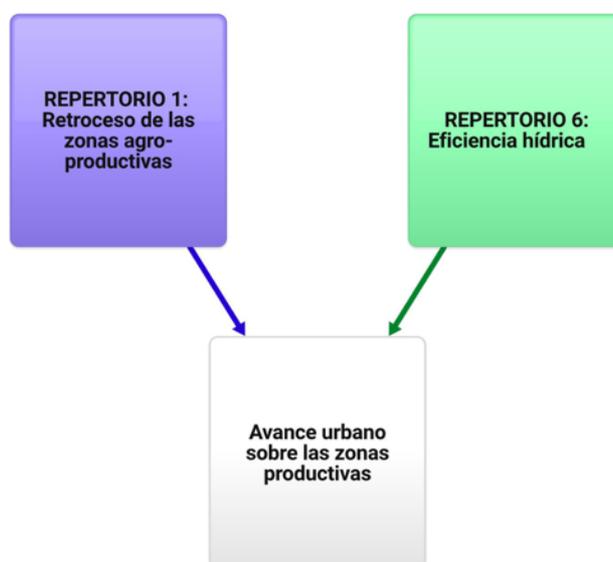
---

<sup>42</sup> Esto es un requerimiento para poder destinar parcelas inscriptas como emprendimientos productivos a otros usos.

En la misma dirección, otra solución propuesta es la de restringir los permisos de perforación de acuerdo a zonas críticas y a los usos propuestos para el recurso. Las restricciones propuestas apuntan sobre todo a los usos no agrícolas.

*“antes vos venías y sacabas personalmente el agua subterránea. Hoy día tenés que medir antes el acuífero por niveles de explotación, y haces una convocatoria en un plazo determinado, se presentan los proyectos... Y para nosotros ya no era como antes; no daba lo mismo la cancha de golf que él productor. (...) tiene otra valoración la cancha de golf, si no se presenta nadie va al final, pero siempre va a estar primero el uso agrícola productivo”.* (Entrevista 3)

**Figura 18. Repertorios articulados en la narrativa "Avance urbano sobre zonas productivas"**



### ***Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo***

Esta narrativa propone que la provincia de Mendoza “es naturalmente un desierto” y que los oasis tal cual existen en la actualidad son fruto del trabajo de los mendocinos. Como señalaba uno de los actores sociales entrevistados: “Este desierto y su conquista es fruto de un gran orgullo para los pobladores de estos oasis desarrollados gracias al aprovechamiento del agua de nuestra cordillera”. En esa misma dirección, una de las actores sociales consultadas, explicaba:

*"El agua en la vida social de los mendocinos es central para la vida. Desde lo cultural está incorporado en la genética colectiva. Tanto el pueblo huarpe como el resto de las culturas originarias, pasando por el tiempo de la Colonia la vida misma ha girado en torno al Agua, su uso y aprovechamiento. Básicamente el mendocino tiene*

*incorporado el concepto de que somos un desierto, que los oasis tal cual existen en la actualidad son fruto de un arduo trabajo”. (Entrevista 2)*

Wagner (2019) ha dado cuenta de una “cultura del oasis”, la cual constituye: *“una identidad mendocina ligada a la conformación de los oasis, los cuales constituyen una herencia que enorgullece a la provincia, ya que los actuales pobladores de Mendoza; especialmente quienes habitan en zonas agrícolas, destacan que fueron sus antecesores (padres, abuelos, bisabuelos) quienes lograron llevar a cabo y mantener oasis agrícolas en un medio árido. Esta cultura del oasis, que forma parte de la historia de sus habitantes, está fomentada también desde las instituciones gubernamentales provinciales, principalmente aquellas vinculadas a temas hídricos y ambientales”*. Asimismo, Montaña et al. (2005) dan también cuenta de esta identidad señalando *“la existencia de un modo de vida más o menos compartido, la organización de la sociedad local en torno a una causa común: ‘vencer al desierto’, y el orgullo de los mendocinos por la manera en la que han sabido ‘domar’ ese medio hostil y moldearlo de acuerdo a sus necesidades”*. La narrativa en cuestión y esta “cultura del oasis” comparten elementos centrales.

Entre los recursos interpretativos movilizados al desplegar esta narrativa encontramos que predominan los recursos pertenecientes a los repertorios N° 1 (Retroceso de las zonas agroproductivas), N° 5 (Rechazo al extractivismo minero), y N° 6 (Eficiencia hídrica en pos de fortalecer el abastecimiento de las actividades económicas actuales). Ver *Figura 19. Repertorios articulados en la narrativa "Oasis como una victoria ganada frente al desierto gracias al trabajo"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 2. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo”*.

En este sentido, en ocasiones se citan informaciones en el marco de la narrativa que, partiendo de datos de precipitaciones, clasifican como “semidesértico” o “árido” al clima de la provincia. También suelen mobilizarse, para apuntalar la narrativa, datos de la infraestructura hidráulica construida, así como también referencias a la estructura productiva provincial. Específicamente, como recurso observacional, se destaca la movilización del **recurso interpretativo con carácter observacional** del Repertorio N° 6 que señala la inversión estatal realizada en obras de infraestructura hídrica en la provincia.

Por otra parte, la narrativa también articula otros dos **recursos de carácter presuposicional** que pertenecen al Repertorio N° 6, el que señala un uso ineficiente del recurso hídrico que

afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas de la provincia, y el que sostiene que la actividad minera de gran escala podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua necesaria para abastecer las actividades económicas tradicionales.

Estos recursos presuposicionales dan cuenta de una forma específica en la que ciertas incertidumbres son articuladas en la narrativa. En el caso de la movilización del segundo recurso presuposicional mencionado, puede observarse que la posibilidad de que la minería de gran escala afecte en el futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas que se realizan en los oasis actualmente conforma un escenario no deseado. Uno de los actores sociales señalaba que:

*“[la minería de gran escala] podría terminar con los espacios verdes parques y forestaciones del oasis en desmedro del turismo que a todas vistas deja mayores ganancias y distribuye mucho más que la megaminería”.* (Nota de opinión de Alejandro Cortez, representante de Fundación Cullunche; publicada en el medio digital “Observatorio petrolero Sur” el 11 de abril de 2014)

Este escenario no deseado, que se construye a partir de la incertidumbre sobre el impacto ambiental que genera la posibilidad de implantación de proyectos mineros de gran escala, se encuentra íntimamente ligado con algunos recursos valorativos.

En esta dirección, la narrativa articula **recursos valorativos** de los tres repertorios mencionados. Por una parte, se sostiene la necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional, recurso que forma parte del Repertorio N° 1. Asimismo, se apunta una vocación agrícola y turística de la Provincia, recurso del Repertorio N° 5. La narrativa enrola también al recurso valorativo del Repertorio N° 6, que sostiene que es necesario extender las obras de impermeabilización”. Finalmente, se incluye un segundo recurso del Repertorio N° 1, el que señala que no sería posible restituir caudales ecológicos aunque existieran “excedentes” hídricos resultantes de una mejora en la eficiencia.

**Figura 19. Repertorios articulados en la narrativa "Oasis como una victoria ganada frente al desierto gracias al trabajo"**



### ***Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones***

Esta otra narrativa, moviliza un recurso simbólico que identifica a la escasez hídrica estructural de la provincia como limitante fundamental del crecimiento económico. En ese sentido, el crecimiento constituye una meta a ser alcanzada mediante nuevas inversiones que requieren del recurso hídrico.

*“Vemos permanentemente gente que quiere invertir en la provincia pero no tenemos agua. Pero, ¿somos eficientes? No, y por culpa de esa ineficiencia no crecemos más”.*  
(Entrevista 16)

La narrativa ha sido articulada por actores sociales de todos los tipos definidos. En ella confluyen recursos interpretativos de los repertorios N° 6 (Eficiencia hídrica en pos de fortalecer el abastecimiento de las actividades económicas actuales) y N° 4 (IED y exportaciones como motor del desarrollo). Ver *Figura 20. Repertorios articulados en la narrativa "Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 3. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Escasez de agua como limitante del crecimiento"*.

En cuanto a **recursos interpretativos observacionales**, encontramos que se suelen poner en juego los que señalan que la “nueva vitivinicultura” es una actividad que hace un uso eficiente del agua, y que la agricultura tradicional y la horticultura hacen un uso del recurso hídrico ineficiente. Asimismo, se moviliza el recurso que señala las pérdidas de eficiencia hídrica en

la distribución del agua que implica el avance desordenado de la expansión urbana. Del Repertorio N° 6 también se enrolan en la narrativa los recursos que señalan el hecho de que las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor, y que los pequeños productores no pueden afrontar de manera privada los costos de la transformación de los sistemas de riego en pos de mejorar su eficiencia. En esta dirección, en la narrativa suelen movilizarse informaciones tales como: datos históricos de precipitaciones y de niveles de los embalses, tipos de sistemas de riego intra-finca utilizados, datos de eficiencia actual y potencial, y líneas de financiamiento existentes para la tecnificación de los sistemas de riego.

Entre los **recursos presuposicionales** del Repertorio N° 6 articulados en esta narrativa, se destacan los que señalan que el sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación para extracción de aguas subterráneas, que la actividad minera de gran escala, de instalarse en la provincia, podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas que se desarrollan en la actualidad; y que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas. Asimismo, esta narrativa pone también en juego una serie de recursos interpretativos de carácter presuposicional del Repertorio N° 4: los que suponen la no generación de nuevos puestos de trabajo, la expulsión de empresas extranjeras, y la ausencia de nuevas inversiones.

Del mismo modo, en cuanto a los **juicios de valor** movilizados en la narrativa, se articulan recursos de los repertorios N° 4 y N° 6. Del Repertorio N° 4 encontramos que se movilizan los recursos que sostienen la importancia de promover las inversiones extranjeras, y la de incrementar y diversificar las exportaciones provinciales. En cuanto a los recursos valorativos del Repertorio N° 6 articulados en la narrativa, encontramos: los que sostienen la necesidad de la existencia de líneas de financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores; la importancia de extender las obras de impermeabilización; el valor de la construcción de una cultura hídrica de ahorro; que la baja tarifa del servicio de distribución de agua, respecto de otros costos productivos, dificulta la realización de nuevas obras; y la relevancia de configurar un manejo integrado de las distintas fuentes de agua.

**Figura 20. Repertorios articulados en la narrativa "Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones"**



### ***La provincia atraviesa una situación hídrica crítica***

La escasez estructural de agua como límite material resulta un recurso simbólico fundamental de esta narrativa. De acuerdo con ella, la provincia atraviesa una situación hídrica crítica que afecta el abastecimiento hídrico para las actividades que se desarrollan actualmente. A su vez, de acuerdo con la narrativa, esta situación agrava los efectos negativos de la distribución y utilización ineficiente del agua, limitando las posibilidades de expansión económica y pudiendo desembocar en la retracción -y hasta en la desaparición- de las actividades agrícolas en un futuro próximo.

Entre los recursos interpretativos movilizados al desplegar esta narrativa encontramos que predominan los recursos pertenecientes a los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zonas agroproductivas”) y N° 6 (“Eficiencia hídrica en pos de fortalecer el abastecimiento de las actividades económicas actuales”). Ver *Figura 21. Repertorios articulados en la narrativa "La provincia atraviesa una situación hídrica crítica"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 4. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "La provincia atraviesa una situación hídrica crítica"*.

Los **recursos observacionales** movilizados en esta narrativa pertenecen al Repertorio N° 6 (Eficiencia hídrica en pos de fortalecer el abastecimiento de las actividades económicas

actuales). Específicamente, se articulan los recursos que señalan que la vitivinicultura y la fruticultura tradicionales, así como también la horticultura, son actividades que realizan un uso del agua ineficiente; que los pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego; que existe una baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada; que existe contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso; y que un avance desordenado de la expansión urbana que se traduce en pérdida de eficiencia hídrica.

Hallamos que además de movilizarse los recursos observacionales mencionados, los cuales hacen foco sobre la falta de eficiencia hídrica, también se suelen articular a la narrativa distintos saberes expertos e informaciones derivadas de ellos. Entre éstos se destacan la retracción de los glaciares que evidencia el “inventario de glaciares” elaborado por IANIGLA-CONICET<sup>43</sup> y los cambios en el régimen de precipitaciones.

*“La provincia atraviesa una situación hídrica crítica. Recientemente se presentó el inventario de glaciares que están efectuando el doctor Ricardo Villalba y su equipo del IANIGLA, en el cual se mostraba el retroceso que han sufrido los glaciares, que son el “embalse congelado natural” que tienen nuestros ríos para alimentarse cuando la precipitación nival es escasa. Cabe recordar que los ríos de Mendoza tienen una gran variabilidad del caudal, que impacta en la disponibilidad de agua”.* (Entrevista a representante de RIGA publicada por el medio Unidiversidad el 21/12/2014)

Por otra parte, la llamada “emergencia hídrica” que desde 2009 hasta el presente viene siendo declarada año a año por el DGI como resultado de sus llamados “pronósticos de escurrimientos hídricos”, también reafirma la narrativa.

Entre los **recursos de carácter presuposicional**, predominan los del Repertorio N° 6. De dicho repertorio, encontramos que se movilizan los que suponen que el sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación; que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar

---

<sup>43</sup> El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) es una Unidad Ejecutora dependiente del CONICET, de la Universidad Nacional de Cuyo y del Gobierno de la Provincia de Mendoza, cuyos objetivos principales son: avanzar en el conocimiento de los factores que regulan la dinámica ambiental presente y pasada del Gran Oeste Argentino, con énfasis en los recursos hídricos y naturales no renovables de las regiones que lo conforman, al igual que en sus interacciones con los recursos biológicos y las actividades humanas que sustentan; Generar una masa crítica de investigadores en geociencias, asegurando su continuidad mediante la formación e incorporación de recursos humanos altamente calificados; Promover las actividades de los miembros del IANIGLA en los ámbitos de la investigación científica, la docencia superior, así como la transferencia de conocimientos y servicios a la comunidad.

las actividades económicas provinciales; y que la actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales. Asimismo, se articulan otros recursos presuposicionales pertenecientes a los repertorios N° 1 y N° 5: la transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero (Repertorio N° 5); y el que supone una desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1).

Finalmente, los **recursos de corte valorativo** articulados a la narrativa pertenecen también al Repertorio N° 6. Se destacan: la importancia de líneas de financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores; la necesidad de extender las obras de impermeabilización; la construcción de una cultura hídrica de ahorro; la necesidad de restringir los permisos de perforación a los usos agrícolas; la relevancia de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua; la tarifa del servicio de distribución de agua resulta muy bajo respecto de otros costos productivos y ello deviene en la dificultad del DGI para realizar nuevas obras; y que la minería es una actividad económica que demanda grandes cantidades de agua.

**Figura 21. Repertorios articulados en la narrativa "La provincia atraviesa una situación hídrica crítica"**



### ***El cambio climático afectará la disponibilidad de agua***

Las proyecciones y los escenarios inciertos que plantea el cambio ambiental global (CAG) constituyen otro elemento articulado comúnmente a las narrativas que presentan a una escasez estructural como limitante principal para la provincia.

*“El cambio climático es un factor que repercute negativamente agravando la escasez”.* (Entrevista 2)

En esta dirección, ante el agravamiento de la escasez, el reparto del agua operado actualmente es cuestionado desde repertorios valorativos divergentes. En esta narrativa encontramos que se moviliza el **recurso de carácter observacional** denominado “Cuestionamiento del reparto de agua actual”, el cual está incluido en los repertorios N° 2 (Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo) y N° 3 (No antagonismo entre agua y minería). Ver *Figura 22. Repertorios articulados en la narrativa "El cambio climático afectará la disponibilidad de agua"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 5. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "El cambio climático afectará la disponibilidad de agua"*.

Los escenarios prospectivos construidos por investigadores del IANIGLIA sobre los efectos probables del CAG en la provincia, constituyen conocimientos expertos que son movilizados habitualmente en estas narrativas<sup>44</sup>.

*“Por otra parte, los escenarios planteados respecto al cambio climático, aun cuando se opte por el más optimista, prevén un incremento en la temperatura, que afectará la disponibilidad del agua. Esto lleva a la necesidad de generar cambios en la forma en la cual hemos utilizado el recurso, lo hemos gestionado y en la cultura hídrica que tenemos como provincia”.* (Entrevista a Patricia Puebla, Responsable de la Coordinación de RIGA, publicada en el medio “Universidad” el 21 de diciembre de 2014)

Entre los **recursos presuposicionales** se articulan la consideración de que el extractivismo conllevará una pérdida de recursos (recurso del Repertorio N° 2); y que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (recurso del Repertorio N° 6).

En ese sentido, el CAG deviene en un factor de incertidumbre asociado a cambios sustanciales que habrían de producirse a futuro respecto de la disponibilidad de agua. Esto es ilustrado en las siguientes citas de entrevista. Así lo ilustran las siguientes citas de entrevista:

*“Qué va a pasar a futuro si sigue el cambio climático? Si tenemos cada vez más calor en el verano, menos invierno, menos precipitaciones, menos nevadas... ¿qué es lo que va a pasar a futuro?”.* (Entrevista 30).

---

<sup>44</sup> Como veremos en el apartado siguiente, estos conocimientos expertos, en ocasiones también son articulados en narrativas que plantean una mayor disponibilidad del recurso en el llano a futuro, y desde allí proponen la habilitación de nuevos usos actuales sobre el recurso.

“[El cambio ambiental global] *tendrá influencia directa sobre la producción agrícola que depende del agua de riego. Sobre el sector extractivo como el petrolero, podría devenir en denegaciones de autorizaciones a emprendimientos que consumen mucha agua*”. (Entrevista 9)

Finalmente, en cuanto a los **recursos valorativos** articulados en la narrativa encontramos la movilización del recurso perteneciente al Repertorio N°, el cual destaca la importancia del cuidado del agua para las futuras generaciones.

*“Yo creo que el desafío de los científicos es hacerle entender a esa clase política que, si no se empieza a adoptar medidas en la coyuntura pero con perspectiva estratégica de futuro, nos esperan problemas mayores. Y ahí viene el cambio climático... Sería todo más fácil si todo fuera lineal, se podría calcular rápidamente qué pasaría dentro de unos años; pero no es así. Hoy día debo introducir una causa incierta, que cada vez se nos vuelve, lamentablemente, más cierta, que es el tema del retroceso de los glaciares; y nuestro ecosistema depende de los glaciares. Entonces, tenemos como desafío de que a largo plazo va a devenir la sequía, la sequía extrema, y debemos prepararnos y debemos prepararnos para esas situaciones y es posible prepararse. Habrá que aprender a usar adecuadamente, como no se hace, el agua subterránea”.* (Entrevista 7)

**Figura 22. Repertorios articulados en la narrativa "El cambio climático afectará la disponibilidad de agua"**



### ***Gestión integrada de los recursos hídricos***

Esta narrativa toma los diagnósticos del paradigma GIRH y los aplica al plano provincial, señalando que, respecto al manejo del recurso hídrico, la gestión del agua está fragmentada por uso, que existen diferentes instituciones responsables de su manejo – el agua se administra por usos: para consumo humano y para riego- y que hay diferentes usuarios que compiten por el mismo recurso. Asimismo, la narrativa involucra otros problemas de la gestión hídrica como la eficiencia en la distribución y el uso del agua, y como la contaminación de los cauces.

El paradigma de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, parte de la necesidad de administrar un recurso limitado y vulnerable, relacionado con elementos fundamentales de toda la sociedad como son la vida, el medio ambiente, y las necesidades sociales. De este modo, por ser un asunto vital para la sociedad y a la vez encontrarse asociado a múltiples aspectos de ésta, conlleva a la necesidad de gestionarlo de manera integrada (Alcácer Santos, 2019). En ese sentido, retoma los principios de la conferencia de Dublín de 1992<sup>45</sup> y establece una serie de 5 objetivos: la consideración de los múltiples usos del agua; una gestión holística que considere tanto la oferta como la demanda del agua; la consideración de las múltiples perspectivas sobre el agua, asumiendo que esta es un bien económico, social y ambiental; el asumir un enfoque participativo que incluya a los actores sociales locales en la toma de decisiones sobre el recurso; y el reconocimiento del papel de las mujeres en la captación, distribución y gestión del agua.

La narrativa ha sido en puesta por actores sociales de todos los tipos definidos. En ella predomina la movilización de recursos interpretativos del Repertorio N° 6 (Eficiencia hídrica). Asimismo, entre los recursos de carácter valorativo se articulan también recursos de los repertorios N° 3 (“No antagonismo entre agro y minería”) y N° 1 (Retroceso de las zonas agroproductivas). Ver *Figura 23. Repertorios articulados en la narrativa "Gestión integrada de los recursos hídricos"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 6.*

---

<sup>45</sup> Principio 1: El agua dulce es un recurso vulnerable y finito, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medioambiente.

Principio 2: El desarrollo y la gestión del agua deben estar basados en un enfoque participativo, involucrando a usuarios, planificadores y realizadores de política a todo nivel.

Principio 3: La mujer juega un papel central en la provisión, el manejo y la protección del agua.

Principio 4: El agua posee un valor económico en todos sus usos competitivos y debiera ser reconocido como un bien económico.

*Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Gestión Integrada de los Recursos hídricos”.*

Entre los **recursos de carácter observacional** encontramos la referencia a que la “nueva vitivinicultura” es una actividad que realiza un uso eficiente del agua; que la vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura son actividades ineficientes en el uso del agua; y a una importante inversión estatal realizada en obras de infraestructura hídrica. También se presentan observaciones que señalan el hecho de que las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen a los pequeños productores. Así lo ilustraba el Subsecretario de Gestión Hídrica del DGI:

*“Entonces ya no tiene que ser la política para la consultora ni tiene que ser para las empresas constructoras que son los que se llevan toda la gaita. Hoy día el sistema es perverso el de PROSAP porque son grandes obras para las grandes consultoras y las grandes empresas, el pequeño no está contemplado ahí, lo único que se hacen son obras faraónicas que no le llegan al pequeño productor y no le cambian la vida”.*  
(Entrevista 3)

Otro de los recursos articulados a la narrativa son los que señalan que el financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro corre por cuenta de los productores, y que los pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego.

*“Creo que la actividad privada ha hecho su esfuerzo también con el tema de la transformación de los sistemas de riego, a riego por goteo, lamentablemente no tenemos estadísticas ciertas. Yo creería que más del 15% de la superficie de Mendoza se ha transformado a riego presurizado por goteo, por aspersión, con inversiones te diría genuinas [se refiere a inversiones del sector privado]. Porque por ahí en otras provincias ha habido subsidios o apoyo económico para esa transformación; pero Mendoza ha quedado excluida. Si bien ha tenido el Fondo para la Transformación..., pero el FPT, ha sido muy pequeño; y no era solamente para la transformación del riego: era para la malla antigranizo, ... Ha habido un montón de opciones en las que te podías presentar y por supuesto la torta es así [chica] y los comensales son muchísimos; pero bueno, eso también ayudó un poco. Pero bueno, creo que ha habido una inversión genuina”. (Representante del INA)*

Otro de los recursos observacionales movilizados señala que el avance desordenado de la expansión urbana se traduce en una pérdida de eficiencia hídrica; y que existe contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso.

*“El tema ambiental y ecológico toma un espacio muy particular que se va a trabajar con la Secretaría de Ambiente en aspectos como el ordenamiento territorial, los envases plásticos (1.200 toneladas anuales), que producen una contaminación espantosa y pérdidas millonarias en limpieza de canales”.* (Entrevista 3)

Por otra parte, los saberes expertos movilizados en la narrativa se corresponden con el paradigma de GIRH. Por ejemplo, el “balance hídrico”<sup>46</sup> es un instrumento que se elaboró en el marco de este paradigma y que se posicionó en el proceso de ordenamiento como un criterio ordenador del territorio.

Como **recurso presuposicional**, se supone que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales.

En cuanto a los **recursos valorativos**, se articulan los pertenecientes al Repertorio N° 6, que destacan la relevancia de configurar un manejo integrado de las distintas fuentes de agua; la importancia de brindar fuentes de financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores; la necesidad de extender las obras de impermeabilización; de construir una cultura hídrica de ahorro.

*“Todavía no se produce el cambio cultural que necesitamos para que la gente se concientice de que estamos en una provincia semiárida, donde el agua no es abundante, todo lo contrario. Pero como todo cambio cultural, esto implica tiempo. Si algo positivo se puede extraer de la crisis hídrica es justamente que la comunidad está sintiendo esta falta de agua en varios lugares y los obliga a concientizarse de que necesitamos hacer un mejor uso del agua. Hay que generar una cultura hídrica que se fundamente en el uso optimizado, racional y responsable del agua,*

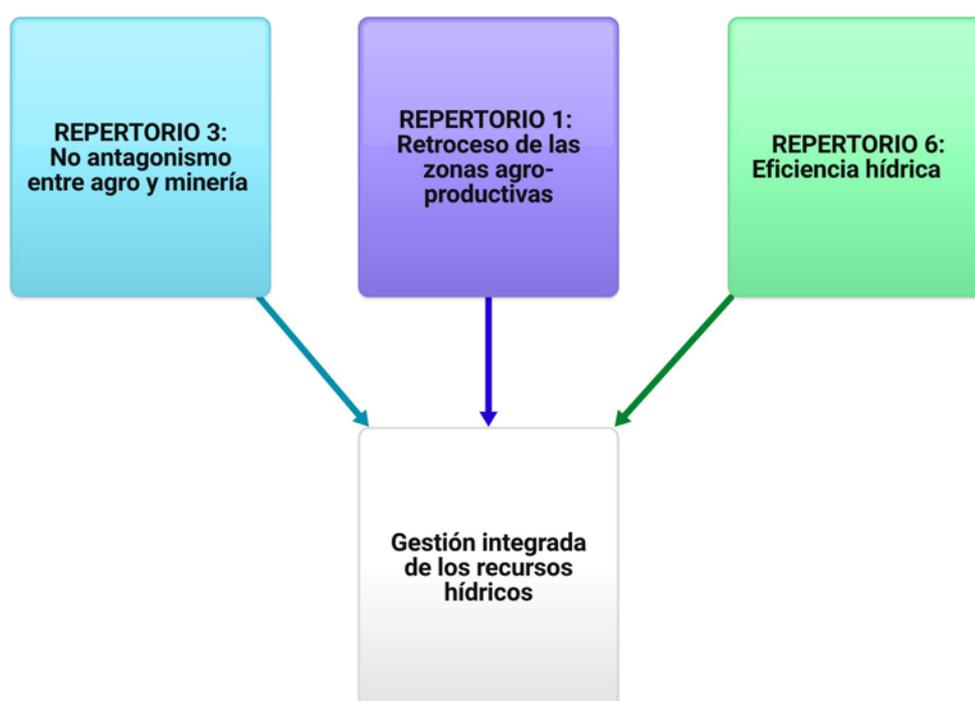
---

<sup>46</sup> El balance hídrico se presenta como un programa de estudios y acciones que apunta a determinar la oferta y la demanda hídricas actuales y futuras con escenarios de disponibilidad y requerimientos para las cuencas de los ríos: Mendoza, Diamante, Atuel y Grande. Éste se erigió como uno de los ejes fundamentales del Plan Estratégico de los recursos hídricos de Mendoza, denominado "Plan Agua 2020", en el cual se lo erige como una herramienta que permitiría dar cumplimiento al objetivo de implementar la gestión integral del agua. En esta dirección, el balance no solo constituyó un instrumento de medición, sino que fue asumido como una base técnica a partir de la cual se edificó la política hídrica de Mendoza durante el periodo 2012 - 2017.

*independientemente de la disponibilidad que exista*". (Entrevista a Patricia Puebla, Responsable de la Coordinación de RIGA, publicada en el medio "Universidad" el 21 de diciembre de 2014)

Se observa también que la baja tarifa del servicio de distribución de agua dificulta la realización de nuevas obras de infraestructura hídrica. Asimismo, se articulan en esta narrativa los recursos valorativos que destacan la importancia de respetar el derecho de autodeterminación de la población sobre las actividades económicas (Repertorio N° 3).

**Figura 23. Repertorios articulados en la narrativa "Gestión integrada de los recursos hídricos"**



### ***Desarrollo sustentable***

Esta narrativa manifiesta que el desarrollo, como proyecto occidental de transformación demográfica, social, política, económica y cultural, constituye un imperativo para las sociedades periféricas. En esa dirección, el Estado y la sociedad civil deben aunar esfuerzos para alcanzar un estadio superior en lo técnico, lo industrial, lo económico y lo cultural. Ahora bien, adicionalmente, la narrativa propone que se han compatibilizar la necesidad de un desarrollo económico con la provisión de recursos naturales y servicios ecosistémicos para las generaciones futuras. En ese sentido, los conceptos de *desarrollo sustentable* y de *desarrollo sostenible* resultan centrales para la narrativa.

Si bien estos dos conceptos se utilizan recurrentemente de manera intercambiable por parte de actores sociales legos, presentan particularidades que los distinguen y que son tenidas en cuenta por los actores sociales expertos<sup>47</sup>. En esa dirección, una de las actores sociales entrevistadas –quien jugó el rol de experta en la redacción del PPOT, y que pertenece a la categoría de actores sociales que denominada “Instituciones científico-técnicas”- señalaba:

*“Yo estoy trabajando en ordenamiento territorial; mis proyectos de investigación son eso. Es decir, cuáles son esos instrumentos de que se vale el ordenamiento territorial para realmente cambiar las condiciones de la gente y que contribución tiene esto hacia el nuevo concepto de desarrollo territorial sostenible (...) Yo creo que el tema del desarrollo sustentable se ha utilizado demasiado sin mayores aportes en esa materia y quizás el tema de los aportes va condicionado por el tema del territorio; entonces hay todo una corriente en América Latina que habla de un desarrollo territorial sostenible, teniendo en cuenta las diferencias en cuanto a cultura, en cuanto a características de cada uno de los territorios, actores que influyen ese territorio y que pueden influir en esa condición de desarrollo, desde esa visión”. (Entrevista 4)*

Ahora bien, en el PPOT ambas nociones son utilizadas indistintamente. Hay una decena de referencias a la noción de desarrollo sustentable en el texto del PPOT, y ésta ocupa un lugar medular en dicho documento, estructurando su definición, su finalidad, y el “modelo territorial deseado”. Asimismo, el proyecto de investigación que sirvió de base al diagnóstico del Plan (PID 08/09), llevado a cabo por la Universidad Nacional de Cuyo y el CCT- CONICET Mendoza, y financiado por el Gobierno de Mendoza y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT), se tituló “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable”.

Por otra parte, el Plan explicita que define un “Modelo de Desarrollo Territorial Sustentable para la Provincia de Mendoza” basado en los objetivos y metas de la “Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible” de las Naciones Unidas. En esa dirección, el PPOT propone:

*“el fortalecimiento institucional del rol del Estado a partir de un sistema de gestión coordinada del territorio con participación ciudadana proactiva como mecanismo para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía; la promoción del desarrollo*

---

<sup>47</sup> Mientras la noción de *desarrollo sustentable* apunta a un modelo que se adecue a solventar una estabilidad productiva y de crecimiento, protegiendo el medio ambiente; la noción de *desarrollo sostenible* propone además que se deben conservar los los servicios de los ecosistemas y los recursos naturales para que puedan ser explotados por las generaciones venideras (Aledo & Dominguez, 2001)

*equilibrado y equitativo del territorio provincial desalentando la concentración de población, las actividades y recursos; la definición de acciones integradas para el logro de un hábitat adecuado por parte de toda la población a fin de disminuir la fragmentación territorial, la segregación socio-espacial y la exposición a los riesgos frente amenazas naturales y antrópicas; la Integración de todo el territorio provincial contemplando la conectividad, accesibilidad y movilidad inter e intrarregional así como la integración de la provincia en América Latina e inserción en el mundo; el desarrollo de una economía regional integrada y diversificada, basada en la innovación, generadora de empleo genuino a través de modalidades productivas que agreguen valor territorial a lo largo de toda la cadena de producción; la integración de las zonas no irrigadas, mayor eficiencia en la gestión de los oasis y preservación de zonas agrícolas que prestan servicios ambientales, conservando y promoviendo el patrimonio natural, cultural, ambiental y paisajístico; la mayor eficiencia para un uso más equitativo del recurso hídrico; y la incorporación de nuevas propuestas educativas y profesionales, promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación en los sectores estratégicos para el desarrollo provincial". (PPOT, 2017: 100)*

Además de constituir un eje central del PPOT, el análisis de los discursos mostró que, la narrativa del desarrollo sustentable y sostenible ha sido articulada por actores sociales de todos los tipos definidos en esta investigación. Ahora bien, mientras los actores sociales de los tipos *instituciones científico-técnicas, organizaciones gubernamentales y organizaciones de empresarios y profesionales* han movilizad la narrativa adscribiendo a las nociones mencionadas, los actores pertenecientes al tipo *colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil* han movilizad la narrativa en dos sentidos diferentes. Por una parte, han recurrido a la narrativa en la dirección ya descrita para sostener la incompatibilidad de la actividad minera de gran escala con un proyecto de desarrollo sostenible y sustentable. Por otra parte, también han cuestionado los conceptos centrales de la narrativa, señalado incompatibilidades entre las nociones de desarrollo económico y protección ambiental. En este último sentido, la articulación de esta narrativa en el discurso de los actores ha sido operada en pos de impugnar su uso por parte de los actores sociales que adscriben a ella.

Encontramos que en los despliegues de la narrativa se han movilizad recursos interpretativos de todos los repertorios de recursos interpretativos identificados en este trabajo. Ver *Figura 24. Repertorios articulados en la narrativa "Desarrollo sustentable"*. En el Anexo 3

encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 7. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Desarrollo Sustentable”.*

La diversidad de recursos articulados en esta narrativa responde a la hegemonía que la misma reviste. Ésta es movilizadora por actores sociales que sostienen argumentos disímiles e incluso contrapuestos.

Por ejemplo, uno de los actores sociales entrevistados, el cual integra el tipo *organizaciones empresarias y de profesionales* e integra una organización que representa los intereses del sector minero, señalaba:

*“La sustentabilidad de la minería o sostenibilidad, es la actividad en sí misma, no una mina. Porque esa mina va a cerrar, pero van a abrir otras minas y va a haber una movilidad de las personas. (...) Si bien es cierto que la minería es una actividad que explota recursos naturales no renovables, hace siete mil años que tenemos minería en el mundo y cada vez tenemos más minerales. ¿Por qué? Porque aumenta la tecnología, abrimos otro tipo de mina”.* (Entrevista 22)

En esa dirección, otro de los entrevistados, perteneciente al tipo *instituciones científico-técnicas*, señalaba:

*“En otros países conviven. Si tenés una actividad que es extractiva tenés que generar o reinvertir una parte en la actividad renovable, o que sea sustentable en el tiempo para que cuando eso se agote, ese lugar tenga desarrollo financiado con la misma rentabilidad de la cuestión”.* (Entrevista 20)

Asimismo, un profesional de la Cámara Mendocina de Empresarios Mineros, expresaba en una nota publicada en “Diario Once – Noticias Mineras”:

*“Tengo en mis manos un pequeño libro generado en la UNCuyo donde el título reza ‘¿Minería en Mendoza?’ y otro desarrollado por el CEM, en carácter borrador, cuyo título es ‘Minería responsable para el crecimiento sustentable con equidad, El caso de Mendoza’. Conjuntamente con estas publicaciones, la Cámara Mendocina de Empresarios Mineros viene bregando para mostrar a su sociedad que existe un potencial enorme sólo en minería metalífera equivalente al petróleo convencional remanente de toda la provincia. (Entrevista a Bernardo Parizek, Consultor Ambiental y asesor de CAMEM en temas ambientales, publicada en el medio “Diario Once. Noticias Mineras” el 22 de junio de 2015).*

Por otra parte, en dirección opuesta, otra entrevistada –perteneciente al tipo *organizaciones gubernamentales*, mencionaba:

*“Por otro lado está en el Plan Estratégico de Mendoza, muy claramente, que hay que apuntar hacia el desarrollo sostenible, sustentable, el cuidado del agua, el balance hídrico. Estoy nombrando distintos aspectos que, por ahí en una tierra seca, el uso desmedido de grandes cantidades de agua, como las que necesita la minería, no es compatible con el resto de las actividades”.* (Entrevista 13)

En estos fragmentos citados arriba puede observarse como la narrativa del desarrollo sustentable y sostenible es articulada en argumentos muy diversos. A continuación, presentamos otra forma típica en la cual la narrativa es movilizada.

*“Cuando se empezaron a ver los costados oscuros del desarrollo se le empezó a añadir adjetivos o sufijos, desarrollo sostenible, sustentable, inclusivo. Pero bueno, eso da la pauta de que por ahí desarrollo es más una justificación para la implantación de determinados proyectos”.* (Entrevista 19)

Cabe destacar que este tipo de argumento se presenta exclusivamente entre los actores sociales que pertenecen al tipo *colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil*. En esa dirección, las nociones de desarrollo sustentable y sostenible son impugnadas por los actores sociales referidos, señalando que funcionan como justificaciones de ciertos proyectos económicos extractivos. Esa forma de conceptualizar el desarrollo sustentable coincide con lo sostenido por Antonelli (2009), quien señala que el “desarrollo sustentable” funciona como narrativa inclusiva para la intervención territorial extractiva<sup>48</sup>.

Resumiendo los resultados del análisis, hallamos que la narrativa articula **recursos observacionales** que señalan: los avances de las zonas urbanas sobre áreas productivas (recurso del Repertorio N° 1); una matriz productiva no generadora de nuevos puestos de trabajo (recurso del Repertorio N° 2); que se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios (recurso presente en los repertorios N° 2 y N° 5); que existe una instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea (recursos de los repertorios N° 2 y N° 5); la capacidad de la actividad minera de generar puestos laborales

---

<sup>48</sup> Svampa señala que la narrativa del desarrollo sustentable articula configuraciones propositivas y de cohesión, bajo una retórica que denomina “de la triple I”: integración, inclusión e interconexión; retórica que también rige la lógica del ordenamiento territorial. Así, esta narrativa regula retóricamente una estrategia política que define agendas de prevención, gestión y control de conflictos mineros en nombre del desarrollo. (Svampa, 2009)

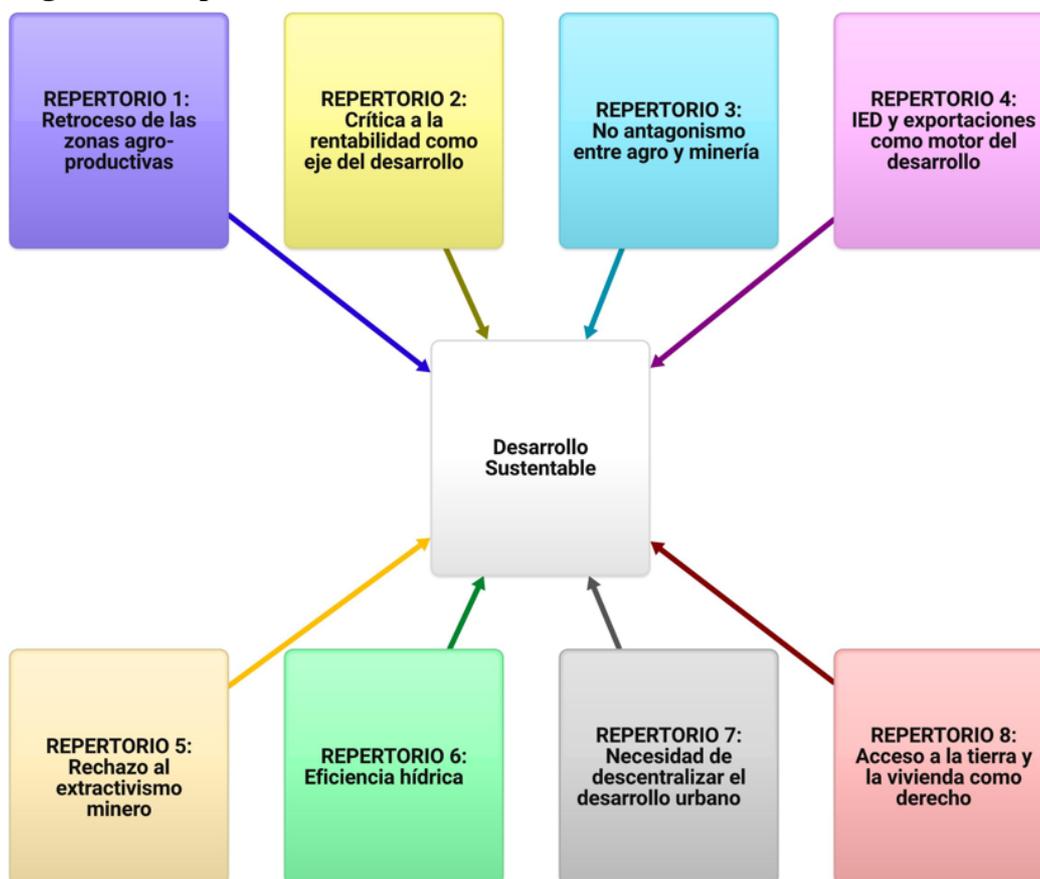
(recurso del Repertorio N° 3); el elevados gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo (recurso del Repertorio N° 4); la incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera (recurso del Repertorio N° 5); a la nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua (recurso del Repertorio N° 6); un avance desordenado de la expansión urbana que se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (recurso del Repertorio N° 6); un escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial (recurso del Repertorio N° 7); y la invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas (recurso del Repertorio N° 8).

Por otra parte, también encontramos articulados en esta narrativa los siguientes **recursos presuposicionales**: pérdida de puestos de trabajo derivados del retroceso de las actividades agrícolas tradicionales (recurso del Repertorio N° 1); desastres naturales asociados a las nuevas urbanizaciones en zonas no aptas para tal uso (recurso presente en los repertorios N° 1 y N° 8); el señalamiento de que el extractivismo llevará a la pérdida de recursos (recurso del Repertorio N° 2); la profundización de la concentración económica y desigualdad social (recurso del Repertorio N° 2); que no se generarán nuevos puestos de trabajo (recurso del Repertorio N° 4); la contaminación de los acuíferos (recurso del Repertorio N° 5); un gran consumo de agua por parte de la actividad minera (recurso del Repertorio N° 5); saqueo de recursos naturales (recurso del Repertorio N° 5); que la actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (recurso del Repertorio N° 6); y que el uso ineficiente del recurso hídrico afectará la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (recurso del Repertorio N° 6).

Finalmente, en cuanto a los **recursos de carácter valorativo**, encontramos que la narrativa articula los siguientes: necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (recurso del Repertorio N° 1); la valoración del recurso hídrico como un bien esencial (recurso presente en los repertorios N° 2 y N° 5); la necesidad de proteger el recurso hídrico para las futuras generaciones (recurso presente en los repertorios N° 2 y N° 5); la necesidad de control estatal para una minería sustentable (recurso del Repertorio N° 3); la importancia de promover las inversiones extranjeras (recurso del Repertorio N° 4); la necesidad de hacer crecer y diversificar las exportaciones (recurso del Repertorio N° 4); el incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra (recurso del Repertorio N° 4); la importancia de realizar un uso eficiente del recurso hídrico (recurso del Repertorio N° 6); la construcción de

una cultura hídrica de ahorro (recurso del Repertorio N° 6); la configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (recurso del Repertorio N° 6); incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala (recurso del Repertorio N° 6); integrar el territorio provincial (recurso del Repertorio N° 7); Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo” (recurso del Repertorio N° 7); valoración positiva de la minería como actividad dinamizadora del desarrollo de infraestructura en poblados alejados de los centros urbanos (recurso del Repertorio N° 7); y minimizar la segregación socio espacial (recurso del Repertorio N° 8).

**Figura 24. Repertorios articulados en la narrativa "Desarrollo sustentable"**



### ***Ineficiencia intrapredial***

Esta otra narrativa recurre al concepto de ineficiencia intrapredial en el uso del recurso hídrico. En ese sentido, el uso eficiente del recurso constituye un imperativo frente a las narrativas de escases hídrica estructural. Consecuentemente, quienes realizan un uso del recurso sin contar con tecnologías de riego modernas son catalogados de ineficientes.

*“Desde la Provincia se han asumido muchas de las impermeabilizaciones de canales porque se han entendido como crecimiento para todos. Pero también hay que decir*

*que se han hecho obras importantísimas que no han sido acompañadas, tranqueras adentro, por el sector primario. No se justifica seguir trabajando si no hay un compromiso de las propiedades. La idea es avanzar en aquellos lugares en donde el sector privado también avanza; si no, seguimos haciendo obras y el privado no trata de optimizar a veces su sistema de riego".* (Entrevista 16)

Encontramos que esta narrativa ha sido empleada por actores sociales de los tipos “Organizaciones de empresarios y profesionales”, “Organismos gubernamentales” e “Instituciones científico técnicas”. En esta narrativa los repertorios que contienen los recursos movilizados resultan más heterogéneos que en las anteriores. Articulando recursos de los repertorios N° 1 (Retroceso de las zonas agro-productivas), N° 2 (Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo), N° 3 (No antagonismo entre agro y minería), y N° 6 (Eficiencia hídrica). Ver *Figura 25. Repertorios articulados en la narrativa "Ineficiencia intrapredial"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 8. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Ineficiencia intrapredial"*.

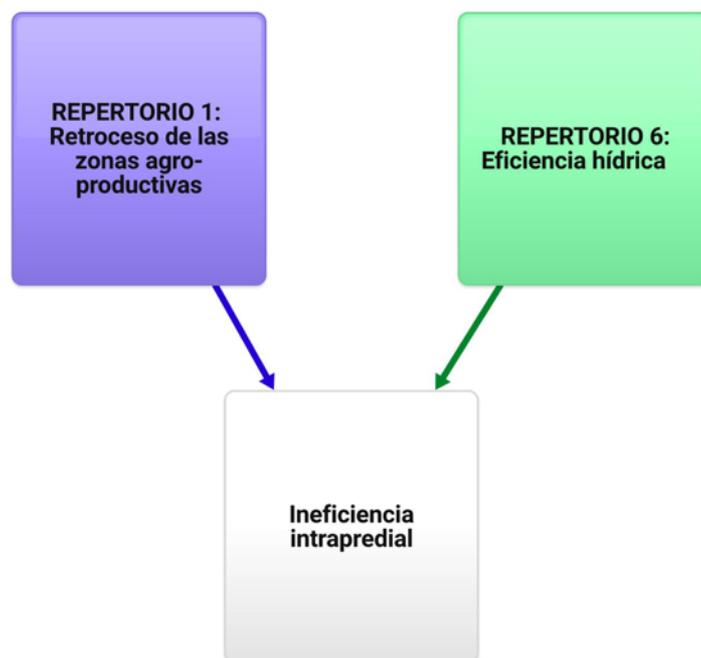
Los **recursos observacionales** movilizados pertenecen predominantemente al Repertorio N° 6, señalando que la “nueva vitivinicultura” realiza un uso eficiente del agua; que la vitivinicultura y fruticultura tradicionales, y la horticultura, son actividades ineficientes en el uso del agua; que el financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro a cargo de los productores; que los pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego; que se ha realizado históricamente una gran inversión estatal en obras de infraestructura hídrica; y que las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor. Asimismo, también encontramos que articula a la narrativa el recurso que impugna el reparto de agua actual, presente en los repertorios N° 2 y N° 3.

Por otra parte, los **recursos con carácter de presuposiciones** movilizados en la narrativa apuntan a señalar que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales; que el sistema hídrico provincial carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación; una tendencia a la desaparición de las actividades económicas tradicionales; una tendencia a la desaparición de los pequeños productores; y la pérdida de puestos de trabajo.

Por último, los **recursos con carácter de juicios de valor** movilizados destacan la importancia del financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los

pequeños productores; la necesidad de extender las obras de impermeabilización; de edificar una cultura hídrica de ahorro; de establecer un manejo integrado de las distintas fuentes de agua; de cuidar el recurso hídrico para las futuras generaciones; de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional; y se estima que la tarifa del servicio de distribución de agua, muy baja respecto de los costos productivos, dificulta la realización de nuevas obras de infraestructura hídrica.

**Figura 25. Repertorios articulados en la narrativa "Ineficiencia intrapredial"**



### ***Misión hidráulica***

Esta narrativa toma su nombre de la forma paradigmática de pensar la administración del agua que rigió las políticas hídricas aproximadamente desde finales del s. XIX hasta tres cuartos de siglo XX (aunque en Latinoamérica existe consenso en que se extendió hasta finales del s. XX). Este paradigma se caracterizó por inscribirse en las ideas de la modernas, iluministas, de fe en el progreso y en la ciencia como medio para alcanzarlo. En esa dirección, mantuvo como ejes vertebradores dos máximas: la expansión del regadío como solución a los problemas económicos y sociales y la construcción de grandes obras hidráulicas para, por una parte, abastecer a los primeros, y por otra, producir la energía necesaria para dar respuesta a las actividades industriales y las zonas urbanas. Este planteamiento ha dado lugar a un precepto según el cual la falta de agua –ya sea por la escasez o por un aumento de la demanda– debe atenderse mediante el incremento de la oferta del recurso a través de obras de regulación general, embalses o canales de conducción. En esta misma dirección, la narrativa sostiene que

debe incrementarse la oferta mediante la realización de nuevas obras de infraestructura a fines de satisfacer la demanda creciente.

*“Se ha trabajado mucho en el tema del ahorro del agua, en todos los planes de inversión que se han hecho, en proyectos de inversión concretos, que se han hecho en estos últimos años, yo... no me acuerdo cuantos, pero te diría que ya casi como hace 15 años que el PROSAP está financiando un montón de obras de impermeabilización de canales que han servido para reducir las pérdidas, y que ha contribuido sustantivamente a que los agricultores tengan agua en años críticos. Si por ejemplo en la zona de Junín, San Martín y Rivadavia, no se hubieran terminado todas esas obras que se han terminado de impermeabilización del Viejo Retamo, el Nuevo Retamo, el San Martín, el Montecaseros, el Sur, el Alto Verde, son canales que transitaban suelos terriblemente arenosos, con caudales pequeños, el agua, ni siquiera llega al final... se te infiltra absolutamente todo. Así que creo que se ha avanzado mucho en todo lo que es obras de infraestructura, para evitar las pérdidas del agua en los canales. Por supuesto que no es suficiente, hay que seguir trabajando más en eso, pero creo que eso ha sido una previsión”.* (Entrevista 11)

Encontramos que esta esta narrativa ha sido recurrida por actores sociales de los tipos “Organismos gubernamentales” e “Instituciones científico-técnicas”. Los recursos con carácter de observaciones y de presuposiciones movilizados en esta narrativa forman parte del Repertorio N° 6, al cual hemos denominado “Eficiencia hídrica”. En cuanto a los juicios de valor, encontramos articulados recursos de los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zoas agroproductivas”), N° 4 (“IED y exportaciones como motor del desarrollo”), N° 5 (“Rechazo al extractivismo minero”), y N° 6. Ver *Figura 26. Repertorios articulados en la narrativa “Misión hidráulica”*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 9. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Misión hidráulica”*.

Los **recursos observacionales** presentes en la narrativa apuntan a señalar la gran inversión estatal en obras de infraestructura hídrica; que la “nueva vitivinicultura” realiza un aprovechamiento eficiente del recurso hídrico; que la vitivinicultura y la fruticultura tradicionales, y la horticultura, son actividades ineficientes en el uso del agua; que hay una baja proporción de la red de distribución de agua impermeabilizada; y que el avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica.

Por otra parte, como **recurso con carácter de anticipación de futuro** se señala que el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales.

Finalmente, los **recursos valorativos** articulados a la narrativa provienen de repertorios diferentes. Del Repertorio N° 1 se movilizan los recursos que señalan la importancia de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional; y que las actividades económicas provinciales deberían articularse con el modelo agrícola. Del Repertorio N° 4 se movilizan recursos que subrayan la necesidad de promover las inversiones extranjeras; así como el que propone incrementar y diversificar las exportaciones provinciales. Se articulan también a la narrativa dos recursos del Repertorio N° 5 que sostienen la vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza; y la necesidad de cuidar el agua para las futuras generaciones. Asimismo, encontramos movilizado en esta narrativa también el recurso valorativo del Repertorio N° 6 que destaca la importancia de extender las obras de impermeabilización hídrica.

**Figura 26. Repertorios articulados en la narrativa "Misión hidráulica"**



### ***Pro minería***

Esta otra narrativa sostiene como necesario el incorporar a las actividades económicas provinciales la minería de gran escala. En esta dirección, la narrativa reúne predominantemente recursos interpretativos de los repertorios N° 3 ("No antagonismo entre agro y minería") y N° 4 ("IED y exportaciones como motor del desarrollo"); sin embargo, también se hacen presentes recursos de carácter diagnóstico del Repertorio N° 6 ("Eficiencia

hídrica”). Ver *Figura 27. Repertorios articulados en la narrativa "Pro minería"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 10. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Pro Minería"*.

Específicamente, las **interpretaciones diagnósticas** del Repertorio N° 3 recurridas en la narrativa cuestionan el reparto de agua actual; señalan que Mendoza es una provincia con un gran potencial minero; que la minería es una actividad que realiza un uso eficiente del recurso hídrico; que las actividades mineras y extractivas en general consumen una muy baja proporción de la distribución de agua según sectores económicos; que la minería implica generación de nuevos puestos laborales. En cuanto a los recursos pertenecientes al Repertorio N° 4, marcan que un elevado gasto público provincial y una alta presión impositiva se presentan como obstáculos para el desarrollo; y estiman que el desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola es un de ventajas comparativas y condiciones naturales especiales y no de políticas públicas. Por otra parte, los recursos pertenecientes al Repertorio N° 6 también articulado en la narrativa destacan la inversión estatal en obras de infraestructura hídrica; que la vitivinicultura y fruticultura tradicionales y la horticultura, realizan un uso ineficiente del agua; y que existe contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso.

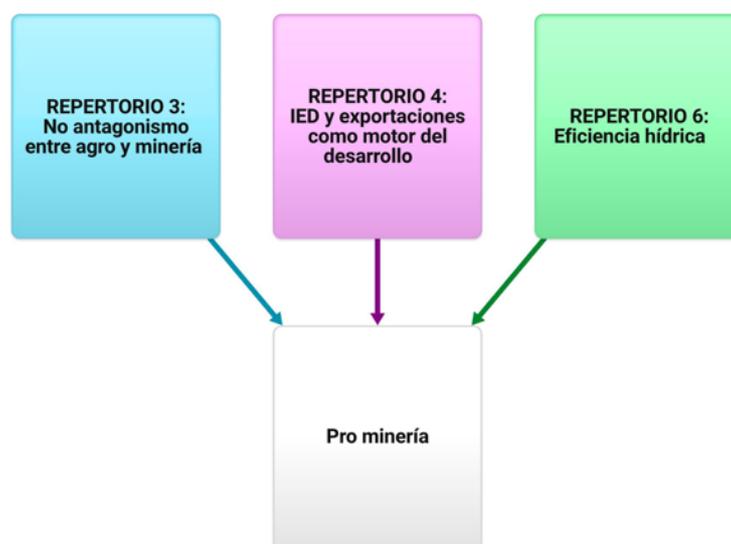
La narrativa se afirma en informaciones elaboradas por expertos entre las que se destaca el informe “Minería responsable para el crecimiento con equidad. El caso de Mendoza” elaborado en 2016 por el CEM y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). También encontramos que la narrativa habitualmente recurre al dato del DGI según el cual la proporción de agua utilizada actualmente por la actividad industrial en su conjunto, incluyendo la minera, representa solamente un 1% del total.

*“Acá se habla mucho del agua, pero la minería en el uso que hace del agua es mínimo con respecto al uso que hace la agricultura... incluso, el DGI tiene... aumentó, digamos, el cupo de agua para la industria. La industria tiene un cupo... No es que tenga un cupo, sino que ellos consideran que la industria consume actualmente el 1% del agua (...) Bueno, en el plan de ellos al 2020, lo llevan al 2% ¿Por qué? Porque ellos incluyen la minería dentro de la industria... entonces lo llevan de 1 a 2%. Los que estamos en el tema sabemos que con ese aumento del 1% se pueden desarrollar muchos proyectos de minería y eso no jode a nadie, por decirlo de alguna manera. Es decir, no le quita el agua a nadie. Es una parte muy pequeña...”*. (Entrevista 18).

Por otra parte, los **recursos de carácter presuposicional** pertenecientes al Repertorio N° 3 movilizados en la narrativa suponen una pérdida de oportunidad económica para la actividad minera; la formación de un condicionamiento cultural “antiminero” de las generaciones venideras; y la institucionalización de normativas que constriñan definitivamente las posibilidades de desarrollar la actividad. Asimismo, las anticipaciones de futuro del Repertorio N° 4 recorridas en la narrativa estiman no generación de nuevos puestos de trabajo; expulsión de empresas extranjeras; y ausencia de nuevas inversiones.

Por último, los **recursos con carácter valorativo** del Repertorio N° 3 articulados a la narrativa sostienen la necesidad de control estatal para establecer una minería sustentable; y el respeto al derecho de autodeterminación económica productiva de las poblaciones. Del Repertorio N° 4 se movilizan recursos que sostienen la necesidad de reducir la presión fiscal; de promover las inversiones extranjeras; de hacer crecer e incrementar las exportaciones de la provincia; y de incorporar a la matriz productiva nuevas actividades económicas generadoras de demanda laboral.

**Figura 27. Repertorios articulados en la narrativa "Pro minería"**



### ***Soberanía alimentaria***

Esta narrativa sostiene la necesidad de establecer un modelo de producción capaz de brindar soberanía alimentaria (entendida como la capacidad de cada población para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias). En ese sentido, la narrativa problematiza el modelo de agronegocio oponiéndole la producción campesina, la agricultura familiar y la agroecología. Las siguientes citas de entrevista ilustran la cuestión.

*“La agroecología está dando muestra de que genera más trabajo y nos permite una soberanía alimentaria que este tipo de explotaciones [se refiere al agronegocio vitivinícola] no”. (Entrevista 23)*

*“Nosotros creemos que hay que dinamizar a la agricultura familiar, que hay que incluso reproducirla, porque viene incluso siendo golpeada desde hace un tiempo. La agricultura familiar tiene una lógica que tiene que ver con producir alimentos para el mercado local y reproducirse como familia ¿no es cierto? Esa reproducción como familia tiene que ver con que su propio emprendimiento le genere el trabajo ¿no?, el trabajo digno. (...) Nuestro encuadre tiene que ver con un análisis de modelos en disputa, el modelo del agronegocio, expresado en lo q tiene que ver con el sector vitivinícola, olivícola... todo lo que tiene que ver con determinados monocultivos que se van implantando, y a partir de ahí un modo de generar riqueza... versus un modo de producción campesino, basado en la soberanía alimentaria, la reforma agraria y el comercio justo, como tres patas y pilares. Y dentro de eso también la otra pata, sería como la cuarta, la agroecología como una perspectiva de desarrollo ¿no? No como la producción orgánica, que vuelve a tener su nicho, sino como un modo de producción integral, de abastecimiento local de productos”. (Entrevista 26)*

*“Y la otra cuestión que nos parece que hay como limitante que no se termina de concebir, el rol del mercado interno para/o sea, hay como una sobreestimación del rol de la exportación que, obviamente, que es necesario exportar y tener divisas, pero está subestimado el rol del mercado interno a la hora de pensar el desarrollo”. (Entrevista 27)*

Esta narrativa es movilizadada mayoritariamente por actores del tipo “Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” y en menor medida por actores del tipo “Instituciones científico-técnicas”. La narrativa articula recursos interpretativos de los repertorios N° 1 (“Retrosceso de las zonas agro-productivas”), N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 5 (“Rechazo al extractivismo minero”), y N° 6 (“Eficiencia hídrica”). Ver *Figura 28. Repertorios articulados en la narrativa "Soberanía alimentaria"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 11. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Soberanía alimentaria”*.

En cuanto a los **recursos de carácter diagnóstico** del Repertorio N° 1 movilizadados en la narrativa, se señala el avance de las zonas urbanas sobre zonas productivas; la proliferación

de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas; la falta de regulación estatal sobre las nuevas urbanizaciones; la autonomía del sector inmobiliario; y el éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos. Del Repertorio N° 2 se ponen en juego los recursos observacionales que señalan que la matriz productiva provincial actual no tracciona la generación de nuevos empleos; se impugna la concepción según la cual las exportaciones constituirían el motor del desarrollo socioeconómico provincial; se cuestiona el reparto de agua actual; y se señala un proceso de abandono de explotaciones agrícolas tradicionales.

Del Repertorio N° 5 se articulan a la narrativa recursos que destacan el rechazo a la minería de gran escala expresado por la población provincial en los últimos años; la incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera. Asimismo a en la narrativa confluye también la movilización de los recursos observacionales del Repertorio N° 6 que resaltan la gran inversión en obras de infraestructura hídrica realizada por el Estado provincial; que el financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro queda a cargo de los productores; que los pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego; y la existencia de contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del agua.

Los **recursos con carácter de presuposiciones** del Repertorio N° 1 puestos en juego en esta narrativa indican una tendencia a la desaparición de las actividades económicas tradicionales; otra tendencia a la desaparición de pequeños productores; y la proyección de una pérdida de puestos de trabajo motivada por lo señalado en los dos recursos previamente mencionados. Por otra parte, del Repertorio N° 2 se hacen presentes los recursos que sostienen que el extractivismo conducirá a una pérdida de recursos; la profundización de la concentración económica y desigualdad social. Asimismo, del Repertorio N° 6 se articulan los recursos que suponen que el sistema hídrico provincial carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación; y que la actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales.

Finalmente, los **recursos con carácter valorativo** más frecuentemente movilizados en esta narrativa pertenecen al Repertorio N° 2 y ponderan positivamente la destinación de recursos hídricos a producciones agrícolas familiares; y el establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina. También se hacen presentes recurrentemente los recursos del Repertorio N° 1 que sostienen la importancia de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional; y que las actividades económicas de la provincia se articulen al modelo agrícola. Del Repertorio N° 5 suelen mobilizarse valoraciones que defienden una

vocación agrícola y turística de la provincia; y el cuidado del agua para las generaciones venideras. Por último, también se hacen presentes en la narrativa recursos valorativos del Repertorio N° 6 que ponderan positivamente el financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores; la restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas; la configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua; y que sostienen la incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería de gran escala.

*“No tenemos las herramientas. Digo, y ha pasado con la malla antigranizo. Digo, el granizo es otro fenómeno, digo, está bien, es un fenómeno natural, pero no hay una política clara. Digo, las grandes empresas pueden poner mallas antigranizo y salvar sus cosechas. Los pequeños productores no. Y todo tiene que ver con todo. Digo, cuando no hay políticas claras tiene que ver con esto. El desarrollo tiene que ver con invertir en los que realmente generan trabajo, y acá no hay políticas de ese tipo”.*  
(Entrevista 2)

**Figura 28. Repertorios articulados en la narrativa "Soberanía alimentaria"**



### ***Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos***

Como su nombre lo indica, esta narrativa plantea que el acceso a la tierra, al agua y a la vivienda constituyen derechos que deberían ser garantizados por el Estado a la población, y en el caso de la vivienda, al menos facilitar su acceso. En este sentido, la narrativa cuestiona que el acceso a dichos bienes de carácter esencial esté regulado en última instancia por el mercado.

*“Cómo podemos seguir permaneciendo en las comunidades sin tener agua potable para consumir como seres humanos. Un derecho básico”. (Entrevista 30)*

*“Nosotros estimamos que hay más de 40 mil familias sin tierra en el campo mendocino, ya hablando de los oasis, sin títulos. Algunos no tienen acceso, otro son arrendatarios, todas son familias de tradición del trabajo agrario y no tienen tierra propia ¿sí? 40 mil es un cruzamiento de datos que hicimos que para nosotros es el mínimo, puede ser mucho más”. (Entrevista 27)*

Esta narrativa fue movilizada fundamentalmente por actores sociales del tipo “Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil”. La narrativa reúne numerosos recursos interpretativos de los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zonas agro-productivas”), N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 7 (“Descentralización del desarrollo urbano”) y N° 8 (“Acceso a la tierra y la vivienda como derecho”). Ver *Figura 29. Repertorios articulados en la narrativa "Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 12. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos"*.

Los **recursos con carácter de observaciones** del Repertorio N° 1 movilizados en la narrativa señalan la proliferación de las urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas; la falta de regulación estatal sobre las nuevas edificaciones; la autonomía que ostenta el sector inmobiliario; y el éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos. Del Repertorio N° 2 se ponen en juego recursos observacionales que cuestionan el reparto de agua actual; que señalan el abandono de fincas tradicionalmente agrícolas; y la invisibilización operada sobre las zonas no irrigadas y sus poblaciones. Los recursos observacionales del Repertorio N° 7 movilizados en la narrativa destacan la concentración de la población en los centros urbanos; que la infraestructura urbana actualmente se encuentra colapsada; la falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones; el escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial; la falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas; la ausencia de reglas claras para el desarrollo inmobiliario. Asimismo, en la narrativa se movilizan recursos con carácter de observaciones del Repertorio N° 8 que señalan la existencia de una necesidad de reparación histórica, por parte del Estado, a las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojadas de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado; que el “acueducto del secano”, el cual abastece de agua a las poblaciones del secano, entrega agua con altos niveles de arsénico; que las

comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua, la escasez y mala calidad del agua para consumo humano, y la falta de agua para consumo animal; que no se aplica la Ley de Arraigo; que una importante proporción de las familias campesinas no tienen títulos de propiedad sobre sus tierras; propiedades con derecho a riego se encuentran abandonadas en las cuencas de los ríos Tunuyán Mendoza; y que se subestima e invisibiliza el considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas.

*“Hay comunidades que están 100 años en el lugar, pero no tienen un solo papel, nada, porque la Ley de Arraigo que, si bien fue una buena iniciativa, no se aplicó tampoco. No se respeta actualmente porque sale y suspende los desalojos, este, en todo lo que es el secano, pero además ese era un programa de regularización, y se suponía que en 5 años se regularizaba la situación de todos los puesteros, y plantea las herramientas ¿viste? La ley dice, en el caso de que la comunidad de puesteros esté en condición de hacer títulos supletorios, el Estado lo va a acompañar. En el caso en que no estén en condiciones el Estado va a expropiar para adjudicarlo ¿no? Y plantea organizar cooperativas, bueno eso no ha sucedido”. (Entrevista 26)*

Respecto de los **recursos con carácter de anticipaciones de futuro** se articulan recursos que suponen la ocurrencia de desastres naturales en zonas urbanizadas en terrenos no aptos (recurso presente en los repertorios N° 1 y N° 8); una profundización de la concentración económica y de la desigualdad social (recurso perteneciente al Repertorio N° 2). Del Repertorio N° 7 se hacen presentes recursos que estiman consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos; despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional; y que la prohibición de edificar en zonas periurbanas derivará en la edificación clandestina. Por último, del Repertorio N° 8 se ponen en juego recursos que proyectan una tendencia de concentración del suelo irrigado; el desplazamiento de poblaciones; el despoblamiento de las zonas rurales y el retroceso de la actividad agrícola tradicional.

*“Uno de los desafíos es que realmente es que es un proceso democrático, que no lo es, porque las inspecciones están constituidas por los regantes, esas inspecciones o asociaciones constituidas por los regantes, son los que pueden regar [énfasis]. O sea, también hay una realidad de que se van comiendo unos con a otros y los grandes se van quedando con las inspecciones y pueden poner el inspector y por lo tanto también decidir a quién va el agua y a quién no, si va menos agua podés producir menos como*

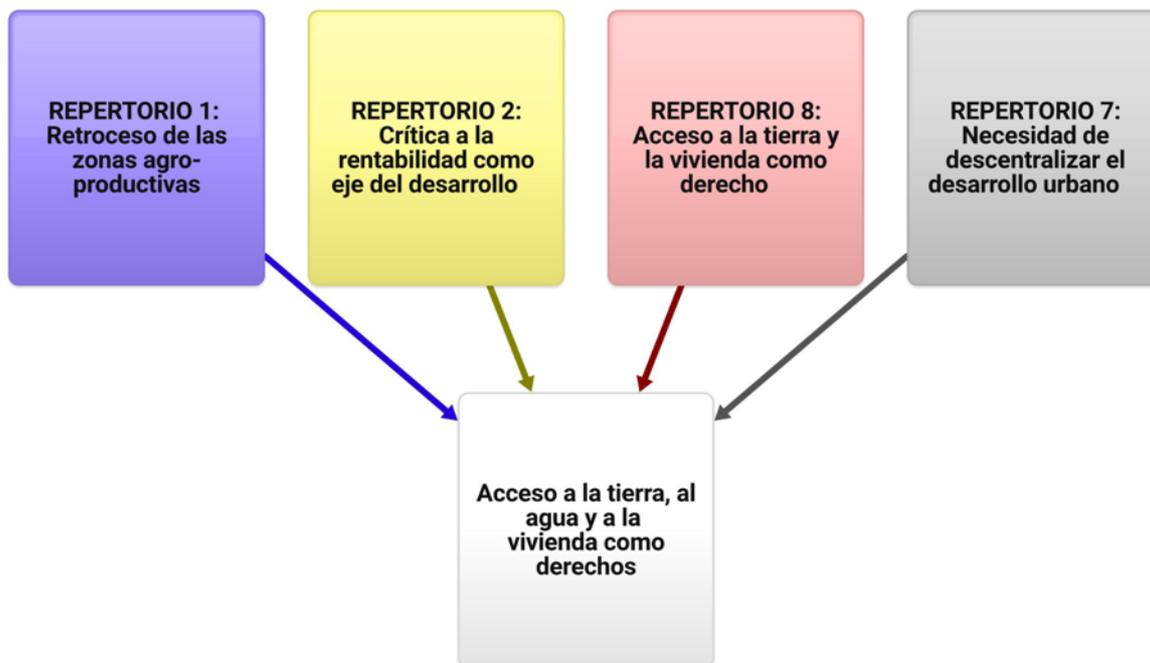
*podés producir menos. Como podés producir menos, tu rentabilidad es menor y terminás vendiendo la finca. Esto no lo digo yo, también lo decían técnicos en el INTA en un taller que tuvimos en diciembre, en distintas partes que van viendo eso, que el inspector o el amigo del inspector se van comiendo y quedando con la finca”* (Entrevista 26)

Finalmente, la narrativa pone en juego **recursos de carácter valorativo** pertenecientes al Repertorio N° 2, que sostienen que el agua no es escasa en términos objetivos, sino que está mal distribuida; que estiman importante el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares; establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina; valorar al agua como un bien esencial; y cuidar el recurso hídrico para las futuras generaciones. Asimismo, se articulan los recursos valorativos del Repertorio N° 7 que abogan por revertir la concentración de población; integrar el territorio provincial; potenciar el desarrollo de los poblados; y que valora positivamente el concepto de “polos de desarrollo”. Por último también se movilizan en la narrativa los recursos con carácter de juicio de valor del Repertorio N° 8 que otorgan una valoración positiva a la minimización de la segregación socio espacial; al reconocimiento de la propiedad comunitaria y a al acceso a la tierra por parte de de los pueblos originarios; que consideran que el Estado debe regular el territorio y que las organizaciones sociales deben tener participación en la definición de los usos del suelo; y que la provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes, como las comunidades originarias.

*“También debe ponerse en consideración el escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial, como asimismo el casi nulo uso del suelo en el secano mendocino (la zona no irrigada). (...) La incidencia de los puntos indicados como el escaso desarrollo de los poblados y la situación del secano, en la distribución de la población mendocina, que se ve impulsada a acercarse y participar del crecimiento desmedido de los centros urbanos importantes situados en los oasis Norte, Centro y Sur. (...) Tampoco deberán despreciarse las necesidades básicas a satisfacer para las familias que desearan mantenerse en sus actuales lugares de residencia y no emigrar a las grandes ciudades. (...) Otro tema será la posibilidad de ofrecer, en sentido inverso, la llegada a diferentes puntos de la provincia de habitantes de las ciudades grandes, que no han logrado satisfacer sus expectativas de vida urbana y deseen acceder a los beneficios saludables de vivir en pequeños grupos urbanos”.* (Nota de opinión de

Ricardo Bekerman, Integrante del grupo ECO-Hábitat; publicada en el medio diario "Los Andes" el 13 de junio de 2017)

**Figura 29. Repertorios articulados en la narrativa "Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos"**



### ***Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas***

Esta otra narrativa sostiene que es necesario que el Estado realice una reparación histórica con las poblaciones que habitan las zonas no irrigadas, en la cual se incluya el reconocimiento a la propiedad comunitaria de la tierra, la asistencia técnica y financiera para lograr un armónico desarrollo de sus actividades, y el asegurar la provisión de agua para consumo humano y animal, la que se ha visto progresivamente disminuida por el uso intensivo realizado aguas arriba en el oasis irrigado.

*“Una reparación histórica a las comunidades de lo que se nos despojó y se nos ha despojado desde tiempos inmemoriales que es el acceso a la tierra, el acceso a un trabajo digno, y sobre todo, el acceso a los recursos básicos el agua, la luz, buenos caminos. Infraestructura necesaria como para poder vivir bien. El tema del agua siempre resalta. Cuando hablamos del tema de reparación histórica, es que solicitamos no pagar ningún pulso de agua. Se entiende que si vas a reparar no tendrían bajo ningún concepto solicitar a las comunidades pagar pulsos de agua. El Estado debería asumir el costo de habernos perjudicado desde siempre”.* (Entrevista 30)

Esta narrativa fue movilizada fundamentalmente por actores sociales del tipo “Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil”. La narrativa articula recursos interpretativos de los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zonas agro-productivas”), N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 7 (“Descentralización del desarrollo urbano”) y N° 8 (“Acceso a la tierra y la vivienda como derecho”). Ver *Figura 30. Repertorios articulados en la narrativa "Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 13. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas"*.

Los **recursos con carácter de observaciones diagnósticas** presentes en la narrativa señalan el proceso de expulsión de jóvenes desde zonas rurales a zonas urbanas y periurbanas (recurso presente en los repertorios N° 1 y N° 7). Del Repertorio N° 2 encontramos que suelen articularse los recursos que cuestionan el reparto de agua actual; que señalan que existe una invisibilización de las zonas no irrigadas y de sus poblaciones; que se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios; que las políticas públicas concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y, por otro lado, impulsan un modelo productivo extractivista basado en el abuso y la contaminación del recurso; que existen problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones que habitan el seco; y que actualmente se da una instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas.

*“Este, entonces ese planteamiento de base, que es decir hay una provincia que niega, que hoy día tiene todo pensado en el oasis, que justamente es una forma a través de la cual cooptaron el relato indígena, ‘como los huarpes tenían acequia’ y un relato romántico, todo el territorio de la provincia, lo que nos enteramos en ese Plan de Ordenamiento es que del 3 al 5% del territorio es oasis. El 95% es donde vivimos nosotros aislados ¿viste?, y que, en los últimos años, cuando nos empezamos a organizar nuevamente, nos dicen ‘eh, nos piden de todo’. Pero en esos territorios, supuestamente con baja población, está nuestra gente. Ahí aparecen las comunidades, las comunidades no aparecen en las ciudades ¿viste?, aparecen en el desierto de Lavalle y en Malargüe, digamos, en la zona esa del digamos del seco”.* (Entrevista 28)

Por otra parte, también se articulan a la narrativa los recursos observacionales que subrayan un proceso de concentración de la población en los centros urbanos; el escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial; y la falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas. Por último, encontramos articulados a la narrativa los recursos interpretativos de Repertorio N° 8 que indican que existe una necesidad de reparación histórica, por parte del Estado, a las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojadas de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado; que el “acueducto del secano” entrega agua con altos niveles de arsénico; que las comunidades originarias asentadas en el secano tienen dos grandes problemas respecto del agua, la escasez y mala calidad del agua para consumo humano, y la falta de agua para consumo animal; que no se aplica la Ley de Arraigo; que existen numerosas familias campesinas que no poseen títulos de sus tierras; que cientos de miles de hectáreas con derecho a riego en las cuencas de los ríos Tunuyán y Mendoza se encuentran abandonadas; y que se invisibiliza el considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas.

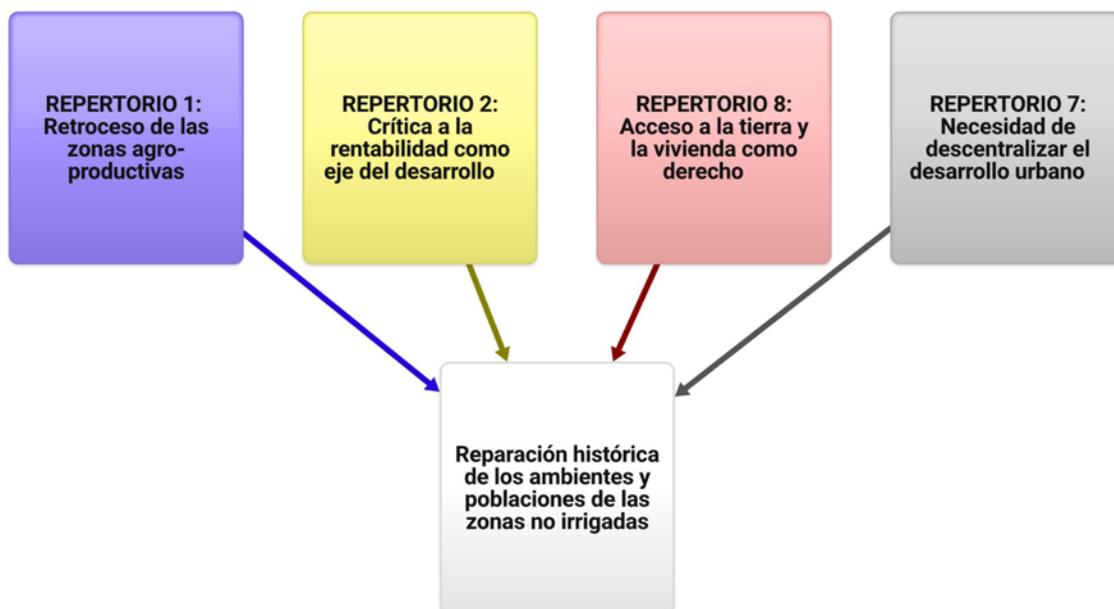
*“... y ni hablar de una ley de agua que todavía sigue siendo una ley de agua de los patrones, y no de todos. El único que tiene derecho a riego es el que tiene título de tierra, entonces estamos todos fritos. Por lo menos las comunidades justamente lo que disputamos es eso, entonces, no tenemos derecho a riego, y no somos regantes, y entonces para una ley que es fundamental para la provincia de Mendoza, estamos fuera. Eh, entonces, ese marco normativo, que el único que puede tener un poquito más de avance es el ambiental. En lo ambiental se ha avanzado, y tiene que actualizarse. Pero en el tema indígena, está atrasadísima la provincia, y no lo va a resolver el Plan de Ordenamiento tampoco. O sea, podés meter lo que quieras, pero tiene que haber en algún momento una actualización de los marcos normativos en la provincia y la provincia institucionalmente tomando el tema”. (Entrevista 28)*

Los **recursos con carácter de presuposiciones** sobre el futuro que se articulan a la narrativa suponen la ocurrencia en un futuro de desastres naturales en zonas habitadas no aptas para la edificación (recurso presente en los repertorios N° 1 y N° 8); una profundización de la concentración económica y desigualdad social (recurso del Repertorio N° 2); una tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado; al desplazamiento de poblaciones; y al desdoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional.

Por último, los **recursos de carácter valorativo** del Repertorio N° 2 que son puestos en juego en esta narrativa, valoran positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas

familiares; el establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina; la consideración del recurso hídrico como un bien esencial; el cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones; y que señalan que el agua no es escasa objetivamente, sino que está mal distribuida. Del Repertorio N° 7, se articulan a la narrativa los recursos valorativos que estiman necesario revertir la concentración de población; integrar el territorio provincial; potenciar el desarrollo de los poblados; y que valoran positivamente el concepto de “polos de desarrollo”. Finalmente, a la narrativa también se acoplan los recursos con carácter de valoraciones del Repertorio N° 8 que proponen minimizar la segregación socio espacial; que debe reconocerse la propiedad comunitaria y el derecho a la tierra de los pueblos originarios; que el Estado debe regular el territorio con la participación de las organizaciones sociales; y que la Provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes.

**Figura 30. Repertorios articulados en la narrativa "Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas"**



### *Narrativa ambientalista*

Esta narrativa se edifica en torno a la defensa del agua como un bien esencial para la vida en los territorios y sobre la importancia de su cuidado para las futuras generaciones. En este sentido, se inscriben las consignas que las organizaciones y los activistas ambientalistas han movilizado recurrentemente desde principios de la década del 2000 para oponerse a la implantación de proyectos mineros de gran escala: “El agua es vida” y “El agua de Mendoza no se negocia”. En esta misma dirección se inscribe la consigna “La 7722 no se toca”, la cual manifiesta la defensa de la Ley Provincial 7.722 que impide la realización de proyectos

mineros metalíferos a cielo abierto al prohibir el uso de elementos químicos necesarios para realizar la extracción. La narrativa también suele movilizar recursos que avanzan sobre una crítica más amplia al modelo extractivista, incluyendo a los mega emprendimientos agroindustriales, así como a grandes proyectos inmobiliarios.

La narrativa fue movilizada fundamentalmente por actores sociales del tipo “Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil”. Esta narrativa presenta recursos interpretativos de los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zonas agro-productivas”), N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 5 (“Rechazo al extractivismo minero”), N° 6 (“Eficiencia hídrica”), N° 7 (“Descentralización del desarrollo urbano”), y N° 8 (“Acceso a la tierra y la vivienda como derecho”). Ver *Figura 31. Repertorios movilizados en la "Narrativa ambientalista"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 14. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Ambientalista"*.

Respecto de los **recursos de tipo diagnóstico** articulados en la narrativa, del Repertorio N° 1 se incluyen los que subrayan la falta de regulación estatal sobre las actividades económicas; y la proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas. Del Repertorio N° 2 se ponen en juego los recursos que llaman la atención sobre una matriz productiva que no tiene la capacidad de generar nuevas fuentes de empleo; que critican una concepción donde las exportaciones son entendidas como el motor de la economía provincial; cuestionan el reparto de agua actual; el abandono de fincas; la invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones; una concepción del agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios; políticas públicas concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y por otro lado impulsan un modelo productivo extractivista basado en el abuso y la contaminación del recurso; los problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones del seco; y la instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea.

Esta narrativa articula asimismo recursos diagnósticos del Repertorio N° 5 que destacan el rechazo a la minería expresado por la población provincial en los últimos años; una incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera; la apropiación de tierras mediante procesos de titulación dudosos; y la instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea.

Del Repertorio N° 6 son movilizados en la narrativa recursos de tipo observacional que señalan un avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica; una baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada; que las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor; y la existencia de contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso.

Por último, del Repertorio N° 7, las observaciones diagnósticas recurridas son las que mencionan una falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas; y la falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario.

Respecto de los **recursos con carácter de presuposiciones sobre el futuro**, del Repertorio N° 1 se movilizan los que suponen la ocurrencia de desastres naturales en edificaciones construidas en zonas no aptas; y un análisis según el cual no se podría expandir el oasis aunque se mejoren los niveles de eficiencia de riego por tecnificación. Del Repertorio N° 2, recursos presuposicionales que estiman que el extractivismo llevará a la pérdida de recursos; y una profundización de la concentración económica y desigualdad social. Del Repertorio N° 5 recursos que temen la contaminación de los acuíferos; un gran consumo de agua por parte de la actividad minera; una transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero; el saqueo de recursos naturales; y la incapacidad de control estatal.

*“...hay estamentos del Estado que tienen que controlar y que no controlan. Digo... no pueden controlar. Hubo acá un caso muy emblemático hace un par de años en Tunuyán; algún productor irresponsable derramó agroquímicos/agrotóxicos en el río Tunuyán y hubo una mortandad de peces importante. Eh, el discurso pro-minero es dónde están los ambientalistas. Nosotros salimos a cuestionar eso y dijimos ¿dónde están los mecanismos de control de esto?, porque no están. Y si no pueden controlar el derrame de un pequeño productor, porque no era una multinacional, era un pequeño productor que tiró un par de envases al río y generó rezago. No con esto minimizó el incidente ¿no? No pudieron manejar eso, imagínate lo que es controlar una empresa minera en el medio de la montaña donde no entran ni ellos”. (Entrevista 23).*

Del Repertorio N° 6 se articulan a la narrativa recursos que estiman que el sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación; que la actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales; el uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales. Por último, del

Repertorio N° 8 la narrativa pone en juego recursos según los cuales se proyecta una tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado; el desplazamiento de poblaciones; y el despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional.

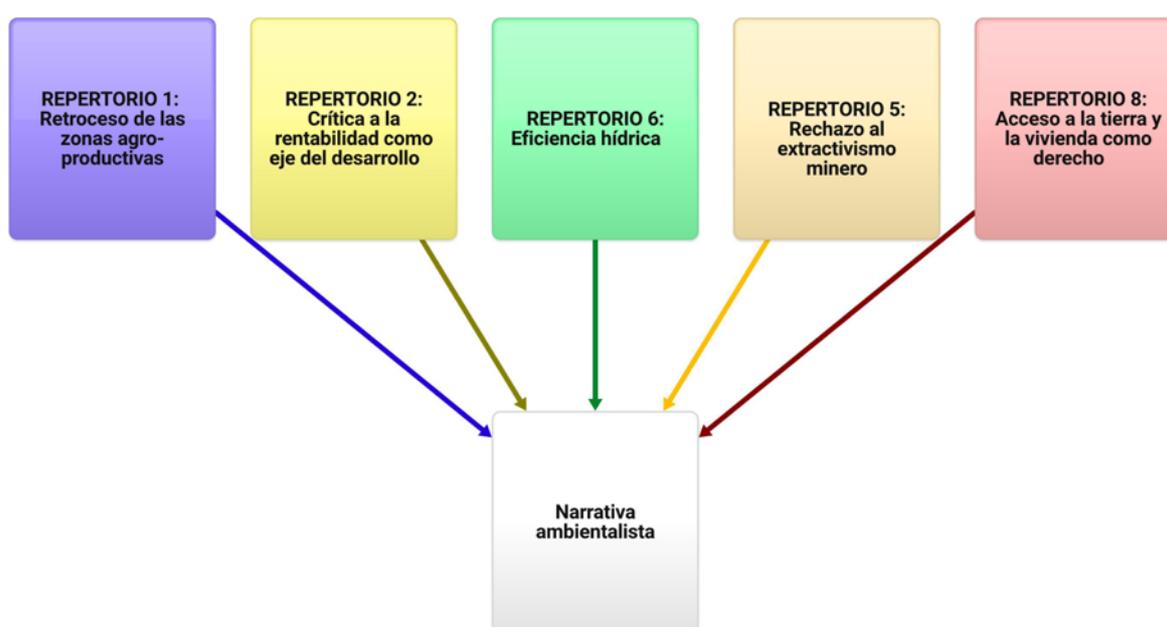
Finalmente, en cuanto a los **recursos de corte valorativo**, del Repertorio N° 1 la narrativa articula un recurso clave que propone la necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional. Los recursos valorativos del Repertorio N° 2 movilizados en esta narrativa valoran positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares; establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina; la concepción del agua como un bien esencial; el cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones; y sostienen que El agua no es escasa, solo está mal distribuida (recurso presente en los repertorios N° 2, N° 3, N° 4, y N° 8). Del Repertorio N° 5 se movilizan los recursos que sostienen que la provincia posee una vocación agrícola y turística; y que valorizan el cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones. Del Repertorio N° 6 se ponen en juego recursos valorativos que entienden como necesaria la construcción de una cultura hídrica de ahorro; la restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas; la configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua; y una concepción de incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala (Repertorio N° 6). En cuanto a los recursos valorativos del Repertorio N° 8, en la narrativa se movilizan los que consideran importante minimizar la segregación socio espacial; y que el Estado regule el territorio con participación de las organizaciones sociales.

*“Comparando ambas matrices productivas, es importante aclarar que en cuanto a reparto o distribución de utilidades, siempre es mucho mayor y multiplicador el sistema tradicional mendocino de los minifundios productores de miel, frutas, hortalizas, aceites, vinos, mostos, conservas, encurtidos, esencias, etc., empleando a cientos de miles de trabajadores estacionales y permanentes que terminan satisfaciendo las necesidades de alimentos de la humanidad, en relación a los enormes emprendimientos megamineros y de fracking que dejan terribles pasivos ambientales ya que sus ganancias con creces se van al exterior, quedando para los connacionales unos pocos sueldos, porque hasta traen mano de obra de afuera”.* (Nota de opinión de Alejandro Cortez, representante de Fundación Cullunche; en el Medio “Observatorio petrolero Sur” el 11/04/2014)

*“Pero fundamentalmente, lo más importante para la vida y la economía de Mendoza es preservar el agua, protegiendo el territorio donde se encuentran sus fuentes*

*(glaciares, humedales altoandinos, nacientes de ríos y arroyos, y zonas de recarga de acuíferos); y administrando este bien común como lo que realmente debería ser: accesible para todos, desde el agua que tiene que llegar a todos los hogares, cultivos e industrias actualmente existentes en Mendoza; hasta la posibilidad de que todos los mendocinos puedan acceder libremente a los sitios donde ella se encuentra: costas de ríos, arroyos, embalses, lagunas, humedales, termas, vertientes, montañas y glaciares, que en su mayoría se encuentran en manos privadas a pesar de ser bienes públicos”.*  
(Entrevista 23)

**Figura 31. Repertorios movilizados en la "Narrativa ambientalista"**



### ***Pro nuevos desarrollos inmobiliarios***

Esta otra narrativa plantea que el avance de las urbanizaciones sobre las zonas agrícolas es resultado de una serie de factores: el gran déficit de viviendas; la falta de definición de una política de urbanización por parte del Estado; ésto sumado a un efecto de la baja rentabilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas que hace que muchos productores consideran más conveniente vender sus explotaciones para loteos que continuar apostando a la actividad.

Por otra parte, la narrativa manifiesta que el déficit de vivienda existente supone una demanda de nuevas edificaciones y que no pueden restringirse las edificaciones periurbanas sin brindar una alternativa a la demanda ya que se potenciaría el proceso de edificaciones clandestinas.

Esta narrativa ha sido movilizada fundamentalmente por actores sociales del tipo “Organizaciones de empresarios y profesionales”, específicamente por los actores sociales afines al sector inmobiliario. La narrativa articula recursos interpretativos de los repertorios

Nº 1 (“Retroceso de las zonas agro-productivas”), Nº 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), Nº 6 (“Eficiencia hídrica”), Nº 7 (“Descentralización del desarrollo urbano”) y Nº 8 (“Acceso a la tierra y la vivienda como derecho”). Ver *Figura 32. Repertorios articulados en la narrativa "Pro nuevos desarrollos inmobiliarios"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 15. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Pro nuevos desarrollos inmobiliarios"*.

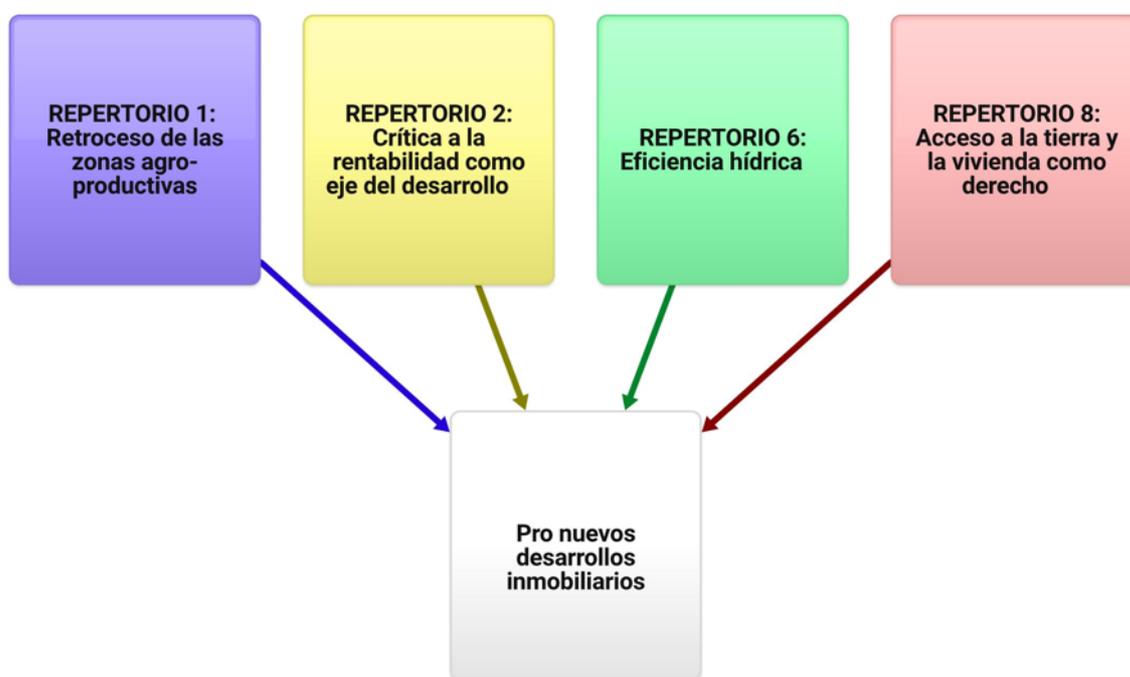
En este caso, los **recursos con carácter de observaciones** del Repertorio Nº 1 que se movilizan son los que señalan avances de zonas urbanas sobre zonas productivas; proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas; falta de regulación estatal sobre la actividad constructora; y un proceso migratorio de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (recurso presente en los repertorios Nº 1 y Nº 7). Del Repertorio Nº 2 se presentan los recursos que observan una matriz productiva no generadora de puestos de trabajo; el abandono de fincas; y el cuestionamiento del reparto del agua actual (recurso presente en los repertorios Nº 2, y Nº 3). Del Repertorio Nº 6 se articula el recurso observacional que apunta que la vitivinicultura y la fruticultura tradicionales, así como también la horticultura, son actividades que actualmente realizan un uso ineficiente del agua. La narrativa también moviliza los recursos del Repertorio Nº 7 que observan la concentración de la población en los centros urbanos; un escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial; un proceso de éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos; una infraestructura urbana actual colapsada; falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones; falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas; y falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario.

Por otra parte, los **recursos con carácter de presuposiciones** sobre eventos futuros puestos en juego en la narrativa son los que señalan la posibilidad de ocurrencia de desastres naturales en zonas habitadas en lugares no aptos (recurso presente en los repertorios Nº 1 y Nº 8). Otro recurso de carácter presuposicional movilizado en la narrativa es el del Repertorio Nº 2 que señala la profundización de la concentración económica y desigualdad social. Del Repertorio Nº 4 se enrolan los recursos que proyectan la ausencia de nuevas inversiones; y la no generación de nuevos puestos de trabajo. Del Repertorio Nº 7 se ponen en juego los recursos que temen consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos; el colapso de la infraestructura urbana; el despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional; y que la prohibición de edificar en zonas periurbanas derivare

en edificación clandestina. Por último, del Repertorio N° 8 es enrolado el recurso que anticipa una tendencia creciente de la concentración del suelo irrigado.

Finalmente, los **recursos valorativos** enrolados en la narrativa consideran que El agua no es escasa, solo está mal distribuida (recurso presente en los repertorios N° 2, N° 3, N° 4 y N° 8). También se moviliza el recurso del Repertorio N° 4 que valoriza positivamente el incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra. Por último, la narrativa también apela a los recursos del Repertorio N° 7 que consideran importante el revertir la concentración de población; integrar el territorio provincial; potenciar el desarrollo de los poblados; y que valoraban positivamente el concepto de “polos de desarrollo”

**Figura 32. Repertorios articulados en la narrativa "Pro nuevos desarrollos inmobiliarios"**



### ***Agotamiento de la matriz productiva***

Esta narrativa sostiene que la matriz productiva de la provincia no posee la capacidad de generar suficientes puestos de trabajo para la población. En esa dirección la narrativa considera necesaria la incorporación/fortalecimiento de otras actividades económicas diferentes a las predominantes actualmente.

Esta narrativa presenta recursos interpretativos de los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zonas agro-productivas”), N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 3 (“No antagonismo entre agro y minería”), N° 4 (“IED y exportaciones como motor del desarrollo”); y N° 6 (“Eficiencia hídrica”). Ver *Figura 33. Repertorios articulados en la narrativa*

*"Agotamiento de la matriz productiva"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 16. Recursos interpretativos identificados en la narrativa "Agotamiento de la matriz productiva"*.

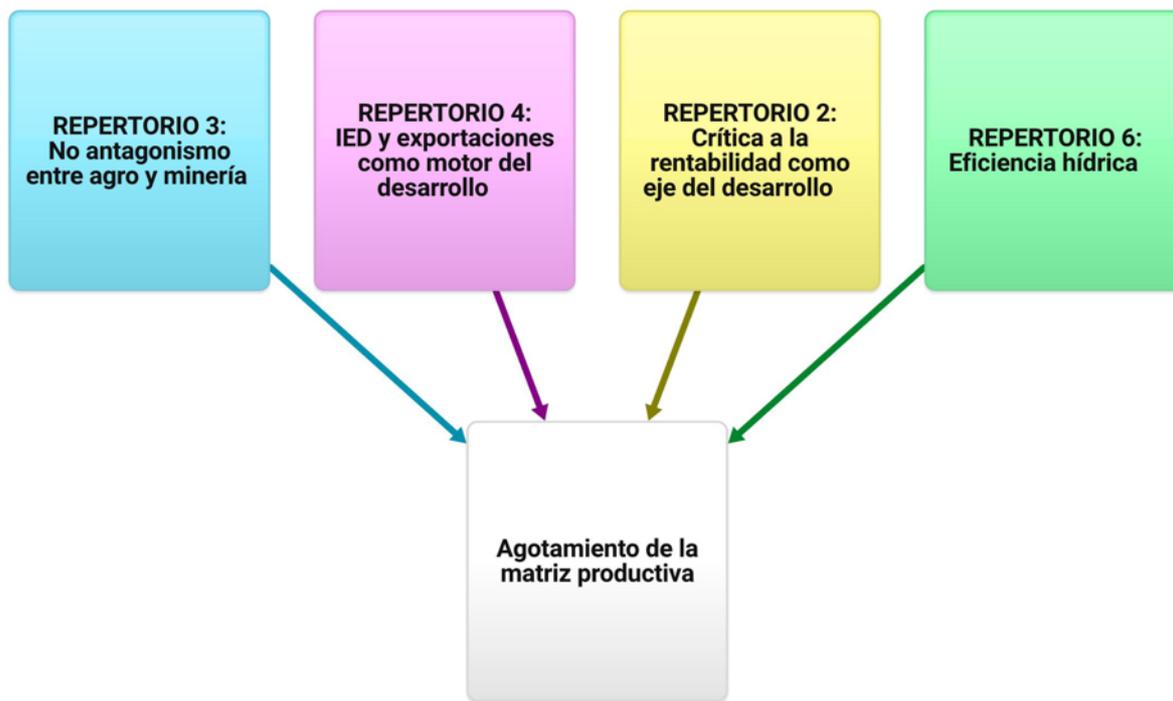
Los **recursos de tipo diagnóstico** del Repertorio N° 1 articulados en la narrativa son los que destacan el avance de zonas urbanas sobre zonas productivas; y el proceso migratorio de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos. Del Repertorio N° 2 la narrativa enrola el recurso que cuestiona el reparto de agua actual (recurso presente en los repertorios N° 2 y N° 3); y los que señalan una matriz productiva no generadora de nuevos puestos de trabajo; y que existe un proceso de abandono de fincas. Del Repertorio N° 3 se articulan los recursos que destacan el gran potencial minero de la provincia; que la minería es una actividad que realiza un eficiente del agua; el bajo consumo de agua que representan las actividades extractivas en la distribución sectorial del agua; y la capacidad de generación de nuevos puestos laborales de la actividad minera. Se articulan también a la narrativa los recursos del Repertorio N° 4 que observan un elevado gasto público y una alta presión impositiva que obstaculiza el desarrollo; y que el desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola ha resultado de ventajas comparativas y condiciones naturales especiales y no de política públicas específicas. Por último, del Repertorio N° 6 se movilizan los recursos observacionales que subrayan la inversión estatal en obras de infraestructura hídrica; y que la vitivinicultura y fruticultura tradicionales, así como también la horticultura, actualmente son actividades ineficientes en el uso del agua.

Por otra parte, en cuanto a los **recursos con carácter de presuposiciones** sobre eventos futuros enrolados en la narrativa, del Repertorio N° 1 encontramos los que proyectan la desaparición de las actividades económicas tradicionales; una tendencia a la desaparición de los pequeños productores agrícolas; y la consecuente pérdida de puestos de trabajo. Del Repertorio N° 3 se articula el recurso que supone una pérdida de oportunidad para el sector minero. Por último, del Repertorio N° 4 se articulan los recursos presuposicionales que anticipan la no creación de nuevos puestos laborales; y la ausencia de nuevas inversiones.

Finalmente, se ponen en juego los **recursos con carácter valorativo** del Repertorio N° 3 que consideran importante un adecuado control estatal para una minería sustentable; y que propugnan por el respeto al derecho de autodeterminación económica de las poblaciones. También son enrolados los recursos valorativos del Repertorio N° 4 que consideran importante

bajar la presión fiscal; promover las inversiones extranjeras; hacer crecer y diversificar las exportaciones; e incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra.

**Figura 33. Repertorios articulados en la narrativa "Agotamiento de la matriz productiva"**



***Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca***

Esta narrativa señala que se dan consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca. La narrativa presenta recursos interpretativos de los repertorios N° 1 (“Retroceso de las zonas agro-productivas”), N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 3 (“No antagonismo entre agro y minería”), N° 5 (“Rechazo al extractivismo minero”), y N° 6 (“Eficiencia hídrica”). Ver *Figura 34. Repertorios articulados en la narrativa "Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca"*. En el Anexo 3 encontrará un cuadro que resume los recursos identificados en esta narrativa según su carácter y su repertorio de pertenencia. *Cuadro 17. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca”*.

*¿Por qué entonces tenés el corredor productivo y todo ese desarrollo que avanzó hacia el oeste? ¿Por el bello paisaje? No, no fue por el bello paisaje, porque costaba mucho menos apropiarme ilegalmente de tierras que eran de campesinos de secano, meterle*

*un pozo con la nueva tecnología de riego, era mucho más barato eso que reactivar una finca en las zonas irrigadas”.* (Entrevista 26).

Respecto de **los recursos con carácter de observaciones** de tipo diagnóstico, del Repertorio N° 1 se movilizan el que señala un éxodo de jóvenes desde centros urbanos y periurbanos. Del Repertorio N° 2 se suman el recurso que impugna una concepción de las exportaciones como motor del desarrollo; el que cuestiona el reparto de agua actual (recurso presente en los repertorios N° 2 y N° 3); y los que llaman la atención sobre el proceso de abandono de finas; y sobre la invisibilización de las zonas no irrigadas y de sus poblaciones. Por último, también se articulan en la narrativa los recursos observacionales del Repertorio N° 6 que observan que el financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro a cargo de los productores; que los pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego; la inversión estatal en obras de infraestructura hídrica; y que las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen a los pequeños productores.

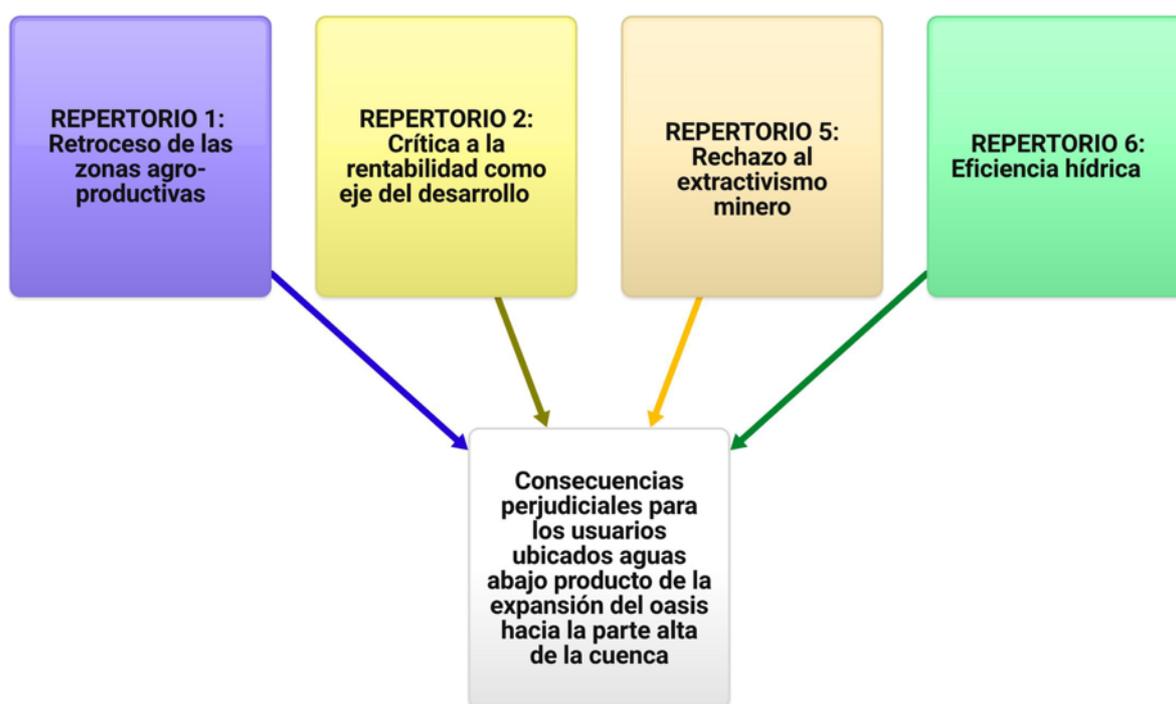
La narrativa también pone en juego los **recursos con carácter de presuposiciones** sobre el futuro del Repertorio N° 1 que proyectan la desaparición de las actividades económicas tradicionales; una tendencia a la desaparición de pequeños productores; y la pérdida de puestos de trabajo. Del Repertorio N° 2 la narrativa enrola los recursos presuposicionales que suponen que el extractivismo llevará a la pérdida de recursos; y la profundización de la concentración económica y de la desigualdad social. Se movilizan en la narrativa también los recursos presuposicionales del Repertorio N° 6 que proyectan que el sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación; y que la actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas desarrolladas actualmente.

*“O sea pueden pasar muchas cosas... Yo no daría más permisos, no creo que se puedan dar más permisos. Hay que optimizar lo que tenemos y hay que ver qué pasa con esas personas que hoy en día no están regando el 100% de su derecho. Cuando lo hagan ¿qué puede llegar a pasar? No tengo los números en la cabeza, no he sacado la cuenta porque no se cuántos hay con derecho de riego en el Tunuyán superior... Se que se están regando más o menos 50.000, pero con derecho de riego hay cuánto... ¿70 o hay 55 o 52? Imaginate si hay 70, de 50 a 70, tenés 20.000 hectáreas de agua que hoy se "están perdiendo" y van al Carrizal. En realidad no se pierden, porque van*

*al Carrizal que sirven para que sistema funcione como estaba funcionando en Junín, San Martín, Santa Rosa, La Paz. Sino aquellos se van a morir”. (Entrevista 11)*

Por último, en la narrativa se movilizan los **recursos de carácter valorativo** del Repertorio N° 1 que consideran importante el dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional; y el articular las actividades económicas no agrícolas al modelo agrícola tradicional. Del Repertorio N° 2 se suman los recursos que valorizan positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas y familiares; y el establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina. Finalmente, se articulan en esta narrativa también los recursos con carácter de juicios de valor del Repertorio N° 5 que consideran necesario cuidar del recurso para las futuras generaciones; y el que sostiene la importancia de respetar una vocación agrícola y turística de la provincia.

**Figura 34. Repertorios articulados en la narrativa "Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca"**



### ***Relaciones entre narrativas y repertorios***

Si prestamos atención a las relaciones entre narrativas y repertorios encontramos que algunos repertorios son recurridos en prácticamente todas las narrativas. Tales son los casos de los repertorios N° 1 “Retroceso de las zonas agroproductivas” y N° 6 “Eficiencia hídrica”. Los recursos del Repertorio N° 1 se articulan a todas las narrativas excepto a “pro minería”,

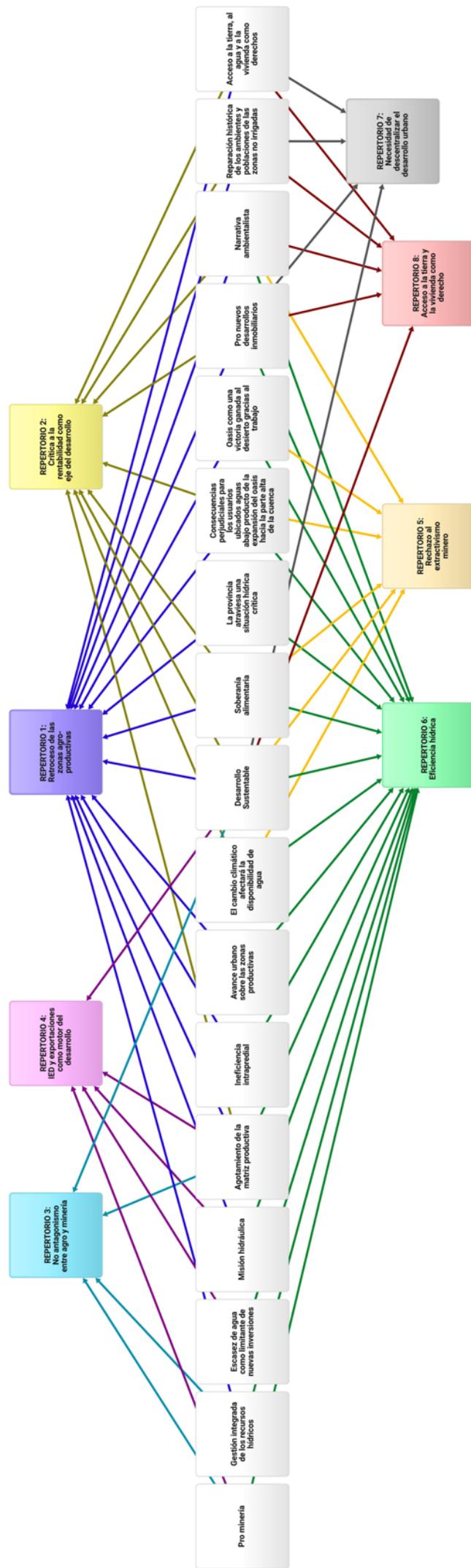
“Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones” y “El cambio climático afectará la disponibilidad de agua”. En el caso de los recursos del Repertorio N° 6, encontramos que se articulan en todas las narrativas con la excepción de “Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas” y “Acceso, a la tierra y al agua como derechos”.

También observamos las narrativas que recurren al Repertorio N° 2 “Crítica a la rentabilidad como eje de desarrollo” suelen también articular recursos de los repertorios N° 5 “Rechazo al extractivismo minero” y del Repertorio N° 7 “Necesidad de descentralizar el desarrollo urbano”, o del Repertorio N° 8 “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”. Entre estas narrativas podemos señalar que “Soberanía alimentaria” constituye un ejemplo del primer caso, la “Narrativa ambientalista” un ejemplo del segundo caso, y la narrativa “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios” como un ejemplo del último caso.

Por otra parte, encontramos que solamente cuatro narrativas recurren al Repertorio N° 3 “No antagonismo entre agro y minería”. Estas narrativas son: “Pro minería”, “Gestión integrada de los recursos hídricos” “Desarrollo sustentable” y “Agotamiento de la matriz productiva”.

Asimismo, solo cinco narrativas articulan recursos del Repertorio N° 4 “Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo”, esas narrativas son: “Pro minería”, “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones”, “Misión hidráulica”, “Agotamiento de la matriz productiva”, y “Desarrollo sustentable”.

Figura 35. Relaciones entre repertorios y narrativas



## 2. Controversias socio-técnicas

Esta segunda sección del Capítulo aborda las controversias que se suscitaron en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del PPOT. Como señalamos en el apartado dedicado al marco teórico de la introducción de la tesis, el concepto “controversias socio-técnicas” (Callon, Lascoumes y Barthe, 2009) resulta muy importante para comprender los procesos sociales en los que los actores no expertos ponen en cuestión las decisiones de los expertos que promueven determinadas normativas e intervenciones técnicas. Como señala Merlinsky (2016), estas controversias implican disputas por el control de bienes y recursos, pero también respecto al poder de generar e imponer ciertas definiciones de la realidad. Cuestión que alude a aspectos valorativos y cognitivos, y a la dimensión del conflicto de intereses en torno a los objetos (simbólicos y materiales) de la disputa. Así las cosas, estas controversias que ponen en cuestión la frontera entre lo técnico y lo social en la definición de los problemas, y constituyen casos clave para entender cómo se produce y se transforma el conocimiento sobre el territorio a partir de los conflictos.

Los saberes y los conocimientos expertos juegan un rol especial como recursos movilizados por los actores sociales en la discusión de la política pública que constituye el núcleo del caso de estudio. En esta investigación asumimos los supuestos de una epistemología política que plantea que, en las sociedades complejas, el poder<sup>49</sup> organiza las posibilidades de producción de conocimiento, de su acumulación y transmisión, así como su aplicación en forma de tecnologías sobre la sociedad y sobre la naturaleza (Martin, 2013). Ciertos escenarios que configuran los procesos contenciosos demuestran que la posesión y control del conocimiento retroalimenta el ejercicio del poder. En este sentido, los procesos de territorialización que subyacen a la elaboración e institucionalización de políticas públicas orientadas al ordenamiento territorial interpelan a una comunidad ampliada de actores sociales sobre los impactos territoriales -económicos, sociales, culturales y ambientales- que puedan producirse. Estos interrogantes cuestionan la frontera epistémica y política entre lo técnico y lo social que las racionalidades políticas gubernamentales promueven, y amplían los posibles argumentos y posicionamientos sobre el tema. En este contexto, los conocimientos expertos y los actores que los movilizan adquieren protagonismo a través de ciertos dispositivos políticos y articulaciones discursivas, dando forma a ciertas controversias socio-técnicas. Pues bien, estos

---

<sup>49</sup> Para interrogar el poder recuperamos una analítica que lo comprende desde una mirada relacional y “productiva”, poniendo en diálogo las categorías analíticas de Michel Foucault con las de Steven Lukes y Antonio Gramsci. Aunque comprendemos que parten de supuestos paradigmáticos distantes, sus producciones teóricas pueden entablar un diálogo fértil para el análisis de las relaciones de poder.

saberes expertos<sup>50</sup> guían la formulación de leyes, planes y programas, que producen efectos sociales, políticos y territoriales determinados.

Los estudios sociales más recientes sobre los expertos<sup>51</sup> y los conocimientos que éstos movilizan en el marco de las instituciones, parten del supuesto de que los expertos no sólo agencian de portadores de conocimientos técnicos cuya relevancia deviene de una mayor adecuación a la realidad. En cambio, plantean que los conocimientos expertos, en tanto son compartidos y están socialmente legitimados, establecen límites al discurso social/colectivo, guían a los tomadores de decisiones políticas en su gestión de los problemas, identifican objetivos posibles y deseables, validan los instrumentos para conseguirlos y coadyuvan en la definición de las regulaciones sectoriales (Molina C. , 2016).

En relación a lo anterior, Callon *et al.* (2001) advierten que la presunción de legitimidad a favor de los repertorios discursivos tecno científicos y de los expertos que los movilizan, se ha visto cuestionada, por eso han proliferado lo que los autores denominan “controversias socio-técnicas”. En el campo de las controversias, los actores con trayectorias e intereses diversos logran cuestionar las maneras en las que los expertos supuestamente competentes enfocan los problemas y sus soluciones. Un punto importante de estos procesos es que hacen visibles públicamente las discrepancias entre expertos y entre expertos y legos, y de ese modo relativizan la autoridad presuntamente monolítica de “la ciencia” o “la técnica” (Langbhen, 2015).

En este trabajo no sólo nos interrogamos sobre los tipos de discursos que permiten consolidar determinadas prácticas de gobierno y gozar de aceptabilidad en un momento específico; además, nos interesa indagar en los saberes y prácticas discursivas que resisten e interpelan las discursividades hegemónicas. Esto quiere decir que no sólo nos interesa indagar sobre las estrategias, discursos, prácticas sobre el “manejo científico” del territorio, sino también la relación de éste con su producción estatal y ciertas orientaciones del desarrollo y, a su vez, los saberes y conocimientos que movilizan los actores sociales que disputan estas producciones.

---

<sup>50</sup> El concepto de expertise como parte de la analítica foucaultiana concibe al conocimiento experto como orientado a producir regímenes de “verdad” a partir del cálculo, la contabilidad y la administración y la planificación; autorizando y dando legitimidad al “arte de gobernar” (Rose, 2006).

<sup>51</sup> Estos nuevos desarrollos (Johnson, 1995; Muller, 2002; Haas, 1992) fueron distanciándose progresivamente de la sociología funcionalista, que había concebido a los profesionales como actores altruistas que operaban en pos de la cohesión social (Parsons, Wilensky), dando lugar al análisis de las relaciones entre ideas, expertos y políticas; la influencia de los saberes expertos en la configuración de las instituciones políticas y en las políticas públicas; y los procesos que los consolidan como actores sociales relevantes.

### ***Controversias sobre quién debe definir el PPOT***

El primer aspecto controvertido que abordaremos involucra a gentes sociales de todos los tipos definidos a fines analíticos (ver Capítulo 2, apartado 2.1.3) en rededor de quiénes han de definir la estructura y el contenido del PPOT. Esta disputa estuvo desencadenada por el desconocimiento, por parte de una de las instituciones científicas encargadas de elaborar los componentes diagnósticos del Plan, del documento presentado por la APOT en las instancias de audiencia pública y tratamiento legislativo efectuadas en abril de 2014, sumado a la presentación paralela de un documento alternativo en la Legislatura. A continuación, reconstruimos el proceso contencioso a partir de las actas del CPOT y las entrevistas en profundidad realizadas en el marco de la investigación.

Según ha quedado plasmado en las actas del CPOT, la versión del PPOT que fue sometida a las instancias de consulta pública y de audiencia pública durante abril de 2014 no constituía una versión acabada del Plan y, por eso mismo, no contaba con el aval de la mayoría del CPOT. Existe una visión compartida por distintos actores sociales que sostiene que, bajo el precepto de “aprobar el plan a toda costa” en el curso de la gestión gubernamental 2011-2015, se desvirtuó la herramienta, tergiversando y omitiendo el trabajo de los equipos técnicos, eliminando partes sustantivas que eran focos de discusión, y dejando de lado las definiciones concretas necesarias. La presentación de esa primera versión, según han coincidido la mayoría de los actores sociales consultados, respondía a cumplir con el compromiso asumido por el Gobernador Francisco Pérez: el de presentar el PPOT para su evaluación legislativa el primero de mayo de 2014. La premura que adquirió el proceso de elaboración del Plan hacia abril de 2014, debido a los tiempos políticos establecidos por el ejecutivo que mencionamos, motivó que un gran número de participantes del CPOT se manifestaran en disconformidad.

Ahora bien, con todo, el documento había conseguido la aprobación del CPOT antes de ser sometido a las instancias públicas de consulta y audiencia. Por otra parte, en el marco del CPOT, se consensuó que los participantes de dicho Consejo se abstendrían de participar en la audiencia pública con el objetivo de dar lugar a que se expresen los sectores sociales que no habían estado involucrados en la elaboración y discusión del documento. Sin embargo, la UNCuyo no acató dicho mandato y participó de la audiencia pública, donde presentó un documento impugnando la versión del PPOT presentada por la APOT. Esta situación ocasionó malestares entre varios consejeros del CPOT por la inorganicidad de la postura asumida por la UNCuyo.

La impugnación de la UNCuyo, en resumen, señalaba que el documento del PPOT entonces presentado adolecía de “falta de claridad en su estructuración” y de “errores técnicos y conceptuales” que lo hacían inaplicable, además de considerarlo “excesivamente extenso”.

*“Lo otro que se acordó en esas reuniones de Consejo fue que, para la audiencia pública, nosotros que éramos instituciones que habíamos participado en la elaboración del Plan y demás, nos íbamos a abstener, íbamos a dejar que la sociedad expresara su opinión. Bueno, nosotros encontramos que la Universidad, que no estuvo de acuerdo con lo que salió, con las modificaciones que nosotros introducimos a lo que ellos proponían, fue a la audiencia pública e hizo propuestas, y ahí salió lo que se entendió como un Plan paralelo”.* (Entrevista 25)

Durante la presentación del Plan en la audiencia pública, el Comité Académico del Doctorado de Ordenamiento Territorial y de la Maestría en Ordenamiento Territorial de la Universidad Nacional de Cuyo, que había sido uno de los organismos partícipes en la elaboración del diagnóstico del Plan, publicó críticas al documento presentado por el gobierno. En esa dirección, también Cristina Barbosa, coordinadora del Instituto de Ciencias Ambientales UNCuyo, elogió el diagnóstico realizado; pero señaló que no se veía reflejado en el documento cómo serían resueltos los problemas detectados, y sugirió modificar y reestructurar el documento para solucionar “serias falencias en el mismo” (CIFOT, 2014).

Luego de efectuada la instancia de audiencia pública, en la cual el Plan presentado fue criticado por diversos sectores sociales, el ejecutivo provincial, con aval de la APOT, elevó el documento a la Legislatura para su tratamiento. Cabe resaltar que la mayoría de los actores sociales que participaban del CPOT reconocían deficiencias a la versión presentada. Pero, más allá de esto, consideraron fuera de lugar el accionar de la UNCuyo, institución que, desoyendo los procedimientos institucionales del CPOT, presentó un documento alternativo a la Legislatura. Dicha presentación generó confusiones y malestares entre la mayoría de los participantes del CPOT, quienes -aunque coincidían con el diagnóstico de la UNCuyo que consideraba de deficiente al Documento elevado por el ejecutivo- consideraron arbitraria la decisión. Además, los actores sociales consultados -y según quedó plasmado en las Actas N° XIV y N° XVII del CPOT- acusaron a la acción tomada por la UNCuyo de haber ocasionado un desconcierto en los legisladores, por lo que habrían acabado “cajoneando” el proyecto.

*“La Agencia es, por ley, la que debe elaborar el Plan. Se lo remite al Consejo, el Consejo lo aprueba y ahí va a la Legislatura. Bueno todo eso se hizo. Calculábamos que en octubre iba a estar listo, tuvieron que sacarlo y presentarlo en mayo, creo. Con*

*todo lo que significa... que faltan cosas, faltan... y bueno, la UNCuyo se enojó mucho, especialmente el CIFOT, y... pateo el tablero, digamos”.* (Entrevista 14)

*“La gente de la Agencia anterior hizo la presentación, en la que trabajó el CIFOT, pero después [El CIFOT] metió paralelamente una propuesta a pesar de que había trabajado fijense (...) imagínense lo presentaron en la legislatura solos. Diciendo como, como no me aceptan lo que yo hice... yo presento otro paralelo... y presentó otro paralelo, imagínense la discrecionalidad de lo que es eso”.* (Entrevista 3)

*“O sea, el legislador se encontró con algo que era formal, pero un órgano que es importante, porque la misma ley le da un papel, este, esencial a la parte científica, a pesar de que está tomado como parte científica, para la conveniencia política, este, si vos hablás de Universidad, hablás de Universidad Nacional de Cuyo, si hablás de científicos a lo sumo podés llegar a agregar un poco de la Universidad Tecnológica. Pero los demás representantes no entran en ese aspecto científico. Conclusión, este, el resultado fue lógico. Terminó la Legislatura, de alguna manera, poniéndolo en un cajón. Cuando vino la nueva gestión, bueno, dicen: tenemos que sacar el Plan. Porque el Plan es realmente necesario; es necesario tener una planificación. Eso está claro. Este... entonces, ¿quiénes eran los que de alguna manera se oponían a lo que había salido? Bueno, la Universidad”.* (Entrevista 25)

Distinguimos una confrontación entre dos posiciones respecto de esta cuestión controvertida: Por un lado lo sostenido por la UNCuyo, específicamente por el CIFOT –instituto partícipe del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) de la UNCuyo que desde 2009 estuvo encargado de formular materiales que hacían al diagnóstico territorial provincial, a fines de contribuir al PPOT- y por miembros de la APOT, y el Presidente del CPOT, durante la última gestión gubernamental (desde diciembre de 2015 en adelante). Cabe destacar que la APOT mantuvo dos posiciones al respecto: hasta fines de 2015 se posicionó de forma crítica respecto del accionar de la UNCuyo, y a partir del cambio de gestión<sup>52</sup>, se posicionó a favor de las modificaciones que había sostenido dicha universidad. Es importante señalar que los posicionamientos de los actores sociales involucrados en situaciones de controversia, no están dados, ni son inmutables; siempre fluctúan. Como plantea (Merlinsky, 2014), esto nos permite ubicar analíticamente también a los actores en cada una de las posiciones, sin perder de vista

---

<sup>52</sup> La presidencia de la primera gestión APOT se extendía hasta 2018, pero debido al fallecimiento de la Presidenta, la Agencia quedó acéfala y su presidencia fue asumida por el Secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la nueva gestión política a mediados de 2016.

que todo se enmarca en un proceso dinámico, donde se van (re)elaborando estrategias y posiciones.

Por otro lado, una segunda perspectiva, enfrentada a la sostenida por los actores sociales mencionados, enroló a numerosos actores sociales pertenecientes a todos los tipos de actores sociales construidos a fines de esta investigación<sup>53</sup> que participaron de esta disputa en torno a quién le compete definir la estructura y los contenidos del PPOT. Los actores que sostuvieron esta última posición coincidieron en que la postura asumida por la UNCuyo había resultado arbitraria. El evento desencadenó una disputa entre los miembros del CPOT, el estancamiento del proceso de tratamiento legislativo del Plan, cuestionamientos sobre las capacidades del propio CPOT y numerosas impugnaciones en rededor de la legitimidad del PPOT.

La posición de los representantes en el CPOT por la UNCuyo subrayaba que la APOT terminó siendo una unidad más política que técnica, y que el Consejo no lograba ser representativo ni funcional. Además, sostenía que dicha situación había devenido en una de las principales dificultades que encontró el intento de reglamentación de la Ley N° 8.051. En esa dirección, la directora del CIFOT destaca en un artículo donde aborda el proceso de ordenamiento (Gudiño, 2014) que, si bien en un primer momento el Gobierno recurrió a la Universidad para elaborar el Plan, la Agencia eliminó *a posteriori* contenidos sustanciales que consideraba podrían generar polémicas que impidieran la rápida aprobación del documento. Frente a este hecho, el equipo de técnicos que participó en la elaboración de los diagnósticos del Plan presentó otra versión del mismo a la Legislatura, un documento alternativo al impulsado por el gobierno provincial.

*“Por eso, cuando a mí me quisieron cambiar algunas cosas yo dije: yo no lo voy a permitir, porque esto es una construcción, no solamente mía, es de... había 5 equipos de más de 10 personas, técnicos del gobierno más de universidad, nuestra, como de otras universidades, más del CCT, más de todos los organismos de ciencia y técnica trabajando en esto y estaba el control social, porque nosotros íbamos a al territorio y había gente”.* (Entrevista 4)

Como se mencionó, esto no fue bien recibido por el resto de los miembros del CPOT, que sostienen una versión de los hechos distinta a la esgrimida por la universidad. Al respecto, cabe destacar la interpretación de una de las vocales de la APOT, quien ocupaba el cargo en

---

<sup>53</sup> ‘Instituciones científico-técnicas’, ‘Organizaciones de la sociedad civil’, ‘Organismos gubernamentales’ y ‘Organizaciones empresariales y de profesionales’.

representación de los organismos científico técnicos:

*“Este año [2014] se comenzó la elaboración del Plan, y ahí se empezó a ver como dos posturas diferentes en los organismos científicos: algunos que se sumaban a estos procesos de construcción colectiva, es decir siendo una voz más, a la par de otras voces; pero había otros actores que decían que, como te podría decir, que los conceptos solamente los tenían que aportar los que sabían, no el resto de la población (...) esa postura de decir que solamente puede tener letra de los especialistas en ordenamiento territorial yo no la comparto, porque al territorio lo hacemos entre todos: los especialistas, los no especialistas, la gente que sabe escribir, y la que no sabe escribir también. Esta postura ha traído como consecuencia una presentación de otro plan, hoy en día en la Legislatura hay dos planes, un plan que es el plan construido entre todos, construido en base a los consensos que se han logrado, que surgió, o sea la agencia lo elabora, como yo te decía en virtud de todas estas instancias participativas, lo eleva al consejo provincial de ordenamiento, hubo discusiones, ¡obviamente!, hay letra del plan originario que se cambió por estas discusiones, y sí, son procesos de construcción social, se genera eso, para eso se generan las instancias de audiencia pública, de consulta pública, etc., etc. Es para eso. Y bueno, y este grupo piensa que no, que no tienen que hablar esos sectores, sino que solamente tiene que tener la letra de los especialistas, entonces ellos realizan, elaboran otro plan que dice que ese es el de la gente que sabe y lo presentan posteriormente en la Legislatura porque dicen que ese es el que tiene realmente los contenidos que tiene que tener”.*  
(Entrevista 5)

En la misma línea otro de los entrevistados señalaba:

*“Cuando se vuelven a decir: no, porque los políticos no entienden nada y esperen muchachos, esto no es así, acá hay un marco normativo que dice que el pueblo gobierna por representantes y estos son los representantes, no son ustedes los representantes. Por qué creen ustedes, en función del conocimiento tener el derecho de imponerle a la sociedad una ley que no sea tocada, que como la manden tiene que ser, porque la hizo el sector científico cuando ustedes no han sido elegidos para legislar”.* (Entrevista 6)

Ante el cuestionamiento realizado a su accionar por parte de distintos miembros del CPOT, la UNCuyo sostuvo que su presentación a la legislatura no tenía el carácter de un “plan

paralelo” (forma en la que la presentación de la institución era concebida por el resto de los miembros del Consejo), sino que constituían aportes al Plan elevado por el ejecutivo.

*“Nadie como la Universidad colaboró tanto para que el Plan hoy este en la Legislatura, como también lo hizo la Dra. Gudiño. El plan es el plan, no hay dos. Ocurre que cuando se le pide al equipo del PID un plan este hizo algunas modificaciones, hay un plan que fue modificado. La decisión de ir al Legislatura no fue una traición, sino que al estar acotadas las instancias ejecutivas dado los tiempos que se impuso el Gobernador, era el mecanismo institucional posible. No pretendemos ser dueños de la verdad, es simplemente la instancia que en ese momento cabía. No hay dos planes; hay uno y sobre ése hay propuestas de mejoras, no caprichosas”.*  
(Representante de la UNCuyo, CPOT, Acta N° XVII)

Aun así, el resto de los miembros del CPOT, no conformes con el descargo de la UNCuyo, reprocharon su accionar y la responsabilizaron de entorpecer el procedimiento administrativo pautado, en una disputa que se extendió por más de dos años.

*“El Plan está trabado en la legislatura porque está el Plan que aprobó el Consejo, y otro que fue presentado por un grupo de personas que participo en el proceso”.*  
(Representante del Colegio de Corredores Inmobiliarios, CPOT, Acta N° XIV)

*“Después de tanto esfuerzo, de haber generado el plan con todas las instancias participativas, que porque la letra final no sea lo exquisita que algunos quieren que sea, cuál es el problema, que se sigue sin planificar, se sigue con todo el negocio inmobiliario avanzando sobre zonas productivas, inequidades, desequilibrios... por una letra exquisita que se aspira, y que esa letra exquisita en realidad es utópica de conseguir, sinceramente, y más en un territorio cambiante y con realidades muy diferentes. Entonces, eso por ahí no se concibe, no se entiende, me parece a mí por estos. Por algunos, no digo todos, porque hay otros grupos de investigadores de ciencia y técnica que comprenden realmente la problemática y actúan de una manera más abierta, pero hay otros que no. Y que generan todas estas instancias que hacen que hoy en día esté trabado y no salga el Plan y que los problemas que teníamos y se siguen acrecentando”.* (Entrevista 5)

Ahora bien, cabe destacar que, si bien la vocal de la Agencia identifica las instancias participativas de elaboración del PPOT como un proceso virtuoso, no todos los actores sociales involucrados en la discusión del Plan las valoran del mismo modo. Numerosas

apreciaciones de distintos actores sociales involucrados en la discusión de la herramienta, llaman la atención sobre el hecho de que, en el proceso de planificación territorial, la elaboración del PPOT se ha estructurado sobre los pilares de la planificación estratégica sólo de manera discursiva. En tal sentido, el proceso de planificación actual es acusado de adolecer de deficiencias tanto de participación como de flexibilidad. En cuanto a la participación, si bien señalan que ha sido positiva a la hora de elaborar el diagnóstico, mediante el trabajo en talleres; critican que, a la hora de definir el modelo territorial realizable, el proceso participativo quedó trunco. Por su parte, la escasa flexibilidad a la que se refieren estos actores, deviene del hecho de no incorporar los aportes de los distintos sectores sociales involucrados, tratando de aprobar un plan estructurado de “arriba hacia abajo”.

Así las cosas, resulta ilustrativo que en la audiencia pública efectuada el 14 de abril de 2014 (establecida como una instancia obligatoria en la elaboración del Plan) de los casi 600 expositores la gran mayoría dio su aprobación al proyecto, aunque destacando el pedido de mayor participación ciudadana en los debates que se realizarían posteriormente en la Legislatura. Este hecho, a entender de los actores críticos del proceso participativo, constituye una clara manifestación de las deficiencias de participación.

Al respecto, Claudia Herrera, cacique de la Comunidad Huarpe Guaytamarí de la localidad Uspallata, representante de la Organización Territorial Martina Chapanay y de la Organización de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA) destacó que si bien su comunidad ha participado durante varios años, a través sus delegados, realizando aportes al Plan y a la Ley, han habido evidentes imperfecciones en el proceso participativo, que pueden verse en el hecho de que otras organizaciones se manifiestan excluidas del proceso (Representante de ONPIA, audiencia pública, 15 de abril de 2014).

La crítica es recurrente, y hace hincapié en que, si bien el proceso participativo en un primer momento supo incluir una variedad de voces, con el devenir del tiempo se fue deteriorando, coartando el acceso a la información y dejando de lado las apreciaciones de distintos grupos. Según la representante de AMPAP, una de las causas del problema ha sido el empecinamiento del Ejecutivo de lograr la aprobación del documento durante su mandato. En esa dirección, esta representante manifestó en la audiencia pública, a la vez que solicitaba la impugnación del documento:

*“...en esta última etapa del proceso se ha limitado la participación ciudadana en la definición del destino del territorio provincial para los próximos quince años, a través de una insuficiente campaña de información y de mecanismos que obstaculizan el*

*acceso de todos a la información y la participación, violando incluso leyes específicas al respecto”.* (Representante de AMPAP, audiencia pública, 15 de abril de 2014).

A fines de ilustrar estas posiciones, resulta productivo señalar también lo que otros de los entrevistados manifestaban al respecto de las instancias participativas y del proceso de elaboración del documento:

*“Como debilidad siento que no representa cabalmente la opinión y necesidades de los ciudadanos expresada por ellos mismos, sino que se trata de una interpretación del sector científico-académico, y con la impronta del sector político”* (Entrevista 9)

*“A mí me parece que, si bien no está impuesto desde arriba, porque no lo impuso un gobierno, sino que, si uno lo mira, surgió desde un sector de la sociedad: el de Ciencia y Técnica, la propuesta que hoy está aprobándose. Sí creo que todavía se mueve mucho en el término científico académico, y en algunas áreas de gobierno, la Agencia, la Secretaría de Ambiente, y siempre da vueltas entre los mismos actores, y siempre con el mismo tenor”.* (Entrevista 29)

Como se mencionó, la presentación de un documento paralelo por parte de la UNCuyo a la Legislatura, resultó en el estancamiento del tratamiento legislativo del Plan. Este *impase* que se extendió desde su presentación en mayo de 2014 hasta la presentación de una nueva versión en 2017. En ese ínterin, como señala en el próximo fragmento el Secretario de Gestión Hídrica del DGI, se cambió el enfoque del planteo original que el PPOT había establecido respecto de la gestión del recurso hídrico para ordenar el territorio.

*“Entonces yo cuando le dije esto a Humberto Mingorance, que es el actual secretario y a Sonia [Sonia Romero, Presidenta de la APOT hasta julio de 2016], les digo: Metamos transversalmente el agua, a ver si con eso descomprimos esto. Porque ahí se metían los arquitectos, los geólogos, los ingenieros, los geógrafos, todos al final... Cuando el Plan tiene que ser consensuado, y esto que yo había anticipado: no hagan un plan de ordenamiento territorial provincial y quieran bajárselos a los 18 municipios, o a los 205 distritos como decía el señor gobernador. Entonces le digo: porque no va a andar eso, vayan haciendo lo paralelo háganlo simultáneamente”.* (Entrevista 3)

Si bien la mayor parte de los consejeros no se opusieron a este nuevo enfoque, hubo otros que (como se verá en el siguiente capítulo, donde analizamos los distintos proyectos territoriales

en pugna) discutieron la nueva orientación por considerar que esta mantenía el “status quo” y el perfil productivo agrícola de la provincia.

*“Cuando vino la nueva gestión dicen: tenemos que sacar el Plan, porque el Plan es realmente necesario, es necesario tener una planificación. Eso está claro. Entonces, ¿quiénes eran los que de alguna manera se oponían a lo que había salido? Bueno, la Universidad. (...) Nosotros dijimos: el Consejo tiene que dar su opinión. Es decir, no se pueden manejar de esa manera, no es legítimo, porque ustedes tienen un Plan aprobado [por el CPOT] y después va a trabajar la Agencia [en la nueva versión del Plan] y el principal órgano consultor que es el Consejo, no va a tener una opinión. (...) Entendíamos que había diferencias sustanciales, y conceptuales importantes. (...) vos te vas a encontrar con que el Plan anterior establecía que las políticas públicas, y la planificación del territorio, asociado a esas políticas públicas, iban a tener que tener en cuenta el balance hídrico y el Plan de Aguas que tenía Irrigación. Pero una cosa es que vos en el Plan lo tengas en cuenta y otra cosa es lo que dice el “Plan con mejoras”. El “Plan con mejoras” dice que vos vas a planificar el territorio en función de balance hídrico. ¿Quién te define el balance hídrico? Irrigación. Irrigación, no nos engañemos, es un ente autárquico que es autónomo, no depende del aporte de la provincia, que tiene en materia de agua crea sus propias leyes, que las leyes esas son oponibles solamente ante la Suprema Corte. Es un órgano que hay una intervención de poder político porque define en una terna quién los gobierna, porque cuando vos te metés en la estructura, ¿quién decide esa estructura? Los regantes, no son los ciudadanos mendocinos, entonces el que te va a decir el destino a los 30 años de la provincia de Mendoza, si vos lo hacés por carácter transitivo vas a tener más peso el regante que el mendocino. (...) Vos estás poniendo una serie de pautas de planificación, donde antes vos decías que tenías en cuenta el balance hídrico, ahora la redacción se ha cambiado y te dice que el Plan, el provincial y los municipales, tienen que adaptarse al balance hídrico. O sea que te planifica el balance hídrico, no el Plan”. (Entrevista 25)*

En el fragmento precedente, el actor social entrevistado –un representante del Colegio de Agrimensores en el CPOT- consideraba que el nuevo rol otorgado al balance hídrico en el PPOT, constituía un mecanismo por medio del cual el DGI institucionaliza relaciones diferenciales de poder en favor de los regantes. De acuerdo con este planteo, el ordenamiento del territorio quedaba supeditado al balance hídrico, otorgando a los regantes -mediante su

representación por el DGI- la facultad de definir institucionalmente los usos territoriales, y de ese modo el perfil económico de la Provincia.

Ahora bien, la resolución de la controversia se dio junto con la aprobación del PPOT hacia fines de 2017. En esa dirección, en el documento final del Plan, la política de ordenamiento territorial quedó sujeta al balance hídrico del DGI.

### **Controversias en relación a las clasificaciones territoriales, las zonificaciones y los instrumentos que el Plan establece al respecto**

Aquí tratamos aspectos controvertidos en relación a las clasificaciones territoriales, las zonificaciones y los instrumentos que el PPOT establece al respecto. Resumiendo, los puntos controvertidos que hacen foco en distintos aspectos que confluyen en torno a esta cuestión son los siguientes: los criterios de clasificación y zonificación territorial; aspectos relativos a contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios; definiciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”; la delimitación de áreas protegidas; la gestión del Área Metropolitana de la provincia; el instrumento denominado “Unidad económica mínima sustentable”; la incorporación en el PPOT de un criterio de emplazamiento urbano; la adecuación del PPOT al instrumento balance hídrico elaborado por el DGI.

#### ***Criterios de clasificación territorial***

Desde 2013 la definición de criterios de clasificación territorial se había constituido en uno de los instrumentos centrales de la planificación territorial entonces incipiente. En las sesiones ordinarias N° XV (26 de agosto de 2015) y N° XVI (4 de diciembre de 2015) la Presidenta de la APOT y el Secretario de Gestión Hídrica de la Provincia de Mendoza presentaron un conjunto de criterios de clasificación territorial elaborados en conjunto por la Agencia, el DGI, el IDR, el INTA y representantes del Municipio de Tunuyán.

Estos criterios de clasificación territorial propuestos apuntan a dar respuesta a una problematización -detallada en el primer apartado del presente capítulo- inscripta en la narrativa, de carácter hegemónico, denominada “Avance urbano sobre las zonas productivas”, la cual señala como problemático el cambio de usos de suelo de zonas que habían estado destinadas a la producción agrícola. La hegemonía de la narrativa puede apreciarse en el hecho de que los criterios de clasificación presentados, si bien fueron discutidos por actores sociales

pertenecientes a organizaciones representativas del sector inmobiliario, resultaron bienvenidos por una amplia mayoría de los miembros del CPOT.

Como mencionamos, con el objetivo de justificar la necesidad de resolver la problematización de la urbanización de zonas antes agrícolas, en los argumentos desplegados por quienes propusieron los criterios clasificadores, se movilizaron fundamentalmente observaciones y presuposiciones inscriptas en el repertorio “retroceso de las zonas agroproductivas”.

*“Debemos ser custodios de este modelo, del principio de inherencia. El DGI advierte que estamos en un cambio del uso de la tierra, sin tener en cuenta el principio de inherencia reconocido en la Constitución, inicialmente dado para el uso agrícola. En el año 2000 se había establecido la delimitación de las zonas con condiciones agroecológicas; sin embargo, desde ese año se han perdido unas 20.000 has aproximadamente para uso agrícola”.* (Secretario de Gestión Hídrica del DGI, CPOT, Acta N° XV, 26/8/2015)

En la misma dirección, se desplegaron recursos valorativos del repertorio mencionado. Al respecto, resultan ejemplificadoras las palabras del Secretario de Gestión Hídrica, en el marco de la presentación de los criterios:

*“La propuesta tiene que ver con acordar junto con la APOT criterios que sirvan para el Ordenamiento Territorial. Es un producto perfectible que busca preservar las tierras con derechos de agua y promocionar al pequeño y mediano productor. La idea es que no se siga fraccionando las tierras rurales y perdiendo estas tierras. El factor fundamental es el agua y las condiciones agroecológicas. La propuesta también pretende respetar las autonomías municipales, acordar zonas que preserven su vocación rural y agrícola, que se preserve la infraestructura hídrica ya realizada y promocióne a los pequeños productores”.* (Secretario de Gestión Hídrica del DGI, CPOT, Acta N° XV, 26/8/2015)

Asimismo, respecto del último fragmento citado, es necesario destacar la aclaración final que realiza el Secretario sobre el respeto a las autonomías municipales, ya que como veremos a continuación, la hegemonía que ostenta la narrativa no es absoluta, sino que es discutida por algunos actores sociales que no pertenecen a sectores de la agricultura. En esa dirección, la autonomía de los municipios ha constituido un punto controvertido, en rededor del cual se han manifestado diferentes posiciones que, como se desarrollará en el siguiente capítulo, disputan el modelo productivo centrado en la actividad agrícola.

Ahora bien, la hegemonía que mantiene la narrativa mencionada se evidencia en el hecho de que el modelo económico productivo agrícola que subyace a los aspectos valorativos desplegados, no es impugnado abiertamente. Por el contrario, quienes lo disputan, realizan un rodeo, discutiendo cuestiones técnicas e instrumentos que, en última instancia, apuntan a consolidar institucionalmente territorializaciones con las que estos pugnan.

La clasificación del territorio propuesta establece tres categorías: “zonas urbanas”, “zonas de interface”, “zonas rurales irrigadas” y “zonas rurales no irrigadas”. Las variables definidas para determinar la clasificación del territorio comprendieron: la densidad poblacional, densidad edilicia, tamaño de parcelas, áreas servidas de infraestructura, uso de suelo y actividades económicas actuales, aptitud del suelo y derechos de agua.

Respecto del tamaño de las parcelas se distinguieron como “parcelas urbanas” las que comprendían una superficie de hasta 1.000m<sup>2</sup>. Las “zonas de interface” estarían localizadas entre las parcelas de entre 1.000m<sup>2</sup> y 30.000 m<sup>2</sup>. Por su parte, las “zonas rurales” se emplazarían en parcelas de superficies mayores a 30.000 m<sup>2</sup>. Asimismo, la clasificación también consideraba el tipo de derecho de las parcelas, diferenciando áreas con derechos de agua superficial, con permisos de extracción de aguas subterráneas, y con derechos mixtos. En función de determinar la aptitud el suelo se tomó como base un trabajo realizado por la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo y el INTA, que identifica siete áreas, aunque para la clasificación propuesta sólo se distinguieron tres tipos. Por último, para la variable de densidad poblacional se tomó como fuente la información del Censo 2010, y se propuso asumir criterios diferenciales de acuerdo al departamento de la provincia al que se aplicare la herramienta de clasificación. Para el caso de Tunuyán -departamento que constituyó el área de estudio sobre la que se evaluaron inicialmente los criterios clasificatorios en cuestión-, el área urbana se conformó con sectores con más de 30 habitantes por has; el área de interface con sectores donde habitan entre 10 y 30 habitantes por has; y el área rural con sectores que contaban con menos de 10 habitantes por has.

Estos criterios de clasificación territorial encontraron consenso entre la gran mayoría de los miembros del Consejo, quienes aportaron datos y consideraciones que reforzaban la necesidad de aplicar con premura la clasificación con el objetivo de detener el avance de las construcciones habitacionales en las zonas agrícolas. En esa dirección, resulta ilustrativo el aporte de una de las consejeras encargadas de representar a la UNCuyo:

*“Siempre hablamos del IPV para referirnos a los barrios que han hecho, pero también hay otra realidad: el PROCREAR. Hay muchos jóvenes que salen a buscar terrenos*

*para construir, la mayoría quiere vivir en Maipú, hay hasta un grupo que buscaba terrenos, y cuando salieron a buscar se encontraron que la mayoría de lotes en esta zona [zona de interface], no ha definido su uso. También hay mucha demanda en Guaymallén. ¿Por qué no se busca en las zonas urbanas vacías, así no trasladamos costos? Es grave porque sacrificamos la zona rural y luego debemos pagar los servicios”. (Consejera Suplente de la UNCuyo, CPOT, Acta N° XV, 26/8/2015)*

Ahora bien, aunque el CPOT logró el consenso necesario para aprobar el criterio clasificatorio, no todas las posiciones estuvieron alineadas al justipreciar el instrumento. Estos criterios fueron impugnados por parte de los participantes del órgano consultivo que representaban a organizaciones relacionadas con el sector inmobiliario. Al respecto cabe destacar la intervención del representante del Colegio de Corredores Inmobiliarios. Este consejero, como puede verse en el siguiente fragmento, apela también a los recursos valorativos del repertorio denominado “retroceso de las zonas productivas” –los cuales se habían mostrado como parte fundamental de la narrativa hegemónica que hemos venido mencionando-, aunque moviliza también otro recurso de carácter observacional que hemos inscripto en el mismo repertorio (“éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos”) para desplegar una posición diferente en el marco de la narrativa “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”.

*“Tengo una visión muy distinta. La realidad no es la que escucho acá. Los planes PROCREAR existen por la carencia de vivienda que hay, los números no permiten absorber los costos, la gente compra donde puede. La gente del agro vende porque no puede vivir de su producción y porque no tiene un ómnibus para ir al trabajo. Hay lugares del mundo que no se ven. Las ciudades crecen, si en Mendoza se ha pensado crecer hacia el piedemonte hay que generar servicios ahí y así no avanzar en las zonas productivas. La gente de los Huarpes<sup>54</sup> reclama cosas básicas. Hay que dar elementos para que la gente no se desarraigue, el IPV toma barrios que no se si son los más aptos pero si son los que tienen menos costos de servicios e infraestructura. En algún lugar debemos ubicar la gente para vivir. Nos estamos encerrando y no dando soluciones”. (Representante del Colegio de Corredores Inmobiliarios, CPOT, Acta N° XV, 26/8/2015)*

---

<sup>54</sup> Una serie de tres barrios del área Metropolitana de la provincia, ubicados en el departamento Godoy Cruz, habitados mayoritariamente por personas de bajos ingresos.

Por su parte, el representante del Colegio de Agrimensores también intercedió para discutir el criterio de clasificación. Aunque bien, como puede apreciarse en el fragmento citado a continuación, la intención de este representante no fue la de impugnar el criterio directamente, sino que apuntó a señalar que la restricción de edificación habitacional del criterio debía ser acompañada por otras herramientas que garantizaran, por ejemplo, la puesta al servicio de la producción agrícola de las parcelas constreñidas para la edificación. A este llamado de atención subyace el recurso del Repertorio N° 8 que postula la existencia de numerosas parcelas improductivas con derecho de riego en las zonas agrícolas. Por ello, en su intervención se refiere a instrumentos técnicos que apuntan a restringir la segmentación de las parcelas de las zonas agrícolas (unidad económica mínima sustentable<sup>55</sup>), destacando que debe incluirse como variable en la definición de la clasificación.

*“Las referencias de estos criterios es un tema de discusión. Por ejemplo, con qué criterios voy a establecer desde lo rural unidades mínimas productivas, ¿vamos a preservar tierras rurales?, ¿hay instrumentos para garantizar que sean productivas? o no van a producir nada. Esto se planteó, hay que proponer instrumentos desde el Estado para que no se pierda la producción, creo que hay que discutir esos parámetros. Y otra cosa es que se han generalizado algunos criterios y hay que conocer bajo qué criterios se han hecho (...) Por ejemplo, no podemos comparar la zona urbana del Área Metropolitana de Mendoza y La Paz, hay que ver que sean acorde a los Municipios que se aplique, ejemplo si tienen la misma unidad mínima económica”.* (Representante del Colegio de Agrimensores, CPOT, Acta N° XV, 26/8/2015)

A pesar de estas últimas impugnaciones realizadas por los actores afines al sector inmobiliario, la propuesta de clasificación territorial acabó aprobándose, y constituye uno de los elementos centrales del PPOT. En esa definición resultó determinante la hegemonía de la narrativa de “Avance urbano sobre las zonas productivas”. De este modo, lo sostenido por los expertos (principalmente por los expertos pertenecientes a la FCA-UNCuyo, al INTA y al DGI), en cuanto a la clasificación del territorio y el objetivo de la misma, primó sobre las posturas del sector inmobiliario.

---

<sup>55</sup> Si bien, en su intervención lo denomina de otra manera (“unidad mínima productiva”) está haciendo referencia a este instrumento.

### ***Controversias en rededor del instrumento “Unidad económica mínima sustentable”***

Como veremos a continuación, el instrumento denominado “unidad económica mínima sustentable” ha constituido uno de los puntos controvertidos relacionados con la clasificación territorial. Como se mencionó, el instrumento apunta a restringir la segmentación y los parcelamientos de tierras destinadas a la producción agrícola. Este consiste en un criterio para establecer las superficies mínimas que puede tener una parcela ubicada en las denominadas zonas rurales. Ahora bien, la definición del instrumento, ha supuesto discrepancias y cuestionamientos respecto de las variables a tener en cuenta, desde el inicio del proceso de elaboración del PPOT. Por ello, en la primera versión del PPOT elevada por el ejecutivo provincial a la Legislatura en 2014, el instrumento era definido del siguiente modo:

*“Es una medida de superficie mínima de la parcela que fomenta la sustentabilidad de la actividad económica y garantiza la calidad de vida; o como ‘la extensión de tierra necesaria para permitir la vida decorosa de una familia y asegurar el desenvolvimiento de la empresa, admitiendo la intervención de mano de obra extra familiar en una proporción prudente’ (Cátedra de Economía Agraria, UNCuyo, 2010)”.* (PPOT, versión 2014)

Según establecía la planificación propuesta, el objetivo del instrumento apuntaba a reglamentar y elaborar las normas referidas a la implementación de la unidad económica de acuerdo a las previsiones de los Art. 2.326 y 3.475 del Código Civil. Ahora bien, en el mismo documento se señalaba que la estimación del instrumento resultaba compleja debido a: las condiciones de fragilidad ambiental que caracterizan el territorio provincial; la diversidad de actividades productivas; la concentración de actividades productivas y económicas en los oasis; la existencia de explotaciones agrarias trabajadas en forma mixta; y los precios de la producción que varían notablemente en tiempo y espacio. En este sentido, reconociendo las dificultades mencionadas para definir el instrumento, el documento planteaba establecer una “norma transitoria”:

*“debido a la necesidad de consensos técnicos-políticos en toda la Provincia para establecer los parámetros que regirán la implementación de la unidad económica mínima sustentable, se mantiene en vigencia la legislación actual hasta su determinación por los organismos competentes en la materia”.* (PPOT, versión 2014)

Esta falta de definición respondía a la controversia que había suscitado el instrumento en su tratamiento, en el marco del CPOT. A continuación, pasamos revista a distintas posturas encontradas al respecto.

El representante del Colegio de Corredores Inmobiliarios señalaba en una sesión del Consejo que, a su entender, la unidad económica para actividades agrícolas era superior a 50 has, y que las parcelas menores a esa superficie *“no son atractivas para inversiones agrícolas por realidades de mercado. También nos estamos olvidando de la parte urbana. Donde quiere vivir la gente, la gente pide vivir en el piedemonte, en Perdriel, o en las zonas rurales cercanas”*. (Representante del Colegio de Corredores Inmobiliarios, CPOT, sesión plenaria N° XII, 5 de febrero de 2014). Claramente, este representante se está refiriendo a las inversiones extranjeras del sector agrícola, que buscan grandes propiedades, dejando fuera de su consideración a las pequeñas y medianas explotaciones.

Por su parte, el representante de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín, se mostró en desacuerdo con lo dicho sobre la unidad económica mínima sustentable: *“Según el tipo de producción pueden ser de 2 has o menores”* (Representante de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín, CPOT, sesión plenaria N° XII, 5 de febrero de 2014).

En la sesión extraordinaria del CPOT N° IV, del 24 de abril de 2014 -convocada luego de la audiencia pública y una semana antes de elevar el documento para su tratamiento legislativo- se suscitó otra discusión sobre el instrumento. Esta discurrió acerca de su indeterminación y el establecimiento de la *“normativa provisoria”* que ocuparía su función hasta su definición.

En relación a la unidad económica mínima sustentable, la Presidenta de la APOT mencionaba que: *“dada la complejidad del tema se tomarán 12 meses para su definición. En el cual deberán trabajar los especialistas. Está contemplado hacerlo, con esta salvedad”*. (Presidenta de la APOT, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

Varios consejeros se mostraron en desacuerdo con el accionar propuesto, señalando que en ese periodo de 12 meses continuaría profundizándose la problemática de fraccionamiento de unidades productivas:

*“Si bien es complicado definir un parcelamiento mínimo es urgente en las zonas urbanizadas establecer una parcela mínima, porque se generan división de*

*propiedades que luego pedirán excepciones de FOT<sup>56</sup>, FOS<sup>57</sup>. Es una realidad que se vive diariamente en los municipios”.* (Representante del Municipio de Capital, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

*“El tema central es que una vez aprobado este plan va a quedar un vacío al no definir la unidad mínima económica, que podrá ser aprovechado por sectores especulativos”.* (Representante del INA, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

*“Si se deja este vacío sería un despropósito para la urbanización, mañana se producirán hacinamientos habitacionales y otros problemas territoriales”.* (Representante del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

Ahora bien, las dificultades y desacuerdos en cuanto a la definición territorial, sumados a la premura respecto de la presentación del Plan, prevalecieron dejando indeterminado el instrumento. Como mencionaba uno de los vocales de la APOT: *“Este tema ha sido tratado con varias instituciones, entre ellas INTA e IDR. Es muy difícil establecer una unidad mínima económica sustentable por la rentabilidad de cada actividad económica”* (Vocal de la APOT, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

Cabe destacar que las variables a tener en cuenta, tales como la rentabilidad de las actividades económicas mencionadas por el vocal de la Agencia, constituían los principales núcleos controversiales ante la definición del instrumento. Los siguientes fragmentos evidencian dichos desacuerdos:

*“Hay dificultades técnicas para definir esta unidad mínima, pero hay que resolver y aproximarse a términos para su definición, pero no se debe atar a la rentabilidad económica nada más. Hay que seguir este debate y sumar otros criterios y características técnicas y regionales”.* (Representante del INTA, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

---

<sup>56</sup> FOS significa Factor de Ocupación del Suelo. Este coeficiente que varía entre 0 y 1 es el porcentaje de ocupación que podemos tomar del terreno es decir 1 es que podemos usar el 100%, si el FOS es de 0.5 significa que podemos ocupar el 50%.

<sup>57</sup> FOT es el Factor de Ocupación Total. Es el coeficiente que determina los máximos m<sup>2</sup> que podemos construir, el parámetro se toma como referencia de los m<sup>2</sup> del terreno. Por ejemplo, si tenemos un FOT de 5, significa que podemos construir 5 veces la superficie total del terreno, como en el ejemplo tenemos un terreno de 100 m<sup>2</sup> significa que podemos construir hasta 500 m<sup>2</sup> cubiertos en N° cantidad de plantas.

*“Este punto tiene una mirada muy rural y se mezcla con una realidad urbana. Si bien es necesario definir las unidades mínimas hay que darle tiempo a los técnicos para que formulen una propuesta de definición”.* (Representante de la UNCuyo, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

*“Cuando se habla de la unidad económica como instrumento económico, se hace referencia meramente a lo productivo y rural y no a lo habitacional. Debería hacerse esta salvedad en el tratamiento de este tema. (...) debería ponerse unidad de uso agropecuario y rural en vez de unidad mínima económica”.* (Representante del Municipio de San Martín, CPOT, sesión plenaria extraordinaria N° IV, 24 de abril de 2014).

En la misma dirección, el Representante del Colegio de Agrimensores, señalaba en una de las entrevistas:

*“(...) esa unidad mínima económica es todo un problema. Así lo planteamos en el Plan anterior, y dijimos que, en realidad, habría que trabajar y conocer un montón de variables que no teníamos y necesitábamos que trabajara el INTA, que era uno de los que más información tenía en cuanto a la producción agrícola. Porque gran parte de lo que tenías en el territorio lo tenías que clasificar en función de la producción agrícola. Entonces tenías que pensar en una unidad mínima que fuera sustentable. Una unidad mínima que fuera sustentable significaba, incluso lo definimos, que hubiera una familia tipo, qué superficie necesitaba en producción para poder sostenerse. (...) había un montón de factores que no eran conocidos (...) hoy día no tenés la aptitud del suelo que está fuera del oasis (...) tenés la aptitud del suelo, en el mejor de los casos, de la zona irrigada, pero de la otra no la tenés. (...) También se planteó que no era lo mismo la producción que ibas a sacar a la misma superficie en La Paz<sup>58</sup> que la que sacabas en Agrelo<sup>59</sup>”.* (Entrevista 25).

Asimismo, el Secretario de Gestión Hídrica del DGI puntualizaba en una de las entrevistas:

*“Yo tuve una discusión muy interesante con la gente del INTA. Yo le decía: Mirá... antes 1 has de tomate eran 30,000 kilos, y hoy en día podés hacer 100,000 Kg. Entonces, con el tema tecnológico por ahí en las unidades económicas, hay que ver como lo podemos llegar a cambiar. Entonces me parece un factor crítico ver el tema*

---

<sup>58</sup> Departamento ubicado al final de la cuenca del Río Mendoza.

<sup>59</sup> Localidad del Departamento Lujan de Cuyo, con excelentes condiciones agroproductivas.

*este, el tema de justamente de desarrollo de la innovación tecnológica. Y decir: Esta zona que está para uso agrícola no la pueden modificar. Otra de las cuestiones es la ley de mayorazgo que queríamos nosotros: que el hijo cuando hay una sucesión no pueda dividir la propiedad, que le quede al mayor nada más”. (Entrevista 3).*

Estos aspectos técnicos discordante mencionados, devinieron en una falta de consenso para definir el instrumento. Así las cosas, cuando en 2017 se presentó la nueva versión del PPOT para su tratamiento legislativo, el documento reemplazó el instrumento por otro: “Unidad territorial mínima”. Este último, como veremos, tampoco consiguió un consenso absoluto entre los participantes de la elaboración del Plan, aunque consiguió ser inscripto en la Planificación, que la Legislatura acabó promulgando con carácter de Ley.

Según se plantea en el PPOT los objetivos fundamentales de este instrumento alternativo apuntan, por un lado, a regular la subdivisión de la tierra y su concentración, para lograr un aprovechamiento más eficiente en función de sus características óptimas de uso y del tipo de actividades humanas a desarrollar. Por otro lado, también se pretende potenciar la protección de los recursos naturales existentes, desplegando “criterios de ocupación del territorio y usos del suelo que tengan en cuenta su planificación en función del interés colectivo por sobre el interés individual”. Para ello, se propone el establecer superficies mínimas y máximas para cada actividad y zona, para evitar, por un lado, la monopolización en la tenencia de la tierra y sus consecuencias negativas. Así como también la subutilización que se genera cuando el tamaño de los predios excede ampliamente el nivel de sustentabilidad de una explotación agropecuaria. Así las cosas, la nueva versión del PPOT define el instrumento como:

*“...un instrumento mediante el cual se intenta regular la división de la tierra y garantizar la sustentabilidad del uso del suelo a través de superficies de manejo adecuado para que no se tornen improductivas, independientemente de la rentabilidad que puedan ofrecer a su titular.*

*Se adoptarán, dentro de las múltiples variantes del concepto en la normativa comparada, aquellos aspectos que influyen en el Ordenamiento Territorial, por sobre aquellos específicos que desarrollan más los criterios puramente económicos. Es en tal sentido que se denomina a los fines del presente Plan, en vez de unidad económica mínima, unidad territorial mínima (UTM).*

*A través de la UTM, se establecen con fuerza normativa las superficies mínimas a las que deberán ajustarse las subdivisiones, desmembramientos y fraccionamientos de*

*inmuebles rurales, de conformidad a una zonificación que considerará sus características ecológicas, edáficas, climatológicas y de disponibilidad de servicios, así como su uso actual y futuro más eficiente dentro de sus características.*

*Para el establecimiento de la UTM en áreas rurales, la misma se definirá en categorías conforme al uso y/o actividad agropecuaria que desarrolla”. (PPOT, 2017)*

A pesar de las modificaciones introducidas respecto del instrumento contenido en la versión anterior del PPOT, hubo actores sociales que se mostraron en desacuerdo con la decisión. En esa dirección, cabe destacar lo señalado por el Colegio de Agrimensores, en una versión comentada de la última adaptación del Plan que elevaron para la consideración del CPOT. Dicha organización de profesionales llamó la atención sobre el hecho de que el nuevo instrumento modificaba el carácter estrictamente económico del instrumento “unidad económica mínima sustentable” establecido en el artículo N° 21 de la Ley Provincial N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, en consonancia con los Artículos N° 2.326 y N° 3.475 del Código Civil de Vélez Sarsfield (hoy Artículo 228 del Nuevo Código Civil y Comercial). Apuntan que, a pesar de las distorsiones no planificadas que muestra el diagnóstico del PPOT, la nueva versión del Plan consagra como metodología para definir este instrumento en áreas rurales, la estimación estadística modal por actividad agropecuaria de acuerdo al sistema de producción y las características de los predios productivos existentes. Resultando esto distinto a lo establecido en la versión anterior del Plan aprobada por el CPOT, donde la unidad económica mínima sustentable era concebida en pos de fomentar la sustentabilidad económica y de garantizar la calidad de vida de un pequeño productor familiar. En esa misma dirección, se cuestionó el hecho de que la nueva metodología adoptaba los criterios de clasificación territorial propuesta por la APOT, el DGI y el INTA, la cual, a entender del representante del Colegio de Agrimensores, estaba orientada a proteger los suelos cultivados del Valle de Uco. Ahora bien, más allá de mencionar esta cuestión referida a la orientación productiva provincial, la crítica principal apuntaba este aspecto técnico, cuestionando que asumiese un criterio estadístico de superficie modal como forma de regular la subdivisión. Manifestaba que: *“no queda claro si impone el valor o como decía el plan aprobado como metodología para determinar en cada región, departamento, municipio”*. (Comentarios a la versión definitiva del PPOT realizados por el Colegio de Agrimensores).

Además, sobre este punto, cuestionaban la narrativa que problematiza el avance de las construcciones inmobiliarias sobre las zonas agrícolas, proponiendo que dicho cambios de uso del suelo, en lugar de ser un producto del avance del mercado inmobiliario sobre las áreas

irrigadas, devienen del hecho de que porque económicamente los pequeños productores no son sustentables con las superficies que detentan. Como puede observarse en las distintas citas precedentes que corresponden a representantes de organizaciones pertenecientes al sector inmobiliario, es frecuente el señalamiento de que el retroceso de las pequeñas producciones agrícolas estaría ocasionado por la falta de rentabilidad de las explotaciones. En ese sentido, se cuestiona implícitamente el criterio de unidad territorial mínima, señalando que, a pesar de asumir una política restrictiva para el fraccionamiento de las pequeñas propiedades agrícolas con la finalidad de que no cambien su uso, no se conseguirían los efectos buscados. Con esto se apunta a que la política planteada restringiría el cambio de uso del suelo hacia actividades no agrícolas, pero no impediría el abandono de las producciones por falta de rentabilidad.

Paralelamente, mientras estos actores sociales critican el carácter prohibitivo de la política mencionada, señalan que no se proponen políticas alternativas para el sector inmobiliario:

*“En esa temática está también el tema del hábitat, es decir, no hay en ninguna parte del Plan un razonamiento que diga cuáles son las soluciones que me va a dar, este, de hábitat con el Plan. O sea, me limita, me dice algo que también es totalmente discutible. Qué me dice: que lo rural es un tema provincial, no un tema municipal, una aberración. Sobre esa base se pone a zonificar, es decir, a la competencia que es del municipio le dice mirá, en lo rural no podés hacer ningún tipo de desarrollo inmobiliario, la única forma de hacerlo es que yo te de un dictamen vinculante como Agencia. (...) Lo que vos tenés que regular, por ejemplo, desde la provincia, es que el tamaño de los loteos cerrados sea determinado. Vos no podés crear una zona de exclusión, este, inmensa... que haya un loteo privado cercano de otro... y limitar, cuán cercano puede estar. Esas son las cosas que tienen que hacer desde la provincia. Contrario a eso, nos han metido que no se pueden hacer loteos en la zona rural, solamente se pueden hacer en la zona suburbana y urbana. (...) En la zona suburbana se han metido una clasificación del territorio donde se meten en la autonomía del municipio y después te crean una serie de comisiones como esta que estamos planteando, donde los órganos van a entorpecerte o evitarte que vos puedas hacerlo, porque la política es que no haya [loteos]. Y la política de que no haya va a terminar que exista en forma corrupta ¿me entendés? En cambio de planificar dónde se puede y de qué manera, están en la prohibición... una serie de prohibiciones. En un marco de restricción del dominio que es discutible, para la Provincia, digamos es discutible ¿no? ¿Por qué? Porque no es competencia de ellos, es competencia municipal”.*

(Entrevista 25)

En la cita precedente, al referir a la competencia municipal se está haciendo referencia a la controversia planteada por el PPOT sobre las posibles contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios. Esta controversia también será analizada más adelante en este capítulo.

Resumiendo, esta controversia también enfrentó, como veremos en detalle en el Capítulo 4, territorialidades de la actividad inmobiliaria con territorialidades de la actividad agrícola. Esta pugna entre las territorialidades mencionadas impregnó la discusión de los instrumentos incluidos en el Plan a fines de frenar el proceso de parcelamiento de las tierras productivas. En la resolución de esta controversia también resultó determinante la hegemonía de la narrativa de “Avance urbano sobre las zonas productivas”. Así las cosas, a pesar de la transformación del instrumento técnico en cuestión al comienzo de la controversia (“Unidad Económica Mínima Sustentable”), en la versión definitiva del PPOT se acabó incorporando el instrumento “Unidad Territorial Mínima”, dirigido a detener los loteos y emprendimientos inmobiliarios que avanzan sobre las zonas rurales y de interface.

### ***Definiciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”***

Otro punto controvertido en el debate por la elaboración del PPOT discurrió en torno a las unidades llamadas “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”. La promoción de la integración territorial potenciando nodos estructurantes y alentando nuevos polos de desarrollo constituye uno de los objetivos del PPOT (Objetivo N° 2). Este objetivo que apunta a dar respuesta a la problemática identificada en el diagnóstico del Plan como: *“Concentración de población, actividades y recursos en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrarse, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales”* (PPOT, 2017). En este sentido, en el documento se explicita que las distintas acciones propuestas para alcanzar el objetivo mencionado apuntan a disminuir en el largo plazo los desequilibrios y las inequidades territoriales, especialmente los generados por los problemas de concentración poblacional y la expansión urbana descontrolada en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) y en las ciudades intermedias de la provincia.

Los llamados “nodos” refieren a todos los núcleos poblacionales existentes. La denominación “nodos estructurantes” corresponde a los núcleos de población ya existentes que, por su importancia relativa en cuanto a sus localizaciones estratégicas y a la función como

prestadores de bienes y servicios a su área de influencia, articulan las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a nivel departamental. La identificación de los nodos estructurantes se define a partir de su función dentro de la red de núcleos poblacionales de la provincia. Por su parte, los “polos” constituyen áreas a desarrollar a partir de la inducción de una actividad económica estratégica a los fines de integrar al territorio provincial áreas que se encuentran relegadas e incidir en la economía local y regional.

En esa línea, el PPOOT señala que las principales estrategias territoriales para consolidar la integración de los nodos estructurantes y los polos de desarrollo, se realizarán a través de políticas económicas. Específicamente, con promoción de inversiones productivas y obras públicas en infraestructuras que desalienten la concentración poblacional y potencien las actividades productivas hacia otros asentamientos humanos que no sean el AMM, especialmente en aquellos lugares considerados como estratégicos.

Ahora bien, cabe destacar que tanto el diagnóstico de la problemática mencionada, el objetivo que apunta a su solución y los lineamientos que este establece, fueron instaurados desde el principio de la elaboración del Plan, y su letra quedó inscripta desde que se formuló la primera versión de dicho documento. Sin embargo, a pesar de haberse mantenido en la versión definitiva, la orientación de los lineamientos políticos constituidos al respecto –así como la orientación política de la gestión propuesta para el AMM- cambiaron su impronta, cuestión que motivó cuestionamientos por parte de algunos de los actores sociales involucrados en la elaboración y discusión del Plan.

Estas unidades territoriales, que llamado nodos estructurantes y polos de desarrollo habían sido cuestionadas por algunos actores sociales, en cuanto a falta de rigurosidad en las fuentes utilizadas para establecerlos. Al respecto, cabe citar lo señalado por la representante en el CPOT del IDR:

*“...para promocionar o fortalecer nodos (...) para densificar algunas localidades, densificar centros secundarios rurales y (...) para orientar infraestructura de servicios: caminos, redes hídricas, eléctricas, etc. No digo que el estudio estuvo mal, uno básico que se hizo con el ingeniero Alberto Martín, lo había propuesto, lo había elevado, no sé si en el año 2000, no me acuerdo, realmente no me acuerdo. Pero ese trabajo, ellos no lo chequearon ¿Si?, el equipo técnico de la Agencia no lo chequeó y había muchísimos errores, sobre todo en la parte rural. Digamos en localidades, por ejemplo Tupungato, no sé si Tunuyán, tenían problemas. San Carlos tenía muchísimos errores, que decían por ejemplo: potenciar, por ejemplo la localidad o la*

*infraestructura de servicios eléctricos y no había ningún paraje en ese lugar, no había población ¿Si? Ósea, cosas que uno decía: ¿Cómo? Ni siquiera lo habían chequeado con el municipio, que tiene digamos la información”. (Entrevista 13)*

Ahora bien, el enfoque había sido bien recibido (como puede apreciarse en el fragmento anterior) más allá de las críticas esgrimidas a las fuentes de información utilizadas. En ese sentido avanza uno de los representantes de una organización de la sociedad civil que aborda cuestiones de agricultura familiar, destacando la potencialidad del enfoque para fortalecer sus actividades:

*“...se podría decir que la parte ésta de los nodos que se habla, nosotros no utilizamos ese término, ese término es como más o académico o de la ciudad, pero esto de reactivar esos nodos tendría que ver un poco con de la línea que nosotros trabajamos, que es el arraigo local, desde una producción local, y venta en lo local, y para reactivar el campo desde esa perspectiva”. (Entrevista 27)*

Así las cosas, el cambio en el enfoque que se operó en la versión final del Plan, generó desacuerdos respecto de la pertinencia de la nueva política para atacar el problema al cual debía responder. Por el contrario, varios actores sociales consultados señalan que la nueva política no sólo no soluciona el problema identificado en el diagnóstico del PPOT sino que lo profundiza.

*“...uno de los ejes de diagnóstico que teníamos especialmente de Mendoza y Gran Mendoza, eran la concentración de gente y la concentración de actividades. Entonces lo que se pretendía es justamente que no hubiera concentración de gente, ni que hubiera concentración de actividades. Entonces, planificar el territorio de tal manera que vos pudieras hacer autosuficientes a determinados polos que permitieran que el desarrollo urbano se centralizara alrededor de esos polos, y no todo metido alrededor y creciendo alrededor de lo que era antes. Bueno, Irrigación no compartía eso, porque eso significaba vos para hacer polos de desarrollo tenías que tener agua, por ejemplo, y las zonas con agua, las zonas irrigadas, es una zona que Irrigación pretende reservar para el tema agrario. Entonces, sobre esa base tenían toda una filosofía y una cultura orientada en otra dirección”. (Entrevista 25).*

Estos cambios en las políticas de zonificación incorporados a la nueva versión del Plan avanzaron también sobre otras cuestiones conceptuales relativas a el establecimiento de criterios a ser tenidos en cuenta por las políticas de hábitat. Esto también fue criticado por

diversos actores sociales, y con especial virulencia por los que participaban en representación del sector inmobiliario.

*“...habían temas que era sustanciales. Uno de los temas: por ejemplo, se había aceptado en el Plan aprobado [aprobado por el CPOT], en el 2014, que las áreas que tenían ya infraestructura instalada, los claros que le llaman, de las zonas urbanas, fueran cubiertos. Este... así salía: cubrir los claros con instalaciones, infraestructuras... En el nuevo Plan ponen 'densificación'. Densificación significa algo que lo habíamos tratado. Nosotros decíamos el tema de irse para arriba no da solución, y la infraestructura que vos tenés la tenés colapsada, saturada. No es solución ponerle más. Si le vas a poner más y lo vas a concentrar, tenés que primero resolver lo otro. Este, eso no era lo que estaba en el Plan anterior. O sea, vos aprobaste un Plan, y en el nuevo Plan esto te lo cambian (...) no cumple el [objetivo que busca dar solución al] diagnóstico, 'no concentrar'. Entonces ¿para qué hacemos un Plan si no le vamos a dar ni 5 de bolilla”.* (Entrevista 25)

En la misma dirección, se cambió la política que apuntaba a desconcentrar las actividades y la producción del AMM. El enfoque de polos de desarrollo, justamente, constituía un aspecto de esa política. Una de las instituciones que participan del CPOT destacaba en la ronda de comentarios a la versión final del Plan:

*“En la descripción del Modelo Actual del Territorio el PPOT destaca que: ‘A más de un siglo de su existencia, el modelo no logra integrar las tierras no irrigadas y los procesos de concentración acentúan los desequilibrios territoriales, las iniquidades y el deterioro ambiental’ (p.20). No obstante, el Plan relega el ordenamiento de las áreas rurales a un segundo lugar. Y dentro de ellas, mucho menos lugar tienen las zonas no irrigadas. Se advierte así un marcado sesgo hacia los aspectos urbanos del ordenamiento en la preponderancia que adquiere la problemática del AMM.*

*Esto produce una inconsistencia fundamental que se hace evidente entre el segundo objetivo del Plan Realizable (‘Promover el desarrollo equilibrado y equitativo del territorio provincial desalentando la concentración de población, las actividades y recursos’) y el énfasis en la idea de promover la ciudad compacta y la gestión integrada del AMM: ‘[se desarrollarán políticas que] desalienten la concentración poblacional ... hacia otros asentamientos humanos que no sean el AMM’ (p. 38). La misma instancia institucional de UNICIPIO es una muestra de ésta voluntad de fortalecer el desarrollo de los centros urbanos.*

*Según las comunicaciones oficiales de la SAyOT, las declaraciones en los medios y las discusiones reseñadas en las actas del CPOT, las discusiones de los instrumentos del Plan están centradas en cuestiones relacionadas con el urbanismo; en tanto el resto de las problemáticas reseñadas en el diagnóstico (los siete problemas) no reciben la misma atención. Especialmente el problema de la estructura productiva desequilibrada, cuyo abordaje es central como estructurador de las definiciones que deben tomarse para enfrentar tanto este problema como los otros 6. No se alcanza a percibir cómo será compatible este énfasis en lo urbano con el objetivo de romper el desequilibrio territorial, que es claramente un eje fundamental del Plan”. (Documento de aportes de integrantes del Grupo Ciudad y Territorio del INCIHUSA al PPOT – febrero de 2017).*

En la misma dirección, una de las organizaciones de la sociedad civil exponía en un documento remitido al CPOT:

*“Se conserva la integración del territorio mendocino a través de la potenciación de los “nodos estructurantes” y “nuevos polos de desarrollo”. Sin embargo, consideramos de suma importancia que sean nuevamente incorporada la denominación y jerarquización de los mismos, realizada por los municipios. La denominación “UNICIPIO” presente en el PPOT favorecería la macrocefalia y la inequidad territorial, sino se equilibra con el fortalecimiento de microrregiones, nodos y polos en todo el territorio provincial. Para ello es necesario que el PPOT establezca la relación entre el fi presente en que reciba la gestión unificada del Área Metropolitana, con las destinadas a las áreas no irrigadas y de secano”. (Documento de observaciones sobre el PPOT elaborado por la Fundación Integrar - marzo de 2017).*

Estos llamados de atención sobre la modificación en la orientación de los conceptos de nodos estructurantes y polos de desarrollo, no fueron atendidos. De ese modo, si bien en la versión final del PPOT estos conceptos se conservaron -como también se conservaron el señalamiento de los desequilibrios territoriales como uno de los siete problemas territoriales principales que identifica el diagnóstico del PPOT; y el objetivo de “Promover el desarrollo equilibrado y equitativo del territorio provincial desalentando la concentración de población, las actividades y recursos” orientado a atender esa problemática-, en las directrices del Objetivo 2 también se incluyeron las orientaciones que habían desencadenado los cuestionamientos mencionados.

### ***Aspectos relativos a contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios***

Bajo la denominación “problemas de jurisdicción” hemos resumido una serie de puntos controvertidos que hacen foco en contradicciones respecto de las competencias jurídicas de los niveles gubernamentales provincial y municipal. Las controversias sobre esta cuestión abordan asuntos relacionados con orientaciones productivas y localizaciones de asentamientos poblacionales y actividades económicas.

Respecto de este aspecto controversial, por un lado, encontramos una posición que sostiene que la Provincia debe definir las cuestiones de ordenación territorial, y los municipios deben adaptarse a ellas. Por otro lado, otra posición sostiene que la autonomía jurisdiccional que la Constitución provincial otorga a los Municipios, habilita a estas jurisdicciones a definir por sí mismas sus políticas territoriales. Ahora bien, estas dos grandes posturas en rededor de la cuestión jurisdiccional no se limitan a discutir una cuestión técnica de orden jurídico, sino que a ella subyacen posiciones encontradas respecto de definiciones territoriales y económicas.

Encontramos que las posturas que sostienen que la definición de criterios de ordenamiento debe establecerse en el nivel provincial -y que, en consecuencia, los municipios deben de adaptar la orientación de su desarrollo territorial a dichos criterios- coinciden en que esa concepción es la adecuada para dar respuesta a la problemática de avance urbano sobre zonas productivas. Al respecto, resulta ilustrativo lo mencionado por uno de los actores sociales entrevistados, miembro de una organización de la sociedad civil que aborda temas de producción agropecuaria por parte de pequeños productores:

*"Cuando hablábamos de que el Plan de Ordenamiento no solamente tiene que ser municipal y de implementación municipal, sino tiene que haber un componente provincial también. Es que como decíamos, en Beltrán, hay un gran impacto y avance de lo urbano sobre lo agrícola, y los productores agrícolas que arrendaban ahí, o que vendieron sus tierras para lo urbano, ¿qué hacen? Se están trasladando a Lavalle, o sea, de Maipú a Lavalle. Entonces empezamos a ver que erradicaron todos los olivos, y están haciendo chacra. Hasta el año pasado hubo olivo, y ahora tenían ajo y cebolla, porque se trasladan, la actividad productiva se traslada". (Entrevista 26)*

Por otro lado, en la posición que señala la necesidad de respetar la autonomía municipal para definir el perfil territorial de los departamentos, confluyen argumentos que manifiestan que varias jurisdicciones departamentales ya han elaborado planes y normativas de usos de suelo

y ordenamiento de territorio, invirtiendo tiempo y recursos en esas producciones, y que la planificación territorial debería tenerlos en cuenta para no dar por tierra esos trabajos.

*“Nosotros desde el 2014 creemos que hay que ordenar los territorios. Incluso los municipios han avanzado. No sabemos cómo van a adecuar esta nueva Ley [PPOT], porque lo del 2014 generó toda una movilización que hizo que los municipios, conozco el caso de San Carlos y de Tunuyán, se pusieron a ordenar los territorios, y ahora nos van a sacar una Ley y nos vamos a tener que adecuar. Entonces todo ese esfuerzo que hicieron los municipios, no han sido tenidos en cuenta en la Ley, porque ni siquiera los han llamado, y va a haber todo un gasto institucional, para adecuarnos al nuevo Plan. Entonces, creemos que siguen sin mirar realmente lo que pasa con la gente y los territorios. Estoy hablando de lo institucional. Los municipios han dedicado esfuerzos, recursos. El de Tunuyán, tuve oportunidad de ver una disertación y realmente es muy bueno el ordenamiento que hicieron. Tunuyán hizo una gran inversión, trajo gente de la FAO, y trajo al INTA, y trajo un montón de organismos y se reunió con las comunidades y han dejado un Plan bastante... realmente muy bueno. Eso no ha quedado contemplado en ningún lado. Y ahora nos vamos a tener que adecuar, no sabemos si vamos a poder. Porque, además, la ley provincial nos obliga a adecuarnos al Plan que salga de la Legislatura”.* (Entrevista 29)

*“El Valle de Uco es la región donde comenzó a gestarse el ordenamiento territorial con criterio ambiental y de preservación de las fuentes de agua. En 2006 se sancionaron las ordenanzas de Ordenamiento Ambiental, la 1123/06 de San Carlos, la 1940/06 de Tunuyán y la 1/07 de Tupungato. Estas ordenanzas definen concretamente, las diferentes áreas de uso del suelo dentro de cada uno de los municipios y deberían ser tenidas en cuenta en el ordenamiento territorial provincial, cosa que hasta ahora no ha sucedido, a pesar de los reclamos de los municipios y la población”.* (Entrevista a Federico Soria, miembro de AMPAP, publicada en el medio “El Cuco Digital” el 6 de mayo de 2014).

Entre los actores sociales que enarbolan esta segunda posición, se sostiene un criterio técnico sobre el ordenamiento territorial que ellos designan “de abajo hacia arriba”, oponiéndolo a un criterio denominado “de arriba hacia abajo”. El criterio que defienden alimenta la idea de que cada localidad debe tener la capacidad de darse su propio ordenamiento y a partir de la multiplicidad de ordenaciones locales constituir un criterio que los aúne.

*“Estamos hablando de una Ley provincial de Ordenamiento Territorial donde queremos partir de arriba hacia abajo... desde la provincia hacia los municipios, cuando en realidad el ordenamiento territorial se hace al revés. El ordenamiento territorial se hace en cada lugar de acuerdo a la realidad de ese lugar. Entonces, cada municipio es una realidad diferente, y hoy tenemos una cosa que no podemos negar, y es que todo lo que ha hecho la provincia en materia de ordenamiento territorial, del PPOT no ha tenido el aval concreto de los municipios. Entonces, hasta ahora, no se aplicó nada de la Ley de Ordenamiento Territorial en los municipios y ese es un defecto muy grande”. (Entrevista 18)*

*“La propuesta de la Universidad, en muchos aspectos era definir cosas que nosotros entendíamos que era de alguna manera, limitar la autonomía que tenían los municipios (...) era establecer criterios que no se entendían... de aplicación... basados, por ejemplo, en experiencias en España. O sea, hablar por ejemplo de urbanización y aplicar un criterio que era aplicable en España en determinados pueblos. Este, había desde la perspectiva que se entendió ahí en el Consejo, muchos errores de la dirección que se tomaba y de definir cosas muy estancas que si vos las sacas después por una ley, son muy complicadas de manejar (...) Está también el tema del hábitat, es decir, no hay en ninguna parte del Plan un razonamiento que diga cuáles son las soluciones que me va a dar, de hábitat, con el Plan. O sea, me limita, me dice algo que también es totalmente discutible ¿qué me dice? que lo rural es un tema provincial, no es un tema municipal, una aberración. Sobre esa base se pone a zonificar, es decir, a la competencia que es del municipio le dice mirá, en lo rural no podes hacer ningún tipo de desarrollo inmobiliario, la única forma de hacerlo es que yo te de un dictamen vinculante como Agencia. (...) O sea, va en contra de la autonomía de los municipios, y va en contra de la autonomía de los municipios que, sobre la clasificación del territorio a escala provincial, te metés en definir restricciones al dominio, que es, este, a escala municipal definiendo qué es lo que puede hacer o no se puede hacer en la zona rural de un departamento No hay duda de eso. (...) El Plan avanza también en otros aspectos en la misma dirección. Por ejemplo, el Plan te define lineamientos, que dejan de ser lineamientos cuando se mete en temas de zonificación, que son a escala municipal, los tiene que respetar el municipio, y tiene que incluso destinar fondos municipales, para cumplir los Planes municipales que estén alineados con eso, con lo cual, es mucho más que la autonomía*

*municipal. O sea, vos no le podés decir al municipio para qué lado tiene que desarrollarse, ni qué le conviene para ese desarrollo, y menos que utilice sus recursos para lo que tiene la provincia. Vos le podrías haber dicho: mirá, los planes de financiamiento que van, desde la provincia, van a existir cuando sean Planes municipales que estén alineados con el PPOT y la clasificación provincial, cuando cumplas con el Plan provincial, perfecto, eso es aceptable, pero no lo otro. Es la forma en que tienen que ser las políticas públicas. Las políticas públicas tienen que ser incentivar a aquello que contribuya al desarrollo, pero no el que 'yo te obligo a lo que yo quiero'. (...) ¿Cuál es el razonamiento? Los municipios no están preparados para hacerse los Planes, o no tienen autoridad, o no tienen el poder para ejecutar lo que hay que ejecutar. Entonces le creo un órgano por encima, que es provincial, y lo manejo yo. No es legítimo. Es decir, la intención puede ser muy buena pero el resultado va a ser nefasto porque no es legítimo". (Entrevista 25)*

Por otro lado, entre quienes sostienen una posición según la cual los criterios de ordenamiento deben establecerse en nivel provincial para que luego se adapten a ellos los municipios, está presente la idea de que, de no ser de ese modo, los municipios podrían adoptar modelos económico-productivos que ellos rechazan. Este posicionamiento se basa en el hecho que, en ciertos departamentos, las poblaciones se han manifestado mayoritariamente a favor de la actividad minera metalífera, mientras que, a nivel provincial se han establecido normativas (tales como la Ley 7.722) que impiden el desarrollo de dicha actividad.

*"Lo que tiene de particular es el concepto político de este objetivo y que se reitera en el pedido de modificación de la 7722. Es decir que en base a la Autonomía Municipal es posible decidir per se que hacer en cada Municipio. Si bien es válido el concepto de (énfasis) autodeterminación impulsado siempre por AMPAP, la autonomía como concepto jurídico no puede ir en detrimento de otras legislaciones de mayor rango, salvo en derecho ambiental, pero (énfasis) no en el ordenamiento territorial, el dominio de los recursos etc., etc. Con esta idea, Malargüe podría hacer minería metalífera o fracking en su territorio". (Documento de observaciones al PPOT elaborado por AMPAP, elevado a la Cámara de Diputados de Mendoza – agosto de 2014).*

Como podemos ver en el siguiente fragmento de entrevista a una representante de una organización empresarial, la actividad minera metalífera, en efecto, busca hacer pie en esos

territorios donde las poblaciones se le manifiestan receptivas apelando al recurso simbólico que hemos denominado “respeto a la vocación productiva”.

*“A ver... si queremos desarrollar la minería hay que empezar en los sectores en donde se vean menos amenazados, en donde sean menos conflictivos entonces por donde hay que empezar si hay que demostrar que queremos hacer esta minería, como... Malargüe. Malargüe porque no hay conflictividad con el desarrollo agrícola, porque no hay competencia por el agua y bueno ahí hay que demostrar que las cosas se pueden hacer bien”.* (Entrevista 12)

Ahora bien, si bien la versión final del PPOT aprobada en 2017 conservó las referencias a la implementación de acciones que permitan diversificar la matriz productiva y energética a partir de las “vocaciones locales”, procuró eliminar del documento todas las alusiones a la actividad minera que presentaba la versión preliminar de 2014. Por otra parte, la versión final del PPOT, determina que el ordenamiento territorial municipal debe estructurarse de acuerdo a la clasificación del territorio a nivel provincial, a los criterios generales previstos en el PPOT y siguiendo la metodología establecida en el mismo. Sin embargo, se incluyó un mecanismo según el cual excepcionalmente podrían habilitarse la edificación de “conjuntos inmobiliarios” en áreas rurales. Dicho mecanismo consiste en una EIA-T donde la APOT tendría carácter vinculante.

Cabe destacar que, si bien la controversia llegó a su fin con la promulgación del PPOT, las ambigüedades del documento respecto de estas cuestiones controvertidas no dejaron conformes ni a los actores que se habían enrolado en la disputa sosteniendo la necesidad de ordenar el territorio “de abajo hacia arriba” ni a quienes sostenían lo opuesto.

## **Conclusión**

En la primera parte de este capítulo expusimos las narrativas identificadas a partir del análisis discursivo sobre el material textual, reseñamos diez y siete narrativas que expusieron los actores sociales en el marco del debate del PPOT. Estas narrativas fueron analizadas en pos de dar cuenta de los distintos recursos descriptos en el capítulo anterior que en éstas se articularon. Las narrativas identificadas fueron: “Avance urbano sobre las zonas productivas”, “Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo”, “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones”, “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica”, “El cambio climático afectará la disponibilidad de agua”, “Gestión integrada de los recursos

hídricos”, “Desarrollo sustentable”, “Ineficiencia intrapredial”, “Misión hidráulica”, “Pro minería”, “Soberanía alimentaria”, “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”, “Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas”, “Narrativa ambientalista”, “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, “Agotamiento de la matriz productiva”, y “Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca”.

En la segunda parte del capítulo reseñamos las controversias identificadas en el proceso de discusión del PPOT. Estas fueron exploradas de acuerdo al desarrollo genealógico de la disputa y prestando atención especialmente a la utilización de las informaciones y al manejo de la incertidumbre. Las controversias identificadas son las siguientes: controversia por quién debe definir el PPOT, controversia por los criterios de clasificación y zonificación territorial, controversias por definiciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”, controversia por el instrumento Unidad Económica Mínima Sustentable, y controversias por contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios.

Esas controversias implican la oposición de algunas de las narrativas identificadas, y dan cuenta de pugnas entre territorialidades que implican emplazamientos de asentamientos humanos, de actividades económicas, de usos del suelo, y de usos del agua discímiles, y a veces contradictorios. En el siguiente capítulo enfocaremos las disputas territoriales que subyacieron a las controversias acaecidas en la elaboración y discusión del PPOT. Para ello, nos valdremos de los resultados parciales que expusimos a lo largo de este capítulo.

## **Capítulo 4: Articulación entre discursos y proyectos territoriales**

### **Introducción**

Este Capítulo 4 constituye el último capítulo del aparato analítico “en cascada” diseñado en un recorrido de tres capítulos, a saber:

En primer lugar, el Capítulo 2 que presenta a los actores sociales y expone sus repertorios discursivos. Éstos son el resultado del análisis de discurso realizado sobre el material de campo, y constituyen una parte central del andamiaje metodológico con el cual abordamos luego –en el Capítulo 3- las narrativas movilizadas por los actores sociales en la discusión del PPOT

En esa dirección, el Capítulo 3 -en su primera parte- presenta las narrativas mencionadas, y las descompone analíticamente de acuerdo con el esquema desarrollado en el primer capítulo. Esas narrativas -que constituyen coaliciones discursivas que problematizan aspectos conexos al PPOT, posicionamientos específicos de acuerdo con estas problematizaciones y, en ocasiones, también enunciados propositivos- son analizadas allí dando cuenta de los recursos interpretativos (observaciones, presuposiciones, y valoraciones) que en ellas se articulan.

Posteriormente, la segunda parte del Capítulo 3 reseña las controversias socio-técnicas identificadas en el proceso de elaboración del PPOT, prestando atención a la utilización de las informaciones y al manejo de las incertidumbres. Esas controversias implican la oposición de algunas de las narrativas identificadas y dan cuenta de pugnas entre distintas territorialidades. Estas territorialidades entrañan distintas configuraciones socio-territoriales, implicando emplazamientos de asentamientos humanos, de actividades económicas, de usos del suelo, y -subyacente a lo anterior- de usos del agua también diferentes.

En tercer y último lugar, este capítulo de la tesis despliega las conexiones entre las construcciones discursivas sobre el territorio analizadas previamente y las distintas territorialidades que se enfrentan en la disputa que ha supuesto la elaboración y puesta en marcha del PPOT.

Para ello, el capítulo se organiza tres partes:

En la primera, pasamos revista a los proyectos territoriales, exponiendo las configuraciones socio-territoriales específicas que comprende cada uno.

En la segunda parte de este capítulo explicamos las conexiones entre narrativas y proyectos territoriales. Es importante recordar que esas relaciones son establecidas a partir de las

características de los relatos y no a partir atribuciones esencialistas de intereses materiales a los actores que los enuncian. Esto es así en coherencia con el punto de vista asumido en esta investigación que no supone una correspondencia necesaria entre los discursos de los actores y sus intereses<sup>60</sup>. Desde esta perspectiva, en lugar de partir de una asignación de intereses o motivaciones esenciales a los actores sociales que tomaron voz en las discusiones del PPOT para inferir concomitancias entre proyectos territoriales y discursos, propusimos partir de particularidades de los relatos. Así, los recursos de corte valorativo que involucra cada narrativa constituyeron el dispositivo que nos permitió aproximarnos a las relaciones entre las coaliciones discursivas y las distintas territorialidades.

Como muestra esa segunda parte del capítulo, este planteo epistémico lleva a que nos encontremos con distintos tipos de relaciones entre narrativas y proyectos territoriales. Mientras que algunas de las narrativas identificadas presentan evidentes concomitancias con proyectos territoriales específicos, otras resultan afines a varios de esos proyectos tipificados, y un último grupo no se asocia directamente con ninguno de ellos.

Finalmente, en la última parte de este capítulo, retomamos las controversias socio-técnicas reseñadas en la segunda parte del Capítulo 3 para mirar más de cerca el conflicto, observando qué territorialidades se tensionaron en cada uno de esos procesos controvertidos. Para ello, resultan fundamentales los vínculos establecidos -en la segunda parte del capítulo- entre narrativas y proyectos territoriales.

Ahora bien (y acá queremos llamar la atención del lector en una particular decisión metodológica de la tesis), con la intención de poner la mirada nuevamente sobre los actores sociales, esta última parte del capítulo ya no examina a los relatos con independencia de quien los enuncia, sino que aquí -por tratarse de situaciones de disputa concretas- los actores sociales vuelven a entrar en escena. Este es el aparato analítico que hemos diseñado para que -siempre dentro de un marco epistémico que contenga la riqueza de abordar a la acción social discursiva como procesos de construcción continuos y secuenciales- las controversias socio-técnicas nos habiliten una hendidura a través de la cual observar qué actores sociales se involucraron en cada disputa, prestando atención a las narrativas que esos actores movilizaron en cada caso y distinguiendo cómo se posicionaron en relación con los proyectos territoriales puestos en tensión en esas situaciones específicas.

---

<sup>60</sup> En cambio, aquí proponemos que los actores incluyen y articulan en sus discursos recursos simbólicos heterogéneos. Por esto mismo, los repertorios de recursos movilizados por los actores sociales no componen representaciones uniformes elaboradas en pos de justificar sus posicionamientos.

De este modo, las conexiones entre actores, discursos y territorialidades se revelan en el proceso mismo de “seguir a los actores” para ver “lo que se está produciendo, poniendo en suspenso las imputaciones exteriores de determinaciones trascendentales de la acción (Callón, 2001). Esta forma de enfocar la cuestión responde a la concepción sobre la acción social, expuesta en el Capítulo 2, según la cual ésta constituye un proceso en construcción, a partir del cual se suceden actores diversos que gravitan en torno a objetivos cambiantes en el curso del proceso.

## **1. Proyectos territoriales**

Como hemos mencionado anteriormente, la elaboración del PPOT supuso una pugna entre distintas territorialidades que disputaron procesos de territorialización/reterritorialización (Raffestin, 1996) que abrió la política de ordenamiento territorial. En ese marco, hemos construido un instrumento que nos permita aprehender las territorialidades mencionadas y ponerlas en relación con el accionar de los actores sociales en el marco del proceso de discusión del PPOT. A ese instrumento que constituye una tipificación ideal de las distintas territorialidades referidas lo hemos denominado *proyectos territoriales*.

Según vimos en el Capítulo 1, entender lo territorial en términos hidrosociales supone una mirada sobre lo espacial, indisolublemente ligada a las relaciones y prácticas -políticas, económicas, sociales y culturales- de quienes producen recursivamente dicho territorio; sin perder de vista que el agua también opera como un actante ejerciendo efectos performativos sobre la configuración territorial. En esa dirección, la tipificación ideal ha sido elaborada de acuerdo a aspectos económico-productivos, sociales, culturales y espaciales asociados a usos particulares del agua.

En resumen, hemos construido ocho *tipos ideales*: Agronegocio vitivinícola; Turismo y actividades terciarias asociadas; Agricultura tradicional y agroindustria asociada; Desarrollos inmobiliarios; Agricultura familiar; Ganadería caprina extensiva; Extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados; y Minería de gran escala. A continuación expondremos sucintamente los rasgos característicos de cada uno.

### ***Agronegocio vitivinícola***

Este proyecto territorial está construido con base en las configuraciones socio-territoriales que compone la nueva vitivinicultura, y en los usos de agua asociados a dichas configuraciones.

En cuanto a la espacialización de la actividad vitivinícola en la provincia, ésta se localiza en distintos oasis productivos, conformando cinco zonas productivas con actores muy heterogéneos. Las zonas Centro o Alta del Río Mendoza y la zona del Valle de Uco son las zonas con más desarrollo vitivinícola y concentran la mayoría de los varietales exportables. La zona Alta del Río Mendoza es irrigada por ese río y comprende los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú. La zona del Valle de Uco, que abarca los departamentos de Tupungato, Tunuyán y San Carlos, es la que ha presentado mayor dinamismo en los últimos años. Allí se han implantado numerosos nuevos cultivos de vid de uvas tintas. Asimismo, se ha convertido en un polo de atracción turístico.

Es basta la literatura que ha caracterizado el concepto de agronegocio en el marco de la ecología política (Gudynas, 2009; Svampa, 2013; Svampa y Viale, 2014). Desde esta perspectiva, el Agronegocio es caracterizado como una de las formas que asume el neoextractivismo. Según Gudynas (2009), la producción forestal-celulósica, la minería a gran escala y el monocultivo agrícola comparten las características de los sectores extractivos en sentido amplio, al remover grandes volúmenes de recursos naturales, los cuales no son procesados (o su procesamiento es muy limitado) y son exportados (Gudynas, 2009: 188-192). Gudynas y otros autores lo definen como formas emblemáticas del “neoextractivismo”, concepto que refiere a un estilo de desarrollo basado en la sobreexplotación de la naturaleza y que genera efectos desestructurantes e impactos negativos en los territorios y las comunidades (Delamata, 2019).

Desde dicho marco teórico también se ha abordado recientemente el caso del agronegocio vitivinícola mendocino (Larsimont, 2018). Este negocio que suele ser considerado un exponente de la “agricultura “moderna” —diferenciándola de la agricultura tradicional o familiar—, es caratulado como agronegocio cuando lo que se apunta a señalar es la apuesta al rendimiento económico de la actividad, sin vinculación directa con las necesidades de la población. Ya que si bien es cierto que la industrialización que implica el proceso de vinificación distingue a la vitivinicultura de otros productos agrícolas que se exportan sin mayores agregados de valor, también lo es el hecho de que la producción de vinos para exportación bajo el modelo de agronegocio requiere elevados volúmenes de agua y, por su grado de tecnificación, requiere muy poca mano de obra.

Cabe destacar que, aunque aquí hemos denominado al tipo ideal “agronegocio vitivinícola”, el agronegocio en la Provincia excede la actividad vitícola, comprendiendo también ciertos cultivos de ajo o de papa, entre otros (Larsimont, 2018). Pero la actividad vitivinícola es

ampliamente predominante y la nomenclatura resulta más esquemática a la hora de asociarla a las narrativas de los actores sociales.

Como se expuso en el Capítulo 1, esta actividad económica se espacializa en la parte alta de las cuencas. La tendencia actual es a la expansión de oasis productivo hacia la parte alta de las cuencas, especialmente de las cuencas de los ríos Mendoza y Tunuyán, colonizando nuevas tierras de monte nativo, antes no irrigadas, mediante riego subterráneo, en detrimento del abastecimiento hídrico de la parte baja de la cuenca donde se emplazan los emprendimientos tradicionales.

### ***Turismo y actividades terciarias asociadas***

Este otro proyecto territorial está construido con base en las configuraciones socio-territoriales que componen las actividades económicas del sector turístico y en los usos de agua asociados a esas configuraciones. Entre las actividades económicas se destacan las agencias de viajes, la hotelería, los servicios de hospedaje, restaurantes, y la provisión de servicios en centros turísticos.

Debido a su oferta de alta montaña, embalses, enoturismo, convenciones y congresos, Mendoza es la provincia con mayor desarrollo turístico de la región Cuyo. En cuanto a infraestructura hotelera, la Provincia cuenta con el 49% de los establecimientos y con el 55% de las plazas de la región. La actividad de “hoteles y restaurantes” y “agencias de viaje y servicios anexos al transporte” representa el 4,2% del valor agregado de los servicios en Mendoza y el 2,6% del PBG total provincial. Entre el 2006 y el 2018 se observó una dinámica positiva que responde a un crecimiento en ambas ramas, destacándose el crecimiento asociado a transporte de agencias de viaje y servicios anexos al transporte. Por su parte, el empleo en hoteles, restaurantes y agencias de viaje representa un 4,6% del total del empleo formal del sector privado en la Provincia.

Respecto de la espacialización de las actividades turísticas, la infraestructura turística de la provincia se concentra principalmente en Ciudad de Mendoza, zona de gran desarrollo cultural e histórico y espacio clave de conexión aérea y terrestre nacional e internacional (con Santiago de Chile). Por su parte, en la zona sur, los departamentos de San Rafael, General Alvear y Malargüe cuentan con espacios de interés turísticos como el Cañón del Atuel, La Payunia, la Laguna de Llanquanelo, el Centro de Rayos Cósmicos Pierre Auger, la ruta de los dinosaurios, cavernas, diques, embalses, centros de esquí, etc. Esta región también constituye un ambiente

ideal para turismo aventura, ecoturismo y turismo científico (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

Los embalses de la provincia, que en sí mismos constituyen un atractivo turístico por sus destacados paisajes, cuentan con centros de provisión de servicios en sus alrededores permitiendo el desarrollo de la actividad. En esta dirección, estas obras hídricas construidas fundamentalmente para regular la distribución del agua destinada al riego agrícola de las explotaciones de los oasis se constituyen también en un componente central de la actividad turística. Por otra parte, las zonas de reservas naturales y/o con valor patrimonial constituyen otro gran atractivo turístico por sus características paisajísticas.

Otra de las grandes atracciones para los turistas que visitan la provincia son las bodegas que además de la elaboración de vinos ofrecen servicios turísticos, gastronómicos y de hotelería. De este modo, la actividad eno-turística resulta complementaria al proyecto territorial que denominamos como Agronegocio vitivinícola.

### ***Agricultura tradicional y agroindustria asociada***

Este otro proyecto territorial ha sido construido a partir de las configuraciones socio-territoriales y de los usos de agua asociados a dichas configuraciones, desplegadas en el marco de las actividades agrícolas y agroindustriales tradicionales. Entre estas actividades se destacan la vitivinicultura tradicional, los frutales, olivos y la horticultura.

Como mencionamos anteriormente, en Mendoza la actividad vitivinícola se localiza en los distintos oasis, conformando cinco zonas productivas con actores muy heterogéneos. Mientras que en las partes altas de las cuencas se localizan las explotaciones asociadas al tipo denominado Agronegocio vitivinícola, las explotaciones vitivinícolas situadas en las partes bajas de las cuencas constituyen una forma de explotación diferente. Esta otra modalidad de explotación vitivinícola ha sido asociada al tipo ideal denominado Agricultura tradicional y agroindustria asociada; tipo que también comprende a la mayor parte de las explotaciones de frutales, olivos, y horticultura.

En cuanto a la espacialización de las explotaciones agrícolas tradicionales, éstas se localizan en las zonas Norte, Este y Sur. La zona Norte comprende los departamentos de Lavalle y Las Heras, irrigados por el Río Mendoza. La zona Este comprende los departamentos de La Paz, Santa Rosa, Junín, Rivadavia y San Martín, y sus tierras corresponden a la parte baja del Río Tunuyán, irrigada por las aguas almacenadas en el embalse El Carrizal, el cual concentra las escorrentías de las explotaciones situadas en la parte superior de la cuenca. La zona vitivinícola

Sur comprende los departamentos de San Rafael y General Alvear. Se trata de un oasis irrigado por los ríos Atuel y Diamante. En estas zonas se localizan explotaciones vitivinícolas tradicionales, explotaciones frutícolas, hortícolas y olivícolas.

En las zona Norte y Este, del total de la superficie cultivada promedio (186.949 hectáreas)<sup>61</sup> el 62,% correspondía a cultivos de vid, el 13,% a cultivos de hortalizas, el 11,% a olivos, el 10,% a frutales y el 2,% restante a otros cultivos<sup>62</sup>. Asimismo, aproximadamente el 60% de la superficie total cultivada es regada con agua de origen superficial y el 40% con agua de origen subterráneo (Duek, 2018).

Por otra parte, en la zona Sur prevalecen los frutales, con un 41% de las 72.242 hectáreas<sup>63</sup>; seguidas por los cultivos de vid (29%), olivo (12%), otros cultivos (12%) y hortalizas (4%). En esta zona el 89% de la superficie cultivada es regada con agua de origen superficial, mientras que sólo el 11% es irrigado con agua de origen subterráneo<sup>64</sup>.

La forma de acceder al agua de riego de las explotaciones agrícolas no es homogénea: algunas utilizan riego superficial, otras subterráneo y otras combinan ambos. Sin embargo, como podemos observar en la *Figura 36. Tipos de riego según actividades agrícolas* en las explotaciones de frutales y vid predomina el riego superficial, mientras que en la horticultura las fuentes de riego son más heterogéneas.

---

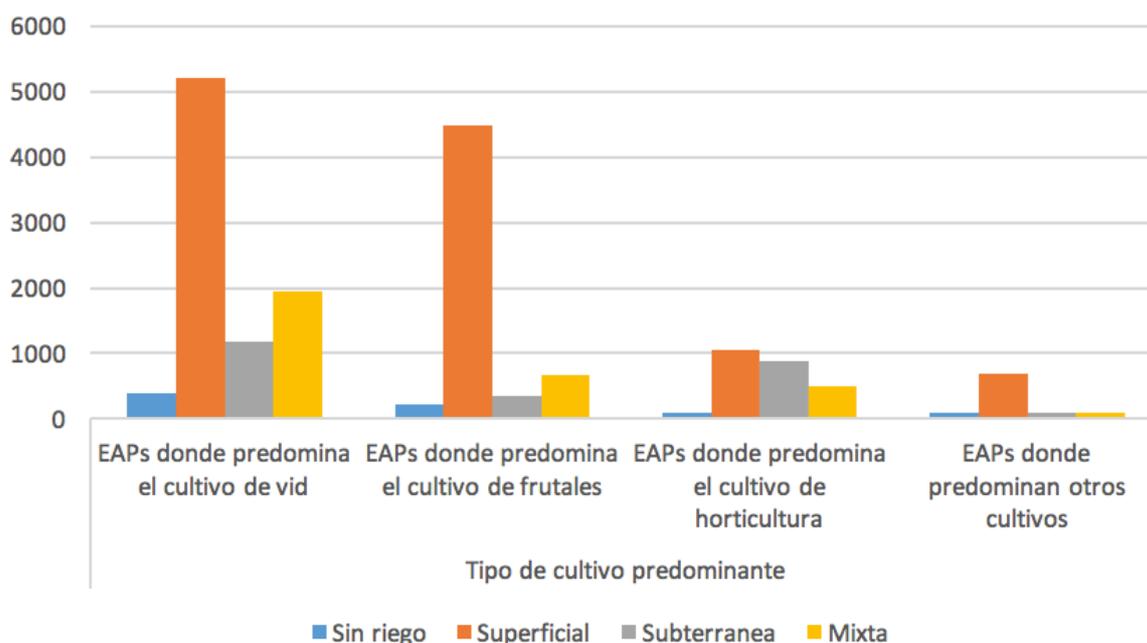
<sup>61</sup> Duek (2018) estima esta superficie a partir de promedios de las series de los años 2012, 2013 y 2014 del Registro Permanente del Uso de la Tierra (RUT) de la Dirección de Agricultura y Contingencias Climáticas dependiente del Gobierno de Mendoza (Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación, 2014)

<sup>62</sup> Las proporciones de hectáreas regadas con agua superficial y subterránea son adoptadas del Censo Nacional Agropecuario, llevado a cabo en el año 2002 por el INDEC (Duek, 2018).

<sup>63</sup> Superficie estimada a partir de promedios de las series de los años 2012, 2013 y 2014 del RUT (Duek, 2018).

<sup>64</sup> Proporciones de hectáreas regadas con agua superficial y subterránea son adoptadas del Censo Nacional Agropecuario 2002 (Duek, 2018).

**Figura 36. Tipos de riego según actividades agrícolas**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Agropecuario 2008 (INDEC)

Mendoza es la principal productora de frutas de carozo del País (ciruela y durazno); más del 80% del cultivo de fruta de carozo se encuentra en la provincia. Allí se encuentran presentes los distintos eslabones que conforman la cadena: productores primarios, empaques, frigoríficos y las industrias procesadoras. En los eslabones superiores, la infraestructura de almacenamiento y de frío y las industrias procesadoras, generalmente son compartidas con otras producciones frutícolas. El oasis Sur (San Rafael y Gral. Alvear) es el de mayor producción (33 mil has con frutales), en el cual predomina la ciruela para industria. El Valle de Uco (Tunuyán, Tupungato, San Carlos) -con más de 15 mil has- donde la superficie se distribuye mayoritariamente entre fruta de carozo (fundamentalmente durazno para industria), de pepita y frutas secas. Es el oasis donde se ubican los frigoríficos más grandes. En los oasis Este (Junín, La Paz, Rivadavia, San Martín, Santa Rosa) y Norte (Guaymallén, Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo, Maipú) predominan frutas de carozo para industria y olivo. Por la cercanía a la capital y la fuerte conectividad, en ambos hay una amplia oferta de pequeños y medianos frigoríficos (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

En cuanto a producción olivícola, Mendoza es la segunda provincia en cuanto a superficie implantada con olivos, representando aproximadamente el 23% de la superficie implantada con olivos en el país. Aunque inicialmente se desarrolló un perfil productivo orientado a la producción de aceitunas de mesa, éste fue mudando progresivamente hacia una mayor incorporación de producción aceitera. El valor agregado de la producción olivícola en 2018

representó el 4% del valor agregado de los frutales (sin vid) en la provincia y el 0,7% del valor del sector agropecuario. Asimismo, la olivicultura en la provincia se ubica entre las tres primeras actividades productivas de mayor generación de empleo. El mismo es estacional, la mayor demanda de empleo primario se da durante la cosecha (abril y mayo), principalmente para variedades conserveras. La industria aceitera requiere un muy pocos empleados para operar. En tanto, la industria de conserva requiere una cantidad mayor de mano de obra, principalmente para las tareas de tamañado y clasificación (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

Respecto a la horticultura, Mendoza es el segundo productor de hortalizas a nivel nacional, dando cuenta del 14% de la superficie hortícola de Argentina. Las hortalizas con mayor importancia son las pesadas: ajo, tomate para industria, papa, zapallo y cebolla, que representan el 82% del total provincial. En Mendoza, la horticultura es la tercera actividad agrícola y la primera en ocupación de mano de obra. Posee 31.200 has sembradas con hortalizas. La horticultura se caracteriza por ser generadora y dinamizadora de empleo a lo largo de toda la cadena: producción, transporte y distribución. Alrededor del 70% de la superficie hortícola se localiza en el Valle de Uco (San Carlos, Tupungato, Tunuyán) y la zona Centro (Maipú, Guaymallén y Luján). Se destaca el cultivo de ajo. En la temporada 2018/2019 representó el 32% del total anual de hortalizas cultivadas y el 71% del total de las especies de invierno. Le sigue el cultivo de papa con el 15% (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

### ***Agricultura familiar***

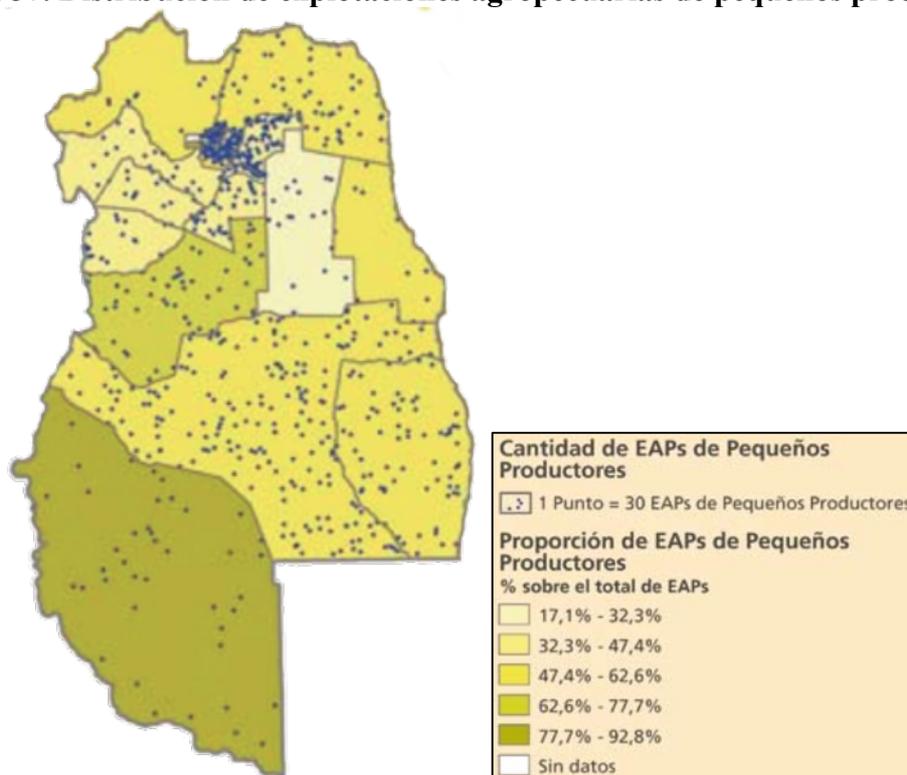
Este otro proyecto territorial se ha edificado a partir de las configuraciones socio-territoriales dadas en el marco de las actividades agrícolas familiares y a los usos de agua asociados a dichas configuraciones.

Como la denominación sugiere, las territorialidades asociadas a este proyecto implican el trabajo en actividades agrícolas a partir de relaciones sociales de producción familiares; es decir, a partir del empleo predominante de mano de obra familiar no remunerada. Con Carballo construimos una tipología de explotaciones agropecuarias para la provincia de Mendoza, basada en el cruce de diversas variables del CNA 2008, agrupadas en torno a la organización del trabajo; la superficie cultivada de la explotación y los medios de producción (Manzur & Carballo, 2016). De acuerdo con lo publicado en ese trabajo, las explotaciones

agropecuarias familiares en la Provincia, en 2008 ascendían a 14.647, y representaban algo más del 74% del número total de explotaciones agropecuarias totales.

Para hacernos una idea más clara de la espacialización de las actividades agropecuarias familiares en Mendoza, resulta ilustrativo recurrir a un atlas sobre las explotaciones agropecuarias familiares desarrollado por el INTA (Cad, y otros, 2012), en el cual se utilizan criterios de definición<sup>65</sup> similares a los del trabajo realizado con Carballo en 2016, y donde puede observarse la espacialización de las explotaciones familiares en la provincia. Ver *Figura 37. Distribución de explotaciones agropecuarias de pequeños productores.*

**Figura 37. Distribución de explotaciones agropecuarias de pequeños productores**



Fuente: Cad, y otros (2012)

<sup>65</sup> La explotación agropecuaria es la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m<sup>2</sup> dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integren: 1) produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; 2) tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; 3) utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran. También se consideraron EAP sin límites definidos en situaciones especiales. Se utiliza como aproximación a la agricultura familiar la definición de pequeños productores elaborada por Obschatko et al. (2007). Los pequeños productores son definidos como aquellos productores agropecuarios que dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones: a) el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; b) no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; c) no tiene como forma jurídica la ‘sociedad anónima’ o ‘en comandita por acciones’; d) posee una superficie total de la explotación de hasta 1.000 hectáreas; e) posee una superficie cultivada de hasta 25 hectáreas; o posee hasta 500 Unidades Ganaderas (Cad, y otros, 2012).

En este mapa se observa, en los colores de fondo, la proporción de EAPs de Pequeños Productores sobre la totalidad de EAPs registradas por departamento. Por otro lado, también se puede ver la cantidad de EAPs de agricultores familiares (AF) en términos absolutos, representados por medio de puntos (30 EAPs de AF por cada punto). Como se destaca a partir de la condensación de puntos, al Este de la capital de Mendoza se localizan una cantidad muy importante de EAPs de AF. Asimismo, en el mapa puede observarse que este tipo de explotaciones tienen presencia en prácticamente todo el territorio provincial, aunque con una menor presencia en los departamentos de Las Heras y La Paz.

Entre las fuentes de agua utilizadas por las explotaciones familiares de tipo agrícola desarrolladas en la zona de oasis predomina el uso superficial del recurso. Mientras que la disponibilidad de agua en las zonas no irrigadas está altamente limitada y las explotaciones familiares se dedican fundamentalmente a la cría de ganado menor y no al agro.

### ***Ganadería caprina extensiva***

Este otro proyecto territorial está construido con base en las configuraciones socio-territoriales y en los usos de agua asociados a estas configuraciones, dadas en las tierras no irrigadas por parte de las poblaciones campesinas.

La ganadería caprina en Mendoza está orientada casi en su totalidad a la producción de carne. Se desarrolla principalmente en las áreas no irrigadas, donde la fuerte escasez de agua no permite desarrollar otro tipo de actividades agropecuarias y la alimentación es a base de forrajes de baja calidad o forrajes naturales. Esta actividad principalmente se concentra en la zona Sur (Malargüe y San Rafael) y en la zona Noreste (Lavalle, La Paz y Santa Rosa).

Producto de un régimen de precipitaciones mínimo en estas áreas, y frente a la prácticamente inexistente posibilidad de provisión de agua de origen superficial, la actividad humana en estas zonas resulta ligada al acceso a las aguas subterráneas. En esa dirección se despliegan un conjunto de dispositivos tecnológicos precarios orientados a la captación de agua subterránea entre los que destacan los pozos balde y los pozos manga (Grosso, 2014). Asimismo en estos territorios también se despliegan tecnologías orientadas a preservar la escasa agua de lluvia que rara vez precipita denominadas *represas*.

Cabe destacar que, en el caso particular del NE de Mendoza, hacia 2014 se inauguró el denominado “Acueducto del Secano” o “Acueducto del Desierto”, el cual en un principio estuvo pensado para dotar de agua potable para consumo humano a las poblaciones de la zona.

Sin embargo, como el agua entregada por el mismo presenta una elevada presencia de arsénico no resultó adecuada para el consumo humano y acabó siendo utilizada por los pobladores de la zona para abastecer el consumo animal, además de otros usos domésticos.

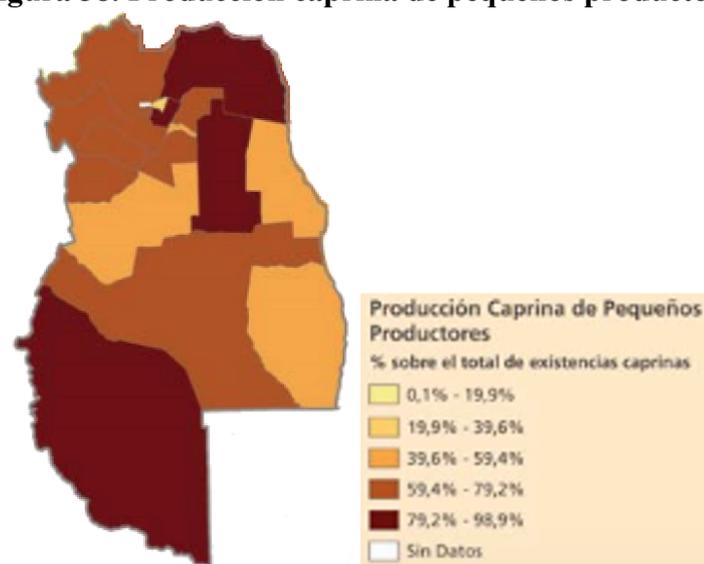
Mendoza es la provincia con mayor volumen de producción de caprinos, criando un 16 % del total nacional de animales de esta especie. La posición de la provincia desciende en el caso de la faena ocupando el tercer lugar detrás de Córdoba (35%) y Santiago del Estero (25%). A la fecha existen dos mataderos municipales: uno en Lavalle y otro en Malargüe.

La actividad cabritera en la provincia representa un fuerte arraigo cultural, además de significar una fuente de ingresos, para los pequeños productores que en general se asienta en ambientes áridos de escasos recursos. En general su producción es desarrollada en forma extensiva, con poca utilización de tecnología, siendo su actividad predominante la obtención de cabritos para la venta. Los parámetros de carga animal en muchos casos no se conocen o no son respetados, lo cual trae aparejado problemas de sobrecarga o sobrepastoreo, muy difíciles de revertir.

Predominan las pequeñas explotaciones. El 48% de los establecimientos tiene hasta 100 cabezas y concentran sólo el 4% del stock provincial. Si bien predominan los pequeños productores, según los datos del último Censo Agropecuario 2018, Mendoza es la provincia con la menor cantidad de establecimientos productivos que destinan la producción para autoconsumo (20% contra más del 50% a nivel nacional) (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

En el siguiente mapa se observa que la producción caprina está presente en casi la totalidad del territorio provincial. Además, cabe destacar que, en su gran mayoría, la actividad está en manos de productores familiares. En ese sentido, este tipo de ganado responde típicamente a la producción de subsistencia. En términos absolutos, el departamento de Malargüe, en Mendoza, es el que posee la mayor cantidad de cabezas de este tipo de ganado en la región de Cuyo, seguido por el departamento de Lavalle (Cad y otros, 2012).

**Figura 38. Producción caprina de pequeños productores**



Fuente: Cad, y otros (2012)

### ***Desarrollos inmobiliarios***

Este proyecto territorial ha sido construido a partir de las configuraciones socio-territoriales, y en los usos de agua asociados a dichas configuraciones, que se despliegan en el marco de la actividad inmobiliaria.

La construcción<sup>66</sup> representaba un 1,7% en el PBG mendocino en 2018 (DEIE); ahora bien, en cuanto a empleo de mano de obra, dicha actividad ocupaba a 20.700 empleados ese mismo año, esto es el 7,8% del total de empleos registrados en la provincia (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

En el proyecto territorial se incluye fundamentalmente a los actores privados que desarrollan la actividad constructiva. Estos actores, en los discursos analizados en el marco de la investigación, son referidos por otros actores como “sector inmobiliario”. Este tipo ideal no contempla en su configuración las actividades constructivas de obras de ingeniería civil - fundamentalmente impulsadas por el Estado-, sino las construcciones privadas con fines de explotación inmobiliaria.

Respecto de la espacialización de las nuevas construcciones inmobiliarias, éstas se localizan habitualmente en zonas periurbanas. Como ha sido problematizado en el mismo PPOT, estas construcciones avanzan sobre zonas anteriormente destinadas a explotaciones agrícolas

---

<sup>66</sup> Las actividades corrientes de construcción abarcan la construcción de viviendas, edificios públicos y privados, oficinas, locales, etc. Incluye también las obras de ingeniería civil, tales como carreteras, puentes, líneas ferroviarias, aeropuertos, puertos, proyectos de ordenamiento hídrico, tuberías, líneas de transmisión eléctrica, etc. Debemos destacar que esto comprende tanto obras nuevas como sus reparaciones, ampliaciones y reformas (UNCUyo).

tradicionales y que en general constituyen terrenos que poseían derechos de riego superficial asignados. Otro de los lugares donde este tipo de emprendimientos han solido emplazarse son las zonas pedemontanas. Ya que en el piedemonte no se dispone de acceso al agua superficial, el acceso al recurso se realiza mediante perforaciones.

Estas nuevas urbanizaciones han venido desplegándose de manera desregulada en las zonas mencionadas con una fuerte intensidad. Según un estudio realizado por UNCuyo en 2015, el AMM constituía la segunda área del país con mayor cantidad de urbanizaciones cerradas, superada sólo por el Gran Buenos Aires. En esta dirección, el estudio también señala que la mayoría de dichas urbanizaciones (más de 300 nuevos conjuntos inmobiliarios) se habrían desarrollado en la década que va de 2005 a 2015 (Universidad, 2015).

### ***Extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados***

Este otro proyecto territorial ha sido construido a partir de las configuraciones socio-territoriales y de los usos de agua asociados a dichas configuraciones, que se despliegan en el marco de la actividad petroquímica.

En la cuenca cuyana la actividad petrolera a escala comenzó hacia 1932, cuando el gobierno de la provincia le otorgó los derechos mineros a YPF. En este sentido, la Cuenca Cuyana posee un estado de madurez productiva avanzado, con una producción hoy declinante. Actualmente, el área de mayor extracción corresponde a los yacimientos pertenecientes a la cuenca neuquina, ubicados al sudoeste provincial, de la cual provienen el 60% del crudo y casi la totalidad del gas extraído. En la provincia de Mendoza se extrae el 15% del petróleo del país y la extracción de gas natural se aproxima un 4% sobre el total nacional.

En la localidad de Luján de Cuyo, al Sur del Área Metropolitana de Mendoza, se ubica la segunda refinería en importancia del país. Ésta produce aproximadamente 6 millones de metros cúbicos de derivados, principalmente gasoil y distintos tipos de naftas para vehículos. Por otra parte, una porción de los productos obtenidos en la refinería se destinan a Petroquímica Cuyo que produce distintos tipos de polipropilenos.

Las exportaciones de hidrocarburos representaron en 2018 US\$ 79 millones y una participación del 5,2% en el total de exportaciones de la Provincia. En el cuarto trimestre de 2018 se registraron 4.311 puestos de trabajo formal en la extracción de petróleo crudo y gas natural y servicios relacionados, representando el 1,7% del empleo provincial. La remuneración promedio por todo concepto en la actividad de extracción de petróleo y gas

ascendió en 2018 a \$ 71.961, superando por más de 3 veces a la remuneración promedio de la economía provincial (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019)

En cuanto a la utilización de agua por parte de la actividad petrolera y petroquímica, puede señalarse que el consumo de las actividades mencionadas representa una parte importante, pero no mayoritaria, del agua utilizada por el “sector industrial” – categoría que contiene a la actividad en las mediciones publicadas por DGI (2015)- la cual asciende a un 0,094% del total de agua consumida a nivel provincial.

Si bien no es objeto de esta investigación, conviene mencionar que el proyecto de la extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados proyecta avanzar en la extracción de petróleo no convencional (“fracking”) que implica un tipo de utilización del recurso hídrico distinta a la de la extracción tradicional, que es problematizada por distintos actores sociales. Ahora bien, salvo algunas pocas referencias impugnando la extracción de hidrocarburos por fractura hidráulica en la narrativa ambientalista, estas discusiones no cobraron mayor relevancia en la discusión del PPOT, y las arenas públicas de discusión de la cuestión discurrieron por otros canales.

### ***Minería de gran escala***

Finalmente, este último proyecto territorial ha sido construido a partir de las configuraciones socio-territoriales y en los usos de agua asociados a dichas configuraciones, que se proponen en el marco de la actividad minera metalífera, la cual aún no tiene lugar en la Provincia. En Mendoza, por otra parte, si tienen lugar actividades mineras de segunda<sup>67</sup> y de tercera<sup>68</sup>. Ver *Figura 39. Localización de establecimientos de producción minera no metalífera*. De hecho, de acuerdo a los datos del Censo Minero de 2017, la Provincia ocupa el tercer lugar de importancia a nivel nacional de este tipo de actividad minera, después de Córdoba y Buenos Aires. Según estos datos, en la Provincia existen 143 establecimientos, de los cuales solamente 20 realizan extracciones de minerales para la industria petrolera, y los restantes 123 son canteras que extraen materiales para la construcción. El Censo Minero observa conjunto de estas empresas mineras facturaron durante algo más de 467 millones durante el 2016, empleando 1.027 trabajadores.

---

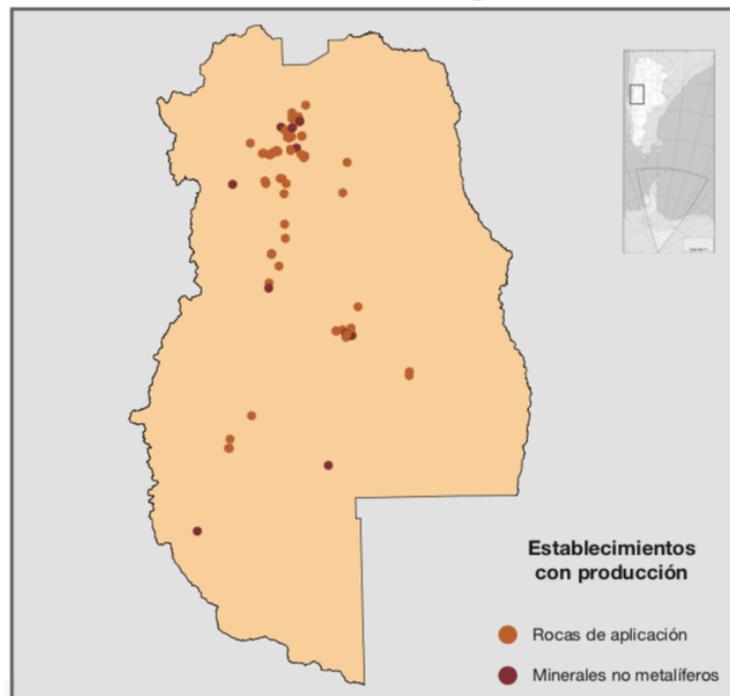
<sup>67</sup> Extracción de los minerales bentonita y baritina, las cuales son arcillas necesarias para la industria del petróleo.

<sup>68</sup> Canteras de áridos de construcción, piedras ornamentales, yesos y carbonato de calcio (más conocido como cemento portland).

Existen una serie de proyectos de minería metalífera en Mendoza que se encuentran paralizados como resultado de la lucha del movimiento ambientalista, que ha logrado sostener la Ley 7.722. Ver *Figura 40. Localización de los proyectos de minería metalífera*. Si bien la actividad extractiva de recursos minerales metalíferos no tiene lugar aún en la Provincia, sí se ha espacializado en otras provincias del país. Es el caso de la provincia vecina de San Juan, donde se ha vuelto una referencia recurrente, tantos por parte de quienes buscan destacar las bondades de la actividad, como por sus detractores.

Como mencionamos, la literatura coincide en señalar estos procesos de extracción de minerales a gran escala como parte del modelo de “extractivismo”. En ese sentido Moscheni (2019), en una investigación sobre los efectos territoriales de la minería metalífera en San Juan, destaca que la cuantiosa inversión extranjera en minería no ha sido sinónimo de desarrollo sino que, por el contrario, ha generado un crecimiento concentrado, excluyente e insostenible, vulnerando el aparato comercial externo, desplazando las producciones tradicionales y generando un proceso de conflictos socioambientales y de daños ecológicos irreversibles.

**Figura 39. Localización de establecimientos de producción minera no metalífera**



Fuente: INDEC. Censo Nacional a la Actividad Minera 2017 (CENAM-17)

La minería metalífera es caracterizada como un tipo de actividad productiva que implica un consumo extensivo de recursos naturales no renovables. De acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Minería de San Juan, el establecimiento Veladero tiene una concesión de agua de 110 mil litros por segundo, Gualcamallo de 116,65 l/s y Lama

Pascua de 350 l/s. Es decir, que sólo Veladero puede consumir 9.504 millones de litros por día. Ese mismo proyecto quema 4 millones de litros de gasoil por mes, y consume entre 18 y 20 MW. Las similitudes geomorfológicas y productivas de las dos provincias permiten suponer impactos similares en Mendoza, en caso de implantarse la actividad.

Por otro lado, la actividad implica una modificación radical del paisaje en el espacio en que se desarrolla la explotación, e incluso su destrucción. Por ejemplo, de las montañas y de la flora y fauna nativa (Ibídem). Machado *et. al.* (2011) sintetizan que el tipo de explotación implica la utilización de explosivos mediante los que se producen voladuras de montañas que permiten remover grandes volúmenes de roca. De ese modo, se forman escalones que dan lugar al “tajo abierto” u “open pit”. Esto ocasiona que se movilizan toneladas de roca crecientemente superiores a los directamente utilizados, acentuando con ello el deterioro ocasionado en el medio. Este tipo de tecnología extractiva implica que un solo emprendimiento abarque hasta mil hectáreas sólo para el área de mina -la que será completamente destruida-, llegando a remover hasta 300 000 toneladas de roca diarias, y empleando por día hasta 100 toneladas de explosivos, más de 100 000 litros de combustibles y decenas de toneladas de sustancias químicas de alta toxicidad (cianuro, ácido sulfúrico, xantato, mercurio, etcétera), y requiriendo un altísimo consumo hídrico y energético. Como se puede deducir, el proceso genera enormes cantidades de efluentes y desechos (en la mayoría de los casos, más de 95% de la roca extraída se convierte en residuo; se generan hasta 4 toneladas de escombros por cada gramo de oro) que quedan a perpetuidad en los lugares de explotación como “pasivos ambientales. Entre ellos, cabe mencionar el “open pit” o “tajo abierto” -que puede llegar a tener más de 1 500 m de diámetro y hasta 1.000 m de profundidad, las “escombreras” o “botaderos” -áreas de depósitos de estériles que pueden cubrir cientos de hectáreas- y los diques de cola o “tranques de relaves” (Moran, 2001; Oblasser y Chaparro Ávila, 2008, citado en Machado y otros, 2011).

Respecto de la espacialización de los proyectos mineros metalíferos en Mendoza, algunos se encuentran localizados dentro de áreas naturales protegidas. Por ejemplo, los proyectos Papagayos y Picos Bayos se encuentran dentro de la Reserva Natural Laguna del Diamante<sup>69</sup>; el proyecto Santa Clara se encuentra dentro del Parque Provincial Cordón del Plata<sup>70</sup>; los proyectos Universidad y Cerro Amarillo se encuentran dentro de la Reserva Natural Laguna del Atuel<sup>71</sup>; el proyecto Paramillos se encuentra parcialmente dentro de la Reserva Privada

---

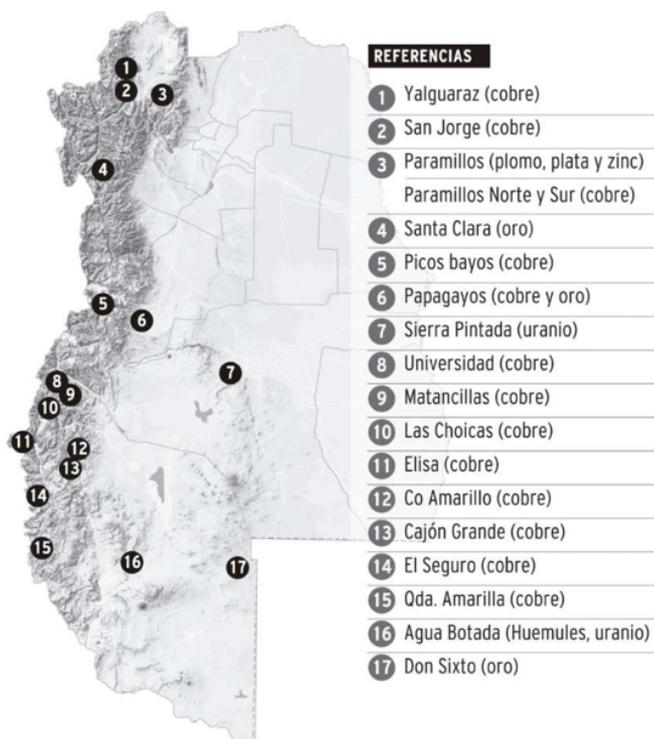
<sup>69</sup> Ley Provincial 7.422

<sup>70</sup> Ley Provincial 8.308

<sup>71</sup> Ley Provincial 8.516

Villavicencio<sup>72</sup>. Esta cuestión es recurrida por los sectores que rechazan la actividad para impugnarlos, ya que la Ley Provincial 6.045 prohíbe la actividad minera dentro de las Áreas Naturales Protegidas provinciales. En la *Figura 40. Localización de los proyectos de minería metalífera*. puede observarse la ubicación de los proyectos metalíferos.

**Figura 40. Localización de los proyectos de minería metalífera.**



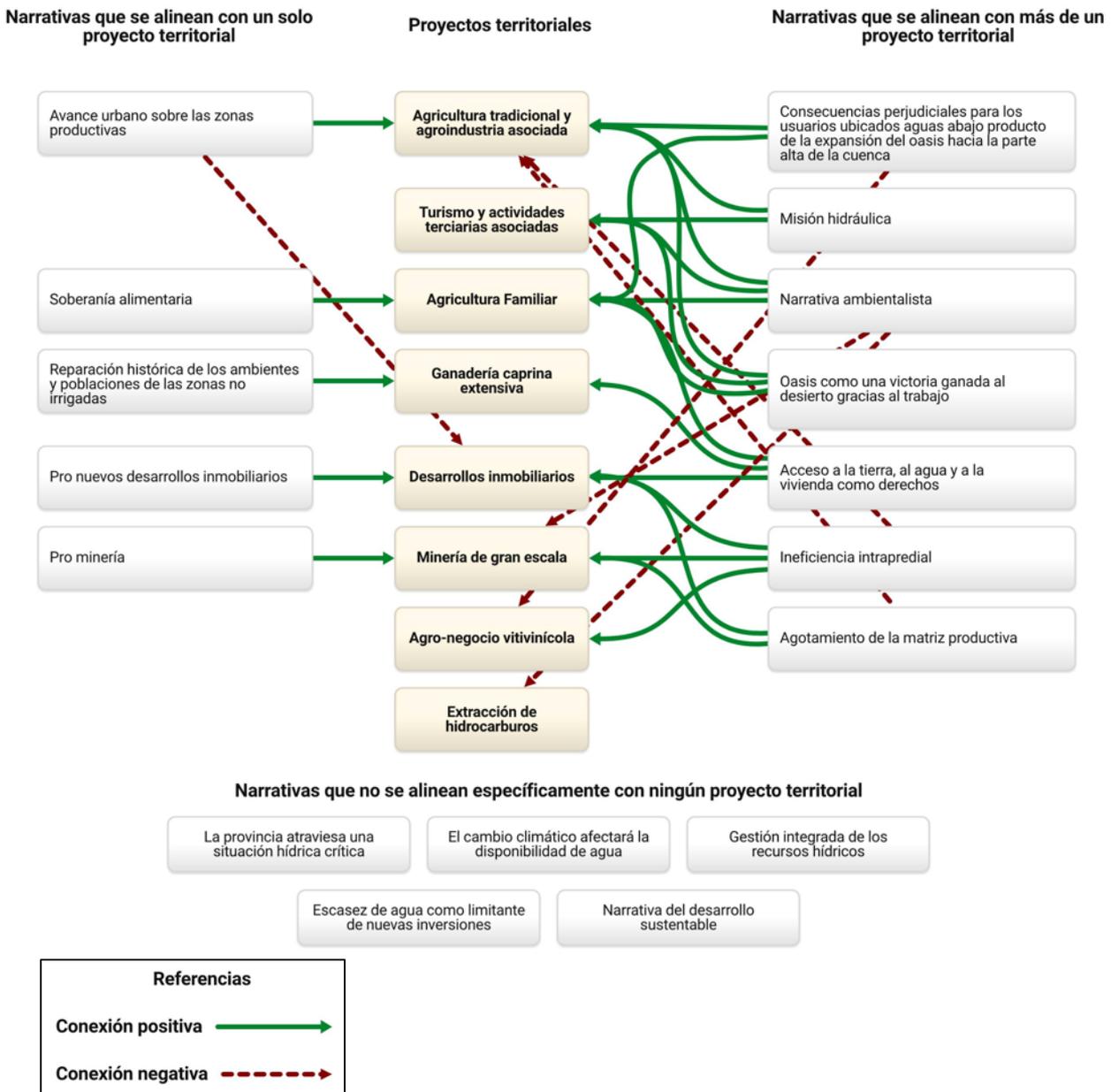
Fuente: Diario Los Andes en base a datos de la Dirección de Minería de la Provincia de Mendoza

## 2. Conexiones entre discursos y proyectos territoriales

En esta segunda sección del Capítulo presentamos las conexiones y afinidades discursivas entre los discursos de los actores sociales y los proyectos territoriales caracterizados previamente. En primer lugar, revisamos cómo se conectan algunas de las narrativas con proyectos territoriales específicos. Luego destacamos las narrativas que no poseen vinculaciones exclusivas con proyectos territoriales específicos, sino que se despliegan de manera transversal a distintos proyectos. Finalmente, se señalan las narrativas que no se alinean con ningún proyecto específico. Estas relaciones son esquematizadas en la *Figura 41. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales*.

<sup>72</sup> Esta reserva no tiene ley de creación; sin embargo, el Gobierno de Mendoza, la Justicia Provincial, y el IADIZA (CONICET) reconocen a Villavicencio como integrante del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.

**Figura 41. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales**



***Narrativas que se alinean exclusivamente con un proyecto territorial***

La narrativa “**Avance urbano sobre zonas productivas**” que problematiza el avance de las urbanizaciones sobre las zonas de explotaciones agrícolas se alinea exclusivamente con el proyecto denominado Agricultura tradicional y agroindustria asociada.

En este sentido, los recursos valorativos movilizados en la narrativa sostienen la necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional y que las actividades económicas no agrícolas que se desarrollen deben articularse a dicho modelo. En la misma dirección, proponen que los permisos de perforación estén restringidos a las actividades agrícolas. Este

repertorio de recursos valorativos que componen la narrativa evidencia la alineación de la narrativa con el proyecto territorial mencionado.

Por otra parte, como mencionamos, la narrativa problematiza el avance de las urbanizaciones sobre las zonas de rurales y de interface. De este modo, desde la narrativa se cuestionan las territorializaciones del proyecto territorial denominado Desarrollos inmobiliarios. Ante la oposición entre los dos proyectos territoriales que subyace a la narrativa, la misma propone frenar la expansión del proyecto Desarrollos inmobiliarios en pos de sostener las territorialidades del proyecto agrícola y agroindustrial tradicional.

Esta narrativa resulta a todas luces hegemónica; muestra de tal hegemonía es que la misma constituya uno de los siete proyectos territoriales identificados por el diagnóstico del PPO, y que haya sido incluida en el documento del Plan sin haber sido cuestionada, siquiera por los actores sociales afines al proyecto de desarrollo inmobiliario.

Otra de las narrativas que se alinean exclusivamente con un proyecto territorial específico es la narrativa denominada “**Pro minería**”. Esta narrativa, que sostiene como necesario el incorporar a las actividades económicas provinciales la minería de gran escala, está estrechamente relacionada con el proyecto territorial Minería de gran escala.

Los recursos valorativos que componen la narrativa proponen que, frente a una matriz productiva provincial que considera agotada, resulta fundamental incorporar actividades económicas que generen demanda de mano de obra, específicamente la minería metalífera. Asimismo, alimentan la idea según la cual para lograr incorporar estas actividades generadoras de mano de obra es necesario respetar la vocación productiva de los territorios que se muestran permeables a la actividad minera, y promover la inversión extranjera disminuyendo para ello la presión fiscal.

De este modo, el repertorio de recursos valorativos que conforma la narrativa se condice con el proyecto denominado Minería de gran escala. Cabe destacar que esta narrativa no se opone deliberadamente a ningún proyecto territorial específico, sino que, movilizándolo recursos del Repertorio N° 3 “No antagonismo entre agro y minería”, sostiene que la actividad es compatible con el resto de actividades económicas que tienen lugar en la provincia. Ahora bien, la narrativa sí confronta abiertamente a otra de las narrativas descritas en este trabajo, la denominada “Narrativa ambientalista”.

Otra narrativa que se vincula exclusivamente con un proyecto territorial es “**Soberanía alimentaria**”, la cual se alinea con el proyecto territorial denominado “Soberanía

alimentaria”. Esta narrativa que problematiza el modelo de agronegocio oponiéndole la producción campesina, la agricultura familiar y la agroecología promueve evidentemente el proyecto territorial mencionado. En este sentido, los recursos de carácter valorativo que la narrativa integra se alinean con el proyecto; por ejemplo, al valorar positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares o el establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina.

Por otra parte, como se mencionó, la narrativa cuestiona el modelo de agronegocio. De esta manera, desde la narrativa se cuestionan las territorializaciones del proyecto territorial denominado Agronegocio vitivinícola. Ante la oposición entre los dos proyectos territoriales que subyace a la narrativa, ésta plantea detener las nuevas territorializaciones del proyecto de agronegocio a favor de sostener y potenciar las territorialidades y los procesos de territorialización del proyecto de Agricultura familiar.

Otra de las narrativas que se vinculan exclusivamente con un proyecto territorial es la denominada **“Reparación histórica a puesteros de zonas no irrigadas”**, la cual está conectada al proyecto Ganadería caprina extensiva. Como se mencionó, la narrativa sostiene que es necesario que el Estado realice una reparación histórica con las poblaciones que habitan las zonas no irrigadas, en la cual se incluya el reconocimiento a la propiedad comunitaria de la tierra, la asistencia técnica y financiera para lograr un armónico desarrollo de sus actividades, y el asegurar la provisión de agua para consumo humano y animal, la cual se ha visto progresivamente disminuida por el uso intensivo realizado en el oasis irrigado.

En esa dirección, la narrativa articula recursos valorativos de los repertorios N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”), N° 7 (“Descentralización del desarrollo urbano”) y N° 8 (“Acceso a la tierra y la vivienda como derecho”). Estos recursos con carácter de juicios de valor ponderan positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares, el establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina. Asimismo, sostienen que el agua resulta un bien esencial, que debe ser cuidado para las futuras generaciones, y señalan que esta no es escasa objetivamente sino que está mal distribuida. Entre los recursos valorativos que se articulan a la narrativa también se destacan los que estiman que resulta necesario revertir la concentración de la población, integrando el territorio provincial, y potenciando el desarrollo de los poblados. En ese sentido, también se valora positivamente el concepto de “polos de desarrollo”. Finalmente, a la narrativa también se acoplan el recurso con carácter de valorativo que propone minimizar la segregación socio espacial, el que considera fundamental el reconocimiento de la propiedad comunitaria y el

derecho a la tierra de los pueblos originarios, y el que sostiene que la Provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes. En este sentido, los recursos de carácter valorativo que la narrativa integra se alinean con el proyecto mencionado.

La narrativa “**Pro nuevos desarrollos inmobiliarios**” es otra que se relaciona exclusivamente a favor de un proyecto territorial, el de Desarrollos inmobiliarios. Como se mencionó, esta narrativa sostiene que el déficit de vivienda existente supone una demanda de nuevas edificaciones, y que por ello no pueden restringirse las edificaciones periurbanas sin brindar una alternativa a la demanda ya que se potenciaría el proceso de edificaciones clandestinas.

Además, esta narrativa plantea que el avance de las urbanizaciones sobre las zonas agrícolas, diagnosticado en el PPOT como uno de los problemas territoriales centrales, es resultado de una serie de factores: el gran déficit de viviendas, que el Estado no haya definido aún una política de urbanización clara, cuestiones que se suman a que, por efecto de la baja rentabilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas, muchos productores consideren más conveniente vender sus explotaciones para loteos que continuar apostando a la actividad agrícola. Por otra parte, la narrativa sostiene que el déficit de vivienda existente supone una demanda de nuevas edificaciones, y que –en consecuencia- no pueden restringirse las edificaciones en las zonas periurbanas sin brindar una alternativa a la demanda, ya que se profundizaría el desarrollo de edificaciones clandestinas.

La narrativa enrola los recursos valorativos del Repertorio N° 7 que manifiestan como importante revertir la concentración de población, de integrar el territorio provincial y de potenciar el desarrollo de los poblados. En esa misma dirección, también se incluyen los recursos que destacan positivamente los concepto de “polos de desarrollo”. La narrativa también incorpora el recurso del Repertorio N° 4 que valoriza positivamente las actividades económicas generadoras de mano de obra. Finalmente, encontramos que la narrativa incluye también el recurso que sostiene que el agua no es escasa, sino que está mal distribuida<sup>73</sup>. Este conjunto de recursos valorativos articulados en la narrativa nos habla de una clara correspondencia entre ésta y el proyecto territorial denominado Desarrollos inmobiliarios.

---

<sup>73</sup> Recurso presente en los repertorios N° 2, N° 3, N° 4 y N°8.

### ***Narrativas que se conectan con más de un proyecto territorial***

Resumiendo, las narrativas “Avance urbano sobre zonas productivas”, “Soberanía alimentaria”, “Pro minería”, “Reparación histórica a puesteros de zonas no irrigadas” y “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios” se relacionan exclusivamente con un proyecto territorial, con Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Minería de gran escala, Ganadería caprina extensiva y Desarrollos Inmobiliarios respectivamente.

Destacaremos ahora, entonces, las relaciones de otras narrativas que no se asocian exclusivamente con un proyecto territorial sino que aparecen conectadas a más de uno

Entre estas está la narrativa “**Oasis como victoria ganada al desierto**”. Esta narrativa se conecta con los proyectos territoriales denominados Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Agricultura familiar, Agronegocio vitivinícola, y también al proyecto Turismo y actividades terciarias asociadas. Como se mencionó, esta narrativa propone que la provincia de Mendoza “es naturalmente un desierto” y que los oasis tal cual existen en la actualidad son fruto del trabajo de los mendocinos. En ese sentido, la narrativa involucra valores que sostienen la necesidad de dar continuidad al modelo agro-productivo tradicional<sup>74</sup>, una vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza<sup>75</sup>, y una necesidad de extender las obras de impermeabilización<sup>76</sup>.

Resulta evidente que los valores enrolados en la narrativa se alinean con las territorialidades representadas por los proyectos mencionados. Las territorialidades agrícolas (proyectos Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Agronegocio vitivinícola, Agricultura familiar) y también las asociadas al proyecto denominado Turismo y actividades terciarias asociadas se vinculan con los valores identificados en la narrativa.

Otra que se conecta con más de un proyecto territorial es la narrativa “**Ineficiencia intrapredial**”, Esta se conecta con los proyectos territoriales denominados Agronegocio vitivinícola, Minería de gran escala, y Desarrollos Inmobiliarios. Como ya mencionamos, esta narrativa recurre al concepto de ineficiencia intrapredial en el uso del recurso hídrico. En ese sentido, el uso eficiente del recurso constituye un imperativo frente a las narrativas de escases hídrica estructural y, en consecuencia, quienes realizan un uso del recurso sin contar con tecnologías de riego modernas son catalogados de ineficientes.

---

<sup>74</sup> Recurso que forma parte del Repertorio N° 1, “Retrosceso de las zonas agro-productivas”.

<sup>75</sup> Recurso del Repertorio N°5, “Rechazo al extractivismo minero”.

<sup>76</sup> Recurso del Repertorio N° 6, “Eficiencia hídrica”.

Entre los recursos de carácter valorativo movilizados en la narrativa predominan los del Repertorio N° 6 que sostiene la necesidad de efficientizar los usos del agua para fortalecer el abastecimiento de todas las actividades económicas que actualmente tienen lugar en la provincia.

Cabe destacar que esta narrativa discute las territorialidades asociadas al proyecto de Agricultura tradicional y agroindustria asociada. En este sentido, los proyectos territoriales alineados con la narrativa se presentan como una actividad económica alternativa que discute las territorializaciones del proyecto territorial de agricultura tradicional que realiza un uso del agua catalogado como ineficiente.

Otra de las narrativas que se relacionan con más de un proyecto territorial es la denominada “**misión hidráulica**”. Esta narrativa toma su nombre de la forma paradigmática de pensar la administración del agua que rigió las políticas hídricas aproximadamente desde finales del s. XIX hasta tres cuartos de siglo XX (aunque en Latinoamérica existe consenso en que se extendió hasta finales del s. XX). Este paradigma se caracterizó por inscribirse en las ideas de la modernas, iluministas, de fe en el progreso y en la ciencia como medio para alcanzarlo, mantuvo dos como ejes vertebradores dos máximas: la expansión del regadío como solución a los problemas económicos y sociales y, la construcción de grandes obras hidráulicas para, por una parte, abastecer a los primeros, y por otra, producir la energía necesaria para dar respuesta a las actividades industriales y las zonas urbanas. En la misma dirección, la narrativa sostiene que debe incrementarse la oferta mediante la realización de nuevas obras de infraestructura a fines de satisfacer la demanda creciente.

En cuanto a los juicios de valor, encontramos articulados recursos de los repertorios N° 1 (“Retrosceso de las zonas agroproductivas”), N° 4 (“IED y exportaciones como motor del desarrollo”), N° 5 (“Rechazo al extractivismo minero”) y N° 6 (“Eficiencia hídrica”). Los recursos valorativos articulados a la narrativa provienen de repertorios diferentes. Del Repertorio N°1 se movilizan los recursos que señalan la importancia de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional, y que las actividades económicas provinciales deberían articularse con el modelo agrícola. Del Repertorio N° 4 se movilizan recursos que subrayan la necesidad de promover las inversiones extranjeras, así como el que propone incrementar y diversificar las exportaciones provinciales. Se articulan también a la narrativa dos recursos del Repertorio N° 5 que sostienen la vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza, y la necesidad de cuidar el agua para las futuras generaciones. Asimismo, encontramos movilizado en esta narrativa también el recurso valorativo del Repertorio N° 6 que destaca la

importancia de extender las obras de impermeabilización hídrica. Este conjunto de valores articulado por la narrativa manifiesta su vinculación positiva con los proyectos territoriales denominados Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Turismo y actividades terciarias asociadas.

Otra narrativa que se vincula a distintos proyectos territoriales es la denominada “**Acceso a la tierra y al agua como derechos**”, esta narrativa que sostiene que el acceso a la tierra, al agua y a la vivienda constituyen derechos que deberían ser garantizados por el Estado, se conecta con los proyectos territoriales denominados Agricultura familiar, Ganadería caprina extensiva, y Desarrollos Inmobiliarios.

Los recursos valorativos que integra la narrativa sostienen que el agua no es escasa en términos objetivos, sino que está mal distribuida<sup>77</sup>, la valoran como un bien esencial y consideran importante el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares, establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina, y cuidar el recurso hídrico para las futuras generaciones<sup>78</sup>. Se articulan también recursos del Repertorio N° 8 (“Acceso a la tierra y la vivienda como derecho”) que otorgan una valoración positiva a la minimización de la segregación socio espacial, al reconocimiento de la propiedad comunitaria y a al acceso a la tierra por parte de de los pueblos originarios. Asimismo, los que consideran que el Estado debe regular el territorio, que las organizaciones sociales deben tener participación en la definición de los usos del suelo, y que la provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes como las comunidades originarias. Este conjunto de recursos con carácter de valoraciones se alinea con las territorialidades representadas por los proyectos denominados Agricultura familiar y Ganadería caprina extensiva.

Por otra parte, la narrativa articula también recursos del Repertorio N° 7 (“Descentralización del desarrollo urbano”) que abogan por revertir la concentración de población, integrar el territorio provincial, potenciar el desarrollo de los poblados, y que valoran positivamente el concepto de “polos de desarrollo”. Este conjunto de recursos se encuentra más ligado a las territorialidades del proyecto denominado “Construcción inmobiliaria”.

La narrativa “**Ambientalista**” es otra de las que se halla relacionada con más de un proyecto territorial. Esta se conecta con los proyectos territoriales Agricultura familiar, Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Turismo y actividades terciarias asociadas.

---

<sup>77</sup> Recurso presente en los repertorios N° 2, N° 3, N° 4 y N°8.

<sup>78</sup> Recursos del Repertorio N° 2, “Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”.

Como mencionamos en la primera parte del Capítulo 3, esta narrativa se edifica en torno a la defensa del agua como un bien esencial para la vida en los territorios y sobre la importancia de su cuidado para las futuras generaciones. En este sentido, se inscriben las consignas que las organizaciones y los activistas ambientalistas han movilizado recurrentemente desde principios de la década del 2000 para oponerse a la realización de proyectos mineros metalíferos a cielo abierto. Además, la narrativa también suele movilizar recursos que avanzan sobre una crítica más amplia al modelo extractivista, incluyendo a los mega emprendimientos agroindustriales, así como también a grandes proyectos inmobiliarios. Asimismo, existe confluencia respecto del proyecto denominado Turismo y actividades terciarias asociadas

La narrativa se alinea con los proyectos territoriales de agricultura tradicional y de Agricultura familiar. En este sentido, articula los recursos valorativos que propone la necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional<sup>79</sup>, que la provincia posee una vocación agrícola y turística<sup>80</sup>, y que el agua debe ser cuidada para las futuras generaciones<sup>81</sup>.

Por su parte, los recursos valorativos del Repertorio N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”) movilizados en la narrativa, evidencia una conexión entre la narrativa y el proyecto de Agricultura familiar. En esa dirección, se valora positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares, el establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina, y la concepción del agua como un bien esencial

La narrativa también moviliza recursos valorativos del Repertorio N° 6 (“Eficiencia hídrica”) que entienden como necesaria la construcción de una cultura hídrica de ahorro, la restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas, la configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua, y una concepción de incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala. Este último conjunto de valores reafirma la afinidad de la narrativa con los proyectos mencionados y expresa su oposición al proyecto de minería a gran escala.

Otra narrativa que se conecta con más de un proyecto territorial es la denominada **“Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca”**. Ésta se conecta con los proyectos denominados Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Agricultura familiar.

---

<sup>79</sup> Recurso del Repertorio N° 1, “Retroceso de las zonas agroproductivas”.

<sup>80</sup> Recurso del Repertorio N° 5, “Rechazo al extractivismo minero”.

<sup>81</sup> Recurso del Repertorios N° 5 y N° 2 “Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”.

Los valores enrolados en la narrativa muestran la conexión de la misma con los proyectos. Por ejemplo, se movilizan los recursos de carácter valorativo del Repertorio N° 1 (“Retocesos de las zonas agroproductivas”) que consideran importante el dar continuidad al modelo agro-productivo tradicional, y el articular las actividades económicas no agrícolas al modelo agrícola tradicional. Así como los recursos del Repertorio N° 5 “Rechazo al extractivismo minero” según los cuales resulta necesario cuidar del recurso para las futuras generaciones y el respetar la vocación agrícola y turística de la provincia.

Los recursos del Repertorio N° 2 (“Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”) que articula la narrativa valorizan positivamente el destinar recursos hídricos a producciones agrícolas y familiares y el establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina. Estos valores muestran la afinidad de la narrativa con el proyecto de Agricultura familiar.

Cabe destacar que la narrativa se opone a las territorializaciones especializadas aguas arriba representadas por el proyecto territorial denominado Agronegocio vitivinícola al presentarlas como responsables del deterioro de las condiciones de los proyectos a los que se alinea.

Otra narrativa que se conecta con más de un proyecto territorial es la denominada “**Agotamiento de la matriz productiva**”, la cual sostiene que la matriz productiva de la provincia no posee la capacidad de generar suficientes puestos de trabajo para la población, y que por ello necesaria la incorporación/fortalecimiento de otras actividades económicas diferentes a las predominantes actualmente. Esta narrativa se conecta con los proyectos territoriales Minería de gran escala y Desarrollos Inmobiliarios.

Esto último puede observarse en el conjunto de recursos valorativos que articula la narrativa. En este sentido, se observa en el enrolamiento de los recursos valorativos del Repertorio N° 4 (“Inversión extranjera y exportaciones como motor del desarrollo”), según los cuales resulta fundamental bajar la presión fiscal, promover las inversiones extranjeras, hacer crecer y diversificar las exportaciones, e incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra. Asimismo, la conexión con el proyecto de minería a gran escala es reforzada por la articulación los recursos con carácter valorativo del Repertorio N° 3 (“No antagonismo entre agro y minería”) que propugnan que la implantación de proyectos mineros pueda decidirse a nivel local, de acuerdo al parecer de las poblaciones inmediatamente involucradas. Así como el que considera que importante el desarrollo de la actividad de acuerdo a un adecuado control estatal para tornarla sustentable.

### ***Narrativas que no se alinean específicamente con ningún proyecto territorial***

En síntesis, las narrativas “Oasis como victoria ganada al desierto”, “Ineficiencia intrapredial”, “Misión hidráulica”, “Acceso a la tierra y al agua como derechos”, la “Narrativa ambientalista”, la de “Agotamiento de la matriz productiva”, y la que señala consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca, se conectan exclusivamente con varios proyectos territoriales. La narrativa “Oasis como victoria ganada al desierto” está conectada con los proyectos Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Agricultura familiar, Agronegocio vitivinícola, y también al proyecto Turismo y actividades terciarias asociadas. “Ineficiencia intrapredial” se conecta con los proyectos Agronegocio vitivinícola, Minería de gran escala, y Desarrollos Inmobiliarios. La narrativa “Misión hidráulica” se conecta con los proyectos territoriales Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Turismo y actividades terciarias asociadas. La narrativa ambientalista se conecta con los proyectos territoriales Agricultura familiar, Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Turismo y actividades terciarias asociadas. La narrativa “Agotamiento de la matriz productiva” está vinculada con los proyectos Minería de gran escala y Desarrollos Inmobiliarios y la que señala las consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca se liga con los proyectos denominados Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Agricultura familiar. Ahora bien, existen algunas destacaremos las relaciones de otras narrativas que no se alinean necesariamente a ningún proyecto territorial.

Una de estas narrativas es la denominada “**Escasez de agua como limitante del crecimiento**”. Esta narrativa que plantea que el crecimiento económico constituye una meta a ser alcanzada mediante nuevas inversiones que requieren del recurso hídrico, y que consiguientemente identifica la escasez hídrica estructural de la provincia como un limitante fundamental de dicho crecimiento, no se encuentra asociada necesariamente a ninguno de los proyectos territoriales tipificados.

Esto puede apreciarse al observar el conjunto de recursos con carácter de juicios de valor a los que apela la narrativa. Los recursos de corte valorativo movilizados en la narrativa se articulan en recursos de los repertorios N° 4 (“IED y exportaciones como motor del desarrollo”) y N° 6 (“Eficiencia hídrica”). Del Repertorio N° 6 se articulan a la narrativa los recursos que sostienen la necesidad de que existan líneas de financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores, la importancia de

extender las obras de impermeabilización, el valor de la construcción de una cultura hídrica de ahorro, que la baja tarifa del servicio de distribución de agua dificulta la realización de nuevas obras y la relevancia de configurar un manejo integrado de las distintas fuentes de agua. Si bien podría parecer que estos valores se corresponden con las territorializaciones de corte agrícola, al prestar más atención a los valores del repertorio movilizados, se encuentra que éstos no se conectan realmente con algún proyecto en particular, sino -que adscribiendo a los preceptos del paradigma GIRH- proponen mejorar la eficiencia del sistema como un objetivo en sí mismo. En esa misma dirección, en la narrativa también se movilizan los recursos del Repertorio N° 4 que sostienen la importancia de promover las inversiones extranjeras, y la de incrementar y diversificar las exportaciones provinciales.

Otra narrativa que no se conecta a ningún proyecto territorial específicamente es la denominada “**La provincia atraviesa una situación hídrica crítica**”. Ésta plantea que la escasez estructural de agua de la Provincia constituye un límite material fundamental. En esta dirección, la Provincia atraviesa una situación hídrica crítica que afecta el abastecimiento hídrico para las actividades que se desarrollan actualmente. A su vez, de acuerdo con la narrativa, esta situación agrava los efectos negativos de la distribución y utilización ineficiente del agua, limitando las posibilidades de expansión económica y pudiendo desembocar en la retracción -y hasta en la desaparición- de las actividades agrícolas en un futuro próximo.

Como puede observarse en los recursos de corte valorativo enrolados por la narrativa, si bien esta no se alinea con específicamente con ninguno de los proyectos territoriales, la narrativa sí se opone a uno de los proyectos: al proyecto Minería de gran escala. En este sentido, la narrativa articula recursos que pertenecen al Repertorio N° 6, los cuales también coinciden en líneas generales con los preceptos del paradigma GIRH. Entre ellos se destacan: la importancia de desarrollar líneas de financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores, la necesidad de extender las obras de impermeabilización, la construcción de una cultura hídrica de ahorro, la relevancia de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua, la tarifa del servicio de distribución de agua resulta muy bajo respecto de otros costos productivos y ello deviene en la dificultad del DGI para realizar nuevas obras y que la minería es una actividad económica que demanda grandes cantidades de agua.

La narrativa denominada “**El cambio climático afectará la disponibilidad de agua**” tampoco se vincula específicamente con ningún proyecto territorial. Esta narrativa que plantea que los futuros que plantea el cambio ambiental global (CAG), constituyen otro elemento que

profundiza los problemas derivados de la escasez hídrica estructural entendida como limitante central para la provincia. En esa dirección, se moviliza el recurso valorativo perteneciente al Repertorio N° 5 (“Rechazo al extractivismo minero”), que destaca la importancia del cuidado del agua para las futuras generaciones. Como podemos observar, al igual que en las dos narrativas anteriores, Los valores enrolados en la narrativa no se hayan ligados a ningún proyecto específico, sino que, adscribiendo a los preceptos del paradigma GIRH, proponen mejorar la eficiencia del sistema como un objetivo en sí mismo.

Otra de las narrativas que no se asocia directamente a ningún proyecto territorial específico es la denominada “**Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**”. Como se mencionó, la narrativa aplica los diagnósticos del paradigma GIRH al plano provincial, señalando que la gestión del agua está fragmentada por uso, que existen diferentes instituciones responsables de su manejo, y que hay diferentes usuarios que compiten por el mismo recurso. Por otra parte, la narrativa involucra otros problemas de la gestión hídrica como la eficiencia en la distribución y el uso del agua, y como la contaminación de los cauces.

La narrativa no se vincula con ningún proyecto territorial en particular, sino que propone una forma de manejo que pueda incluirlos a todos. En esa dirección, moviliza los recursos valorativos se articulan los pertenecientes al Repertorio N° 6, los cuales subrayan la relevancia de configurar un manejo integrado de las distintas fuentes de agua. Asimismo, se valora positivamente la idea de brindar fuentes de financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores, la extensión de las obras de impermeabilización, la construcción de una cultura hídrica de ahorro. La narrativa también articula también valores que consideran que el bajo valor monetario del servicio de distribución de agua dificulta el financiamiento del DGI y la consiguiente realización de nuevas obras de infraestructura hídrica, y que la minería constituye una actividad demandante de grandes cantidades de agua. Por otra parte, también se articula en esta narrativa recursos valorativos que destacan la importancia de respetar el derecho de autodeterminación de la población sobre las actividades económicas locales<sup>82</sup>.

Finalmente, la narrativa denominada “**Desarrollo sustentable**” tampoco aparece asociada a ningún proyecto territorial específico.

Esta narrativa sostiene que el desarrollo, como proyecto occidental de transformación demográfica, social, política, económica y cultural, resulta un imperativo para las sociedades

---

<sup>82</sup> Recurso del Repertorio N° 3, “No antagonismo entre agro y minería”.

periféricas. En ese sentido, tanto la sociedad civil como el Estado deben alinearse en busca de alcanzar ese “estadio superior” que el desarrollo representa, tanto en lo técnico, lo industrial, lo económico y lo cultural. Como destacábamos en el Capítulo 3, adicionalmente, esta narrativa manifiesta que la necesidad de desarrollo económico –asociada recurrentemente al crecimiento- debe compatibilizarse con la provisión de recursos naturales y servicios ecosistémicos para las generaciones futuras.

Esta narrativa no se presenta como afín a ningún proyecto territorial específico, sino que, dependiendo del caso, articula valoraciones muy heterogéneas que pueden asociarse a cualquiera de los proyectos tipificados. La narrativa articula recursos valorativos de todos los repertorios identificados en esta investigación. En esa dirección, articula los recursos del Repertorio N° 4 que sostienen como importante el promover las inversiones extranjeras en la Provincia, el incrementar y diversificar las exportaciones, y el incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra. Paralelamente, también sostiene la necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (recurso del Repertorio N° 1), mientras identifica al agua como un bien esencial y manifiesta la necesidad de proteger el recurso hídrico para las futuras generaciones (recursos presente en los repertorios N° 2 y N° 5). En ese sentido, incluye también los recursos del Repertorio N° 6 que destacan la importancia de realizar un uso eficiente del recurso hídrico, la construcción de una cultura hídrica de ahorro, y la configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (recurso del Repertorio N° 6). Dependiendo del contexto de enunciación y del portavoz, puede incluir el recurso que señala una incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala (recurso del Repertorio N° 6), o una valoración positiva de la minería como actividad dinamizadora del desarrollo de infraestructura en poblados alejados de los centros urbanos (recurso del Repertorio N° 7). Cabe destacar que cuando se moviliza este último recurso en el marco de la narrativa, también es incluido el recurso del Repertorio N° 3 que expresa la necesidad de control estatal para una minería sustentable. Asimismo, suelen mobilizarse en la narrativa también los recursos de ese último repertorio que manifiestan la necesidad de integrar el territorio provincial, y Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo”. En esa misma línea la narrativa suele incluir también el recurso del Repertorio N° 8 que propone como imperativo minimizar la segregación socio espacial.

### ***Proyectos territoriales vinculados a las narrativas***

Visto de manera inversa, de los ocho proyectos territoriales definidos, seis de ellos se encuentran conectados a distintas de las narrativas, otro se relaciona solamente con una

narrativa, y el restante no encuentra narrativa que se alinee con él positivamente, solamente se halla conectado con una narrativa que se le opone.

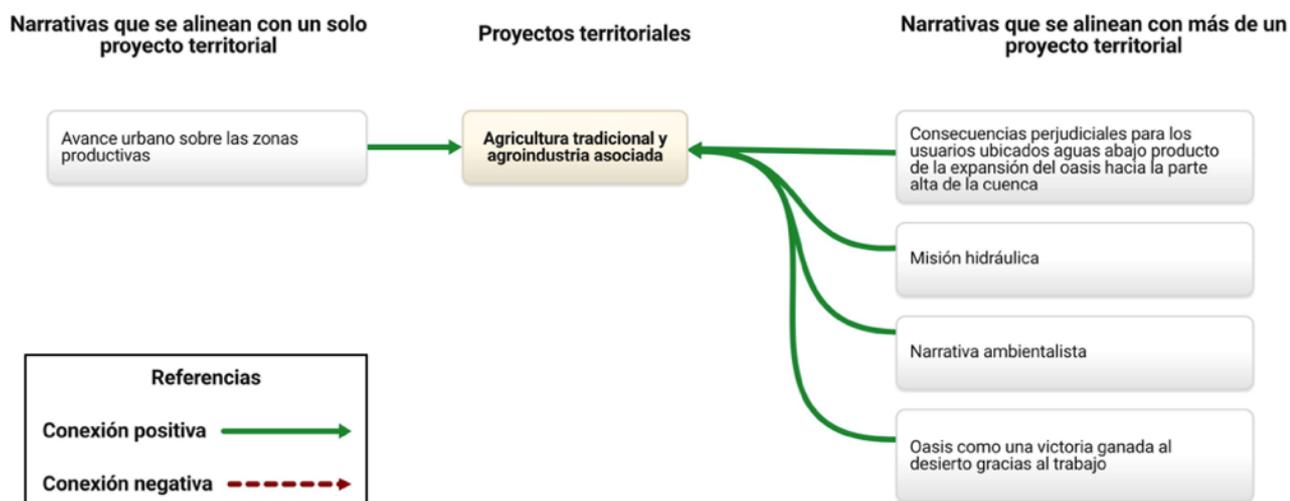
El proyecto territorial Turismo y actividades terciarias asociadas se conecta con las narrativas “Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo”, “Misión hidráulica”, y con la narrativa denominada “Ambientalista”. Ver *Figura 42. Narrativas conexas al proyecto Turismo y actividades terciarias asociadas*

**Figura 42. Narrativas conexas al proyecto Turismo y actividades terciarias asociadas**



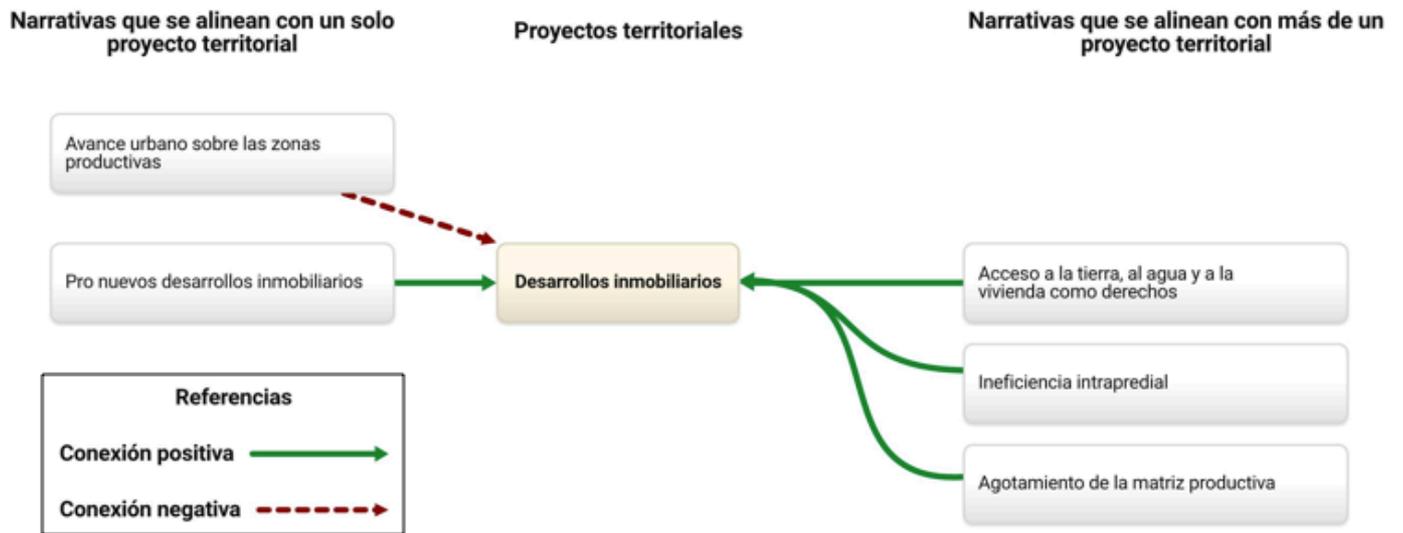
El proyecto territorial “Agricultura y actividades terciarias asociadas” se conecta con las narrativas “Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo”, “Misión hidráulica”, “Ambientalista”, y “Consecuencias perjudiciales de las partes bajas de las cuencas”. Ver *Figura 43. Narrativas conexas al proyecto Agricultura tradicional y agroindustria asociada*.

**Figura 43. Narrativas conexas al proyecto Agricultura tradicional y agroindustria asociada.**



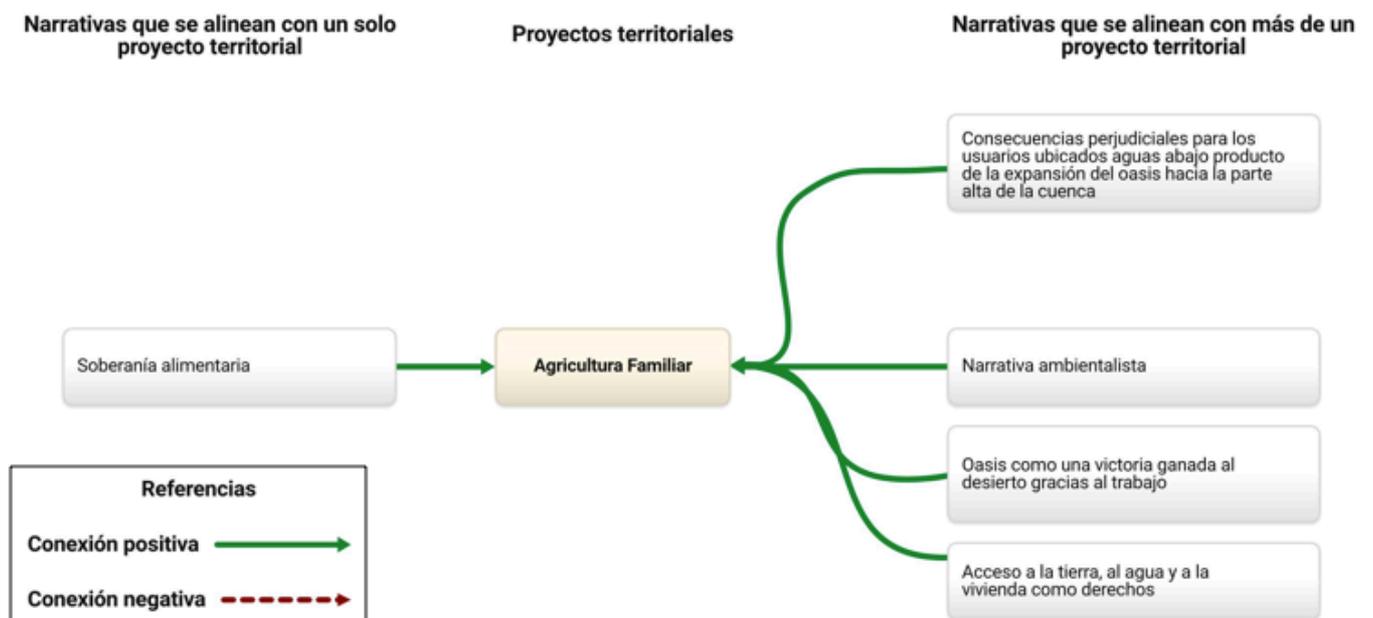
El proyecto territorial Desarrollos Inmobiliarios se conecta con las narrativas “pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, y “Agotamiento de la matriz productiva”. Ver *Figura 44. Narrativas conexas al proyecto Desarrollos Inmobiliarios.*

**Figura 44. Narrativas conexas al proyecto Desarrollos Inmobiliarios.**



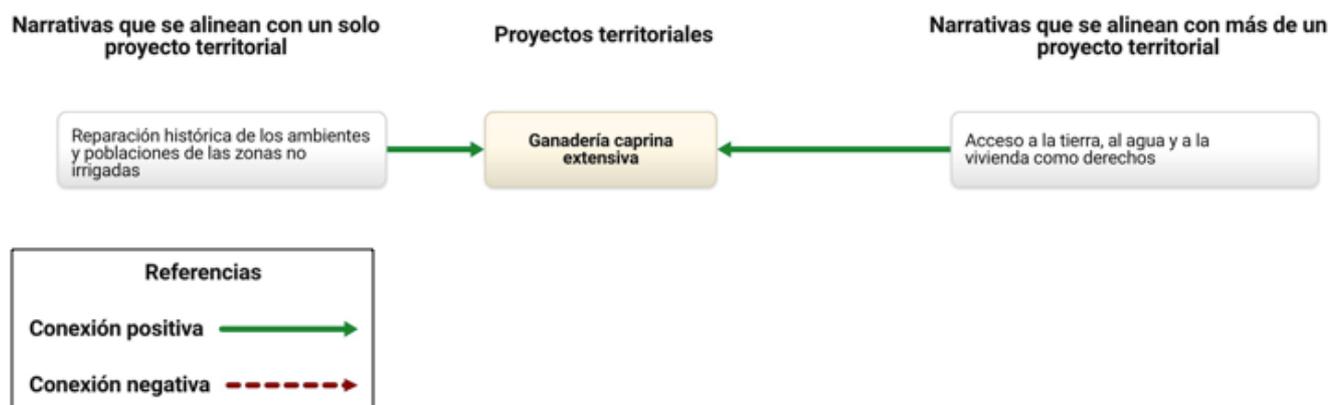
El proyecto territorial Agricultura familiar se conecta con las narrativas “Acceso a la tierra y al agua como derechos”, y “Soberanía alimentaria”. Ver *Figura 45. Narrativas conexas al proyecto Agricultura familiar.*

**Figura 45. Narrativas conexas al proyecto Agricultura familiar.**



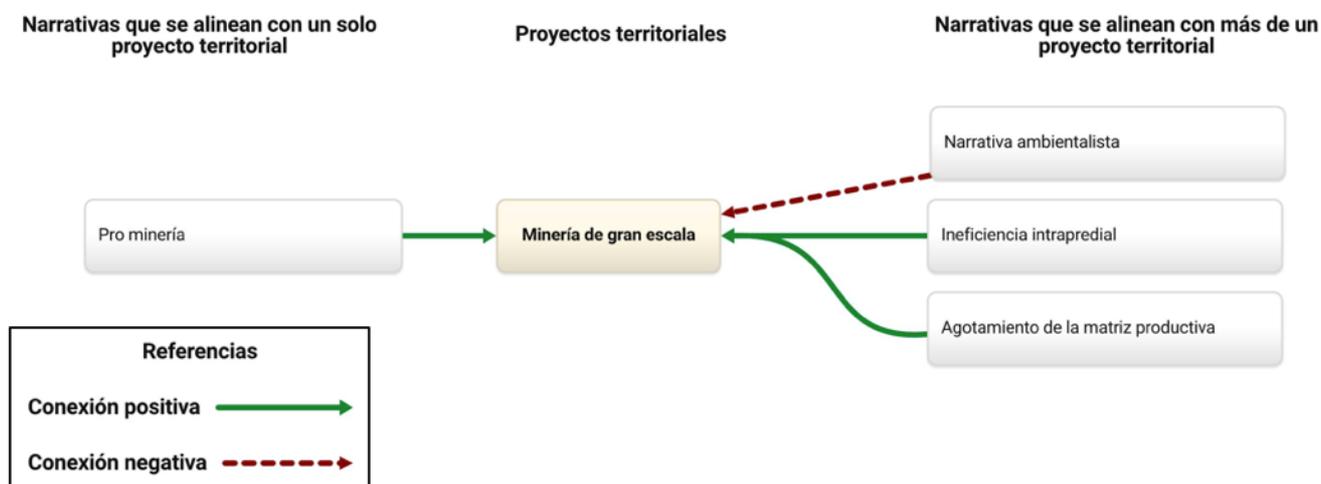
El proyecto territorial Ganadería caprina extensiva se conecta con las narrativas “Reparación histórica del secano”, y “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”. Ver *Figura 46. Narrativas conexas al proyecto Ganadería caprina extensiva.*

**Figura 46. Narrativas conexas al proyecto Ganadería caprina extensiva.**



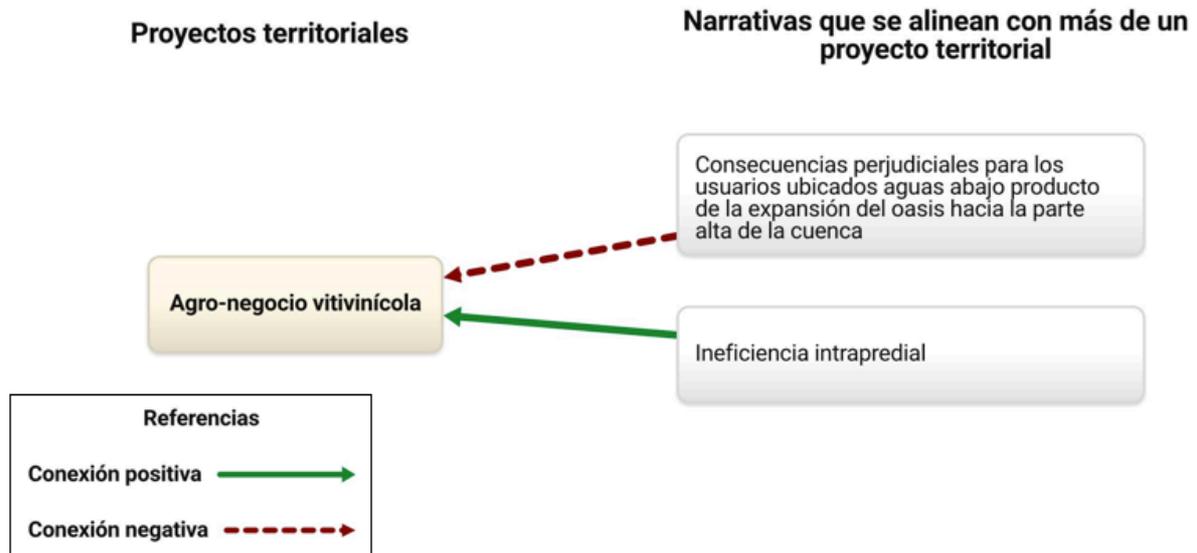
El proyecto Minería de gran escala se conecta con las narrativas “Pro minera”, “Ineficiencia intrapredial”, y “Agotamiento de la matriz productiva”. Ver *Figura 47. Narrativas conexas al proyecto Minería de gran escala.*

**Figura 47. Narrativas conexas al proyecto Minería de gran escala.**



En el caso del proyecto Agronegocio vitivinícola encontramos que este solo se conecta con la narrativa “Ineficiencia intrapredial” la cual no es una narrativa que se relacione de manera exclusiva con ese proyecto, ya también se encuentra conectada a los proyectos Minería de gran escala y Desarrollos inmobiliarios. Ver *Figura 48. Narrativas conexas al proyecto Agronegocio vitivinícola.*

**Figura 48. Narrativas conexas al proyecto Agronegocio vitivinícola.**



Finalmente, el proyecto territorial denominado “**Extracción de hidrocarburos**” no encuentra narrativas que se alinee con él, solamente se relaciona con la narrativa ambientalista, la cual lo cuestiona. Ver *Figura 49. Narrativas conexas al proyecto "Extracción de hidrocarburos"*.

**Figura 49. Narrativas conexas al proyecto "Extracción de hidrocarburos".**



Como hemos podido observar, esta situación en la cual una narrativa manifiesta exclusivamente un proyecto territorial específico se presenta solamente en contados casos. Otras tantas narrativas resultan transversales a distintos proyectos territoriales. Asimismo, como ya mencionamos narrativas, existe un grupo de narrativas que no se alinean necesariamente con ninguno de los proyectos territoriales tipificados.

### 3. Controversias socio-técnicas y proyectos territoriales

Insistimos en nuestra intención de examinar las controversias socio-técnicas por su potencialidad de develar las disputas sociales que les subyacen. En esa dirección, retomamos las controversias socio-técnicas reseñadas en la segunda parte del Capítulo 3, observando qué territorialidades se tensionaron en cada uno de esos casos controvertidos. Para ello, resultan fundamentales los vínculos entre narrativas y proyectos territoriales, establecidos en la parte del capítulo precedente.

Por tratarse de situaciones de disputa concretas sobre aspectos técnicos del PPOT, las controversias nos permiten observar cuáles fueron los actores sociales que se involucraron en cada disputa, cuáles fueron las narrativas que caracterizaron la discusión en cada caso, y distinguir las relaciones entre los proyectos territoriales puestos en tensión en esas situaciones específicas.

Recapitulando, las controversias que se identificaron en la discusión del PPOT son: controversia por quién debe definir el PPOT, controversia por los criterios de clasificación y zonificación territorial, controversias por definiciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”, controversia por el instrumento Unidad Económica Mínima Sustentable, y controversias por contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios.

La **primera controversia** reseñada discurrió sobre quién debía definir el PPOT. En el Capítulo 3 pudimos observar que la controversia comenzó como un desacuerdo sobre quien definiría en última instancia los contenidos del PPOT. En un primer momento, se enfrentaron por un lado a los expertos de la UNCuyo que tuvieron a cargo la elaboración del diagnóstico del PPOT, y por otro a representantes del CPOT de distintas instituciones y organizaciones muy diversas. Si bien, de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial, sería la APOT la institución que debía elevar un documento consensuado con el conjunto de los actores sociales que participan del CPOT, los expertos de la UNCuyo se manifestaron en desacuerdo con el documento aprobado en el CPOT y elevaron a la legislatura otro documento con modificaciones, cuestión que acabó demorando el tratamiento del PPOT por casi tres años. Durante ese ínterin, se incorporó al documento un nuevo criterio de ordenamiento según el cual las pautas de ordenación territorial quedaban sujetas al instrumento de balance hídrico elaborado por el DGI.

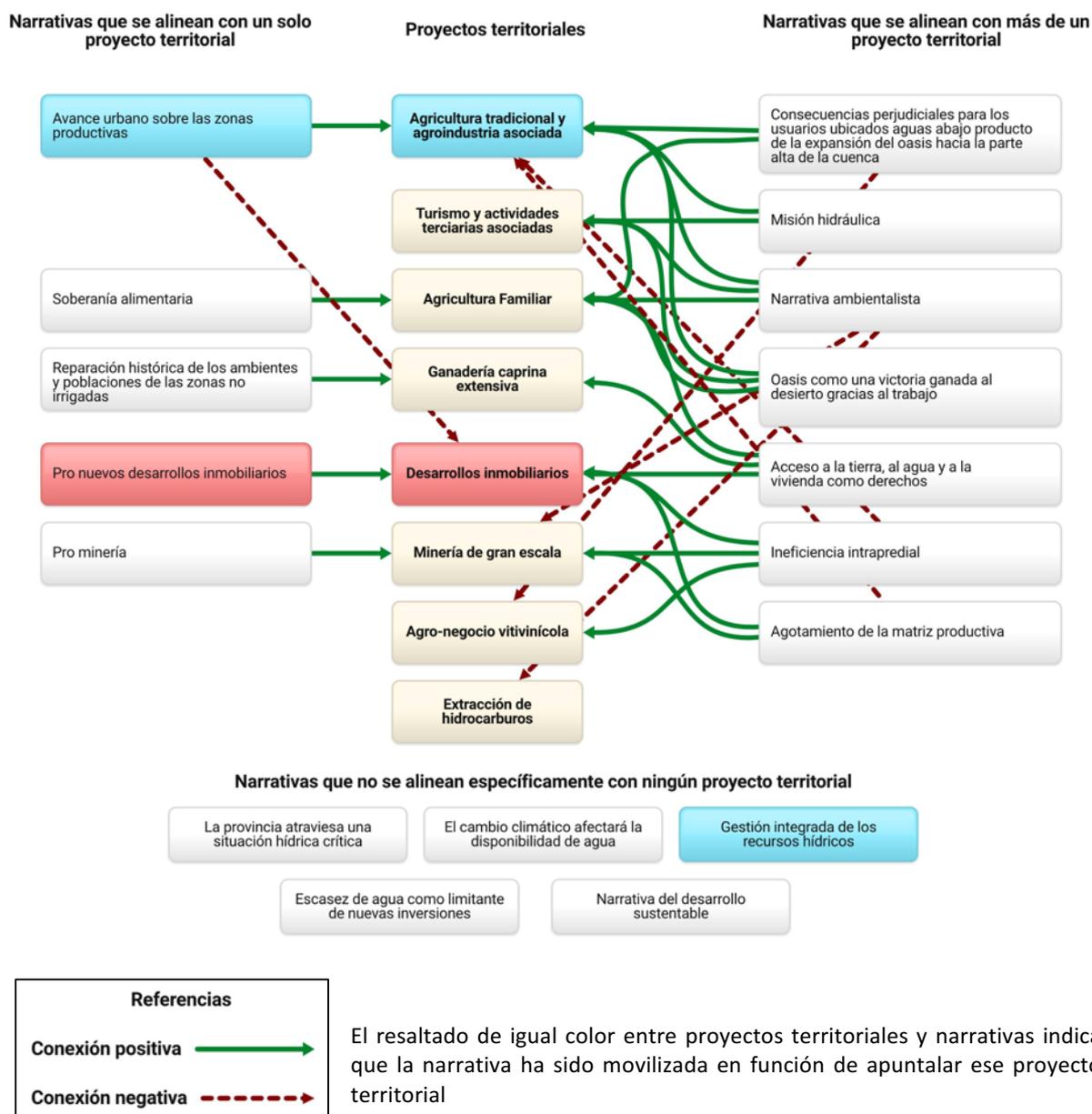
A partir de ese momento, la controversia adquirió otras características, enrolando a los actores sociales en dos nuevas posiciones. En una de esas posiciones, sosteniendo que el balance hídrico constituía el criterio adecuado para definir el ordenamiento del territorio, confluyeron los expertos de la UNCuyo encargados de la elaboración del diagnóstico ya mencionados, expertos de la Facultad de Ciencias Agrarias, y representantes del DGI. La otra postura, sostenida por los actores sociales afines al sector inmobiliario, sostenía que al ser el balance hídrico un instrumento elaborado por el DGI, el ordenamiento propuesto en el PPOT terminaba, en última instancia, siendo definido por ese organismo, y que de ese modo se consolidaban los intereses de los regantes frente a los de otros sectores sociales.

En este proceso controvertido se movilizaron tres de las narrativas identificadas en esta investigación: la que señala el avance urbano sobre las zonas agrícolas, la narrativa de gestión integrada de los recursos hídricos y la narrativa “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”. En esa dirección, advertimos que detrás de la disputa por la definición del PPOT se tensionaron los proyectos territoriales denominados “Agricultura y agroindustria asociada” y Desarrollos inmobiliarios.

La narrativa de avance urbano sobre zonas productivas se alinea con el proyecto territorial de agricultura y agroindustria tradicional y se opone al proyecto de Desarrollos inmobiliarios. Asimismo, la incorporación del balance hídrico como criterio ordenador, implicó la movilización de la narrativa de gestión integrada de los recursos hídricos. Si bien esta narrativa promueve una gestión hídrica que contemple los intereses de la diversidad de actores sociales que tienen lugar en el territorio, en la práctica su movilización devino en la consolidación de los intereses del proyecto agrícola tradicional. Esto deviene de que la institución que promueve el enfoque GIRH, y que en ese marco logró la inclusión del balance hídrico -instrumento generado por esta misma institución-, representa los intereses de los regantes agrícolas. En este sentido, el DGI y la UNCuyo, dos de los principales actores sociales que participaron de este proceso contencioso, acabaron sosteniendo una posición alineada con el proyecto territorial de Agricultura tradicional y agroindustria asociada.

Por otra parte, otro grupo de actores sociales que sentó su posición en la disputa, fue el afín al sector inmobiliario –el Colegio de Agrimensores y el Colegio de Corredores Inmobiliarios. Como observamos en el Capítulo 3, la narrativa “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios” fue la movilizadora por este grupo de actores sociales en el marco de la discusión. En la siguiente figura podemos observar las tensiones dadas entre proyectos territoriales y las narrativas que se movilizaron en el marco del proceso contencioso referido.

**Figura 50. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia por quiénes deben definir el PPOT.**

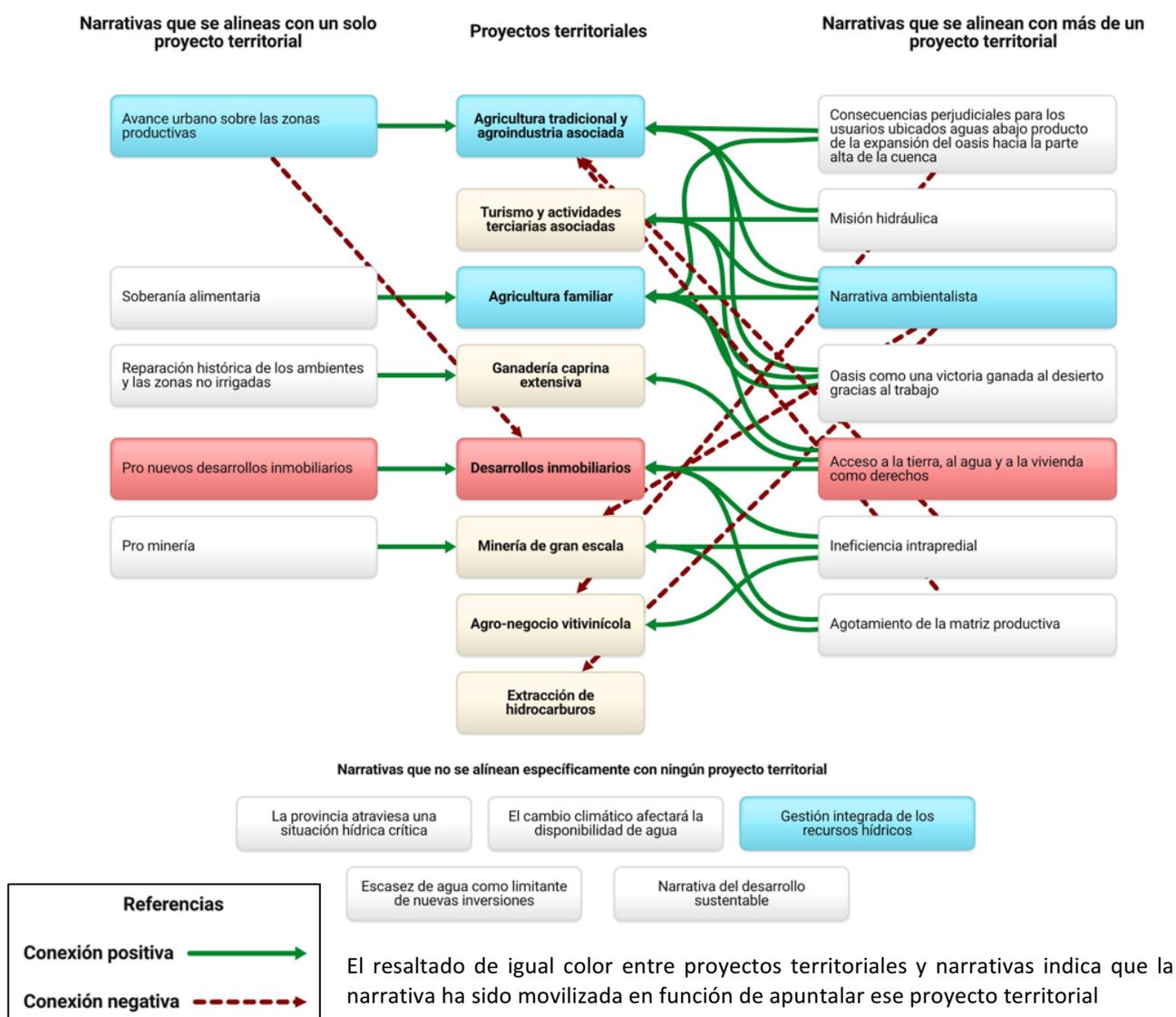


La **segunda controversia** estuvo dada en torno a los criterios de clasificación y zonificación territorial que presentaron en 2015 la APOT, el DGI, el IDR, el INTA y representantes del Municipio de Tunuyán. Como se mencionó en el Capítulo 3, dichos criterios de clasificación territorial apuntaban a dar respuesta a la problematización, inscrita en la narrativa denominada “Avance urbano sobre las zonas productivas”, la cual señala como problemático el cambio de usos de suelo de zonas que habían estado dedicadas a la producción agrícola. En esa dirección, los criterios clasificatorios referidos plantean resguardar los cinturones verdes de las zonas de interface para la producción de alimentos.

La clasificación presentada por los actores arriba puntualizados, se inscribió en la narrativa de “Avance urbano sobre zonas productivas”. Asimismo, estos criterios fueron apuntalados también en el marco de las narrativas denominadas “Gestión integrada de los recursos hídricos” y “Ambientalista”.

Por otra parte, cabe recordar que estos criterios fueron discutidos por los actores afines al sector inmobiliario (representantes en el CPOT de Cámara Inmobiliaria de Mendoza y del Colegio de Agrimensores) en el marco de las narrativas denominadas “Nuevos desarrollos inmobiliarios” y “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”. En este sentido, la controversia sobre los criterios de clasificación y zonificación territorial puso en tensión las territorialidades de los proyectos “Agricultura tradicional”, Agricultura familiar y Desarrollos Inmobiliarios.

**Figura 51. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia acerca de los criterios de clasificación y zonificación territorial.**



La **tercera controversia** que estudiamos también está relacionada con la clasificación territorial. Ésta se dio alrededor del Instrumento denominado “Unidad económica mínima sustentable”. Éste instrumento apunta a restringir la segmentación y los parcelamientos de tierras destinadas a la producción agrícola, estableciendo un criterio para establecer las superficies mínimas que puede tener una parcela ubicada en las denominadas zonas rurales. Si bien, como ya mencionamos, el instrumento en el curso de la controversia (pasando a ser nominado como “Unidad territorial mínima”), continuó siendo impugnado hasta el momento de aprobación del PPOT. Sin embargo, y probablemente porque quienes lo impugnaban resultaban un grupo minoritario ligado exclusivamente al sector inmobiliario, el instrumento logró incluirse en la versión final del Plan aprobada en 2017.

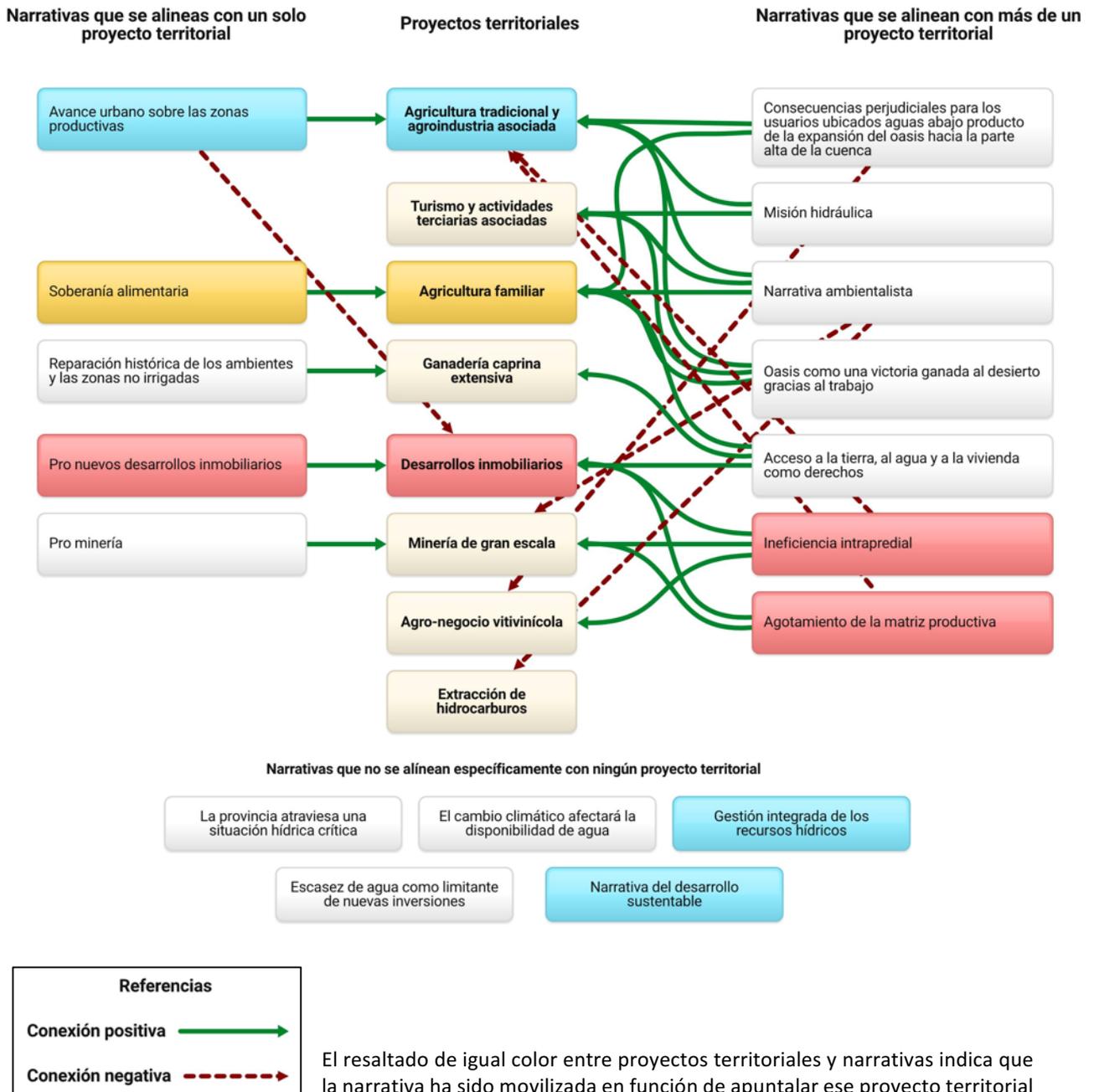
Esta controversia enroló, por un lado, a un conjunto expertos pertenecientes a instituciones técnico-científicas -la UNCuyo, El CIFOT, el DGI, el INTA, el IDR-y a la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín, y por otro, a actores afines al sector inmobiliario -la Cámara Inmobiliaria de Mendoza y el Colegio de Agrimensores-. Según pudimos observar, de las narrativas identificadas en este trabajo, en la controversia se movilizó la de “avance urbano sobre zonas productivas”, la cual -como vimos en la segunda parte de este capítulo- presenta afinidades con el proyecto territorial de Agricultura tradicional y agroindustria asociada, y se opone al proyecto de Desarrollos inmobiliarios. Otra de las narrativas movilizadas en el marco del proceso contencioso fue la que refiere a la “soberanía alimentaria”. Como vimos en el capítulo anterior, cuando desde el Colegio de Agrimensores se propuso que una unidad mínima de extensión para hacer rentable una explotación agrícola rondaría las 50 has, se movilizó esta narrativa afín al proyecto de Agricultura familiar para impugnar la ponderación.

Por otra parte, la postura que impugnaba el instrumento fue enarbolada por los actores afines al sector inmobiliario, éstos concurren en identificar como no rentables a las pequeñas explotaciones agrícolas, y en proponer -en consecuencia- que debía habilitarse el desarrollo de emprendimientos habitacionales en esas parcelas. En esa dirección movilizaron las narrativas que hemos denominado “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, “ineficiencia intrapredial”, y “agotamiento de la matriz productiva”.

Por otra parte, también fueron movilizadas otras dos narrativas que no presentan afinidad específica con ningún proyecto territorial, “Gestión integrada de los recursos hídricos” “desarrollo sustentable”. En este caso, estas narrativas, fueron movilizadas por los actores sociales que sostuvieron la relevancia del instrumento. En resumen, en esta controversia

observamos que se pusieron en tensión las territorialidades de los proyectos Agricultura tradicional y agroindustria asociada y Agricultura familiar, con el proyecto Desarrollos Inmobiliarios.

**Figura 52. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia por el instrumento Unidad Económica Mínima Sustentable.**



La **cuarta controversia** que analizamos se dio en torno a las definiciones e interpretaciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”. Como mencionamos, uno de los objetivos del PPOT (Objetivo N° 2) supone la promoción de la integración

territorial potenciando “nodos estructurantes” y alentando nuevos “polos de desarrollo”. Este objetivo apunta a dar respuesta a la problemática de “*concentración de población, actividades y recursos en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrarse, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales*”, identificada en el diagnóstico del Plan (PPOT, 2017). En esa dirección, en el documento se explicita que las distintas acciones propuestas para alcanzar el objetivo mencionado, apuntan a disminuir en el largo plazo los desequilibrios y las inequidades territoriales, especialmente generados por los problemas de concentración poblacional y la expansión urbana descontrolada en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) y en las ciudades intermedias de la Provincia.

La denominación “nodos estructurantes” corresponde a los núcleos de población ya existentes que, por su importancia relativa en cuanto a sus localizaciones estratégicas y a la función como prestadores de bienes y servicios a su área de influencia, articulan las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a nivel departamental. Por su parte, los “polos de desarrollo” constituyen áreas a desarrollar a partir de la inducción de una actividad económica estratégica, a los fines de integrar al territorio provincial áreas que se encuentran relegadas e incidir en la economía local y regional. Ahora bien, a pesar de haberse mantenido los conceptos referidos en la versión definitiva del Plan, la orientación de los lineamientos políticos constituidos al respecto –así como la orientación política de la gestión propuesta para el AMM- cambiaron su impronta. Fue esta última cuestión lo que desencadenó el proceso controvertido.

La controversia supuso dos posturas enfrentadas. La impugnación del cambio de orientación política del Plan respecto a la forma de atender la problemática de desequilibrios territoriales, enrolo a las organizaciones de la sociedad civil “Fundación Integrar”, “Fundación Construir Puentes”, “Unión de Trabajadores Sin Tierra”, a la institución científica INCIHUSA, y a los actores sociales afines al sector inmobiliario (representantes en el CPOT de la Cámara Inmobiliaria de Mendoza y del Colegio de Agrimensores). La otra postura, estuvo enroló a la APOT y la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincia.

Si bien, esas fueron las dos posturas principales respecto de la cuestión controvertida, a partir del análisis de las distintas narrativas que movilizaron los actores sociales que se involucraron en la disputa develamos que en realidad se presentaron tres posiciones diferentes.

La APOT y la SAyOT movilizaron la narrativas denominadas las narrativas “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones” y “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica” en pos de sostener que debido a las limitaciones hídricas apuntadas por esas dos últimas

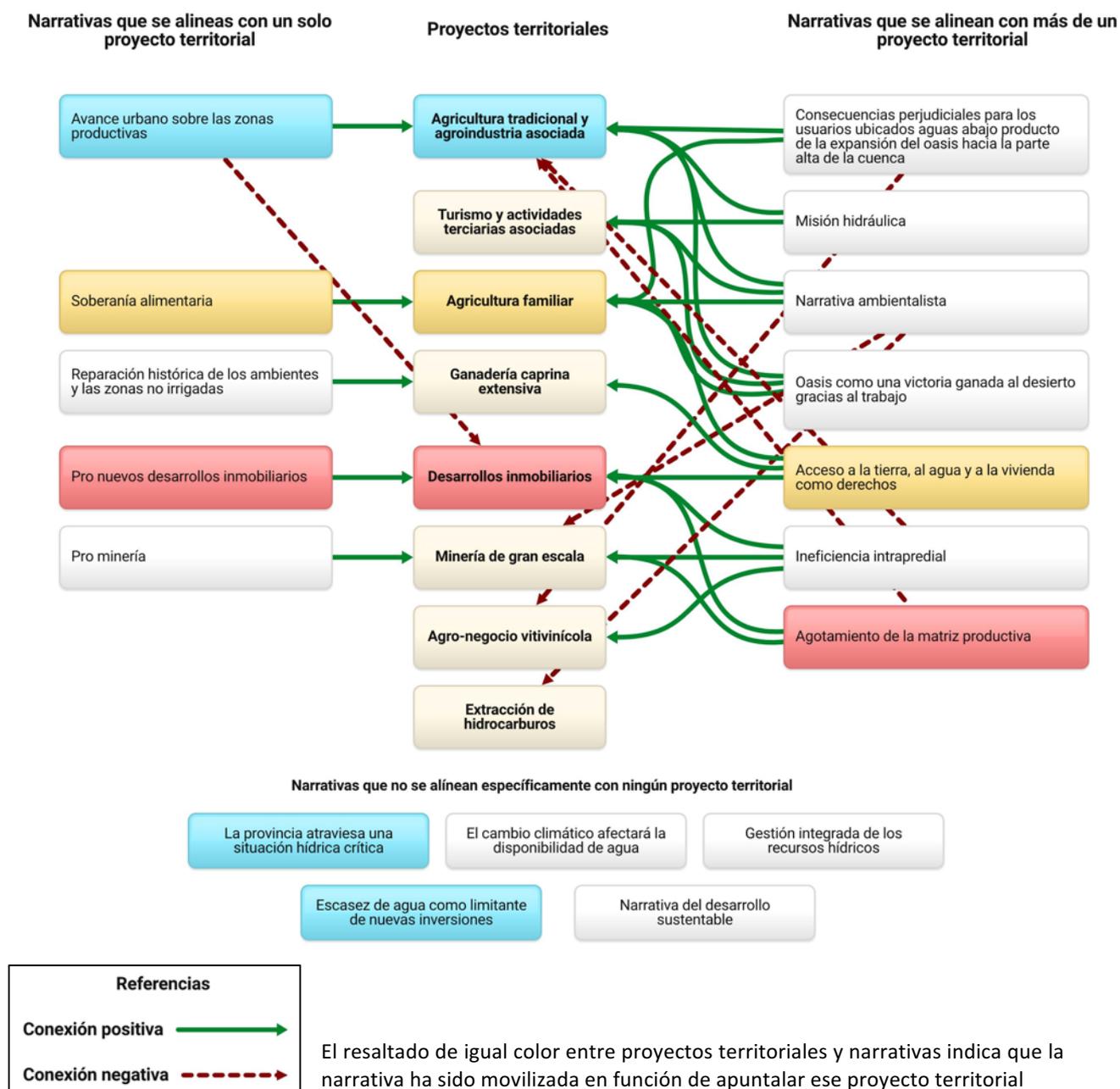
narrativas no resultaba posible –al menos en lo inmediato- llevar adelante la política de integración territorial a partir del fortalecimiento de los “nodos estructurantes” y de nuevos “polos de desarrollo” tal como había sido propuesto en el Plan. Por otra parte, también movilizaron la narrativa de “Avance urbano sobre las zonas productivas” argumentando la urgencia en la aprobación del PPOT ante la problemática referida por la narrativa. En ese sentido, sosteniendo que “no sería posible expandir el oasis” propusieron los criterios controvertidos de “densificación urbana”.

Por otra parte, los actores sociales pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil referidas, y también el INCIHUSA, cuestionaron la incorporación del criterio de “densificación” en el marco de las narrativas denominada “Acceso a la tierra, a la vivienda y al agua como derechos” y “Soberanía alimentaria”, señalando así la importancia de integrar el territorio en el sentido que lo proponían inicialmente los conceptos de nodos y polos, y criticando el cambio de orientación en la política por considerar que agravaba los problemas identificados en el diagnóstico del Plan.

Por último, los actores afines al sector inmobiliario movilizaron la narrativa “pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, la de “agotamiento de la matriz productiva”, y también la de “acceso a la tierra, a la vivienda y al agua como derechos” sosteniendo que el Plan debía garantizar zonas para urbanizar que no implicaran la profundización de la concentración poblacional y de actividades, como entendían que lo hacía el criterio de densificación urbana.

A partir de este análisis de las narrativas desplegadas por los distintos actores sociales involucrados en la controversia, logramos advertir que en el curso de la misma se pusieron en tensión los proyectos territoriales de Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Desarrollos inmobiliarios y el proyecto de Agricultura familiar.

**Figura 53. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia sobre los “nodos estructurantes” y los “polos de desarrollo”.**



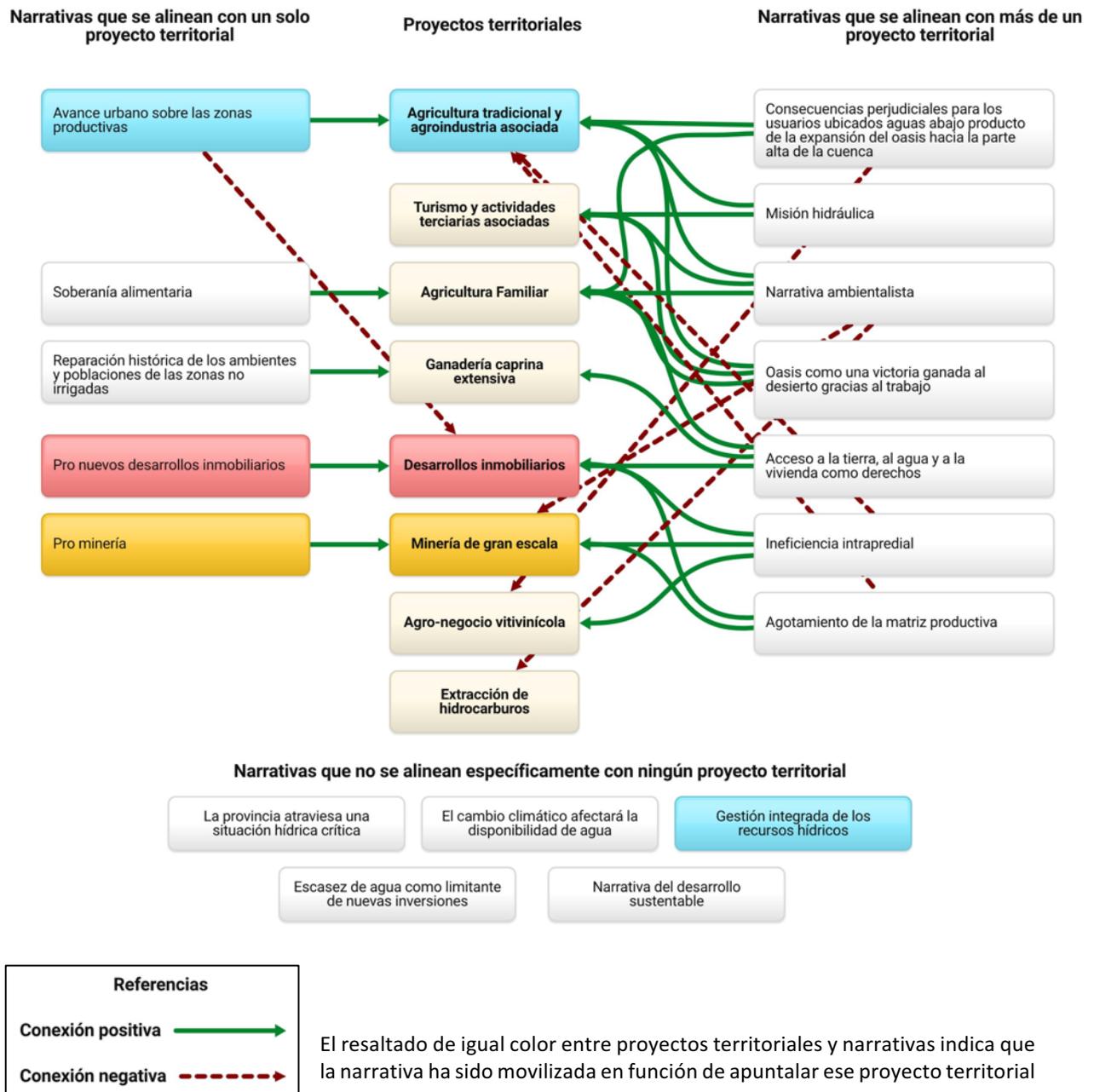
La **quinta y última controversia** analizada discurrió sobre ciertos puntos controvertidos que hacen foco en contradicciones respecto de las competencias jurídicas de los niveles gubernamentales provincial y municipal. La controversia sobre esta cuestión discurrió sobre asuntos relacionados con orientaciones productivas y localizaciones de asentamientos poblacionales y actividades económicas. Son dos las posturas identificadas respecto de esta cuestión: por un lado, las que sostenían que la Provincia debía definir las cuestiones de ordenación territorial y que los municipios habrían de adaptarse a ellas; por otro, las que

afirmaban que la autonomía jurisdiccional que la Constitución provincial otorga a los municipios habilita a estas jurisdicciones a definir por si mismas sus políticas territoriales.

En la primera postura confluyeron numerosos actores sociales pertenecientes a todos los tipos definidos en el Capítulo 2, entre los que se destacaron los expertos encargados de la elaboración del diagnóstico del PPOT, la APOT y la SAyOT. Esta postura se desplegó en el marco de la narrativa de “avance urbano sobre zonas productivas”, sosteniendo que el Plan debía establecer el ordenamiento del territorio provincial para frenar la problemática señalada por la narrativa. Esta postura también resultó abonada por la narrativa denominada “gestión integrada de los recursos hídricos”. Por otra parte, la postura que proponía que la definición territorial debía quedar a cargo de los municipios enroló a los actores afines al sector inmobiliario y a la organización CAMEM, la cual si bien no participó mediante las instancias institucionales se expresó sobre la cuestión por fuera de ellas.

Así las cosas, como resume la siguiente figura, en el curso de controversia se pusieron en tensión las territorialidades de los proyectos Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Desarrollos Inmobiliarios y también Minería de gran escala.

**Figura 54. Conexiones entre narrativas y proyectos territoriales en la controversia por contradicciones jurisdiccionales entre la Provincia y los municipios.**



## Conclusión

Este último capítulo de la tesis puntualizó las conexiones entre las coaliciones discursivas sobre el territorio analizadas previamente y las distintas territorialidades que se enfrentaron en la disputa que supuso la elaboración y puesta en marcha del PPOT. En esa dirección, eslabonamos secuencialmente tres momentos en la presentación del capítulo.

En la primera parte del capítulo definimos una serie de tipos ideales elaborados de acuerdo con aspectos económico-productivos, sociales, culturales y espaciales asociados a usos

particulares del agua que buscan aproximarse a las territorialidades puestas en pugna en los procesos de des/reterritorialización que abrió la elaboración la política de ordenamiento territorial de Mendoza -en general- y del PPOT – en particular-. En esa dirección, construimos ocho tipos ideales definidos de acuerdo con articulaciones particulares de actividades económicas y usos del agua asociados a éstas. Esos proyectos territoriales tipificados son: Agronegocio vitivinícola; Turismo y actividades terciarias asociadas; Agricultura tradicional y agroindustria asociada; Desarrollos inmobiliarios; Agricultura familiar; Ganadería caprina extensiva; Extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados; y Minería de gran escala.

Luego, en la segunda parte del capítulo exploramos las relaciones entre las narrativas identificadas a partir del análisis discursivo en el caso de estudio -reseñadas en el Capítulo 3- y los distintos proyectos territoriales tipificados. En ese sentido pudimos distinguir tres tipos de relaciones diferentes. Esas relaciones fueron establecidas a partir de las características específicas de los relatos. Esto lo hicimos cotejando el conjunto de valores involucrados en la narrativa con las configuraciones socio-territoriales que caracterizan a cada proyecto. En esa dirección, pudimos observar que la situación en la cual una narrativa se alinea exclusivamente con un proyecto territorial específico se presenta solamente en contados casos. Por otro lado, identificamos otro conjunto de coaliciones discursivas que resultan afines a varios proyectos territoriales. Por último, también dimos cuenta de un último grupo de narrativas que no se asocian particularmente con ninguno de los proyectos territoriales tipificados.

Esta heterogeneidad que se presenta en las relaciones de los proyectos territoriales y las narrativas que identificamos al analizar discursivamente material de campo, evidencia que no existe una correspondencia necesaria entre los discursos de los actores y sus intereses. En esa dirección, de las diez y siete narrativas identificadas encontramos que solamente cinco se alinean exclusivamente con un proyecto territorial, ocho resultan afines a varios de los proyectos identificados, y otras cinco no se corresponden con ninguno de éstos.

Finalmente, en la última parte del capítulo retomamos las controversias reseñadas en la última parte del Capítulo 3 con la intención de develar las disputas socio-territoriales que les subyacieron. Planteamos que -por tratarse de disputas sobre la definición de aspectos técnicos concretos del PPOT- las controversias permiten observar las narrativas movilizadas por los actores sociales que se involucraron en cada uno de esos procesos controvertidos, y dar cuenta de las relaciones entre los proyectos territoriales que estuvieron en tensión en cada caso.

En ese apartado dimos cuenta de que en la primera controversia estudiada, la cual discurre sobre quién debe definir el PPOT, se enfrentaron, por un lado, los expertos de la UNCuyo, encargados de elaborar el diagnóstico del Plan, y por otro, representantes del CPOT de distintas instituciones, y organizaciones diversas. La heterogeneidad de quienes conformaron la posición enfrentada a los expertos de la UNCuyo devino

En este proceso controvertido se movilizaron tres de las narrativas identificadas en esta investigación: la narrativa que señala el avance urbano sobre las zonas agrícolas, la narrativa de gestión integrada de los recursos hídricos, y la narrativa “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”. En esta dirección, advertimos que detrás de la disputa por la definición del PPOT se tensionaron los proyectos territoriales denominados “Agricultura y agroindustria asociada” y Desarrollos inmobiliarios.

La segunda controversia identificada se dio en torno a la definición de los criterios de clasificación territorial y zonificación. Esta puso en tensión las territorialidades de los proyectos “Agricultura tradicional”, Agricultura familiar y Desarrollos Inmobiliarios, los cuales movilizaron las narrativas “Avance urbano sobre las zonas productivas”, “gestión integrada de los recursos hídricos”, “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios” y “acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”.

La tercera controversia reseñada se produjo alrededor del Instrumento denominado “Unidad económica mínima sustentable”<sup>83</sup>, el cual apunta a restringir la segmentación y los parcelamientos de tierras destinadas a la producción agrícola, estableciendo un criterio para establecer las superficies mínimas que puede tener una parcela ubicada en las denominadas zonas rurales. Esta controversia enroló, por un lado, a actores afines al sector inmobiliario, y por otro a un conjunto instituciones técnico-científicas -la UNCuyo, El CIFOT, el DGI, el INTA, el IDR-. En ella se movilizaron las narrativas “Avance urbano sobre zonas productivas”, “Soberanía alimentaria”, “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, “Ineficiencia intrapredial”, y “Agotamiento de la matriz productiva”, “El cambio climático afectará la disponibilidad de agua” y “Gestión integrada de los recursos hídricos”.

La cuarta de las controversias identificadas se manifestó en rededor de las definiciones e interpretaciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”. En la controversia, se pusieron en tensión los proyectos territoriales de Agricultura tradicional y agroindustria asociada, y de agronegocio vitivinícola, con el proyecto de Desarrollos

---

<sup>83</sup> En la versión final del PPOT este instrumento fue redefinido bajo el nombre “Unidad territorial mínima”.

inmobiliarios. En este sentido, se movilizaron las narrativas “pro nuevos desarrollos inmobiliarios” y “agotamiento de la matriz productiva”, por parte de los actores sociales afines al proyecto de Desarrollos inmobiliarios. Asimismo, en el marco de esta controversia, se movilizó la narrativa “Avance urbano sobre las zonas productivas”, la cual resulta afín al proyecto territorial de Agricultura tradicional y agroindustria asociada y se opone a las del proyecto territorial de Desarrollos inmobiliarios. Por otra parte, también se movilizaron las controversias “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones” y “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica”.

La última de las controversias se dio en torno a algunas contradicciones respecto de las competencias jurídicas de los niveles gubernamentales provincial y municipal que surgieron en la elaboración del PPOT. Ésta involucró la discusión de asuntos relacionados con orientaciones productivas y localizaciones de asentamientos poblacionales y actividades económicas. En la controversia se ponen en tensión las territorialidades de los proyectos Agricultura tradicional y agroindustria asociada, Desarrollos Inmobiliarios y Minería de gran escala. Las posturas respecto de la cuestión se dividen entre las que sostienen que la Provincia debe definir las cuestiones de ordenación territorial y que los municipios deben adaptarse a ellas y, por otro lado, la otra posición que afirma que la autonomía jurisdiccional que la Constitución provincial otorga a los municipios, habilita a estas jurisdicciones a definir por sí mismas sus políticas territoriales. En el marco de esta controversia, se movilizaron las narrativas “Avance urbano sobre zonas productivas”, “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios” y “Pro minería”, las cuales se alinean a los proyectos territoriales mencionados. Asimismo, se movilizó la narrativa “gestión integrada de los recursos hídricos” que, si bien no presenta afinidad con ningún proyecto específico, se movilizó en para respaldar la postura según la cual la orientación del territorio ha de definirse a nivel provincial.

## Conclusiones

La presente tesis tuvo como fin el análisis de la conflictividad acontecida en torno a la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza (PPOT). Específicamente, la investigación constituyó un acercamiento a las construcciones discursivas que articularon a los actores involucrados en este conflicto, a la forma en que se estructuraron los argumentos sostenidos en el marco de la discusión del Plan, y a las distintas territorialidades en tensión.

La relevancia del caso de estudio deviene de tratarse de un conflicto dado en la discusión de una herramienta política de planificación territorial. Esto último le otorga la especial característica de enfrentar en discusión proyectos que expresan diversas territorializaciones involucrando prácticas sociales, económicas y culturales que imbrican distintos usos del agua. Así, la construcción del caso como objeto de estudio nos permitió interrogar distintas territorialidades enfrentadas. Planteamos que dicho enfrentamiento ha podido ser comprendido en profundidad al enfocarnos en la forma en la cual los actores involucrados movilizaron argumentos a lo largo del proceso de construcción de un plan de ordenamiento territorial para la Provincia.

Por otra parte, el agua se mostró -efectivamente- como un componente central en los escenarios que se figuraron los distintos actores involucrados. En Mendoza el agua se ha configurado como uno de los centros estructuradores del conflicto público y un eje central en las disputas en torno a las cuales han surgido nuevas formas de participación ciudadana por la defensa de los bienes naturales. En esa dirección, la disputa en torno al PPOT volvió a poner en escena visiones y argumentos de actores sociales ya movilizados anteriormente, en lo que podría considerarse una nueva fase del histórico conflicto acerca de la definición, la gestión y el uso del territorio y del agua, en la Provincia. Es que como Mendoza es una sociedad con déficits hídricos estructurales, el agua se torna un componente central en la definición territorial. Mendoza se constituye así en una sociedad hídrica moderna (Worster, 1985) en la que los entramados sociales se asocian fuertemente a la manipulación amplia e intensiva del agua en el marco de un orden impuesto bajo la consigna de controlar un medio natural hostil. En tanto las distribuciones de poder se regulan y ejercen a través del manejo intencionado del agua, ésta posee la capacidad de expresar -y modelar- relaciones sociales que marcan hegemonías y subordinaciones en un sistema jerárquico. En el plano territorial, se advierte una lógica de hegemonización de espacios y un uso instrumental de recursos –en particular

del agua- de acuerdo a modelos que, al tiempo que otorgan predominio a unos -espacios, recursos y actores- se sirven de otros hasta agotarlos (Montaña, 2008).

En resumen, en el conflicto estudiado se buscó indagar sobre la lógica a partir de la cual se articularon los discursos sobre el territorio (y especialmente sobre el agua) por parte de los distintos actores sociales involucrados en la discusión de la planificación territorial provincial, a fin de desentrañar la relación entre argumentos, movilización de conocimientos e incertidumbres, y develar las distintas territorialidades que se tensionaron en la disputa.

## **Objetivos**

---

Durante este trabajo de investigación nos propusimos desentrañar el conflicto que subyació a la discusión del ordenamiento del territorio provincial de Mendoza, reconociendo el rol de las distintas construcciones discursivas sobre el territorio esgrimidas por los actores sociales involucrados en la discusión del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Para alcanzar este objetivo general se plantearon cuatro objetivos específicos:

1) El primer objetivo específico de la investigación fue explorar las discursividades sobre el territorio de los actores sociales tomaron parte en la discusión del PPOT, prestando especial atención a los distintos usos del agua (actuales, potenciales o ideales) que manifestaron. En esa dirección, el trabajo supuso un acercamiento a las construcciones discursivas que articularon los actores involucrados en la disputa. La metodología empleada consistió en un estudio de caso que comprendió el análisis discursivo de 30 entrevistas realizadas a referentes de instituciones, organizaciones y grupos involucrados en la disputa, y de manera complementaria, también el análisis de documentos oficiales, registros de las audiencias, notas y entrevistas a actores partícipes de la discusión, publicadas en diferentes medios de comunicación locales. Los argumentos fueron examinados en línea con una metodología de trabajo sobre cuestiones controvertidas desarrollada por (Brown, 2002), que explora las estructuras argumentativas o de discusión para revelar las observaciones, valores y presuposiciones sobre las cuales los actores se apoyaron para posicionarse respecto de cuestiones concretas.

En la segunda parte del Capítulo 2 presentamos ocho repertorios de recursos simbólicos, contruidos con observaciones, presuposiciones y valores que fueron movilizados frecuentemente de forma conjunta por los actores en sus discursos. Estos repertorios son: retroceso de las zonas agro-productivas; crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo; no antagonismo entre agro y minería; inversión extranjera y exportaciones como motores del

desarrollo; rechazo al extractivismo minero; efficientizar los usos del agua para las actividades actuales; descentralización del desarrollo urbano; y acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derecho. Cada uno de estos repertorios constituye una articulación específica de recursos simbólicos de distinto carácter -observaciones, presuposiciones y valoraciones- que habitualmente son movilizadas de manera asociada en los discursos de los actores.

La perspectiva teórico metodológica que guió el proceso descrito sostiene que los actores sociales movilizan ciertos recursos materiales y simbólicos adquiridos activamente durante su proceso de socialización, a partir de formas habituales de utilización puestas en juego activamente, de forma relacional, interpelando y siendo interpelados por otros actores, en pos de obtener resultados concretos en distintos escenarios (Noel, 2013). En la presente investigación nos centramos en los recursos simbólicos movilizados en la discusión del PPOT. Para ello, desplegamos este andamiaje conceptual, al cual consideramos como el más productivo para dar cuenta de esta relación compleja entre intereses materiales de los actores, proyectos políticos territoriales y discursos.

A partir de la distinción entre observaciones, presuposiciones y valoraciones, pudimos observar que las presuposiciones agrupan recursos simbólicos que constituyen aproximaciones discursivas a posibles estados futuros del mundo. Estos recursos presuposicionales, según vimos, son articulados en narrativas como nexos entre las observaciones y las valoraciones también movilizadas.

2) El segundo objetivo específico de la investigación consistió en analizar los argumentos que sostienen las construcciones discursivas referidas, dando cuenta de las observaciones diagnósticas sobre el ordenamiento del territorio, las presuposiciones y valoraciones que los componen. Como postula Hajer (1995, 2008), el proceso mediante el cual surge la definición de un ‘problema de políticas’ tiene el carácter de una lucha discursiva, en la cual las definiciones alternativas de un problema, o las interpretaciones divergentes de una situación, se confrontan a través de diferentes tipos de interacciones. Esta lucha discursiva se produce entre diferentes ‘coaliciones discursivas’ de actores que propagan ciertas líneas narrativas. En ese sentido, se identificaron una serie de narrativas que analizamos en la primera parte del Capítulo 3.

3) El tercer objetivo específico del trabajo fue explorar las controversias socio-técnicas que tuvieron lugar durante la elaboración del PPOT e identificar los saberes y tecnologías que utilizaron los distintos actores sociales enrolados en dichas controversias. En esta dirección, en la segunda parte del Capítulo 3 analizamos las controversias socio-técnicas que

acontecieron en el proceso de elaboración del PPOT. Si bien el proceso de elaboración de una política territorial para la provincia fue extenso -abarcando una veintena de años- y conflictivo -teniendo en cuenta que varios proyectos de ley de ordenamiento se elaboraron y descartaron en el pasado- durante la construcción del PPOT, tuvieron lugar varias controversias socio-técnicas puntuales. Es decir, se controvirtieron una serie de aspectos técnicos que tensionaban más que solo cuestiones técnicas, implicando definiciones políticas sobre los usos territoriales. En el marco de dichas controversias, se sondeó la relación que las anticipaciones territoriales, sostenidas por distintos actores involucrados en la discusión del PPOT, establecen con los saberes expertos; específicamente con los discursos científico-técnicos de ordenamiento del territorio, y de gestión del agua.

4) Finalmente, el cuarto y último de los objetivos específicos consistió en examinar los distintos proyectos territoriales en disputa, analizando su relación con los argumentos que esgrimieron los actores sociales partícipes. En este sentido, se construyeron los ocho tipos ideales denominados *proyectos territoriales* que presentamos en el cuarto y último capítulo de la tesis. Esos proyectos territoriales constituyen aproximaciones analíticas a las territorialidades y a los procesos de territorialización/re-territorialización que tienen lugar en la Provincia. Las relaciones entre los distintos proyectos político-territoriales con los argumentos que esgrimieron los actores sociales fue expuesta en la segunda y tercera parte del Capítulo 4. En la segunda parte de este capítulo se examinaron las afinidades entre las narrativas y los distintos proyectos partiendo del análisis de las particularidades de cada uno de esos relatos. Finalmente, en el apartado final del Capítulo 4 se exploraron esas relaciones en el marco de las controversias socio-técnicas que tuvieron lugar durante la discusión del PPOT, prestando atención a las oposiciones entre narrativas que movilizaron los actores en esos casos concretos de disputa sobre aspectos técnicos del PPOT, y a los proyectos territoriales tensionados en cada uno de esos casos.

## **Hipótesis**

---

La investigación edificó cuatro hipótesis, las cuales se erigieron como aspectos a sondear en la investigación. En esa dirección, procuramos indagar específicamente sobre estas particularidades, tanto cuando se diseñaron los instrumentos de recolección de datos, como cuando se llevó a cabo el análisis de la información.

La primera de las hipótesis proponía que los actores sociales imbricados en la discusión del PPOT (instituciones, organizaciones empresarias y organizaciones sociales) habrían sostenido

y puesto en juego distintas representaciones sobre el territorio provincial, en las cuales, las anticipaciones sobre posibles territorialidades futuras (deseadas, temidas, esperadas) habrían ejercido un papel estructurador en sus diagnósticos sobre el territorio, y en las propuestas y demandas que estos diagnósticos motivan.

En este sentido, como mencionamos, se construyó el esquema teórico-metodológico que guió el análisis empírico del material textual. El análisis de los repertorios de observaciones, presuposiciones y valoraciones movilizados por los actores sociales en sus discursos nos permitió confirmar que en la construcción argumentativa, el rol de las presuposiciones como anticipación de posibles futuros constituía un nexo entre las observaciones de carácter diagnóstico sobre el territorio, y las valoraciones del mismo.

En esa misma dirección, observamos que el mismo PPOT había sido elaborado de acuerdo a la relación entre un modelo territorial que expresaba el diagnóstico –denominado “modelo territorial actual”-, un modelo “tendencial”, un modelo “deseado” y otro modelo territorial denominado “realizable”. En esa relación, el modelo tendencial proyectaba anticipaciones sobre el futuro que fueron problematizadas de acuerdo a un estado del mundo deseado, condensado en el “modelo territorial deseado”. Por su parte el “modelo territorial realizable” se presentó entonces como un resultado de los tres modelos anteriores.

La segunda hipótesis del trabajo sostenía que el agua, su apropiación y su uso habría constituido un elemento estructurante en la definición de los distintos escenarios territoriales de futuro que se representaban los actores sociales imbricados en la discusión del PPOT.

Los hallazgos mostraron repertorios simbólicos en los cuales los escenarios territoriales anticipados no se encontraban determinados por el acceso, la apropiación o los usos del agua. Los repertorios denominados “Crítica a la rentabilidad como eje del desarrollo”, “No antagonismo entre agro y minería”, “IED y exportaciones como motor del desarrollo”, “Descentralización del desarrollo urbano”, y “Acceso a la tierra y la vivienda como derecho” constituyen ejemplos de escenarios presuposicionales que no fueron definidos a partir de los aspectos hidrosociales. Sin embargo, encontramos que en todas las narrativas identificadas en el análisis siempre se incluyeron recursos simbólicos que involucraban aspectos hidrosociales. En ese sentido, podemos afirmar que el agua, su apropiación y su uso constituyeron elementos centrales en todas las narrativas identificadas.

Una tercera hipótesis sostenía que el riesgo constituye un componente central en las representaciones sobre el futuro del territorio provincial. Éste estructura las demandas y

reclamos de los distintos actores, y orienta su accionar político; siendo el agua uno de los principales elementos conceptuales asociados a esta lógica reflexiva, tanto en las anticipaciones disciplinares como en las extra-disciplinares.

Comprobamos esta tercera hipótesis cuando dimos cuenta de que los recursos presuposicionales se presentan como posibles estados del mundo futuro que son problematizados por los actores. En todos los casos, los recursos presuposicionales de los repertorios conforman anticipaciones no deseadas que serían resultado de la profundización de las observaciones territoriales diagnosticadas.

Finalmente, la última hipótesis proponía que el cambio ambiental global (CAG) y los escenarios climáticos proyectados por expertos para la región habrían sido reapropiados hermenéuticamente por los distintos actores y puestos en juego en la construcción de sus anticipaciones.

Esta hipótesis no pudo ser comprobada tal cual como había sido formulada. Si bien es cierto que los escenarios de CAG proyectados por expertos resultaron recursos informativos clave de la narrativa que sostiene que “el cambio climático afectará la disponibilidad de agua”, esta narrativa fue movilizad marginalmente y las proyecciones de los expertos en CAG para la provincia no constituyeron una referencia generalizada, ni en los discursos de los actores consultados, ni en las controversias que se identificaron en el proceso de elaboración del PPOT.

## **Discusión de los resultados**

---

- *¿Cómo intervinieron los distintos actores sociales en la elaboración y la discusión del plan?*
- *¿Qué narrativas caracterizaron los discursos de los actores sociales que participaron de la discusión del PPOT?*
- *Y en la discusión del documento en el marco del CPOT, ¿cuáles fueron los puntos controvertidos? ¿Qué narrativas se movilaron en esos casos?*
- *¿Cuáles fueron las territorialidades que se tensionaron en cada caso?*
- *¿Qué rol cumplieron los expertos?*
- *¿Cómo se resolvieron las controversias?*
- *¿Cómo quedó formulado el PPOT?*

### ***¿Cómo intervinieron los distintos actores sociales en la elaboración y la discusión del plan?***

Como vimos en el Capítulo 2, de la discusión del PPOT participaron 58 organismos gubernamentales; 27 instituciones científico-técnicas; 13 organizaciones de empresarios y colegios profesionales (de los cuales 3 participaron del debate por medios no formales y 10 formalmente); y 18 colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil (de los

cuales 10 participaron del debate a partir de instancias no formales, y solamente 8 lo hicieron formalmente). Como ya mencionamos, todos los participantes tipificados como pertenecientes “Organismos gubernamentales” y a “Instituciones científico-técnicas” participaron de manera formal. Quienes participaron por fuera de estas instancias formalmente establecidas, pertenecen a “Organizaciones empresarias y de profesionales” y a “Colectivos, asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil”.

En el segundo capítulo expusimos la dinámica del debate público en torno al PPOT, lo hicimos apoyados en los conceptos de *arenas públicas*, y *problematizaciones públicas* (Hajer, 1995; Cefaï & Trom, 2008) que fueron hegemónicas en distintos momentos de la disputa. En este sentido, distinguimos un periodo que va desde los comienzos de la elaboración de la política a través de talleres e instancias académicas, hasta la consulta pública de 2014, en el que las principales disputas en torno a la formulación del PPOT, ocurrían, por un lado, en los espacios técnicos y académicos donde se conformaban los escenarios; y por otro lado, en el CPOT.

La disputa que ocurría en los ámbitos técnicos involucraba, fundamentalmente, discursos de actores sociales que hemos tipificado como “Instituciones científico técnicas” y que abordaban principalmente el carácter jurídico que debía asumir la APOT; los roles de la APOT y el CPOT; cuestiones de incumbencias jurisdiccionales; perspectivas sobre el rol del conocimiento experto en la definición de las políticas territoriales; y sobre las funciones de instituciones científico técnicas. Por otra parte, en el CPOT, la discusión –en la que participaban actores sociales de todos los tipos que hemos definido- se daba en torno a cuestiones procedimentales del propio órgano. Hacia el final de ese periodo, la discusión sobre el PPOT alcanzó otras arenas, donde las problematizaciones públicas centrales se constituyeron en torno a la discusión de la matriz productiva. Con una fuerte presencia de la narrativa ambientalista, enunciada principalmente –aunque no únicamente- por los actores que hemos tipificado como pertenecientes a “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” y a “Instituciones científico técnicas”; y en contraposición una fuerte presencia de las narrativas denominadas “Pro minería”, y “Agotamiento de la matriz productiva”, enunciadas por algunos de los actores que hemos tipificado como pertenecientes a “Organizaciones empresarias y de profesionales”, este debate gravitó principalmente en los medios masivos de comunicación, en la prensa minera especializada, y en las plataformas web y páginas de Facebook de organizaciones ambientalistas. La disputa, planteada en estos términos, tuvo su punto más álgido en la audiencia pública, cuando los actores del tipo “Colectivos asambleas y otras organizaciones de la sociedad civil” que no formaban parte de

las instancias participativas formales, impugnaron el PPOT argumentando que “podía dejar la puerta abierta para futuros emprendimientos mineros”. En ese contexto culminante de la conflictividad, el partido político Unión Cívica Radical –en ese entonces parte de la oposición– esgrimió críticas a la versión del Plan, en la audiencia pública y en los medios, que apuntaban a aspectos técnicos del instrumento. Paralelamente, la controversia que se había desplegado durante el primer periodo desembocó en que –en paralelo con la versión de PPOT que la APOT con la aprobación del CPOT elevaran a la Legislatura luego de la audiencia pública– el principal organismo encargado de la redacción del PPOT elevara otro documento, que representaba su postura, y desestimaba los aspectos que habían sido modificados en las instancias participativas. A partir de que estos dos documentos con aspectos encontrados fuesen elevados para su consideración legislativa, y con el cambio de color político del gobierno provincial, el debate por el PPOT perdió su centralidad en la agenda política y en la mediática.

En el periodo que va desde mediados de 2016 hasta la aprobación del PPOT, las problematizaciones en el debate se transformaron y otros actores sociales cobraron relevancia. En el CPOT, las principales discusiones discurrieron en torno a instrumentos técnicos (como por ejemplo: la unidad productiva mínima; criterios de zonificación y clasificación territorial; balance hídrico; gestión integrada del área metropolitana) y a cuestiones procedimentales (si cabría realizar nuevamente las instancias de consulta y audiencia públicas; instancias para realizar críticas y aportes al documento en el marco del CPOT; formato de las instancias de aportes). En los medios masivos de comunicación el debate giró en torno a cuestiones de consenso político partidario al respecto de la finalización, presentación y aprobación del PPOT. Por su parte en la prensa especializada minera, el debate por el PPOT perdió la condición central que había mostrado en el periodo anterior. Asimismo, la disputa acerca del carácter extractivista de la matriz productiva dejó de ser el centro de las discusiones desplegadas en las instancias participativas no formales, y en las arenas públicas que habían ocupado las organizaciones ambientalistas (prensa; Facebook; blogs). De este modo, las organizaciones ambientalistas y mineras perdieron la centralidad que habían tenido en el debate que discurría en las instancias no institucionales. En este último periodo, la principal discusión volvió a estar constituida por posturas enfrentados acerca de la matriz productiva en relación con el avance urbano, apareciendo la Cámara Inmobiliaria y el Colegio de Agrimensores como los actores sociales más activos, confrontando discursivamente con el DGI y otros estamentos gubernamentales. En esa dirección las narrativas que pasaron al centro

del debate fueron: “Avance urbano sobre zonas productivas”, “Gestión integrada de los recursos hídricos” y “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”. Estas narrativas, como vimos, resultaron centrales en prácticamente todas las controversias estudiadas.

Algunas características del debate que llaman la atención son: por un lado, entre los actores sociales que participaron directamente de la discusión del ordenamiento territorial, no encontramos representantes directos del proyecto territorial tipificado como agro negocio vitivinícola. Pareciera ser que la hegemonía de dicho proyecto territorial es de tal magnitud que no precisaba de un representante directo de los intereses del sector. Por otra parte, el sector petroquímico tampoco tuvo representación directa en el debate del PPOT<sup>84</sup>, aparentemente las territorialidades imbricadas en la actividad petrolera no requerían mayor defensa<sup>85</sup>.

### ***¿Qué narrativas caracterizaron los discursos de los actores sociales que participaron de la discusión del PPOT?***

En el Capítulo 3 reseñamos 17 narrativas que expusieron los actores sociales en el marco del debate del PPOT, e identificamos los recursos articulados en éstas. Las narrativas identificadas fueron: “Avance urbano sobre las zonas productivas”, “Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo”, “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones”, “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica”, “El cambio climático afectará la disponibilidad de agua”, “Gestión integrada de los recursos hídricos”, “Desarrollo sustentable”, “Ineficiencia intrapredial”, “Misión hidráulica”, “Pro minería”, “Soberanía alimentaria”, “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”, “Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas”, “Narrativa ambientalista”, “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, “Agotamiento de la matriz productiva”, y “Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca”.

---

<sup>84</sup> Salvo de manera tangencial, al igual que el sector minero, mediante la participación en el CPOT del representante del Servicio Geológico Minero Argentino.

<sup>85</sup> Si bien no es objeto de esta investigación, cabe destacar que el proyecto de la extracción de hidrocarburos y producción de combustibles derivados proyecta avanzar en la extracción de petróleo no convencional que implica otro tipo de utilización del recurso hídrico, distinta a la de la extracción tradicional, y que es problematizada por distintos actores sociales. Ahora bien, salvo algunas pocas referencias impugnando la extracción de hidrocarburos por fractura hidráulica en la narrativa ambientalista, estas discusiones no cobraron mayor relevancia en la discusión del PPOT, y las arenas públicas de discusión de la cuestión discurrieron por otros canales.

***En la discusión del documento en el marco del CPOT, ¿cuáles fueron los puntos controvertidos? ¿Qué narrativas se movilizaron en esos casos? ¿Cuáles fueron las territorialidades que se tensionaron en cada caso?***

Concretamente, las controversias identificadas son las siguientes: controversia sobre quién debe definir el PPOT, controversia sobre los criterios de clasificación y zonificación territorial, controversias sobre definiciones respecto de los llamados “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo”, controversia sobre el instrumento Unidad Económica Mínima Sustentable, y controversias sobre contradicciones jurisdiccionales entre la provincia y los municipios.

La controversia sobre quién debe definir el PPOT, en un primer momento, contrapuso, por un lado a los expertos de la UNCuyo, institución central en la elaboración del diagnóstico del PPOT y, por otro, a representantes del CPOT de distintas instituciones y organizaciones muy diversas. Ahora bien, la controversia, adquirió otras características hacia 2016 a partir de la incorporación del instrumento “balance hídrico” como nuevo criterio de ordenamiento. A partir de ese momento, los actores sociales asumieron dos nuevas posiciones. En una de esas posiciones, sosteniendo que el balance hídrico constituía el criterio adecuado para definir el ordenamiento del territorio, confluyeron los expertos de la UNCuyo encargados de la elaboración del diagnóstico ya mencionados, expertos de la Facultad de Ciencias Agrarias, y representantes del DGI. La otra posición fue sostenida por los actores sociales afines al sector inmobiliario, quienes manifestaban que al ser el balance hídrico un instrumento elaborado por el DGI, el ordenamiento propuesto en el PPOT acababa siendo, en última instancia, definido por ese organismo, de modo que se consolidaban los intereses de los regantes frente a los de otros sectores sociales.

En la discusión se movilizaron tres de las narrativas identificadas en esta investigación: la narrativa que señalaba el avance urbano sobre las zonas agrícolas, la narrativa “Gestión integrada de los recursos hídricos” y la denominada “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”. En esta dirección, advertimos que detrás de la disputa por la definición del PPOT se tensionaron los proyectos territoriales denominados “Agricultura y agroindustria asociada” y “Desarrollos inmobiliarios”.

En segundo lugar, la controversia en torno a la definición de los criterios de clasificación territorial y zonificación supuso una tensión entre las territorialidades de los proyectos “Agricultura tradicional”, “Agricultura familiar” y “Desarrollos Inmobiliarios”. Esta controversia involucró dos posiciones enfrentadas. Por un lado, la APOT, el DGI, el IDR, el INTA y representantes del Municipio de Tunuyán que habían elaborado los criterios

mencionados hacia 2015, movilizaron la narrativa de “Avance urbano sobre las zonas productivas”, problematizando un proceso de cambio de usos de suelo en zonas que habían estado dedicadas a la producción agrícola. En esa dirección, los criterios clasificatorios que proponían se presentaban como un instrumento para frenar dicho proceso. Asimismo, estos criterios fueron reforzados también en el marco de las narrativas denominadas “Gestión integrada de los recursos hídricos” y “Ambientalista”. La otra posición fue enarbolada por los actores sociales afines al sector inmobiliario quienes impugnaron los criterios de clasificación mencionados en el marco de las narrativas denominadas “Nuevos desarrollos inmobiliarios” y “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”.

En la tercera controversia se pusieron en tensión las territorialidades de los proyectos “Agricultura tradicional y agroindustria asociada” y “Agricultura familiar”, con el proyecto “Desarrollos Inmobiliarios”. Esta controversia se dio en torno un instrumento que apunta a restringir la segmentación y los parcelamientos de tierras destinadas a la producción agrícola, estableciendo un criterio para establecer las superficies mínimas que puede tener una parcela ubicada en las denominadas zonas rurales. La controversia enroló, por un lado, a actores afines al sector inmobiliario que movilizaron las narrativas “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, “Ineficiencia intrapredial”, y “Agotamiento de la matriz productiva”; y, por otro, confluyeron un conjunto instituciones técnico-científicas -la UNCuyo, El CIFOT, el DGI, el INTA, el IDR- y a la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín. Este último grupo de actores se movilizaron las narrativas “Avance urbano sobre zonas productivas”, “Soberanía alimentaria”, “Desarrollo sustentable” y “Gestión integrada de los recursos hídricos”.

Por otra parte, en la controversia sobre los “nodos estructurantes” y “polos de desarrollo” se pusieron en tensión los proyectos territoriales de “Agricultura tradicional y agroindustria asociada”, de “Agricultura familiar”, y el proyecto de “Desarrollos inmobiliarios”. Esta controversia sobre el cambio de orientación política del Plan respecto a la forma de atender la problemática de desequilibrios territoriales, enroló, por un lado, a las organizaciones de la sociedad civil “Fundación Integrar”, “Fundación Construir Puentes”, “Unión de Trabajadores Sin Tierra”, a la institución científica INCIHUSA, y a los actores sociales afines al sector inmobiliario (representantes en el CPOT de la Cámara Inmobiliaria de Mendoza y del Colegio de Agrimensores); por otro lado, se agruparon las posiciones de la APOT y la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincia.

Si bien, a simple vista, la controversia supuso dos posturas enfrentadas respecto de la cuestión, a partir del análisis de las distintas narrativas que movilizaron los actores sociales pudimos

determinar que, en realidad, se sostuvieron tres posiciones diferentes. La APOT y la SAyOT movilizaron la narrativas denominadas “Avance urbano sobre las zonas productivas”, “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones” y “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica”. Por otra parte, los actores sociales pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil referidas arriba y el INCIHUSA movilizaron las narrativas denominadas “Acceso a la tierra, a la vivienda y al agua como derechos” y “Agricultura familiar”. Finalmente, los actores afines al sector inmobiliario movilizaron la narrativa “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”, la de “Agotamiento de la matriz productiva”, y también la de “Acceso a la tierra, a la vivienda y al agua como derechos”.

La última de las controversias analizadas discurrió sobre las competencias jurídicas de los niveles gubernamentales provincial y municipal. Ésta discurrió sobre asuntos relacionados con orientaciones productivas y localizaciones de asentamientos poblacionales y actividades económicas. En este proceso se pusieron en tensión las territorialidades de los proyectos “Agricultura tradicional y agroindustria asociada”, “Desarrollos Inmobiliarios” y “minería de gran escala”. Las posturas respecto de la cuestión se dividen entre las que sostienen que la Provincia debe definir las cuestiones de ordenación territorial y que los municipios deben adaptarse a ellas, y por otro lado, la otra posición que afirma que la autonomía jurisdiccional que la Constitución provincial otorga a los Municipios, habilita a estas jurisdicciones a definir por si mismas sus políticas territoriales. En el marco de la controversia, se movilizaron las narrativas “Avance urbano sobre zonas productivas”, “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios” y “Pro minería”, las cuales se alinean a los proyectos territoriales mencionados. Asimismo, se moviliza la narrativa “Gestión integrada de los recursos hídricos” que si bien no presenta afinidad con ningún proyecto específico, se movilizó en pos de respaldar la postura según la cual la orientación del territorio ha de definirse a nivel provincial.

A partir del análisis de las controversias estudiadas advertimos que la discusión del territorio en el proceso estudiado, se presenta predominantemente entre los proyectos “agroindustriales” (“Agricultura tradicional y agroindustria asociada”; y en menor medida “Agricultura familiar”), frente a proyectos inmobiliarios y proyectos de minería a gran escala.

En línea con esto último, hallamos que la narrativa que goza de mayor hegemonía -o en todo caso la más extendida- es la narrativa de “Avance urbano sobre zonas productivas”. Esta narrativa que se alinea con los proyectos territoriales de orientación agrícola y que se opone abiertamente al proyecto de desarrollos inmobiliarios, es asumida como un problema territorial central en el PPOT y se hace presente en todas las controversias estudiadas.

Asimismo, advertimos que durante las distintas controversias también fueron movilizadas recurrentemente las narrativas “Gestión integrada de los recursos hídricos”, “Desarrollo sustentable”, “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica”, y “Escasez de agua como limitante de nuevas inversiones”. Si bien estas narrativas no aparecen conectadas necesariamente a ningún proyecto territorial específico, como vimos, acabaron reforzando la dominancia de la narrativa hegemónica. En este sentido, este último tipo de narrativas se encuentra emparentado con lo que Roe (1994) denomina “no-relatos”<sup>86</sup>.

### ***¿Qué rol cumplieron los expertos? ¿Cómo se resolvieron las controversias?***

Como pudimos observar en la segunda parte del Capítulo 2, los expertos del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT-FFyL-UNCuyo), del Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (CCT-CONICET-Mendoza), y del Instituto de Ciencias Ambientales (ICA-UNCuyo), especialmente del grupo técnico-científico del proyecto de investigación y desarrollo “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable” (PID 08/09- ANPCYT), ocuparon un rol central, encargándose de elaborar el diagnóstico del PPOT junto a la APOT. En ese sentido, el ordenamiento territorial como disciplina se constituyó en un saber experto clave en la definición del Plan. Asimismo, la geografía, la agronomía y la hidrología también aportaron a la definición del PPOT.

Otras instituciones científico-técnicas, además de las mencionadas, cobraron especial relevancia en la definición del Plan. Por una parte, el DGI que, como vimos en la primera de las controversias, colocó al balance hídrico como elemento central en la clasificación y zonificación territorial, apoyándose en la narrativa de GIRH.

Por otra parte, el INTA, el IDR y el DGI también jugaron roles fundamentales en la construcción del instrumento “Unidad Mínima Económica Sustentable”, el cual se erigió como una de las herramientas principales para dar respuesta a la tendencia problemática de crecimiento urbano en forma desordenada hacia tierras agrícolas.

Por su parte, Los conocimientos técnicos ostentaron un rol especial como recursos

---

<sup>86</sup> Emery Roe (1994) plantea que en la elaboración de una política pública tienen lugar una serie de narrativas que constituyen relatos más o menos dominantes. En ese sentido el autor distingue entre relatos dominantes y contra-relatos, estos últimos confrontan a los primeros. Por otra parte, Roe también señala la existencia de “no-relatos”, este tipo de relato se caracteriza por presentar una crítica a la narrativa dominante sin enarbolar una propuesta alternativa. A entender del autor esto incrementa la incertidumbre del tomador de decisiones, que retomará el relato dominante al no tener otras opciones para escoger.

movilizados por los actores sociales en la discusión de la política pública que constituye el núcleo del caso de estudio, especialmente durante la discusión de los aspectos controvertidos.

Como expusimos en el cuerpo del trabajo, la elaboración e institucionalización de la política de ordenamiento territorial supuso procesos de des/re-territorialización que interpelaron a una comunidad ampliada de actores sociales sobre los impactos territoriales -económicos, sociales, culturales y ambientales- que habrían de producirse. Estos actores cuestionaron la frontera epistémica y política entre lo técnico y lo social que las racionalidades políticas gubernamentales promovían, ampliando los argumentos y posicionamientos sobre el tema. En ese contexto, los conocimientos expertos y los actores que los movilizaron adquirieron protagonismo a través de ciertos dispositivos políticos y articulaciones discursivas, dando forma a las controversias socio-técnicas aquí estudiadas.

Cabe destacar que, si bien algunas de las definiciones adoptadas en el proceso de elaboración del PPOT (en las cuales los expertos ocuparon un papel principal) fueron resistidas (fundamentalmente por los actores afines al sector inmobiliario), en la versión final del Plan acabaron imponiéndose las definiciones elaboradas por los expertos (las cuales, a entender de los actores sociales que las impugnaban, consolidaban el perfil agrícola de la provincia sosteniendo además el *status quo*). En ese sentido, los escenarios que configuraron los procesos contenciosos aquí estudiados evidenciaron que la posesión y control del conocimiento experto retroalimenta el ejercicio del poder.

En esa dirección, los expertos no sólo agenciaron de portadores de conocimientos técnicos, sino que –al movilizar esos conocimientos- también establecieron límites al discurso social, instauraron formas paradigmáticas de identificar los problemas, contribuyeron al establecimiento de los objetivos posibles y deseables y propusieron los instrumentos para conseguirlos.

### ***¿Cómo quedó formulado el PPOT?***

El documento final del PPOT, aprobado en 2017, logró inscribir las territorialidades de varios de los proyectos aquí referidos<sup>87</sup> en el modelo territorial deseado<sup>88</sup>. Sin embargo, no todas las

---

<sup>87</sup> Las territorialidades de los proyectos denominados “Agricultura familiar”, “Ganadería caprina extensiva”, “Minería de gran escala”, “Extracción de hidrocarburos”, y por supuesto “Agronegocio vitivinícola”, “Turismo y actividades terciarias asociadas” y “Agricultura tradicional y agroindustria asociada”.

<sup>88</sup> El Modelo Territorial Deseado se define como la imagen provincial futura que surge del consenso social, entendiéndose que sus acciones están formuladas bajo el supuesto de que no existen restricciones de medios, recursos y voluntades en la provincia.

territorialidades que representan los proyectos definidos en este trabajo consiguieron ser reconocidas. Ése es el caso de la minería de gran escala, la cual -por constituir un vórtice de la conflictividad mendocina del momento- fue excluida del proceso de planificación. Cabe señalar que en la primera versión del PPOT, la cual se elevó para tratamiento legislativo en 2014, la actividad minera era considerada en el diagnóstico como factor a considerar entre las amenazas ambientales, y como una oportunidad en el modelo territorial deseado. Asimismo, en una versión preliminar de ese documento que trascendió a los medios de comunicación y que acabó generando alarma en el movimiento ambientalista, se proponía reformar algunas normativas a fines de “adecuarlas a la realidad que afecta al territorio”. Entre esas normativas se mencionaba la Ley 7.722, que prohíbe la utilización de compuestos químicos necesarios para la minería metalífera. Empero, en la versión final la minería no figura en ninguna parte del documento.

Otra cuestión a destacar es que, a pesar de haberse reconocido las territorialidades de los proyectos territoriales denominados ‘Agricultura familiar’ y ‘Ganadería caprina extensiva’, estos terminaron ocupando un lugar secundario en el PPOT.

Las actividades industriales que fueron comprendidas en una primera versión del plan para ser potenciadas en función de los “polos de desarrollo” quedaron marginadas en la versión del PPOT que acabó aprobándose. En la misma línea, el objetivo del plan relativo a la necesidad de revertir el proceso de concentración urbana fue trastocado y la política acabó dirigiéndose en un rumbo que acentúa el problema de macrocefalia demográfica diagnosticado por el mismo plan.

Por otra parte, en la versión final del PPOT persistieron ambigüedades que en parte mantienen las contradicciones jurisdiccionales, las cuales constituyeron una de las controversias principales en la elaboración y discusión del PPOT. En ese sentido, en el Plan se plantea que las municipalidades elaboraran sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial conforme a las directrices, lineamientos e instrumentos establecidos en el PPOT, formulando sus zonificaciones departamentales en función de los criterios contenidos en dicho plan. Además, los conjuntos inmobiliarios<sup>89</sup> deberán acatar una serie de lineamientos para su localización y habilitación. Según estos lineamientos, ni la Provincia, ni los municipios podrán ordenar,

---

<sup>89</sup> Entiéndase como conjunto inmobiliario los clubes de campo, barrios cerrados o privados, parques industriales, empresariales o cualquier otro emprendimiento urbanístico independientemente del destino de vivienda permanente o temporaria, laboral, comercial o empresarial que tenga, comprendidos asimismo aquéllos que contemplan usos mixtos (art. 2.073 del C.C. y Com.).

autorizar o disponer el cierre de calles de dominio público o el uso restringido de calles de dominio público provincial o municipal. En todos los casos, los organismos públicos o privados, prestadores de servicios públicos domiciliarios y los organismos públicos de seguridad y justicia, tendrán libre acceso a las vías de circulación interna, siendo inoponible a ellas toda restricción en contrario. Para autorizar y habilitar los complejos inmobiliarios la Evaluación de Impacto Ambiental según Ley N° 5.961 y Dec. 2.109/94 deberá considerar lo previsto en la Ley N° 8.051 (Art. 33, 34) y el impacto del proyecto en la conectividad y accesibilidad de modo que no entorpezca la del conjunto. Finalmente, para la habilitación de conjuntos inmobiliarios en área rural el dictamen sectorial de la APOT dentro del proceso de EIA-T será vinculante y deberá verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos que el PPOT establece. De este modo, se apunta a frenar la problemática, definida en el PPOT, de avance urbano sobre zonas agrícolas. Sin embargo, algunos actores argumentan que, aun así, la normativa mantiene la posibilidad de habilitar excepciones de acuerdo al dictamen coyuntural de la APOT en las EIA-Ts<sup>90</sup>.

### **Otras reflexiones**

---

Complementariamente, la investigación habilitó una reflexión sobre el proceso de elaboración de una política pública en el contexto de la democracia argentina actual y las asimetrías de poder que lo atraviesan.

Si bien, como señalamos en el primer capítulo, en la práctica planificadora las interpretaciones consensualistas de lo político<sup>91</sup> ostentan un lugar hegemónico –dando preminencia a las nociones de diálogo, consenso y acuerdo, y otorgando el carácter de “anomalía” al disenso y

---

<sup>90</sup> “Excepciones: hay una grave violación de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 8051 en relación con la prohibición de excepciones, lo cual ha producido una profundización de los efectos negativos de los procesos críticos. Esta situación se evidencia en varias dimensiones, pero una de las más graves es la relacionada con el avance de las urbanizaciones sobre áreas de producción agrícola o zonas que presentan riesgos ambientales, manteniéndose el predominio de la lógica del mercado inmobiliario por sobre el interés público. No se registran al respecto acuerdos expresivos de consensos entre la provincia y los municipios respecto al establecimiento de criterios y mecanismos que garanticen el estricto cumplimiento de lo establecido por el artículo 5 de la ley 8051. El PPOT no adopta decisiones que impliquen el cumplimiento de esa disposición. Lo enviado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura no impide que los municipios de la Provincia de Mendoza puedan seguir habilitando la acción del mercado inmobiliario mediante excepciones. Esto amplía la inequidad territorial y profundiza los reclamos sociales al no existir reglas claras y únicas para el desarrollo inmobiliario”. (Observaciones al Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza, presentadas por el diputado Guillermo Carmona a la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, 15 de Agosto de 2017)

<sup>91</sup> Para Mouffe, el término *política* se refiere al conjunto de prácticas, discursos e instituciones que buscan establecer un cierto orden y organizar la convivencia humana en condiciones que siempre son potencialmente conflictivas, ya que se ven afectadas por la dimensión de *lo político*; esta otra noción representa la dimensión del antagonismo, que está siempre presente y nunca se suprime por completo en la esfera de las relaciones sociales (Mouffe, 2013).

al conflicto-, el modelo agonista propuesto por Mouffe -según el cual el conflicto es una condición inmanente de lo político, y que por ello, se encuentra potencialmente presente en la política- ha permeado la teoría del planeamiento anglosajón desde comienzos del presente siglo (Hillier, 2000, 2002, 2003; Pløger, 2004; Gualini, 2015).

El modelo agonista de lo político ofrece a las políticas de planeamiento un esquema alternativo al modelo deliberativo habermasiano -hegemónico para la disciplina-, habilitando otra interpretación del conflicto en el marco de la elaboración de políticas, y sugiriendo nuevas prácticas. Algunos teóricos como Gualini (2015) han buscado reconciliar estos paradigmas que abordan lo político, y otros se han asentado en el modelo agonista para proponer enfoques de planificación alternativos a los hegemónicos. Por otra parte, en América Latina el planeamiento y la ordenación territorial transitaron diferentes esquemas en su devenir. Sin embargo, el entendimiento agonista de lo político no ha formado parte del canon; por el contrario, los esquemas basados en la *gobernanza* –con ineludibles bases teóricas consensualistas- ostentan una hegemonía prácticamente indiscutida entre los planificadores latinoamericanos.

Azuela y Mussetta (2009), Melé (2003) y Merlinsky (2017) han utilizado la noción de productividad del conflicto para enfocar las transformaciones que los conflictos implican a mediano plazo. En esa dirección, el estudio sociológico de los conflictos no está dirigido a la resolución de los mismos por considerarlos anómalos, sino que éste habilita la comprensión de las transformaciones que desencadenan los conflictos a nivel territorial, institucional, jurídico, en cuanto a la definición de las problemáticas, y a la cristalización de identidades y relaciones.

En consonancia con estos planteos, en esta tesis pusimos al disenso y al conflicto en el centro del análisis. Esta forma de enfocar el caso de estudio nos permitió comprender los procesos -siempre conflictivos- de des/re-territorialización que -a pesar de los ámbitos y procedimientos estructurados desde un marco centrado en la gobernanza- subyacieron a la elaboración de la política pública de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza.

## Bibliografía

- AA.VV. (2007). *Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de Usos del Suelo*. Mendoza: ICA - UNCUYO.
- Abraham, E. M. (2000a). Geomorfología de la Provincia de Mendoza. En E. M. Abraham, & F. (. Martínez, *Argentina. Recursos y Problemas Ambientales de las Zonas Áridas. Primera Parte: Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja. Tomo I: Caracterización Ambiental* (pág. 144). Argentina: GTZ, IADIZA, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada.
- Abraham, E. M. (2000b). Recursos y Problemas Ambientales del la Provincia de Mendoza. En E. M. Abraham, & F. (. Martínez, *Argentina. Recursos y Problemas Ambientales de las Zonas Áridas. Primera Parte: Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja. Tomo I: Caracterización Ambiental*. GTZ, IADIZA, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada.
- Alcácer Santos, C. (2019). Paradigmas de la gestión integrada del agua: Una crítica evolutiva a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). *Ecociencia* .
- Alonso, A., & Costa, V. (2002). Por una sociología dos conflictos ambientais no Brasil. En A. Héctor, *Ecología política. Nueva Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ascelrad, H. (2004). *Conflictos ambientais no Brasi*. Río de Janeiro: Fundação Heinrich Boll.
- Azuela, A., & Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE* , 149-172.
- Ballabio, A. M., & Reyes, M. L. (2016a). Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza. *Revista Enfoques* .
- Ballabio, M., & Reyes, M. (2016b). Marchas y contramarchas en la implementación de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza: Desarrollo institucional de la política bajo la lógica de la innovación. *V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*. ELMeCS.
- Berlin, I. (1988). *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Biset, E. (2013). Ontología Política. Esbozo de una pregunta. *Nombres. Revista de Filosofía* , 121-136.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2006). *On justification: Economies of worth*. New Jersey: Princeton University Press.
- Brignardello, M. (2013). ¿Escasez de agua en el siglo XXI? Formas de apropiación, distribución y uso del recurso hídrico por parte de productores vitivinícolas de Maipú, Mendoza. *Estudios Avanzados* , 29-52.
- Brown, M. T. (2002). *The Ethical Process: An Approach to Disagreements and Controversial Issues*. New Jersey, Estados Unidos: Prentice Hall.

- Cad, M., Lipori, M., Dibella, E., Mathey, D., Pizzolato, D., Romano, A., y otros. (2012). Atlas población y agricultura familiar en la región Cuyo. *Colección Agricultura Familiar (09)* .
- Callon, M. (1986). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc. En J. Iranzo, T. González De La Fe, & J. Blanco, *Sociología de la ciencia y la tecnología* (págs. 259-282). Madrid: CIS.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México D.F.: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* .
- Cefaï, D., & Trom, D. (2008). (2001) Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques (París: École des Hautes Etudes en Sciences Sociales). *Traducción José Cornejo: in A. Natalucci (ed.), Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos* , 49-79.
- Chateauraynau, F. (2010). Des disputes ordinaires à la violence politique. L'analyse des controverses et la sociologie des conflits. En L. Bourquin, & P. Hamon, *La politisation* . Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Cleary, D. (2004). *Estrategias enfocadas hacia las personas Breve estudio bibliográfico y comparativo* . FAO, Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles (LSP). FAO.
- Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Torremolinos.
- Dagnino, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. En D. Mato, *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Damonte Valencia, G. H. (2015). Redefiniendo territorios hidrosociales: control hídrico en el valle de Ica, Perú (1993-2013). *Cuadernos de Desarrollo Rural* , 109-133.
- De Mattos, C. (1986). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *Pensamiento Iberoamericano. Desarrollo regional, nuevos desafíos. Revista de Economía Política* .
- Duarte-Abadía, B., Boelens, R., & Roa-Avendaño, T. (2015). Hydropower, Encroachment and the Re-patterning of Hydrosocial Territory: The Case of Hidrosogamoso in Colombia. *Human Organization* .
- Escolar, D., Martín, F., Rojas, F., Saldi, L., & Wagner, L. (2012). Imaginario ambiental mendocino y sus efectos en las políticas estatales y la producción científica. En A. Salomon, A. Zarrili, & (comp.), *Historia, Política y Gestión ambiental. Perspectivas y debates*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Foucault, M. (2002). *Historia de la Sexualidad. I. La voluntad del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Galafassi, G. (2009). Desarrollo regional, recursos naturales y conflictos sociales en la Patagonia Argentina. *Actas latinoamericanas de Varsovia* , 63-82.

- Galafassi, G., & Composto, C. (2013). Acumulación por despojo y nuevos cercamientos. El caso de la minería a gran escala en la Patagonia Argentina. (U. C. Desarrollo, Ed.) *Cuadernos del Cendes* , 75-103.
- Galaffasi, G. (2013). Conflictos por los recursos y el territorio en Patagonia Norte. Un caso de estudio en un área entre el Parque Nacional Nahuel Huapi y la cuenca del río Ñirihuau (Argentina). *Scripta Nova* , 4-26.
- Garsten, B. (2009). Political Representation and Popular Sovereignty. En S. e. (eds.), *Political Representation* (págs. 90-110). Cambridge: Cambridge University Press.
- Giarraca, N. (2005). La disputa por los recursos naturales en la Argentina : la ecología de escalas. *Conflictos Globales, Voces Locales* , 78-83.
- Giarraca, N. (2006). Territorios en disputa : los bienes naturales en el centro de la escena. *Realidad Económica* , 51-68.
- Giddens, A. (1995). *La Constitución de la Sociedad: Bases para la Teoría de la Estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gobierno de Mendoza. (2009). *Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030*. Mendoza.
- Godet, M. (2000). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*. España: Gerpa con Colaboración de Electricité de France, Misión Prospective.
- Gudiño, M. E. (2009). Instrumentos para la gestión del territorio Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica. *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial*. Diaz B.G. y Calviño P. (Compiladores).
- Gudiño, M. E. (2014). Una experiencia inédita en América Latina. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza, Argentinain. En J. Paruelo, E. Jobbágy, P. Lattera, H. Dieguez, A. García Collazo, & A. Panizza, *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias*. Buenos Aires: FAO.
- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado . *Perspectiva Geográfica* .
- Guerrero, J. C., & Ramírez Arcos, H. (2011). “La justicia, la crítica y la justificación. Un análisis desde la perspectiva de la sociología pragmática. *Revista Colombiana de Sociología* , 41-73.
- Curza Lavalle, A., & Isunza Vera, E. (2015). Representación y participación en la crítica democrática. *Desacatos* , 10-27.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. &. (2006). Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning. En M. v. Metze, *Words matter in policy and Planning – Discourse Theory and Method in the Social Sciences* (págs. 65-74). Utrecht: KNAG.
- Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión. En *Socialist register 2004*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hendriks, C. (2009). Deliberative governance in the context of power. *Policy and Society* , 173-184.

- Jara, C. E. (2014). La dimensión ecológica de las luchas campesinas. Disputas en torno al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en Santiago del Estero. *Trabajo y Sociedad* , 389-405.
- Jofré, J. L., & Duek, A. (junio de 2012). Criterios de política hídrica para el ordenamiento territorial. *1° Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos del Instituto Nacional del Agua* . Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Kvale, S. (1996). *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2001). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Lafaye, C., & Thévenot, L. (1993). Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue Française de sociologie* , XXXIV (4).
- Langbehn, L. (2015). *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009). Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Larsimont, R. (2018). *Tesis Doctoral: Modelo de Agronegocio, Agua y Ruralidad en los oasis de Mendoza, 1990- 2017: hacia una Ecología Política Territorial*. Mendoza: Universidad Nacional de Buenos Aires - Facultad de Filosofía y Letras.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Lopes, J., Antenaz, D., Prado, R., & Solva, G. (2004). *A ambientalização dos conflitos sociais*. Río de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropología da política/UFRJ.
- Machado, H., Svampa, M., Viale, E., Giraud, M., Wagner, L., Antonelli, M., y otros. (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*. Argentina: Colectivo Voces de Alerta.
- Mallea Alvarez, M. I. (2009). Ordenamiento territorial y la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación en Chile. *Revista de derecho ambiental* , 55-82.
- Manzur, T., & Carballo, O. (2016). Aportes a la estrategia de convergencia metodológica. Análisis de tipologías de Explotaciones Agropecuarias a partir del Censo Nacional Agropecuario 2008. *V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales 16 al 18 de noviembre de 2016 Mendoza, Argentina. Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América* .
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Marre, M., Chambouleyron, J., Bustos, R., & Salatino, S. (2002). La Gestión de los Organismos de Usuarios de Recursos Hídricos en la Provincia de Mendoza. Argentina. *II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Mendoza: UNCuyo.

- Martín, F. (2013). Conocimientos y conflictos. Excavando los legados coloniales de las ecologías políticas del extractivismo. *Geograficando* , 9.
- Martín, F., & Larsimont, R. (2016). Agua, poder y desigualdad socioespacial. Un nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza, Argentina (1990-2015). En G. Merlinsky, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (págs. 31-56). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus.
- Martín, F., & Wagner, L. (2013). Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza. En M. G. Merlinsky, & G. Merlinsky, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (págs. 287-320). Buenos Aires: Ciccus.
- Martínez Alier, J. (1997). Conflictos de Distribución Ecológica. *Revista Andina* , 29 (1).
- Martínez Alier, J. (1998). *La economía ecológica como ecología humana*. Lanzarote (Islas Canarias): Fundación César Manrique.
- Martínez Alier, J. (2004). Los Conflictos Ecológico-Distributivos y los Indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* , 1.
- Martínez Alier, J., & Guha, R. (1997). *Varieties of environmentalism. Essays North and South*. Londres: Earthscan.
- Marzo, M., & Inchauspe, O. (1967). *Geografía de Mendoza*. Mendoza: Spadoni S.A.
- Massiris Cabeza, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. *Revista Proyección* .
- Máttar, J., & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: CEPAL.
- Máttar, J., & Perrotti, D. (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Mejía Pérez, O. (2011). La investigación científico-social: Un debate epistemológico desde la educación. *Revista Electrónica Educare* .
- Melé, P. (2003). Conflits, territoire et action publique. En P. Melé, C. Larrue, & M. Rosemberg, *Conflits et territoires* (págs. 13-32). Tours: Presses universitaires François Rabelais.
- Melé, P. (2003). Introduction: Conflits, territoires et action publique. En P. Melé, C. Larrue, & M. Rosemberg , *Rosemberg, M.; Conflits et Territoires* (págs. 13-32). Tours: Presses Universitaires François Rabelais.
- Melé, P. (2016). ¿Que producen los conflictos urbanos? En J. Erazo, & F. Carrion, *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política* (págs. 127-157). PUEC-UNAM, International development research center, IDRC/CRDI.
- Merlinsky, M. G. (2009a). *Atravesando el río: La construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina: dos estudios de casos en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires-Universidad París VIII.

- Merlinsky, M. G. (2009b). Conflictos ambientales y territorio. [CLASE], en el curso: "Ecología política en el capitalismo contemporáneo". Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Merlinsky, M. G. (2013). Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En M. G. Merlinsky, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (págs. 19-60). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, M. G. (2017). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. *Acta Sociológica*, 221-246.
- Merlinsky, M. G., & Tobias, M. (2016). Inundaciones y construcción social del riesgo en Buenos Aires: Acciones colectivas, controversias y escenarios de futuro. *Cuadernos del CENDES*.
- Montaña, E. (2008). Las disputas territoriales de una sociedad hídrica. Conflictos en torno al agua en Mendoza, Argentina. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1-17.
- Montaña, E., Garay Flühmann, R., Torres, L., & Pastor, G. (2007). Agua y pobreza a ambos lados de los Andes. Las tierras secas de Mendoza (Argentina) y de la región de Coquimbo (Chile). *IV Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y I Binacional con la IV Región de Chile*.
- Montaña, E., Torres, L., Abraham, E., Torres, E., & Pastor, G. (2005). Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina. *Revista Región y sociedad*, 1-32.
- Mouffe, C. (2000). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Reihe Politikwissenschaft*, 17.
- Mouffe, C. (2007). Alteridades y subjetividades en las ciudadanías contemporáneas. *Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*.
- Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Mouffe, C. (2012). *La paradoja democrática. El peligro del conseso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Mukhtarov, F. (2014). Rethinking the travel of ideas: policy translation in the water sector. *Policy & Politics*, 71-88.
- Nardacchione, G., & Hemilse Acevedo, M. (Buenos Aires). Las sociologías pragmático-pragmatistas puestas a prueba en América Latina. *Revista Argentina de Sociología*, 87-118.
- Noel, G. (2013). De los Códigos a los Repertorios. Algunos atavismos persistentes acerca de la cultura y una propuesta de reformulación. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 36-65.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2005). *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. FAO.
- Oslender, U. (2002). Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una 'espacialidad de resistencia'. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI (115).

Palerm Viqueira, J. (2004). Donald Worster (1985), Rivers of Empire. Water, Aridity, and the Growth of the American West. *Región y sociedad* .

Parejo Navajas, T. (2003). *La estrategia territorial europea. Tesis de doctorado*. Madris: Universidad Carlos III de Madrid. Tomos I y II.

Pinto, M. (2004). Eficacia del Régimen de Aguas Subterráneas, a 30 años de su vigencia. *La Ley Gran Cuyo* .

Pinto, M. (2006). *Ley de Aguas de 1884. Comentada y Concordada*. Mendoza: Irrigación Edita.

Porto Gonçalves, C. W. (2003). A geograficidade do social; uma contribuição para o debate metodológico sobre estudios de conflicto e movimentos sociais na América Latina. En J. (. Seoane, *Movimientos Sociales y Conflicto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Raffestin, C. (1996). Préface. En J. M. Offner, & D. Pumain, *Réseaux et territoires. Significations croisées*. Paris: Éditions de l'aube.

Reboratti, C. (2020). Tensiones geográficas: controversias y conflictos ambientales en Argentina . *Investigaciones geográficas* .

Rojas, F., & Wagner, L. (2017). Conflicto por la apropiación del río Atuel entre Mendoza y La Pampa (Argentina). *Historia Ambiental Latinoamericana Y Caribeña (HALAC) Revista De La Solcha* , 278-297.

Saldi, L. (2016). El Estado-sistema frente a la cuestión indígena. Análisis de los modos de reconocimiento de derechos a la identidad Huarpe, al agua y a tierras comunales en Mendoza (Argentina). *Revista Universitas Humanística* , 191-218.

Saldi, L., & Petz, I. (2015). Aguas ajenas, tierras extrañas. Desigualdad hídrica al sur de la cordillera de los Andes en Mendoza (Argentina) a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Desarrollo Rural* .

Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa* , 13-32.

Sannazzaro, J. (2011). Controversias científico-públicas El caso del conflicto por las "papeleras" entre Argentina y Uruguay y la participación ciudadana. *CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad* .

Schmidt, M. (2017). *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial: Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Teseo.

Shanahan, E., McBeth, M., & Hathaway, P. (2011). Narrative Policy Framework: The Power of Policy Narratives in Influencing Public Opinion. *Politics & Policy* , 373–400.

Stamm, C., & Aliste, E. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales. *Faro Fractal* , 2 (20).

Subsecretaría de Programación Microeconómica. (2019). *Mendoza. Informe Productivo Provincial*. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Política Económica.

Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública. (2014). *Informe integrado. Directrices para el Ordenamiento Territorial de las Áreas Rurales de Mendoza*. Mendoza.

- Svampa Maristella. (2008). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político* , 1-31.
- Svampa, M., & Antonelli, M. (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Swyngedouw, E. (2006). Power, Water and Money: Exploring the Nexu. *Human Development Occasional Papers* , 56-60.
- Swyngedouw, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education* , 56-60.
- Torres, E., & Zambrano, J. (2000). Hidrología de la provincia de Mendoza. En E. M. Abraham, & F. (. Martínez, *Argentina, Recursos y Problemas Ambientales de la Zona Árida. Primera Parte: Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja. Tomo I: Caracterización Ambiental*. GTZ, IADIZA, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada.
- Torres, L., Abraham, E. M., Torres, E., & Montaña, E. (2003). Acceso a los recursos y distribución de la población en tierras secas de Argentina: El caso de Mendoza. Aportes hacia la equidad territorial. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* , 133-156.
- Trivi, N. (2013). Reflexiones teóricas y políticas sobre el concepto de territorialidad. *Márgenes* , 31-36.
- Vigil, J. I. (2013). Gobernanza y Gubernamentalidad: El Poder en la Construcción de los Espacios Regionales. El Caso Argentino. *Desenvolvimiento Regional em debate* .
- Villalba, R., & Boninsegna, J. (2009). Cambios climáticos regionales en el contexto del calentamiento global. *Informe Ambiental 2009* , 103-113.
- Wagner, L. (2010). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Wagner, L. (2014). *Conflictos socioambientales: la megaminería en Mendoza, 1884-2011*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Walter, M. (2009). *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones*. Madrid: CIP-ECOSOCIAL.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wetherell, M., & Potter, J. (1987). Discourse analysis and the identification of interpretative repertoires. En M. Wetherell, & J. Potter, *Discourse and Social Psychology*. Londres: Sage.
- Wittfogel, K. A. (1969). *Despotismo oriental: estudio comparativo del poder totalitario*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Worster, D. (1985). *Rivers of Empire. Water, Aridity and the Growth of the American West*. New York: Pantheon Books.

Yin, R. (1994). Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. *Applied social research methods series* , 1-35.

## **ANEXO 1: Fuentes de información**

- **Entrevistas:**

- 1- Ex Secretario de Medio Ambiente - Actual Diputado Nacional. Miembro del Bloque Peronista del Frente Para la Victoria - 21 de enero de 2015.
- 2- Representante de Asamblea Mendocina Por el Agua Pura (AMPAP) - 5 de mayo de 2015 (primera entrevista).
- 3- Secretario de Gestión Hídrica del Departamento General de Irrigación -19 de mayo de 2016.
- 4- Directora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) - 24 de noviembre de 2014.
- 5- Vocal de la Agencia Provincial de Ordenamiento territorial (APOT) por la Universidad de Congreso - 9 de enero de 2015.
- 6- Rector de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) – 15 de diciembre de 2014.
- 7- Secretario de Investigación y Posgrado de la Universidad de Congreso - 9 de diciembre de 2014.
- 8- Miembro del equipo técnico de UNCuyo encargado de elaborar el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo - 11 de enero de 2014.
- 9- Referente de Fundación Ambiental OIKOS – 16 de abril de 2015.
- 10- Coordinadora del equipo técnico del Plan Estratégico de Desarrollo. Mendoza 2030 – 17 de diciembre de 2014.
- 11- Responsable del Programa de Riego y Drenaje del Centro Regional Andino del Instituto Nacional de Agua (CRA – INA) - Profesor de hidrología agrícola de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo - 14 de marzo de 2017.
- 12- Directora del Consejo Empresario de Mendoza (CEM) – 8 de marzo de 2017.
- 13- Representante en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) por el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) – 9 de marzo de 2017.
- 14- Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados de Mendoza - 27 de noviembre de 2014
- 15- Miembros (2) del Instituto de Ciencias Ambientales de la UNCuyo (ICA) – 4 de diciembre de 2014.
- 16- Superintendente del DGI – 10 de marzo de 2015.
- 17- Encargada de Relaciones Institucionales de Agencia ProMendoza – 27 de abril de 2017.
- 18- Representante en el CPOT del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) – 27 de abril de 2017.
- 19- Referente de Fundación Pedemonte – 28 de abril de 2017.
- 20- Presidente de la Unión Vitivinícola Argentina (UVA) – 4 de mayo de 2017.
- 21- Representante en el CPOT del Colectivo por el Derecho al Habitar – 9 de mayo de 2017.

- 22- Presidente de la Cámara de Empresarios Mineros de Mendoza (CAMEM) – 31 de mayo de 2017.
- 23- Representante de AMPAP – 14 de abril de 2017 (segunda entrevista).
- 24- Gerente de la Asociación de Productores Y Exportadores de Frutas Frescas (ASPEFF) – 5 de junio de 2017.
- 25- Representante en el CPOT del Colegio de Agrimensores de Mendoza (CAM) – 7 de junio de 2017.
- 26- Referente 1 de la Unión de Trabajadores Sin Tierras (UST) – 8 de junio de 2017.
- 27- Referente 2 de la UST – 8 de junio de 2017.
- 28- Representante en el CPOT del pueblo Mapuche – 10 de junio de 2017.
- 29- Representante en el CPOT por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – 3 de julio de 2017.
- 30- Representante en el CPOT de pueblo Huarpe – 10 de julio de 2017.

- **Observaciones:**

- 1- Observación de la Audiencia Pública del PPOT – 15 de abril de 2014
- 2- Observación de la XV° Sesión Plenaria Ordinaria – 26 de agosto de 2015
- 3- Observación de la Jornada Internacional del Agua: Decisiones Estratégicas en la Gestión de la Demanda organizada por el DGI – 3 de Agosto de 2016.
- 4- Observación de la XVII° Sesión Plenaria ordinaria – 6 de agosto de 2016
- 5- Observación del Taller “Desafíos de la ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza” del Foro Nuevo Cuyo - 3 de Octubre de 2016
- 6- Observación de la XVIII° Sesión Plenaria Ordinaria – 28 de diciembre de 2016
- 7- Observación de la XIX° Sesión Plenaria Ordinaria – 7 de marzo del 2017
- 8- Observación del Taller de lectura de la Fundación Integrar para la discusión del PPOT – 9 de mayo de 2017
- 9- Observación del Taller Debate por Ordenamiento Territorial. “Construir Puentes” – 23 de mayo de 2017
- 10- Observación del VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial – 4, 5, 6 y 7 de octubre de 2017

- **Documentos:**

- 1- Versión preliminar del PPOT presentado para su tratamiento legislativo- el 30 de Abril de 2014.
- 2- Documento de observaciones sobre el PPOT presentada por CIFOT a la Audiencia Pública - 15 de Abril de 2014
- 3- Documento de observaciones al PPOT elaborado por AMPAP, elevado a la Cámara de Diputados de Mendoza – agosto de 2014
- 4- Documento "Minería sustentable para el crecimiento con equidad. El caso de Mendoza" elaborado por CIPECC a pedido del CEM - septiembre de 2015

- 5- Documento de aportes de integrantes del Grupo Ciudad y Territorio del INCIHUSA al PPOT – febrero de 2017
- 6- Documento de observaciones sobre el PPOT elaborado por la Fundación Integrar - marzo de 2017
- 7- Documento de observaciones sobre el PPOT elaborado por el Colegio de Agrimensores de Mendoza - junio de 2017
- 8- Documento de observaciones sobre el PPOT elaborado por la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACОВI) - Junio de 2017
- 9- Documento de Observaciones al PPOT presentadas a la Legislatura por el Diputado Guillermo Carmona - Agosto de 2017
- 10- Versión final del PPOT promulgado como Ley - 31 de agosto de 2017
- 11-23 Actas del COPT (19 actas de sesiones plenarias ordinarias, sesiones I a XIX; y 4 actas de sesiones plenarias extraordinarias).

- **Entrevistas publicadas en medios de comunicación:**

- 1- Entrevista a Federico Soria, miembro de AMPAP, publicada en el medio “El Cuco Digital” el 6 de mayo de 2014
- 2- Entrevista a Daniel Funes, miembro de Vecinos Autoconvocados de San Carlos, publicada en el medio “El Cuco Digital” el 13 de mayo de 2014
- 3- Entrevista a Sonia Romero, Presidenta de la APOT, publicada en el medio “Universidad” el 20 de marzo de 2014
- 4- Entrevista a Patricia Puebla, Responsable de la Coordinación de RIGA, publicada en el medio “Universidad” el 21 de diciembre de 2014
- 5- Entrevista a Rafael Echeverri, Especialista en Ordenamiento territorial, publicada en el medio “Diario Vox” el 20 de febrero de 2015
- 6- Entrevista a Bernardo Parizek, Consultor Ambiental y asesor de CAMEM en temas ambientales, publicada en el medio “Diario Once. Noticias Mineras” el 22 de junio de 2015

- **Notas de opinión publicadas en medios de comunicación:**

- 1- Nota de opinión de Alejandro Cortez, representante de Fundación Cullunche; publicada en el medio digital “Observatorio petrolero Sur” el 11 de abril de 2014
- 2- Nota de opinión de Ricardo Bekerman, Integrante del grupo ECO-Hábitat; publicada en el medio diario "Los Andes" el 13 de junio de 2017
- 3- Nota del medio diario “Los Andes” (de Carla Romanello) que reúne comentarios sobre el PPOT del Secretario de Ambiente Humberto Mingorance, y de la Directora del CIFOT María Elina Gudiño; publicada el 24 de agosto de 2017
- 4- Nota del medio digital “MDZol” que reúne las opiniones del entonces presidente de CAMEM, Roberto Zenobi; publicada el 24 de julio de 2014

## ANEXO 2: Listado de actores sociales que participaron de la discusión del PPOT

En **negrita** se señalan los que conformaron el recorte muestral

### ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

- Agencia Tributaria de Mendoza (ATM)
- Agua y Saneamiento Mendoza – AYSAM
- **Agencia de Inversiones Promendoza**
- **Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial - APOT**
- Asociaciones de Inspecciones de Cauce (Río Atuel)
- Asociaciones de Inspecciones de Cauce (Río Mendoza)
- Asociaciones de Inspecciones de Cauce (Río Tunuyán Inferior)
- Casino de Mendoza
- Consejo de Niñez y Adolescencia
- Consejo del Arbolado Público
- Consejo Provincial de Adultos Mayores
- Consejo Provincial de Personas con Discapacidad
- Defensa Civil y Bomberos
- **Departamento General de Irrigación**
- **Diputado Guillermo Carmona**
- Dirección de Desarrollo Territorial
- Dirección de Patrimonio Cultural
- Dirección de Recursos Naturales Renovables
- Dirección General de Escuelas
- Dirección General de Policías
- Dirección Nacional de Vialidad – DNV
- Dirección Provincial de Catastro
- Dirección Provincial de Hidráulica
- Dirección Provincial de Vialidad – DPV
- EMETUR (Ente Mendoza Turismo)
- **Ejecutivo provincial**
- Ente Provincial del Agua y Saneamiento – EPAS
- Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS)
- Ente Provincial Regulador Eléctrico – (EPRE)
- **Fondo para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza**
- Instituto Provincial de la Vivienda - IPV
- Mesa Provincial de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
- Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía
- Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia
- Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes
- Ministerio de Seguridad
- Municipalidad de General Alvear
- Municipalidad de Godoy Cruz

- Municipalidad de Guaymallén
- Municipalidad de Junín
- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza
- Municipalidad de La Paz
- Municipalidad de Las Heras
- Municipalidad de Lavalle
- Municipalidad de Lujan de Cuyo
- Municipalidad de Maipú
- Municipalidad de Malargüe
- Municipalidad de Rivadavia
- Municipalidad de San Carlos
- Municipalidad de San Martín
- Municipalidad de San Rafael
- Municipalidad de Santa Rosa
- Municipalidad de Tunuyán
- Municipalidad de Tupungato
- **Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial**
- Secretaría de Cultura
- **Secretaría de Gestión Hídrica - DGI**
- Secretaría de Servicios Públicos
- Secretaría de Servicios Públicos
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
- Subsecretaría de Agricultura Familiar - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

#### **INSTITUCIONES CIENTÍFICO-TÉCNICAS**

- Centro de Estudios Prospectivos (CEP) - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNCUYO
- Centro de Estudios y Desarrollo del Hábitat Sustentable (CEDHAS) - Facultad de Ingeniería - UNCUYO
- Centro Regional de Desarrollos Tecnológicos para la Construcción, Sismología y la Ingeniería Sísmica (CEREDETEC)
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales - CONAE
- Comisión Nacional de Energía Atómica - CNEA
- **Equipo Técnico encargado de elaborar el PED**
- **Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) - FFyL - UNCuyo**
- **Instituto de Ciencias Ambientales (ICA) IMD - UNCuyo**
- **Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales - INCIHUSA**
- Instituto de Desarrollo Comercial - IDC
- Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicio - IDITS
- **Instituto de Desarrollo Rural - IDR**
- Instituto de Investigaciones de las Zonas Áridas - IADIZA
- Instituto de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales - IANIGLA
- **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA**
- Instituto Nacional de Vitivinicultura - INV
- **Instituto Nacional del Agua - INA**

- **Equipo Consultor del Proyecto de Investigación y Desarrollo “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sostenible”**
- **Red Integral para la Gestión del Agua (RIGA)**
- **Servicio Geológico Minero Argentino - SEGEMAR**
- **Universidad de Congreso**
- Universidad de Mendoza
- Universidad del Aconcagua
- Universidad Juan Agustín Maza
- **Universidad Nacional de Cuyo**
- Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Mendoza
- Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional San Rafael

#### **Organizaciones de empresarios y profesionales**

- **Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACОВI)**
- **Asociación de Productores y Exportadores de Frutas Secas (ASPEFF)**
- Cámara Comercio, Industria y Agricultura de San Martín
- **Cámara Inmobiliaria de Mendoza**
- **Cámara Mendocina Empresarios Mineros (CAMEM)**
- **Colegio de Abogados y Procuradores de Mendoza**
- **Colegio de Agrimensura de Mendoza**
- Colegio de Arquitectos de Mendoza
- Colegio de Corredores Inmobiliarios de Mendoza
- **Consejo Empresario Mendocino - CEM**
- Federación Económica de Mendoza (FEM)
- Unión Comercial e Industrial de Mendoza - UCIM
- **Unión Vitivinícola Argentina (UVA)**

#### **COLECTIVOS, ASAMBLEAS Y OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

- **Asamblea Popular por el Agua Pura AMPAP**
- **Asamblea por el Árbol**
- Asociación Ecuménica de Cuyo
- Asociación Unida del Transporte (AUTAM)
- **Colectivo por el Derecho de Habitar**
- **Comunidad de Identidad Territorial Mapuche Malalweche**
- **Foro Nuevo Cuyo**
- **Fundación Construir Puentes**
- **Fundación Integrar**
- **Fundación Pedemonte**
- **Grupo ECO-Hábitat**
- Movimiento Independiente de Músicos Mendocinos
- **Organización Ambiental OIKOS**
- Organización Barrial Tupac Amaru
- **Pueblo Huarpe**
- Red Argentina del Paisaje

- **Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra (UST)**
- **Vecinos Autoconvocados de San Carlos**

## ANEXO 3: Recursos interpretativos movilizados en las narrativas, según carácter y repertorio de pertenencia

Cuadro 1. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Avance urbano sobre las zonas productivas”			
Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Avance urbano sobre las zonas productivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances de zonas urbanas sobre zonas productivas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Falta de regulación estatal (Repertorio N° 1)</li> <li>• Autonomía del sector inmobiliario (Repertorio N° 1)</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 1)</li> <li>• Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1)</li> <li>• Tendencia a la desaparición de pequeños productores (Repertorio N° 1)</li> <li>• Pérdida de puestos de trabajo (Repertorio N° 1)</li> <li>• Desastres naturales (Repertorio N° 1)</li> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales. (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Articulación de actividades económicas al modelo agrícola tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas (Repertorio N° 6).</li> <li>• Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6).</li> <li>• La actividad agroproductiva resulta prioritaria frente a otros tipos de uso del suelo y del agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>

Cuadro 2. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo”			
Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Oasis como una victoria ganada al desierto gracias al trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (Repertorio N° 6)</li> <li>• Imposibilidad de restituir caudales ecológicos (Repertorio N° 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza (Repertorio N° 5)</li> <li>• Necesidad de extender las obras de impermeabilización (Repertorio N° 6)</li> <li>• Minería como actividad demandante de grandes cantidades de agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>

<b>Cuadro 3. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Escasez de agua como limitante del crecimiento”</b>			
<b>Narrativa</b>	<b>Recursos interpretativos movilizados</b>		
	<b>Observaciones</b>	<b>Presuposiciones</b>	<b>Valoraciones</b>
<b>Escasez de agua como limitante del crecimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego (Repertorio N° 6)</li> <li>Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor (Repertorio N° 6)</li> <li>Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No generación de nuevos puestos de trabajo (Repertorio N° 4)</li> <li>Expulsión de empresas extranjeras (Repertorio N° 4)</li> <li>Ausencia de nuevas inversiones (Repertorio N° 4)</li> <li>El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación (Repertorio N° 6)</li> <li>La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> <li>El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales. (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la IED (Repertorio N° 4)</li> <li>Hacer crecer y diversificar las exportaciones (Repertorio N° 4)</li> <li>Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores (Repertorio N° 6)</li> <li>Necesidad de extender las obras de impermeabilización (Repertorio N° 6)</li> <li>Construcción de una cultura hídrica de ahorro (Repertorio N° 6)</li> <li>Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6).</li> <li>Valor del servicio de distribución de agua muy bajo respecto de los costos productivos dificulta la realización de nuevas obras (Repertorio N° 6)</li> </ul>

<b>Cuadro 4. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “La provincia atraviesa una situación hídrica crítica”</b>			
<b>Narrativa</b>	<b>Recursos interpretativos movilizados</b>		
	<b>Observaciones</b>	<b>Presuposiciones</b>	<b>Valoraciones</b>
<b>La provincia atraviesa una situación hídrica crítica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego (Repertorio N° 6)</li> <li>Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación (Repertorio N° 6)</li> <li>La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> <li>Transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero (Repertorio N° 5)</li> <li>El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores (Repertorio N° 6)</li> <li>Necesidad de extender las obras de impermeabilización (Repertorio N° 6)</li> <li>Construcción de una cultura hídrica de ahorro (Repertorio N° 6)</li> <li>Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas (Repertorio N° 6).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada (Repertorio N° 6)</li> <li>Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<p>posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales. (Repertorio N° 6)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6).</li> <li>Valor del servicio de distribución de agua muy bajo respecto de los costos productivos dificulta la realización de nuevas obras (Repertorio N° 6)</li> <li>Minería como actividad demandante de grandes cantidades de agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>
--	---	--	--

**Cuadro 5. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “El cambio climático afectará la disponibilidad de agua”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>El cambio climático afectará la disponibilidad de agua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorios N° 2 y N° 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos (Repertorio N° 2)</li> <li>El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales. (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares (Repertorio N° 2)</li> <li>Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 5)</li> <li>Importancia de realizar un uso eficiente del recurso hídrico (Repertorio N° 6)</li> </ul>

**Cuadro 6. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Gestión Integrada de los Recursos hídricos”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Gestión Integrada de los Recursos hídricos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor (Repertorio N° 6)</li> <li>Financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro a cargo de los productores (Repertorio N° 6)</li> <li>Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego (Repertorio N° 6)</li> <li>Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales. (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6).</li> <li>Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores (Repertorio N° 6)</li> <li>Necesidad de extender las obras de impermeabilización (Repertorio N° 6)</li> <li>Construcción de una cultura hídrica de ahorro (Repertorio N° 6)</li> <li>Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas (Repertorio N° 6).</li> <li>Articulación de actividades económicas al modelo agrícola tradicional (Repertorio N° 1)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso (Repertorio N° 6)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos (Repertorio N° 3)</li> <li>• Valor del servicio de distribución de agua muy bajo respecto de los costos productivos dificulta la realización de nuevas obras (Repertorio N° 6)</li> <li>• Minería como actividad demandante de grandes cantidades de agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>
--	---	--	--

**Cuadro 7. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Desarrollo Sustentable”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Desarrollo Sustentable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances de zonas urbanas sobre zonas productivas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo (Repertorio N° 2)</li> <li>• Se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios (Repertorios N° 2 y N° 5)</li> <li>• Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea (Repertorios N° 2 y N° 5)</li> <li>• Generación de puestos laborales (Repertorio N° 3)</li> <li>• Elevados gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo (Repertorio N° 4)</li> <li>• Incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera (Repertorio N° 5)</li> <li>• Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de puestos de trabajo (Repertorio N° 1)</li> <li>• Desastres naturales (Repertorios N° 1 y N° 88)</li> <li>• Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos (Repertorio N° 2)</li> <li>• Profundización de la concentración económica y desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> <li>• No generación de nuevos puestos de trabajo (Repertorio N° 4)</li> <li>• Contaminación de los acuíferos (Repertorio N° 5)</li> <li>• Gran consumo de agua por parte de la actividad minera (Repertorio N° 5)</li> <li>• Saqueo de recursos naturales (Repertorio N° 5)</li> <li>• La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Valoración del recurso hídrico como un bien esencial (Repertorios N° 2 y N° 5)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorios N° 2 y N° 5)</li> <li>• Necesidad de control estatal para una minería sustentable (Repertorio N° 3)</li> <li>• Promover la IED (Repertorio N° 4)</li> <li>• Hacer crecer y diversificar las exportaciones (Repertorio N° 4)</li> <li>• Incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra (Repertorio N° 4)</li> <li>• Importancia de realizar un uso eficiente del recurso hídrico (Repertorio N° 6)</li> <li>• Construcción de una cultura hídrica de ahorro (Repertorio N° 6)</li> <li>• Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala (Repertorio N° 6)</li> <li>• Integrar el territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas (Repertorio N° 8)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo” (Repertorio N° 7)</li> <li>• Valoración positiva de la minería como actividad dinamizadora del desarrollo de infraestructura en poblados alejados de los centros urbanos (Repertorio N° 7)</li> <li>• Minimizar la segregación socio espacial (Repertorio N° 8)</li> </ul>
--	--	--	---

**Cuadro 8. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Ineficiencia intrapredial”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Ineficiencia intrapredial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro a cargo de los productores (Repertorio N° 6)</li> <li>• Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego (Repertorio N° 6)</li> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor (Repertorio N° 6)</li> <li>• Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorios N° 2 y N° 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (Repertorio N° 6)</li> <li>• El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación (Repertorio N° 6)</li> <li>• Desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1)</li> <li>• Tendencia a la desaparición de pequeños productores (Repertorio N° 1)</li> <li>• Pérdida de puestos de trabajo (Repertorio N° 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores (Repertorio N° 6)</li> <li>• Necesidad de extender las obras de impermeabilización (Repertorio N° 6)</li> <li>• Construcción de una cultura hídrica de ahorro (Repertorio N° 6)</li> <li>• Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 5)</li> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Valor del servicio de distribución de agua muy bajo respecto de los costos productivos dificulta la realización de nuevas obras (Repertorio N° 6)</li> </ul>

<b>Cuadro 9. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Misión hidráulica”</b>			
<b>Narrativa</b>	<b>Recursos interpretativos movilizados</b>		
	<b>Observaciones</b>	<b>Presuposiciones</b>	<b>Valoraciones</b>
<b>Misión hidráulica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Nueva vitivinicultura como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada (Repertorio N° 6)</li> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Articulación de actividades económicas al modelo agrícola (Repertorio N° 1)</li> <li>• Promover la IED (Repertorio N° 4)</li> <li>• Hacer crecer y diversificar las exportaciones (Repertorio N° 4)</li> <li>• Vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza (Repertorio N° 5)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 5)</li> <li>• Necesidad de extender las obras de impermeabilización (Repertorio N° 6)</li> </ul>

<b>Cuadro 10. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Pro Minería”</b>			
<b>Narrativa</b>	<b>Recursos interpretativos movilizados</b>		
	<b>Observaciones</b>	<b>Presuposiciones</b>	<b>Valoraciones</b>
<b>Pro Minería</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendoza como una provincia con gran potencial minero (Repertorio N° 3)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorio N° 3)</li> <li>• Minería como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 3)</li> <li>• Bajo consumo de agua que representan las actividades extractivas en la distribución sectorial del Agua (Repertorio N° 3)</li> <li>• Generación de puestos laborales (Repertorio N° 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de oportunidad (Repertorio N° 3)</li> <li>• Determinación cultural antiminera de las generaciones venideras (Repertorio N° 3)</li> <li>• Establecimiento de normativas que constriñan definitivamente las posibilidades de desarrollar la actividad (Repertorio N° 3)</li> <li>• No generación de nuevos puestos de trabajo (Repertorio N° 4)</li> <li>• Expulsión de empresas extranjeras (Repertorio N° 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de control estatal para una minería sustentable (Repertorio N° 3)</li> <li>• Respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos (Repertorio N° 3)</li> <li>• Bajar la presión fiscal (Repertorio N° 4)</li> <li>• Promover la IED (Repertorio N° 4)</li> <li>• Hacer crecer y diversificar las exportaciones (Repertorio N° 4)</li> <li>• Incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra (Repertorio N° 4)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevados gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo (Repertorio N° 4)</li> <li>• Desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola como resultado de ventajas comparativas y condiciones naturales especiales (Repertorio N° 4)</li> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de nuevas inversiones (Repertorio N° 4)</li> </ul>	
--	--	--	--

**Cuadro 11. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Soberanía alimentaria”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Soberanía alimentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances de zonas urbanas sobre zonas productivas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Falta de regulación estatal (Repertorio N° 1)</li> <li>• Autonomía del sector inmobiliario</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 1)</li> <li>• Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo (Repertorio N° 2)</li> <li>• Crítica a las exportaciones como motor de la economía provincial (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorio N° 2)</li> <li>• Abandono de fincas (Repertorio N° 2)</li> <li>• Rechazo a la minería expresado por la población provincial en los últimos años (Repertorio N° 5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1)</li> <li>• Tendencia a la desaparición de pequeños productores (Repertorio N° 1)</li> <li>• Pérdida de puestos de trabajo (Repertorio N° 1)</li> <li>• Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos (Repertorio N° 2)</li> <li>• Profundización de la concentración económica y desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> <li>• El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación (Repertorio N° 6)</li> <li>• La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares (Repertorio N° 2)</li> <li>• Establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina (Repertorio N° 2)</li> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Articulación de actividades económicas al modelo agrícola (Repertorio N° 1)</li> <li>• Vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza (Repertorio N° 5)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 5)</li> <li>• Financiamiento para la transformación de los sistemas de riego de los pequeños productores (Repertorio N° 6)</li> <li>• Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas (Repertorio N° 6)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera (Repertorio N° 5)</li> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro a cargo de los productores (Repertorio N° 6)</li> <li>• Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego (Repertorio N° 6)</li> <li>• Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso (Repertorio N° 6)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala (Repertorio N° 6)</li> </ul>
--	--	--	--

**Cuadro 12. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Acceso a la tierra, al agua y a la vivienda como derechos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Falta de regulación estatal (Repertorio N° 1)</li> <li>• Autonomía del sector inmobiliario (Repertorio N° 1)</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 1)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorio N° 2)</li> <li>• Abandono de fincas (Repertorio N° 2)</li> <li>• Invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• Concentración de la población en los centros urbanos (Repertorio N° 7)</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 7)</li> <li>• Infraestructura urbana actual colapsada (Repertorio N° 7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desastres naturales (Repertorios N° 1 y N° 88)</li> <li>• Profundización de la concentración económica y desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> <li>• Consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos. Colapso de infraestructura urbana (Repertorio N° 7)</li> <li>• Desplazamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional (Repertorio N° 7)</li> <li>• La prohibición de edificar en zonas periurbanas derivará en la edificación clandestina (Repertorio N° 7)</li> <li>• Tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado (Repertorio N° 8)</li> <li>• Desplazamiento de poblaciones (Repertorio N° 8)</li> <li>• Desplazamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional (Repertorio N° 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares (Repertorio N° 2)</li> <li>• Establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina (Repertorio N° 2)</li> <li>• Valoración del recurso hídrico como un bien esencial (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• El agua no es escasa, solo está mal distribuida (Repertorio N° 2)</li> <li>• Revertir la concentración de población (Repertorio N° 7)</li> <li>• Integrar el territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo” (Repertorio N° 7)</li> <li>• Potenciar el desarrollo de los poblados (Repertorio N° 7)</li> <li>• Minimizar la segregación socio espacial (Repertorio N° 8)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones (Repertorio N° 7)</li> <li>• Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas (Repertorio N° 7)</li> <li>• Falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario (Repertorio N° 7)</li> <li>• Existe una necesidad de reparación histórica, por parte del Estado, a las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojadas de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado (Repertorio N° 8)</li> <li>• El “acueducto del secano” entrega agua con altos niveles de arsénico (Repertorio N° 8)</li> <li>• Comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua. La Escasez y mala calidad del agua para consumo humano; y la falta de agua para consumo animal (Repertorio N° 8)</li> <li>• No aplicación de la ley de arraigo</li> <li>• 40mil familias campesinas que no tienen títulos de propiedad sobre sus tierras (Repertorio N° 8)</li> <li>• 150mil hectáreas con derecho a riego abandonadas en las cuencas del Tunuyán y el Mendoza (Repertorio N° 8)</li> <li>• Invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas (Repertorio N° 8)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe incorporarse el reconocimiento a la propiedad comunitaria y a la tierra de los pueblos originarios (Repertorio N° 8)</li> <li>• El Estado debe regular el territorio y las organizaciones sociales deben tener participación (Repertorio N° 8)</li> <li>• La provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes como las comunidades originarias (Repertorio N° 8)</li> </ul>
--	--	--	--

**Cuadro 13. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Reparación histórica de los ambientes y poblaciones de las zonas no irrigadas”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Reparación histórica de los ambientes y</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorios N° 1 y N° 7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desastres naturales (Repertorios N° 1 y N° 88)</li> <li>• Profundización de la concentración económica y desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares (Repertorio N° 2)</li> </ul>

<p><b>poblaciones de las zonas no irrigadas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorio N° 2)</li> <li>• Invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• Se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios (Repertorio N° 2)</li> <li>• Las políticas públicas concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y por otro lado impulsan un modelo productivo extractivista basado en el abuso y la contaminación del recurso (Repertorio N° 2)</li> <li>• Problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones del “secano” (Repertorio N° 2)</li> <li>• Instalación creciente de mega-empresarios en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea (Repertorio N° 2)</li> <li>• Concentración de la población en los centros urbanos (Repertorio N° 7)</li> <li>• Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas (Repertorio N° 7)</li> <li>• Existe una necesidad de reparación histórica, por parte del Estado, a las comunidades huarpes y a sus ecosistemas que han sido despojadas de los recursos por el uso intensivo que se realiza de los mismos en el oasis irrigado (Repertorio N° 8)</li> <li>• El “acueducto del secano” entrega agua con altos niveles de arsénico (Repertorio N° 8)</li> <li>• Comunidades originarias asentadas en el “secano” tienen dos grandes problemas respecto del agua. La Escasez y mala calidad del agua para consumo humano; y la falta de agua para consumo animal (Repertorio N° 8)</li> <li>• No aplicación de la ley de arraigo</li> <li>• 40mil familias campesinas que no tienen títulos de propiedad sobre sus tierras (Repertorio N° 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado (Repertorio N° 8)</li> <li>• Desplazamiento de poblaciones (Repertorio N° 8)</li> <li>• Desplazamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional (Repertorio N° 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina (Repertorio N° 2)</li> <li>• Valoración del recurso hídrico como un bien esencial (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• El agua no es escasa, solo está mal distribuida (Repertorio N° 2)</li> <li>• Revertir la concentración de población (Repertorio N° 7)</li> <li>• Integrar el territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo” (Repertorio N° 7)</li> <li>• Potenciar el desarrollo de los poblados (Repertorio N° 7)</li> <li>• Minimizar la segregación socio espacial (Repertorio N° 8)</li> <li>• Debe incorporarse el reconocimiento a la propiedad comunitaria y a la tierra de los pueblos originarios (Repertorio N° 8)</li> <li>• El Estado debe regular el territorio y las organizaciones sociales deben tener participación (Repertorio N° 8)</li> <li>• La provincia debe actualizar su normativa hídrica para reconocer el derecho de acceso al agua para quienes no son regantes como las comunidades originarias (Repertorio N° 8)</li> </ul>
---	--	---	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 150mil hectáreas con derecho a riego abandonadas en las cuencas del Tunuyán y el Mendoza (Repertorio N° 8)</li> <li>• Invisibilización del considerable aporte a la economía y al empleo que realizan las poblaciones de zonas no irrigadas (Repertorio N° 8)</li> </ul>		
--	---	--	--

**Cuadro 14. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Ambientalista”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Ambientalista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Falta de regulación estatal (Repertorio N° 1)</li> <li>• Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo (Repertorio N° 2)</li> <li>• Crítica a las exportaciones como motor de la economía provincial (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorio N° 2)</li> <li>• Abandono de fincas (Repertorio N° 2)</li> <li>• Invisibilización de las zonas no irrigadas y sus poblaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• Se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios (Repertorio N° 2)</li> <li>• Las políticas públicas concientizan sobre los usos domiciliarios del recurso y por otro lado impulsan un modelo productivo extractivista basado en el abuso y la contaminación del recurso (Repertorio N° 2)</li> <li>• Problemas de abastecimiento de agua de las poblaciones del “secano” (Repertorio N° 2)</li> <li>• Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea (Repertorio N° 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desastres naturales (Repertorios N° 1 y N° 8)</li> <li>• No se puede expandir el oasis aunque se mejoren los niveles de eficiencia de riego por tecnificación (Repertorio N° 1)</li> <li>• Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos (Repertorio N° 2)</li> <li>• Profundización de la concentración económica y desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> <li>• Contaminación de los acuíferos (Repertorio N° 5)</li> <li>• Gran consumo de agua por parte de la actividad minera (Repertorio N° 5)</li> <li>• Transferencia de recursos hídricos desde el sector agrícola al sector minero (Repertorio N° 5)</li> <li>• Saqueo de recursos naturales (Repertorio N° 5)</li> <li>• Incapacidad de control estatal (Repertorio N° 5)</li> <li>• El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación (Repertorio N° 6)</li> <li>• La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> <li>• El uso ineficiente del recurso hídrico afecta la disponibilidad del mismo y limita a futuro las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas familiares (Repertorio N° 2)</li> <li>• Establecer políticas que apunten el desarrollo de la producción campesina (Repertorio N° 2)</li> <li>• Valoración del recurso hídrico como un bien esencial (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• El agua no es escasa, solo está mal distribuida (Repertorio N° 2)</li> <li>• Vocación agrícola y turística de la provincia de Mendoza (Repertorio N° 5)</li> <li>• Cuidado del recurso hídrico para las futuras generaciones (Repertorio N° 5)</li> <li>• Valoración del recurso hídrico como un bien esencial (Repertorio N° 5)</li> <li>• Construcción de una cultura hídrica de ahorro (Repertorio N° 6)</li> <li>• Restricción de los permisos de perforación a los usos agrícolas (Repertorio N° 6)</li> <li>• Configuración de un manejo integrado de las distintas fuentes de agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rechazo a la minería expresado por la población provincial en los últimos años (Repertorio N° 5)</li> <li>Incompatibilidad entre las actividades económicas actuales (agro y turismo) y la actividad minera (Repertorio N° 5)</li> <li>Apropiación de tierras mediante procesos de titulación dudosos (Repertorio N° 5)</li> <li>Se concibe al agua como un recurso económico y no como un elemento central para la vida en los territorios (Repertorio N° 5)</li> <li>Instalación creciente de mega-emprendimientos en las zonas no irrigadas bajo una supuesta concepción de infinitud del agua subterránea (Repertorio N° 5)</li> <li>Avance desordenado de la expansión urbana se traduce en pérdida de eficiencia hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>Baja proporción de la red de riego superficial impermeabilizada (Repertorio N° 6)</li> <li>Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor (Repertorio N° 6)</li> <li>Contaminación y falta de conciencia sobre el cuidado del recurso (Repertorio N° 6)</li> <li>Falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas (Repertorio N° 7)</li> <li>Falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario</li> </ul>	<p>posibilidades de diversificar las actividades económicas provinciales (Repertorio N° 6)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado (Repertorio N° 8)</li> <li>Desplazamiento de poblaciones (Repertorio N° 8)</li> <li>Despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional (Repertorio N° 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incompatibilidad entre el modelo productivo actual y la minería a gran escala (Repertorio N° 6)</li> <li>El agua no es escasa, solo está mal distribuida (Repertorios N° 2, N° 3, N° 4 y N° 8)</li> <li>Minimizar la segregación socio espacial (Repertorio N° 8)</li> <li>El Estado debe regular el territorio y las organizaciones sociales deben tener participación (Repertorio N° 8)</li> </ul>
--	--	--	---

**Cuadro 15. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Pro nuevos desarrollos inmobiliarios”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Pro nuevos desarrollos inmobiliarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avances de zonas urbanas sobre zonas productivas (Repertorio N° 1)</li> <li>Proliferación de urbanizaciones cerradas en zonas periurbanas</li> <li>Falta de regulación estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desastres naturales (Repertorios N° 1 y N° 88)</li> <li>Profundización de la concentración económica y desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> <li>No generación de nuevos puestos de trabajo (Repertorio N° 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El agua no es escasa, solo está mal distribuida (Repertorios N° 2, N° 3, N° 4 y N° 8)</li> <li>Incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra (Repertorio N° 4)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorios N° 1 y N° 7)</li> <li>• Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo (Repertorio N° 2)</li> <li>• Abandono de fincas (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto del agua actual (Repertorios N° 2 y N° 3)</li> <li>• Concentración de la población en los centros urbanos (Repertorio N° 7)</li> <li>• Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> <li>• Crecimiento poblacional (Repertorio N° 7)</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 7)</li> <li>• Infraestructura urbana actual colapsada (Repertorio N° 7)</li> <li>• Falta de inversión estatal dirigida al desarrollo de nuevas urbanizaciones (Repertorio N° 7)</li> <li>• Escaso desarrollo de los poblados del territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Falta de políticas de arraigo en las zonas no irrigadas (Repertorio N° 7)</li> <li>• Falta de reglas claras para el desarrollo inmobiliario (Repertorio N° 7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de nuevas inversiones (Repertorio N° 4)</li> <li>• Consecuencias negativas asociadas a la densificación de los centros urbanos. Colapso de infraestructura urbana (Repertorio N° 7)</li> <li>• Despoblamiento de las zonas rurales y retroceso de la actividad agrícola tradicional (Repertorio N° 7)</li> <li>• La prohibición de edificar en zonas periurbanas derivará en la edificación clandestina (Repertorio N° 7)</li> <li>• Tendencia a una mayor concentración del suelo irrigado (Repertorio N° 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revertir la concentración de población (Repertorio N° 7)</li> <li>• Integrar el territorio provincial (Repertorio N° 7)</li> <li>• Valoración positiva del concepto de “polos de desarrollo” (Repertorio N° 7)</li> <li>• Potenciar el desarrollo de los poblados (Repertorio N° 7)</li> </ul>
--	---	--	---

**Cuadro 16. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Agotamiento de la matriz productiva”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Agotamiento de la matriz productiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances de zonas urbanas sobre zonas productivas (Repertorio N° 1)</li> <li>• Éxodo de jóvenes desde zonas rurales a centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1)</li> <li>• Tendencia a la desaparición de pequeños productores (Repertorio N° 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de control estatal para una minería sustentable (Repertorio N° 3)</li> <li>• Respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos (Repertorio N° 3)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz productiva no generadora de puestos de trabajo (Repertorio N° 2)</li> <li>• Abandono de fincas (Repertorio N° 2)</li> <li>• Mendoza como una provincia con gran potencial minero (Repertorio N° 3)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto de agua actual (Repertorio N° 3)</li> <li>• Minería como actividad eficiente en el uso del agua (Repertorio N° 3)</li> <li>• Bajo consumo de agua que representan las actividades extractivas en la distribución sectorial del Agua (Repertorio N° 3)</li> <li>• Generación de puestos laborales (Repertorio N° 3)</li> <li>• Elevados gasto público y presión impositiva como obstáculo para el desarrollo (Repertorio N° 4)</li> <li>• Desarrollo de los sectores turístico y vitivinícola como resultado de ventajas comparativas y condiciones naturales especiales (Repertorio N° 4)</li> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Vitivinicultura y fruticultura tradicionales y horticultura como actividades ineficientes en el uso del agua (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de puestos de trabajo (Repertorio N° 1)</li> <li>• Pérdida de oportunidad (Repertorio N° 3)</li> <li>• No generación de nuevos puestos de trabajo (Repertorio N° 4)</li> <li>• Expulsión de empresas extranjeras (Repertorio N° 4)</li> <li>• Ausencia de nuevas inversiones (Repertorio N° 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajar la presión fiscal (Repertorio N° 4)</li> <li>• Promover la IED (Repertorio N° 4)</li> <li>• Hacer crecer y diversificar las exportaciones (Repertorio N° 4)</li> <li>• Incorporar actividades productivas generadoras de mano de obra (Repertorio N° 4)</li> </ul>
--	---	--	---

**Cuadro 17. Recursos interpretativos identificados en la narrativa “Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis hacia la parte alta de la cuenca”**

Narrativa	Recursos interpretativos movilizados		
	Observaciones	Presuposiciones	Valoraciones
<b>Consecuencias perjudiciales para los usuarios ubicados aguas abajo producto de la expansión del oasis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éxodo de jóvenes desde centros urbanos y periurbanos (Repertorio N° 1)</li> <li>• Crítica a las exportaciones como motor del desarrollo (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuestionamiento del reparto del agua actual (Repertorios N° 2 y N° 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparición de las actividades económicas tradicionales (Repertorio N° 1)</li> <li>• Tendencia a la desaparición de pequeños productores (Repertorio N° 1)</li> <li>• Pérdida de puestos de trabajo (Repertorio N° 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de dar continuidad al modelo agroproductivo tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Articulación de actividades económicas al modelo agrícola tradicional (Repertorio N° 1)</li> <li>• Destinar recursos hídricos a producciones agrícolas y familiares (Repertorio N° 2)</li> </ul>

<p><b>hacia la parte alta de la cuenca</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandono de fincas (Repertorio N° 2)</li> <li>• Invisibilización de las zonas no irrigadas y de sus poblaciones (Repertorio N° 2)</li> <li>• Financiamiento de la transformación de los sistemas de riego tranqueras adentro a cargo de los productores (Repertorio N° 6)</li> <li>• Pequeños productores no pueden afrontar los costos de la transformación de los sistemas de riego (Repertorio N° 6)</li> <li>• Inversión estatal en obras de infraestructura hídrica (Repertorio N° 6)</li> <li>• Las grandes obras de infraestructura hídrica no favorecen al pequeño productor (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extractivismo que llevará a la pérdida de recursos (Repertorio N° 2)</li> <li>• Profundización de la concentración económica y de la desigualdad social (Repertorio N° 2)</li> <li>• El sistema hídrico carece de la capacidad de seguir otorgando permisos de perforación (Repertorio N° 6)</li> <li>• La actividad minera podría afectar en un futuro la disponibilidad de agua para las actividades económicas actuales (Repertorio N° 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer políticas que apuntalen el desarrollo de la producción campesina (Repertorio N° 2)</li> <li>• Cuidado del recurso para las futuras generaciones (Repertorio N° 5)</li> <li>• Vocación agrícola y turística de la provincia (Repertorio N° 5)</li> </ul>
--	--	--	---