



## Geografías desde el Sur

ISSN: 1853-6026

Nro 10 -oct. 2023

### **CENTRO DE INVESTIGACIONES GEOGRAFICAS**

**Director** Adriani, Luis  
**Subdirectora** Pintos, Patricia  
**Secretario** Arturi, Diego

**Consejo Directivo**  
Adriani, Héctor Luis  
Zappettini, María Cecilia  
Pérez Ballari, Andrea  
Carut, Claudia  
Feliz, Mariano

### **Comité Editorial**

Arturi, Diego, Botana María Inés, Carut Claudia, Del Río, Juan Pablo,  
Félix, Mariano, Langard, Federico, Merino, Gabriel, Murgier, Néstor,  
Narodowski, Patricio, Nieto, Daniela, Relli Ugartamendía, Mariana,  
Silva, Miguel Ángel y Zappettini, Maria Cecilia

### **Equipo Editorial**

#### **Directora**

Pohl Schnake, Verónica

#### **Secretario**

Báez, Santiago

#### **Coordinación Editorial**

Margueliche, Juan Cruz

Dossier: "40 años de Democracia en Argentina"

## **¿Cuál era la agenda ambiental mendocina en los primeros años del retorno a la democracia? Reflexiones cuarenta años después.**

**Facundo Rojas**

Grupo de Historia ambiental, IANIGLA/CONICET-Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

**Matías Ghilardi**

Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos, IMESC/IDEHESI/CONICET-Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

### **Resumen**

El retorno democrático mendocino fue progresivamente incluyendo la cuestión ambiental a sus preocupaciones y agendas. El temprano surgimiento de un área protegida provincial durante la década de 1960 se puede considerar un antecedente de lo que sucedería durante la década de 1980 y que tendría consonancia con la ampliación de la discusión ambiental en ámbitos académicos y en las políticas públicas.

Se presenta un muy breve recorrido por iniciativas, normas y debates que hoy podríamos denominar socio-ambientales. Relativos al Piedemonte, al Derecho Ambiental, al Agua y al Ordenamiento Territorial intentando periodizar dichas discusiones y agendas. Por último, se muestra una comparación con procesos a otras escalas, como la nacional, y se enlazan con dilemas de los últimos años en donde observamos amplios sectores sociales, territorios y actores excluidos de los derechos democráticos. En esta revisión también nos preguntamos cómo incluir a la naturaleza como sujeto de derecho, sobre las visiones sobre desarrollo tradicional y sus alternativas y que sería el "buen vivir" en el Oeste argentino.

## Introducción

La provincia de Mendoza fue parte del resurgir de la vida y de los derechos ciudadanos durante la recuperación de la democracia en 1983. Diversos sectores sociales iniciaron -o reactivaron- proyectos que fomentaron la concordia y la inclusión social<sup>1</sup>. Esperanzados con el marco que la estabilidad democrática permitió, el horizonte fue paulatinamente incorporando también agendas relativas a “lo ambiental”. La ampliación de la red de áreas protegidas provinciales y la creación de cátedras e institutos de humanidades y ciencias sociales<sup>2</sup> que incluyeron estudios ambientales durante los años 80, son ejemplos de ello.

Si bien la agenda de los Derechos Humanos fue central en aquellos años, los temas ambientales -como actualmente los discutimos- estaban presentes de otras formas menos explícitas. Existieron en Mendoza diversos sectores que venían trabajando sobre temáticas que podían encontrarse con rótulos como *medioambientales, recursos naturales o problemas del agua*<sup>3</sup>. En este sentido se puede destacar que Mendoza ha sido una provincia pionera en legislación ambiental y precursora en su institucionalidad (Wagner, 2012). En esta provincia, se diseñaron y aprobaron una serie de artefactos legales (incluso antes de la conocida reforma constitucional nacional de 1994), como por ejemplo la Ley 4.886 (1983) de preservación y conservación del piedemonte, la Ley 5.487 (1989) de creación del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda (derogada durante 1998)<sup>4</sup> y la Ley provincial de Preservación del Ambiente Nº 5.961 (1993).

---

<sup>1</sup> Nos referimos especialmente a proyectos culturales, educativos (Muscará, 2018) y académicos como fue la preparación en la provincia para el Congreso Pedagógico Nacional aprobado durante 1984. En un contexto político más amplio, Virginia Mellado (2012), remarca cómo este período de reapertura democrática está dominado por pujas entre provincia y nación por la transferencia de recursos y responsabilidades. Además, Mellado remarca el crecimiento de la dimensión territorial como explicativa de fenómenos políticos lo cual estuvo vinculado a los posteriores procesos de descentralización y empoderamiento de los ámbitos municipales. Otro ejemplo de renovación sobre agendas en general y ambiental/territorial en particular en Mendoza, fue la plataforma política justicialista conocida como “Libro Verde”: Un Plan de Gobierno para todos los mendocinos 1987-1991 (1986). Mendoza: Partido Justicialista.

<sup>2</sup> El Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA), surgió durante los años 1985-1986, incorporando ya temas ambientales, aunque el status de Instituto lo obtuvo durante 1994 (<https://www.mendoza.conicet.gov.ar/incihusa/institucional/historia/>)

<sup>3</sup> Amílcar Moyano (2005) "refiere a esta etapa (que denomina de cooperación) como un momento donde empieza a tomar fuerza la gestión estatal y el conocimiento científico que atiende a reclamos "ambientalizados"." (Prieto et al. 2023: 19, en prensa)

<sup>4</sup> Durante 1993, en la presentación de un libro sobre Legislación Ambiental de Mendoza “*La política ambiental mendocina se basaba en tres principios: -prevención -participación -cooperación técnica y política (Rodríguez Salas, 1993:11) (...). Otros ejemplos del empeño mendocino para mejorar sus condiciones vitales, mencionados por los integrantes del “Programa de Investigación y Difusión del Derecho Ambiental”, son la creación del Parque General San Martín en el año 1886 –entonces Parque del Oeste-, y la denominada “cultura del árbol”, inculcada a partir del terremoto de 1861. También la reglamentación de la Ley Nº 5.100, por el Decreto Nº 2.404 del año 1989, respecto al recurso aire, es parte del comienzo de la protección de los recursos naturales. Luego de esta etapa denominada “proceso de protección sectorial” -es decir, por recurso natural- se produce una superación, generada por la característica de los nuevos problemas ambientales (Rodríguez Salas, 1993)” (Wagner 2012: 178).*

La legislación sobre el piedemonte, del Área Metropolitana de Mendoza (AMM), merece una mención especial. Esta zona, a los pies de la precordillera y hoy integrada parcialmente con el AMM, por sus riesgos aluvionales y fragilidad “natural”, ha representado una problemática a nivel legislativo, de gestión y de conservación. Se han realizado sucesivos estudios y trabajos desde los ámbitos de ciencia y técnica para evaluar la aptitud del suelo, acoger algunas actividades humanas en el marco del cuidado ambiental. Un ejemplo es el estudio pionero realizados por Gray de Cerdán y Gudiño (1986) en “Propuesta de Desarrollo Urbano para el Gran Mendoza” y posteriormente los realizados por el IADIZA (Instituto Argentino de Investigación sobre las Zonas Áridas) en el marco de la sanción de la Ley 5.804 del año 1991.

La mencionada Ley 4.886 fue la primera normativa que intentó preservar el medio natural en esta área pedemontana a partir del año 1983, creando zonificaciones y usos del suelo permitidos. A esta normativa se le han efectuado sucesivas modificaciones y excepciones para promover el asentamiento de barrios tanto de promoción estatal como amplios complejos residenciales privados. Por su parte la ley 5804 del año 91 establece un área más amplia de preservación y conservación, y su decreto reglamentario 1077/95 zonifica específicamente las zonas de expansión urbana. A su vez crea, como se dijo, la Comisión Reguladora del Piedemonte. Las acciones de esta Comisión estaban limitadas por la falta de recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la deficiente articulación en la toma de decisiones entre los integrantes de la CRP (técnicos y profesionales) y sus respectivas autoridades superiores. En síntesis, se contaba con un marco normativo adecuado, pero, la gestión efectiva era deficiente (Abraham *et al.*, 2004). Posteriormente la Ley 5.961, a través del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, pretendía evitar la instalación de proyectos que afecten el medio natural, pero sin contemplar estudios relativos a la vulnerabilidad ante riesgos naturales, aspectos geográficos, de impacto socio-económico, etc. Por último, en 2022, una nueva Ley Provincial (la 9.414) avanza sobre pautas de manejo ambiental para la planificación integrada y sostenible del piedemonte, estableciendo la cota de 1200 m como límite de ocupación.

El repaso sobre lo sucedido en esta zona ilustra en gran medida el devenir de la legislación ambiental en la Provincia en estos 40 años. Lo cual se podría resumir cómo: nacimiento de nuevas agendas a partir de 1983; consolidación legal e institucional en la década de 1990; emergencia de nuevos movimientos socioambientales después del 2001 (especialmente orientados a ciertas problemáticas) y cierto estancamiento después del 2011 en la generación de nuevos instrumentos, o en el cumplimiento de los existentes. Si bien han emergido en el debate público ciertas agendas en la última década (la sequía y el cambio climático, por ejemplo)

no se observa en concordancia la respectiva voluntad política (y social) para profundizar transformaciones a lograr una sustentabilidad fuerte.

Si hacemos un contrapunto entre los procesos relativos a políticas públicas ambientales entre Mendoza y la Nación (en estos cuarenta años) podemos ver algunas particularidades. Hasta el año 2020 Mendoza y Catamarca eran las únicas provincias argentinas que no poseían áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional. En 2020 se firmó la creación de la *Reserva Natural de la Defensa Uspallata*, en Mendoza y en 2022 avanzaron los convenios para consolidar el proyecto denominado *Arrayanes de Concepción*, en Catamarca. Sin embargo, Mendoza tiene actualmente 19 áreas protegidas gestionadas por la provincia, algunas de larga data como la creada durante 1961, denominada hoy *Reserva de la Biósfera Ñacuñán*. Creada originalmente como Reserva Forestal fue “impulsada por los hermanos Fidel y Virgilio Roig, destacados investigadores de la comunidad científica local” (D’Amico y Arcos, 2022, p. 121)<sup>5</sup>. Ello es ejemplo de otra característica de la política ambiental mendocina: la fuerte vinculación entre la gestión estatal provincial y el sector académico (Rojas, Suriani, Martín, 2018). Otra muestra de ello es la trayectoria y obra de Guillermo Cano (h) y sus aportes al derecho ambiental argentino (Haidar, Berros y Levrard, 2015; Diario La Nación, 2003)<sup>6</sup>. Cano es el primero de una larga lista de destacados juristas mendocinos sobre derecho de aguas<sup>7</sup> y ambiente.

Todo ello ha influido en el modo en que se desarrollaron, ya en el siglo XXI, los conflictos ambientales en Mendoza. El novedoso movimiento ambiental organizado para defender el “agua pura”, se ha opuesto al desembarco de la megaminería en la provincia, alineándose con causas ambientales ya existentes, y generando nuevas. Ese movimiento social ha adquirido fuerza no sólo en la capital mendocina, sino y primeramente, en los departamentos del interior como San Carlos y General Alvear. Habría que mencionar además otras demandas de tierras y bienes comunes de las comunidades mapuches del sur provincial que son duramente cuestionadas y expulsadas de sus tierras en los últimos años. Es que, en el imaginario ambiental mendocino, hay pliegues y contrastes entre lo urbano y lo rural, pero más aún entre el oasis y el desierto (Escolar *et al.*, 2012).

Existen en 2023 fuertes desafíos en materia ambiental, como los planteados por la Suprema Corte de la Nación en torno al conflicto por el río Atuel, “invisibilizado” por Mendoza durante

---

<sup>5</sup> Para ampliar sobre las políticas ambientales de las áreas protegidas de Mendoza se recomienda Torres et al. 2010; Rubio et al. 2014; Cannizzo et al. 2020; D’Amico y Arcos, 2022.

<sup>6</sup> <https://www.lanacion.com.ar/cultura/guillermo-jorge-cano-nid542935/>

<sup>7</sup> Mucho se ha escrito sobre la Ley General de Aguas de 1884 y la importancia constitucional del derecho de aguas mendocino vigente en su mayor parte desde la Constitución provincial de 1916. Por tratarse este de un trabajo de las últimas décadas no se amplía aquí.

décadas (Rojas y Wagner, 2016). En debates como los desarrollados en torno a la crisis hídrica, durante los más de 10 años de sequía o aquellos relativos envejecimientos de “la matriz productiva” mendocina, los tonos de la discusión pareciera que se alejan cada vez más de aquellos postulados y defendidos en los primeros años después de 1983, que fomentaban el diálogo y la “persuasión” (diría Raúl Alfonsín). Ante el hecho de que durante este tiempo no se han dado suficientes respuestas satisfactorias a problemas como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad económica, ciertos sectores consideran que no se puede avanzar en sostenibilidad fuerte hasta que los problemas del desarrollo estén mayormente atendidos (Burgos y Sabbatella, 2023).

La idea de reformas graduales para las que está más preparado el marco democrático (Cortés y Tzeiman, 2021) son cuestionadas por sectores que demandan acciones drásticas para frenar problemas económicos y sociales, pero también se reclaman políticas rupturistas para luchar contra el cambio climático o las sequías. Las crisis económicas de la última década, sumadas a sucesivas derrotas de agendas políticas que busquen consensos en torno a ideales de “buen vivir” y mejoren las condiciones de vida de amplios sectores, llevan a plataformas políticas que, cada vez más, atacan los ideales democráticos y se oponen a construir formas alternativas y más sanas de vincularnos entre humanos y no humanos. Iniciativas como el Acuerdo de Escazú, o la protección de humedales, cuando han logrado tener aval legal, permanecen como letra muerta. Los cuestionamientos a la dilación de la aplicación de la Ley Nacional de Glaciares, o las dudas sobre su efectivo cumplimiento, siguen abiertos. Algo así pasa a escala provincial con la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 8051, 2009) y su respectivo Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley 8999, 2017). Este último es considerado como un paso adelante muy importante en la búsqueda de territorios armónicos, sin embargo, queda a mitad de camino en su implementación. Entendiendo al Ordenamiento Territorial como el marco de gestión necesario que permite regular y orientar las prácticas y los diversos intereses vinculados al territorio, aún resta incorporar la participación de actores locales, en el diseño de las políticas y su aplicación. Para ello, es preciso consolidar procesos colaborativos y de construcción colectiva que permitan identificar problemáticas y llevar adelante transformaciones y soluciones que se traduzcan en espacios construidos y vividos por sus habitantes (Dalla Torre *et al.*, 2019).

Es como si esos “acuerdo mínimos” (Portantiero y de Ípola, 1988, en Cortés y Tzeiman, 2021)<sup>8</sup>, que habrían sido el suelo fértil para el renacer democrático estuvieran en terapia intensiva. Poco

---

<sup>8</sup> “Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ípola abordaron esta cuestión en un texto paradigmático de aquellos años, donde sostienen la idea de “pacto democrático”, entendido como “un compromiso que, respetando la especificidad

se discuten los límites del sistema mundial de producción y acumulación, o las contradicciones regionales, sino más bien, cómo lograr ser más eficientes y competitivos, pero siempre dentro de alguna variante extractiva, planteada como la solución a todos nuestros problemas. Necesitamos mayor creatividad para organizar cómo “curar, comer y educar” -con conciencia ambiental agregamos hoy- en consonancia con aquel amanecer democrático que hoy añoramos en varios planos.

---

de los movimientos sociales, delimite un marco global compartido dentro del cual los conflictos puedan desenvolverse sin desembocar en la anarquía y las diferencias coexistan sin disolverse” (1988: 187).” (Cortés y Tzeiman, 2021: 180).

## BIBLIOGRAFÍA

Abraham, E., Roig, F. y Salomón, M. (2004). Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad de Mendoza. Un asunto pendiente. En Scoones, A. y Sosa, E. (Eds.). *Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la Provincia de Mendoza*. Mendoza, Argentina: Observatorio Regional de Conflictos Ambientales.

Burgos, M. y Sabbatella, I. (2023). *Desarrollo y ambiente. Problemas y debates desde la periferia*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Cannizzo, M., Campos, C. y Lichtenstein, G. (2020). Protegiendo lo desprotegido: cambios y desafíos del sistema de áreas protegidas de Mendoza. *Boletín de Estudios Geográficos*, Mendoza, N°114.

Cortés, M. y Tzeiman, A. (2021). La democracia al límite y los límites de la democracia. Reflexiones a partir del proceso político argentino (2003-2015). En Vommaro, Pablo (Coord.) *Estado, democracia y derechos en Argentina: controversias en torno a los años kirchneristas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Dalla Torre, J., Sales, R., Esteves, M., y Ghilardi, M. (2019). Los territorios de interfase urbano-rural en tierras secas. Reflexiones sobre su tratamiento en las políticas de ordenamiento territorial de Mendoza. *QUID 16 Revista del Área de Estudios Urbanos*, Instituto Gino Germani, Buenos Aires, N°11.

D'Amico, P. y Arcos, C. (2022). Algo más que flora y fauna. Historia social de las áreas naturales protegidas y nuevos rumbos del conservacionismo en Mendoza (Argentina). *Revista de Historia*, Concepción, N° 29, vol. 1.

Escolar, D., Martín, F., Rojas, F., Saldi, L., Wagner, L. (2012) Imaginario ambiental mendocino. Sus efectos en las políticas estatales y la producción científica. En Salomón, A. y Zarrilli, A. (comp) *Historia, política y gestión ambiental. Perspectivas y debates*. Pág. 79-100, Editorial Imago Mundi, Buenos Aires.

Gray de Cerdán, N. y Gudiño, M. E. (1986). *Propuesta de desarrollo urbano para el Gran Mendoza*. Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Haidar, V., Berros, M. V. y Levrard, N. (2015) Hacia una historia de la cuestión ambiental en América Latina: un análisis de los aportes de Guillermo Cano. *Revista de Historia del Derecho Sección Investigaciones*, INHIDE, Buenos Aires, N° 50.

Mellado, V. (2012) Descentralización y reconfiguración de un espacio local. Algunas aristas de la territorialidad de la política en democracia. Mendoza, 1983-1999. *PolHis*, 5, (9), 9-24.

Muscará, F. (2018) *Educación y política en democracia: Mendoza 1984-2015*. Edifyl, Mendoza.

Prieto, M., Rojas, F., Martín, F., Araneo, D., Villalba, R., Rivera, J.A. y Gil Guirado, S. (2023) Sequías extremas en Mendoza durante el siglo XX y principios del XXI. Administración de la carencia y conflictos socio-políticos. En: Zarrilli, G. y Ruffini, M. (compiladores). *Medio Ambiente y transformación rural en la Argentina contemporánea*. Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes (en prensa).

Rodríguez Salas, A. (2017). *El derecho ambiental y la ley general del ambiente de Mendoza. Ley 5961*. Mendoza: Ediciones Universidad de Congreso (EdiUC).

Rojas, F., Martín F., y Suriani J. (2018) Historias ambientales de domadores y guardianes de aguas. En: Morales, G. (ed) *Vitivinicultura y celebraciones vendimiales*. Notas de divulgación científica del INCIHUSA. pp 30-37.

Rubio, Clara; Fermani, Sebastián y Parera, Victoria (2014). Evolución de la conservación en la Provincia de Mendoza. Desafíos en el proceso de ordenamiento territorial en Tierras Secas. *Revista Zonas Áridas*, Lima, N°15.

Torres, L., Claver, S., Delugan, M. y Abraham, E. (2010). Lecciones aprendidas en la gestión de la reserva de Biósfera de Ñacuñán y su área de influencia (Mendoza, Argentina). *Revista Ciência & Trópico*, Recife, N°1/34.

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*. Tesis de doctorado Universidad Nacional de Quilmes.