

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESINA  
LICENCIATURA EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Consensos y disensos en torno a la implementación de la ley 8051:  
*Análisis de los modelos teóricos subyacentes a su elaboración.*

**SERGIO DANTE BUGARIN**

**DIRECTORA: LIC. AMELIA BARREDA**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>CAPÍTULO I:</b> La estructura productiva de la Provincia de Mendoza: entre la acumulación del capital y la burbuja rentística.....	8
1.1 Caracterización de la economía argentina.....	11
1.2 Caracterización de la economía de la Provincia de Mendoza.....	21
<b>CAPÍTULO II:</b> Discusiones en torno a la naturaleza de la política.....	28
2.1 La democracia moderna.....	30
2.2 La democracia moderna como consenso racional.....	31
2.3 La democracia deliberativa según Rawls y Habermas.....	32
2.4 La crítica de Carl Schmitt al liberalismo político.....	36
2.5 El modelo agonista de Chantal Mouffe.....	38
<b>CAPÍTULO III:</b> La elite económica local y su Caballo de Troya.....	42
3.1 El uso del territorio bajo la hegemonía neoliberal.....	44
3.2 El fin del modelo rentístico-financiero: la década de transición.....	50
3.3 El Ordenamiento Territorial de la elite económica local.....	53
3.4 El Ordenamiento Territorial del bloque agroindustrial de oasis.....	65
<b>CAPÍTULO IV:</b> El referéndum al revés: La victoria política de la comunidad científico-técnica.....	68
4.1 La reacción del bloque agroindustrial de oasis.....	69
4.2 La construcción de los cimientos de la ley 8051.....	74
4.3 La construcción de legitimidad de la ley 8051.....	78

4.4 La sanción de la ley 8051.....	83
<b>CAPÍTULO V: Disputa por la hegemonía provincial: de las relaciones de fuerza en torno a la implementación de la ley 8051.....</b>	<b>90</b>
5.1 El Estado de Derecho y el Poder.....	91
5.2 El Estado como lugar de disputa.....	94
5.3 Fortalezas de la ley 8051.....	100
5.4 Debilidades de la ley 8051.....	101
5.5 El punto ciego de la ley 8051: el respaldo popular.....	104
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>118</b>

La ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo 8051 sancionada durante el año 2009 ha despertado expectativas entre muchos actores políticos, científicos e institucionales en general en la medida en que ha sido propuesta como el gran instrumento de la Provincia de Mendoza para potenciar su desarrollo. Ante tal amplitud de su competencia, la ley 8051 tiene cuantiosas y complejas tareas por realizar, tanto de carácter técnicas como son los mapeos y diagnósticos como así también poner en funcionamiento a las nuevas instituciones que han sido creadas por la misma ley, a saber el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), entre otras.

Es el interés del presente trabajo hacer foco en la cuestión política de la ley 8051, es decir, la cuestión de la legitimidad de la ley tanto en su creación, sanción e implementación actual. Pretendemos hacer una contribución analítica diferente (y creemos necesaria) en todo este proceso recorrido en la materia de lo que se denomina Ordenamiento Territorial y el Desarrollo en sentido amplio. Contextualizar e interpretar de qué modos se pueden interpretar los procesos políticos y económicos en curso, tanto a nivel nacional como internacionales, para de ese modo realizar desde nuestra perspectiva teórica un ejercicio intelectual que rinda cuenta sobre un proceso concreto y particular como lo es la ley 8051, que creemos por demás amplio y complejo.

La metodología de esta investigación, en cuanto a las fuentes de información, se nutre en gran parte de una serie de trabajos realizados en relación al Ordenamiento Territorial: tareas de asistencia en los diferentes foros de discusión regionales en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza. (Coordinación del Programa de Prospectiva del Rectorado UNCuyo, Abril 2010), de administración en el Departamento de Planeamiento (Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de San Rafael. Febrero-Marzo 2011), asistencia técnica del Proyecto de Innovación y Desarrollo – PID- de la metodología para elaborar los planes de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza en el proyecto “Análisis de los instrumentos normativos, de organización y de gestión en materia de ordenamiento territorial con especial referencia al

Municipio de San Rafael” (Noviembre 2011- Marzo 2012). Todas estas experiencias laborales en la materia nos dieron los elementos teóricos, metodológicos y prácticos más importantes que están presentes en la investigación, por lo que al momento de salir a buscar información primaria, consideramos que el trabajo estaba realizado en gran parte de forma previa, es decir por haber estado involucrados en muchas formas con los actores relevantes por su conocimiento y por su posicionamiento en torno del Ordenamiento Territorial en la Provincia de Mendoza.

Nuestro estudio se divide en cinco capítulos. El primero de ellos “**Estructura productiva de la Provincia de Mendoza: entre la acumulación del capital y la burbuja rentística**” aborda desde categorías teóricas de la economía política la estructura productiva de la Provincia de Mendoza no desde simples datos agregados sino más bien desde conceptos analíticos claves como el de *elite económica* (Nochteff, 1993), *patrón de acumulación* (Basualdo, 2007) y *desarrollo* (Nochteff, 1993; Ferrer 2004). En efecto, vamos a tratar de dar cuenta de las modificaciones ocurridas y en curso en la estructura productiva provincial, dar cuenta de las múltiples repercusiones sociales y políticas que reportan tanto el periodo neoliberal como la actual década del primer siglo XXI. Complejizar y discutir el concepto de desarrollo diferenciándolo del concepto de crecimiento económico, pasando a ampliarlo a las variables políticas y tecnológicas. Con estas herramientas analíticas, dar cuenta del estado del desarrollo en la Provincia de Mendoza, los dilemas de política económica que se le presentan.

En el segundo capítulo “**Discusiones en torno a la naturaleza de la política**” desarrollaremos la teoría política que presenta nuestra investigación. Abordaremos y discutiremos conceptos claves de la ciencia política como “la política” y “lo político”, sus consecuencias lógico-prácticas sobre la concepción de la Democracia moderna. También conoceremos la discusión en torno a las posibilidades del consenso o disenso políticos, distintas perspectivas con diferentes consecuencias lógicas y prácticas de entender qué es la política en las relaciones humanas y de qué modos está o no presentes en las diferentes prácticas tanto a nivel formal (institucional) como informal. En síntesis, la intención es poner en tensión la relación entre el Poder, el Estado y el mercado.

Los capítulos I y II son la piedra basal de nuestra investigación, son dos caras de una misma moneda, esa ha sido nuestra construcción teórica y analítica. En ambos capítulos buscamos relacionar de manera sistemática “lo político” y “lo económico”, a saber el Estado y el mercado. Tomamos partido por relacionar analíticamente al mismo tiempo dos cosas que vienen siendo separadas desde hace 150 años. Los grandes teóricos (hoy de mala forma llamados “economistas” o “sociólogos”) como Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx jamás pensaron en que existiese una ciencia económica cuyas leyes fuesen autónomas de una ciencia política. Es decir, sus estudios eran de “economía política”, sus categorías (de diversos modos) analizaban la realidad social entendiendo a lo político y lo económico como parte de un mismo objeto analítico. En otras palabras, no pensaban que el Poder y la producción de bienes y servicios fuesen dos cosas autónomas sino intrínsecamente relacionadas tanto en el proceso económico y político. Con estas miradas es que vamos a intentar hacer un ejercicio intelectual de ciencia política aplicado al caso concreto de la ley 8051.

Una vez dicho lo anterior, de aquí en adelante veremos nuestro ejercicio de interpretación y análisis del proceso político y económico que posibilitaron la sanción de una ley de Ordenamiento Territorial. En este sentido, en el capítulo III “**La elite económica local y su caballo de Troya**” introducimos el concepto de Territorio (Massiris, 2012) y allí ponemos a jugar nuestras categorías de análisis donde nos centraremos en ver el proceso de disputa sobre el mismo. En efecto, durante el año 2006 tuvo media sanción un proyecto de ley de Ordenamiento Territorial que inmediatamente generó polémica. Describir qué actores y bajo qué lógicas impulsaron este proyecto de ley va a ser el tema de este capítulo. Vamos a analizar e interpretar los puntos salientes de ese proyecto de ley en su mismo articulado y discusión legislativa al momento de tratarse sobre tablas, de allí que daremos cuenta de las razones de su posterior archivo.

En el capítulo IV “**El referéndum al revés: la victoria política de la comunidad científico-técnica**” describiremos y analizaremos el proceso de creación de la actual ley 8051, qué actores la impulsaron, cómo fue su organización. Analizar en profundidad, con

las categorías de análisis propuestas, qué actores políticos (de todos los órdenes) y bajo qué supuestos políticos construyeron los cimientos de la ley 8051. En efecto, vamos a poner en discusión cuestiones centrales sobre qué se entiende como “bien común” y al mismo tiempo cuáles son los “óptimos” del mismo, con qué criterios y supuestos políticos de base se construyó todo el proceso que desembocó en la ley 8051.

Finalmente, en el capítulo V “**Disputa por la hegemonía provincial: de las relaciones de fuerza en torno a la implementación de la ley 8051**” analizaremos la ley 8051, su articulado bajo nuestra perspectiva. De allí que posteriormente vamos a describir brevemente el proceso de su implementación, y en ese punto nos vamos a detener, en la problemática de la implementación de la ley 8051. Interpretar las dificultades u obstáculos que plantea el proceso desde una perspectiva que directamente deja de lado las cuestiones técnicas y pone la mirada en la cuestión del Poder, de las condiciones de legitimidad política que mantiene la ley 8051, de la posibilidad de hacerse efectiva.

## **CAPÍTULO I**

### **LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA: ENTRE LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL Y LA BURBUJA RENTÍSTICA**

*“ El alma de los pueblos brota de entre sus materialidades,  
así como el espíritu del hombre se enciende entre las inmundicias de sus vísceras.*

*No hay posibilidad de un espíritu incorpóreo humano.*

*Tampoco hay posibilidad de un espíritu nacional en una colectividad de hombres  
cuyos lazos económicos no están trenzados en un destino común.*

*Todo hombre humano es el punto final de un fragmento de historia que termina en él,  
pero es al mismo tiempo una molécula inseparable  
del organismo económico de que forma parte.*

*Y así enfocada, la economía se confunde con la realidad misma.”*

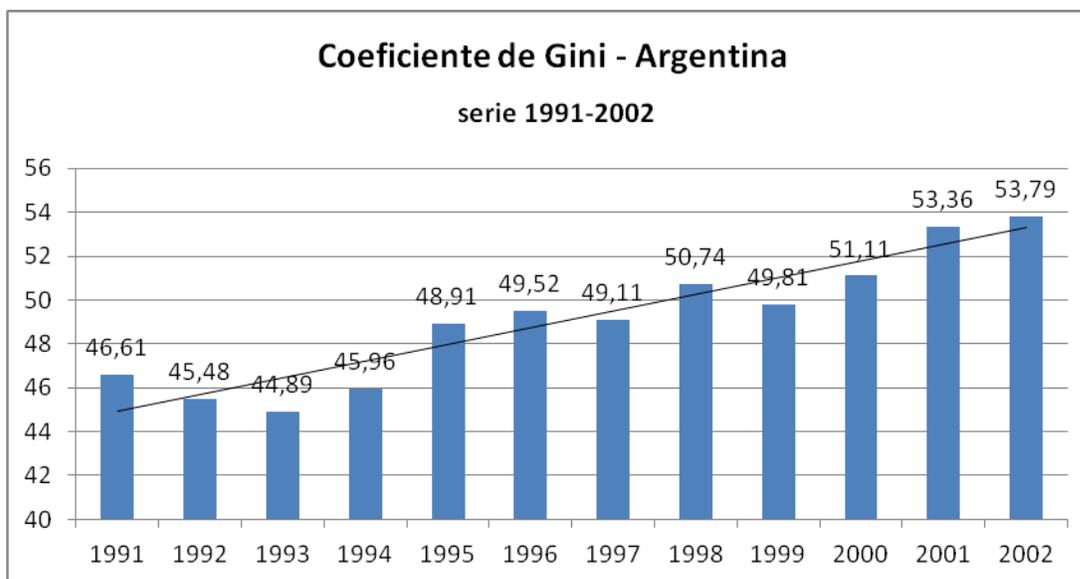
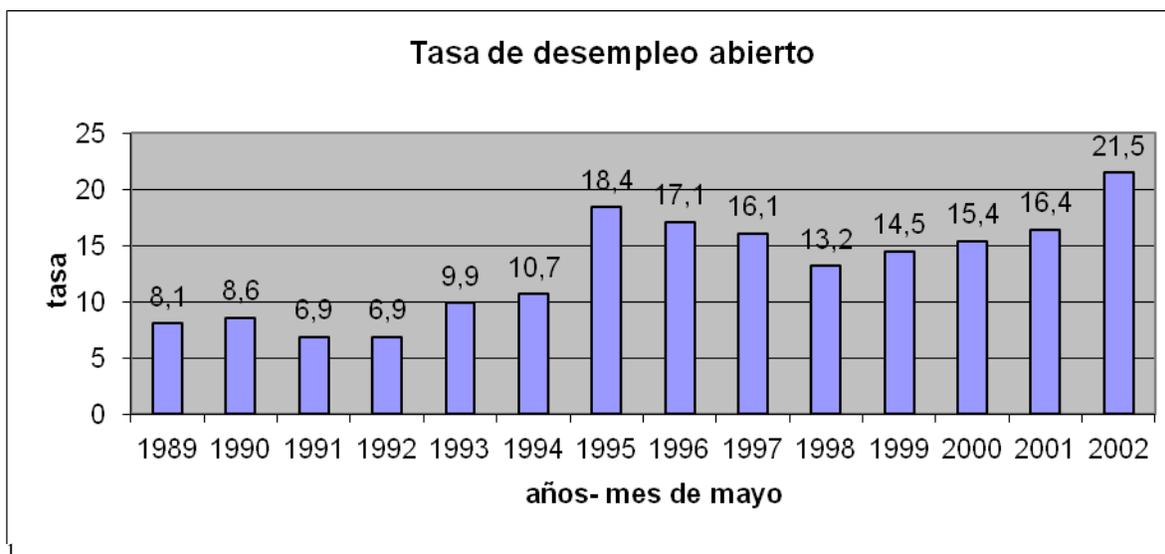
Raúl Scalabrini Ortiz, Política Británica en el Río de la Plata.

Creemos que para comprender de manera significativa el proceso actual de implementación de la ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo en la Provincia de Mendoza debemos describir la estructura económica y contextualizar el proceso económico en el cual se inscribe la economía provincial. Es por ello que vamos a centrarnos rápidamente en relevar las principales categorías que utilizaremos para describir y analizar los cambios en la estructura productiva que operaron tanto en la década de los '90 como así también en la primera década de este siglo, esto lo haremos primero en el ámbito nacional y luego en el provincial.

El patrón de acumulación de capital, de acuerdo a Basualdo (2007: 2), *“alude a la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes”*. En los '90 ese régimen ha sido denominado por muchos autores como el régimen de acumulación neoliberal (Basualdo 2007, Ferrer 2004), cuyas características generales están asentadas en la libertad de mercado y el retroceso del Estado en la intervención de la economía.

La economía argentina cambió profundamente a partir de los '90 por medio de lo que se denominaron las políticas de shock, cuyo principal objetivo era profundizar los cambios estructurales en el entramado productivo que ya venían implementándose desde la política económica de la última dictadura militar (Basualdo, 2001). Las políticas públicas de shock se orientaron a la apertura y desregulación de la economía nacional con el objetivo de aumentar la competitividad general de la economía, ello se instrumentó a través de las privatizaciones de empresas públicas y una marcada redistribución del ingreso entre capital y trabajo.

Este cambio en la distribución del ingreso fue a favor del capital, se verifica en el aumento de la concentración y centralización en todas las ramas del capital (Azpiazu y Basualdo 2001). Mientras que por el lado del trabajo, la redistribución del ingreso fue negativa, esto se comprueba cuando se observan las tasas de desempleo y subempleo que no pararon de aumentar durante toda la década del '90.



2

<sup>1</sup> Elaboración propia en base a tablas de datos del trabajo “Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación desde 1974 hasta 2003” (NEFFA, JULIO; SALAS, JULIETA; GINER, VALERIA). El desempleo es la proporción de la población activa que no tiene trabajo pero que busca trabajo y está disponible para realizarlo. Las definiciones de población activa y desempleo difieren según el país y el correspondiente gráfico se hizo en base a las definiciones de población económicamente activa que utiliza Argentina.

<sup>2</sup> Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (s. a), serie de datos Coeficiente de Gini Mundial. El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo)

## 1.1 Caracterización de la economía argentina

Necesitamos hacer un repaso de los patrones de acumulación o etapas económicas argentinas a lo largo de los últimos 30 años y para ello nos valdremos del ensayo titulado “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina” de Hugo Nochteff (1993).

El concepto de desarrollo es central a la hora de describir procesos económicos y políticos, por lo que debemos definirlo. A grandes rasgos, para el interés de nuestro estudio, nos interesan poner en relevancia dos grandes nociones de desarrollo. La primera, que llamaremos definición ortodoxa o neoclásica (Nochteff, 1993), es aquella que identifica desarrollo con crecimiento económico, y que el mismo consistiría básicamente en el aumento continuo de la productividad de los factores de la producción (son los diferentes recursos que contribuyen para la creación de un producto), esto es: tierra, trabajo y capital. Entonces si se verifica en un proceso económico determinado que aumenta el producto (todos los recursos que crea una economía con los factores de la producción) estamos en presencia de un proceso de desarrollo. Así visto, el aumento de la producción y el consumo de una población serían el desarrollo. Este concepto de desarrollo es el de mayor peso en el pensamiento económico de la actualidad.

La segunda gran noción de desarrollo, que llamaremos heterodoxa (Nochteff, 1993; Ferrer, 2004) se nutre de diferentes escuelas de pensamiento económico como pueden ser el estructuralismo latinoamericano o la escuela shumpetereana, entre otras. De acuerdo a Aldo Ferrer (2004: 34 ) *“El desarrollo continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. El progreso económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y de la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y*

---

entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

*organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, estabilidad y permeabilidad de las instituciones”*. Es decir que en esta noción de desarrollo no sólo son factores de producción la tierra, el capital y el trabajo, sino que también lo es la capacidad de gestión, el conocimiento y la tecnología. Esta noción de desarrollo, según Ferrer (2004: ) es una acumulación en sentido amplio.

Consideramos que todas las teorías económicas son normativas, incluyendo la que exponemos, aunque la escuela neoclásica y neoliberal no dejen de sostener que la economía es una ciencia exacta. La mal llamada ciencia económica o economía ortodoxa (de origen neoclásico), es una economía política dominante y naturalizada en las academias de todo el mundo, pero no es “la ciencia exacta” que se autodefine, no, es sólo una economía política más, de las tantas que se han construido en la historia del hombre, y que hace más de un siglo es hegemónica en el pensamiento económico (Nochteff, 1993) y consecuentemente en las políticas económicas de muchos países.

En la teoría del desarrollo de Shumpeter (Nochteff, 1993) existen dos tipos de procesos económicos, por un lado el de flujo circular y por otro lado el de desarrollo. El proceso económico de flujo circular se mueve continuamente hacia el equilibrio de León Walras<sup>3</sup>, es decir que oferta y demanda siempre se nivelan, esto sucede cuando todos los compradores obtienen todo lo que desean comprar y todos los vendedores pueden vender toda su producción , en otras palabras no hay excedente ni de demanda ni de oferta en el mercado. Las fuentes de crecimiento del producto en este proceso responden al crecimiento de la población, las guerras y los grandes descubrimientos geográficos. Es decir que las fuentes del crecimiento económico son exógenas a la actividad de los empresarios y al proceso económico mismo, que siempre tiende al equilibrio continuo. Esto significa por parte de los agentes económicos una adaptación constante a los datos que existen en cada momento, en palabras de Shumpeter (citado por Nochteff, 1993: 32) *“se ajustarán tanto*

---

<sup>3</sup> Economista francés. Es considerado a menudo el fundador de la economía matemática. Walras fue el primero en analizar y describir como un problema matemático el equilibrio general de la competencia perfecta, para explicar cómo los precios se pueden determinar por las interacciones entre los mercados, para diversas mercancías.

como puedan a los métodos económicos habituales, no abandonándolos sino por la presión de las circunstancias y en tanto sea necesario. Por lo tanto, el sistema económico no cambiará por propia iniciativa, sino que en todo momento estará en conexión con el estado anterior de las cosas”. Esto significa que un crecimiento del producto en un flujo circular sólo puede realizarse cuando ante factores exógenos (o datos externos que no existían en el proceso económico, como por ejemplo nuevas tierras o nuevos productos), todo el conjunto de los agentes económicos **se adaptan a los nuevos datos**, esto se define entonces como una economía de adaptación.

El otro tipo de proceso económico que define Shumpeter es el de desarrollo (citado por Nochteff, 1993). Aquí la fuente de crecimiento del producto se da en el propio sistema económico, es decir que la fuente del crecimiento es **endógena**. El proceso consistiría en que algunos empresarios innovan buscando beneficios más altos a través de cuasi rentas tecnológicas<sup>4</sup>. De acuerdo a Nochteff (1993: 33) *“las innovaciones, al cambiar productos y procesos (de hecho, al cambiar la matriz insumo-producto y agregarle nuevas filas y columnas), crean nuevas industrias, destruyen otras (lo que Shumpeter llama “destrucción creativa”) y producen cambios muy profundos en la estructura económica”*. Estos nuevos monopolios son transitorios en el sentido de que inevitablemente los competidores del que innova un producto o proceso con el paso del tiempo copian su innovación y de a poco la renta extraordinaria se va erosionando hasta llegar a ser normal y finalmente desaparecer, que es el caso cuando un nuevo producto o proceso destruye a éste.<sup>5</sup>

Desde este punto de vista, tenemos que en el marco de la economía capitalista existen dos tipos diferenciados de economías: por un lado las economías de adaptación o tecnológicamente tardía y por otro lado las economías de desarrollo o competidoras por

---

<sup>4</sup> Cuasi renta tecnológica monopólica: se origina en la posibilidad de explotar comercialmente, y con algún grado de exclusividad, un invento o un descubrimiento. Hasta que sea imitado o deje de ser demandado, tal actividad recibirá indudablemente un beneficio extraordinario, superior al promedio.(Nochteff, 1993).

<sup>5</sup> Un ejemplo de ello puede ser la revolución tecnológica del automóvil a combustión interna, que destruyó todas las cadenas productivas del transporte a sangre (caballo en occidente). Herreros, tabarteros, etc fueron víctimas de esta innovación en el transporte. También podemos citar el caso emblemático de la bombilla de luz, que destruyó todo en entramado productivo de la luz a vela.

cuasi rentas tecnológicas. Si tomamos la teoría estructuralista del desarrollo podríamos decir que las características principales de las economías de adaptación terminan siendo las economías periféricas mientras que las de desarrollo serían las economías centrales.

En este marco conceptual debemos ahora definir en qué tipo de proceso económico ha estado inscripta la economía argentina. De acuerdo a Nochteff (1993: 37) *“en la Argentina (y en casi toda Latinoamérica) no habría habido períodos significativos de desarrollo, sino fundamentalmente fases de expansión de tipo burbuja que tienen algunas similitudes con las fases de flujo circular de Shumpeter”*. Es decir que las fases de crecimiento del producto en la Argentina se han dado fundamentalmente por fuentes exógenas al proceso económico argentino. Los datos externos (innovaciones en procesos o productos) creados en economías de innovación o centrales fueron la fuente de expansión económica interna. La economía argentina es definida entonces como una economía de adaptación tecnológicamente tardía.

Ahora bien, en la discusión de las causas de este comportamiento económico, Nochteff (1993) asume la hipótesis central de su ensayo, y es la siguiente (Nochteff, 1993: 39) *“la causa fundamental de la persistencia de la economía de adaptación o, en otras palabras, la ausencia de senderos sostenidos de desarrollo, habría sido el comportamiento de la elite económica entendida como – en cada período- el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos (incluidos los administradores de las empresas estatales o quienes tomen las decisiones que definen las estrategias de dichas empresas).”*

Esta elite económica o bloque social como definiría Basualdo (2007) forzó generalmente a toda la estructura productiva a tener un patrón de acumulación basado en fuentes de crecimiento exógenas al proceso económico argentino. En términos de Nochteff, esta opción de la elite económica argentina de no innovar o competir por cuasi rentas tecnológicas es una **opción blanda de desarrollo** ya que implica para la propia elite el menor esfuerzo de innovación e inversión mientras que al mismo tiempo reporta el menor

cambio social (al no revolucionar la estructura productiva que repercute en las estructuras sociales de poder). La **opción dura** implica para la elite económica mayor inversión y en paralelo aumento del riesgo de perder una posición de poder ya que es impredecible saber cuales son los cambios que se avecinan con los cambios en la estructura productiva. La acumulación de capital en sentido amplio, en palabras de Ferrer, habría estado ausente en la trayectoria económica argentina. A continuación detallamos las etapas económicas o burbujas de la economía argentina (Nochteff, 1993):

A-Primera burbuja: entre 1780 y 1914 la pampa húmeda aprovecha la creciente demanda de alimentos de Reino Unido y ajusta toda la economía en la especialización de proveedor de materias primas agropecuarias. Cuando el Reino Unido, hacia 1930, da preferencia en sus compras a sus colonias (competidoras de la Argentina, como Canadá y Australia), marca el punto de inflexión de la explosión de la burbuja, toda una estructura económica basada en exportar alimentos pierde su mercado y por lo tanto baja abruptamente sus precios de venta.

B-Segunda Burbuja: entre 1930 y 1975 la ISI –industrialización por sustitución de importaciones- basada en una estructura industrial basada en el proteccionismo arancelario y adaptativo tecnológicamente hablando. Se produce una estructura de productividades heterogénea o enfermedad holandesa evolutiva<sup>6</sup> El proceso termina con el desempate social en el conflicto entre la elite económica (capitales nacionales tradicionales más grandes empresas transnacionales) y lo que se podría denominar bloque industrialista o nacional-popular a través del golpe de estado de 1976.

C-Tercera Burbuja: la política económica rentístico financiera de la dictadura militar. Ajusta toda la economía al aprovechamiento de la liquidez mundial (los petrodólares y las

---

<sup>6</sup> EHE (Nochteff, 1993: 96): la principal característica de este fenómeno, es que existe una brecha sustancial entre los costos de las actividades económicas tradicionales de Latínia y los costos de las actividades industriales, nuevas y deseadas. Puesto de otro modo, la ventaja comparativa de Latínia no declina suave e imperceptiblemente desde una clase de minería y agricultura a otras y eventualmente a ciertas industrias y luego a otras. En cambio, existe un escalón discreto y sustancial entre las ventajas comparativas de ambos sectores.

bajas tasas de interés mundial). La economía se basa en la especulación financiera y en la obtención de rentas monopólicas vía subsidios y protecciones arancelarias. La continuación de esta burbuja, se da durante el gobierno de Menem, en la desregulación total del sistema financiero, apertura indiscriminada al sector externo y privatización de las empresas estatales.

Ahora bien, lo que nos resta interrogar es qué ha sucedido luego del colapso de la burbuja financiera en los años 2001 y 2002. ¿Qué tipo de estructura económica y sistema político emergieron de la crisis política y económica? Las respuestas que podemos encontrar son provisorias ya que estamos analizando un periodo de tiempo (el ciclo que va desde Duhalde hasta la actual presidencia de Cristina Fernández) donde aún continúan los procesos de cambio tanto en la estructura económica como así también en el sistema político. Dicha aclaración, utilizaremos para tal fin el ensayo que realiza Basualdo (2012) titulado “La pugna social para definir el tipo de hegemonía política y un nuevo patrón de acumulación de capital (de 2002 hasta la actualidad)”.

Es necesario que abordemos junto con Basualdo el análisis de la **elite económica** o **bloque de poder** (2012) que lideró la hegemonía política y tuvo el peso determinante en la estructura económica de la burbuja financiera. Para ello, vamos a “*determinar la incidencia relativa de las empresas controladas y vinculadas de los grupos económicos locales en las ventas de las 200 empresas de mayor facturación en la economía nacional*” (Basualdo, 2012: 14). Este criterio de selección está fundamentado en que estas 200 empresas conforman el núcleo central de la economía interna, tanto en términos de facturación, empleo de mano de obra en el mercado formal de trabajo, exportaciones e importaciones. En números éstas representan el 25% del total en el valor agregado de la economía nacional y nada menos que el 50% del valor agregado del sector manufacturero.

Es tal el nivel de relevancia de este grupo de 200 firmas, que por su marcada concentración forman oligopolios que determinan técnica y económicamente numerosas ramas de la producción nacional. Ahora bien, es importante destacar que este grupo de firmas no es un actor racional unificado sino que está conformado por dos grupos diferenciados. Por un

lado, están las firmas pertenecientes al capital nacional vinculadas directamente a lo que se conoce tradicionalmente como “oligarquía nacional”, es decir, grupos económicos tradicionalmente ligados a la producción agropecuaria de la pampa húmeda más las pequeñas oligarquías provinciales de las economías provinciales. El otro grupo de firmas, son aquellas que pertenecen a capitales extranjeros y que tienen filiales en la economía nacional, tradicionalmente ligados al entramado productivo industrial (automotrices y otras grandes producciones) y la prestación de servicios públicos que se da en el periodo de privatización de empresas públicas.

Durante la burbuja financiera, estos dos grupos empresariales mantuvieron una relación de complementariedad. Mientras que las firmas nacionales mantuvieron su posición tradicional la producción agropecuaria sumando a ello la compra de empresas estatales en un primer momento de la década menemista, las firmas de capitales extranjeros (europeos principalmente) siguieron manteniendo su posición en la producción industrial y sumaron empresas estatales de extracción de recursos naturales (petróleo y minerales).

El cambio de esta relación de complementariedad se da a partir de la venta de los activos de empresas de servicios públicos (1995, 1996) por parte de los capitales nacionales a los capitales extranjeros, mientras que los capitales nacionales fugan al exterior las divisas, baja considerablemente su rol de liderazgo en facturación y peso dentro del grupo de las 200 firmas que pasa a ser regido por las firmas de capitales extranjeros. Además de esto, es importante destacar que el grupo de firmas extranjeras locales tienen vínculos directos con el sector financiero internacional, como lo es el Fondo Monetario Internacional y los grandes bancos de los países centrales. Es decir que mientras los grupos económicos locales toman deuda o venden sus activos, los grupos extranjeros compran activos y se convierten en acreedores con el discurrir del final de la década de los '90.

En el periodo de recesión económica (1998-2002) claramente comienzan a notarse las disputas sobre el rumbo económico que debe tomar el país, envuelto en una profunda contracción de la demanda agregada y una crisis de deuda externa. Ante esta situación, los

finés económicos entre ambos grupos dejan de ser complementarios y pasan a ser conflictivos. Mientras que los grupos económicos nacionales plantean una salida devaluacionista a las crisis, los grupos económicos extranjeros plantean una salida de dolarización. Este conflicto se resuelve a favor del grupo devaluacionista, y se ve claramente cuando se sanciona la ley de emergencia 25561 el cual replantea drásticamente la relación entre las empresas privadas de servicios públicos (de capitales extranjeros) y el Estado; se desdolarizan y desindexan las tarifas de los servicios públicos. Al mismo tiempo, se declara la cesación de pagos de la deuda externa y se niega la posibilidad de que el Estado asuma la deuda externa de las empresas de servicios públicos. Este cuadro de situación representa dos cosas; por un lado, la abierta disputa entre los grupos de capitales nacionales y los capitales extranjeros; y por otro lado, evidencia que la hegemonía política pertenece a los grupos económicos nacionales que están representados en el gobierno políticamente. En síntesis, a pesar de que el peso económico de los grupos económicos nacionales había perdido peso antes los extranjeros, los primeros retuvieron la hegemonía política lograda a partir del inicio de la burbuja financiera (1976) lo que posibilitó que su opción devaluacionista obtuviera finalmente el éxito en la contienda.

Una vez terminada la recesión económica (2003) y relativamente estabilizado el sistema político con el triunfo de Kirchner en la presidencia, se dio un proceso de expansión económica fundamentado en dos grandes factores. El primero fue la enorme devaluación que posibilitó una redistribución de ingresos entre capital y trabajo, a favor del capital, claramente. El segundo factor fue el aumento de la demanda de bienes exportables del país paralelamente al aumento de sus precios de venta, en otras palabras, los términos de intercambio<sup>7</sup> que venían siendo desfavorables a la economía del país desde hacía ya 40 años y que pasaron a ser favorables.

Existe un tercer factor que explica la expansión económica a partir del año 2003, pero el mismo no es de contenido puramente económico sino también político y es el siguiente: es

---

<sup>7</sup> Cociente entre los precios de las exportaciones y los de las importaciones (canastas móviles).

la búsqueda del gobierno kirchnerista de construir una hegemonía política distinta a la que venía practicando la elite económica. De acuerdo a Basualdo (2012) el gobierno de Kirchner intenta restaurar la vigencia de la hegemonía clásica en el país. La misma consiste en plasmar una creciente inclusión política y económica de los sectores subalternos. Es decir, la diferencia con la construcción de hegemonía de la elite económica que lideró el proceso de la burbuja financiera consistía en expulsar tanto política como económicamente a vastos sectores de la población argentina mientras que al mismo tiempo buscaba cooptar de distintas maneras a los representantes de las mismas mediante la corrupción de los mismos, esto es lo que Basualdo (2012) denomina el transformismo argentino, basado en la categoría de Gramsci de transformismo. Entonces el gobierno de Kirchner cambia el eje de construcción de hegemonía, lo que en términos de poder significa que comienza a disputarle directamente el poder a la elite económica.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que hubo contradicciones fuertes en el proceso. El primer gobierno de Kirchner tuvo medidas económicas que privilegiaron principalmente a los grupos económicos locales, quienes a su vez posibilitaron la salida devaluacionista y tenían la hegemonía política del país. Gran parte de las políticas de promoción industrial, vía exención impositiva como subsidios directos, fueron a beneficiar a los grupos económicos locales que paulatinamente fueron retomando posiciones de control de empresas y sectores de la producción comprando las filiales de empresas extranjeras en el país de servicios públicos. A pesar de este avance de los grupos locales en el grupo de las 200 firmas de mayor peso económico, los grupos económicos extranjeros afianzan fuertemente en este periodo su participación en las exportaciones totales del país ya que el sector industrial es dominado por éstos, al mismo tiempo que la venta de commodities como el petróleo y recursos minerales también lo son. En síntesis, el gobierno kirchnerista, no obstante favorecer a sectores subalternos de la economía y en el ámbito político, no deja de favorecer enormemente con sus políticas a la elite económica conformada tanto por los grupos económicos locales y los extranjeros.

En la crisis de la resolución 125, de acuerdo a Basualdo (2012), se produce un quiebre o ruptura entre el gobierno kirchnerista y la elite económica que trata de retomar con fuerza

las riendas de la hegemonía política forzando al gobierno a que tome las medidas económicas que beneficien sus intereses. Ante la disyuntiva de ceder a las presiones y subordinarse a la elite económica o no ceder a las presiones y construir definitivamente nuevas alianzas sociales que posibiliten una nueva hegemonía política, el kirchnerismo opta por la segunda opción. A pesar que pierde en la contienda legislativa con el voto “no positivo” del vicepresidente Cobos, el gobierno deja de lado la ambigüedad en sus políticas y pasa a disputar directamente hegemonía a la elite económica, reconociendo tanto la diferencia de intereses con la parte de los grupos económicos locales como así también los grupos económicos extranjeros. De acuerdo a Basualdo (2012) el gobierno kirchnerista se inscribe en la línea histórica de gobiernos nacional-populares que a diferencia de los anteriores (como el peronismo) mantiene una disputa de poder tanto con los grupos económicos nacionales como así también los extranjeros.

En consecuencia, la estructura económica nacional y su correspondiente legitimidad política, a partir del 2003 se encuentran en un estado de transición. En el plano de la estructura económica, la extranjerización y la concentración del peso de la elite económica no ha disminuido y no queda claro si ha aumentado o no, aunque la distribución del ingreso ha mejorado notablemente; en conclusión la estructura económica es una herencia directa del periodo de la burbuja económica financiera y un gran obstáculo si se quiere construir una estructura económica diversificada, integrada y con nuevos actores nacionales en ella. En el plano del sistema político la elite económica ha perdido momentáneamente la hegemonía política sin embargo el kirchnerismo no ha construido una nueva hegemonía, entonces existe una situación de un relativo empate y de conflicto permanente entre ambos contendientes. Podemos decir finalmente que todavía no existe un nuevo patrón de acumulación definido ni tampoco un nueva hegemonía política que lo legitime, hay un horizonte abierto que todavía no se resuelve ni a favor de la elite económica ni de lo que podemos denominar los sectores nacional-populares representados en el gobierno kirchnerista.

## **1.2 Caracterización de la economía de Mendoza**

Por las características naturales del territorio mendocino, donde prevalece un clima árido a semiárido, la estructura económica se ha desarrollado al amparo de los pocos ríos que surcan su territorio de oeste a este. A la vera de estos ríos se han formado economías de oasis productivos con una marcada especialización hacia las cadenas vitivinícolas y frutícolas, es importante tener en cuenta que más del 95% de la población de Mendoza está asentada sobre el 3% del territorio provincial (Gobierno de Mendoza, 2007), es decir que los oasis de riego son los principales protagonistas de la historia provincial en los últimos 120 años.

El oasis norte, irrigado por el río Mendoza y el río Tunuyán superior, es el que más registra población y actividad económica. Más del 65% de los mendocinos viven en este oasis, y en el mismo se produce más del 60% del Producto Bruto Geográfico (Gobierno de Mendoza, 2009). En lo que respecta a los otros oasis, presentan grandes potencialidades productivas pero están sub explotadas. En términos generales se puede decir que la provincia de Mendoza tiene una marcada Macrocefalia<sup>8</sup> en su oasis norte y en particular sobre el área metropolitana.

De acuerdo al Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza (Gobierno de Mendoza, 2009) <Mendoza es una provincia intensiva en servicios>, ya que el sector terciario representa el 59% del Producto Bruto Geográfico (en adelante PBG), mientras que le siguen los sectores primario con el 23.50% del PBG y el sector secundario con el 17% del PBG. Ahora bien, lo interesante es ver que sectores económicos o cadenas productivas particulares posee la economía mendocina. Los sectores productivos son (Anuario 2006, Bolsa de Comercio de Mendoza S.A):

---

<sup>8</sup> Macrocefalia es la tendencia, en muchos países, a la concentración del poder político, económico y la administración en la ciudad capital por lo general.(Gobierno de Mendoza, 2007)

- A) Agropecuario: compuesto por la viticultura (53% de la producción del sector), la fruticultura (18%), la actividad pecuaria(12%), la horticultura(9%) y la olivicultura(4%).
- B) Industria (sin refinaría): compuesto por la elaboración de vinos y mostos (con el 40% de la producción industrial), agroindustria (7%), y metalmecánica (4%). El resto (49%) está compuesto por una gran variedad de rubros (faenamiento de ganado, elaboración de cemento, fabricación de madera y de muebles, actividades de impresión, materiales químicos,etc).
- C) Vitivinicultura: uva y vinos aporta un 9% total de la producción total de bienes y servicios.
- D) Comercio: compuesto por cuatro grandes componentes. (i) Comercio minorista (con el 50% de la producción del sector), (ii) comercio mayorista (25%), (iii) restaurantes y hoteles (8%) y la venta de automotores (8%). Constituye el principal sector de la economía provincial, representando un 24% de la producción total.
- E) Petróleo: se compone de la extracción de crudo (con el 67% de la producción sectorial), su refinación (31%), y servicios específicos que prestan distintas empresas a este sector. Aporta un 23% de la producción total de bienes y servicios en la provincia, siendo el segundo sector de la economía provincial.
- F) Construcción: aporta un 3% del total producido en la provincia.
- G) Electricidad, gas y agua: compuesto por la distribución de la energía eléctrica (65% de la participación sectorial) el servicio de agua potable y cloacas (21%) y el gas(14%). En conjunto aporta un 2% de la producción total de la provincia.
- H) Financiero: compuesto por entidades financieras (76% del sector) y compañías de seguros. En conjunto aporta un 3% de la producción total.

De estos sectores productivos podemos concluir que existe una especialización en tres grandes sectores: Comercio, Restaurant y Hoteles (24% de la producción), Petróleo (23%) y el complejo agropecuario más la vitivinicultura que aportan un 19% de la producción

total.<sup>9</sup> Es decir que el 66% de la producción de la economía mendocina está representada por estos tres sectores. En síntesis, podemos decir que la estructura productiva de Mendoza es intensiva en servicios y está especializada en tres grandes sectores mostrando ciertos grados de integración (caso emblemático del complejo vitivinícola) y complementación como sería el caso del sector vitivinícola y turismo (Gobierno de Mendoza, 2009).

Es importante destacar que los sectores más dinámicos de la economía mendocina son el Comercio, Restaurant y Hotel, la explotación Minas y Canteras, y finalmente el sector de transporte y Comunicaciones. En conjunto estos sectores han crecido en el periodo 1991-2008 un 200 % en promedio comparado con un 121 % del promedio provincial (Gobierno de Mendoza, 2009).

El sector comercio, restaurant y hotel se ve notablemente influenciado a partir del incremento del turismo receptivo a partir del 2003, las inversiones en hoteles y todos los servicios derivados explican gran parte de este crecimiento por su integración vertical. También es importante destacar el crecimiento de los grandes centros de consumo como hipermercados o centros de compras donde se ofrece desde artículos varios hasta cines, lo que potencia su nivel de facturación.

---

<sup>9</sup> Estos datos del peso de los sectores productivos concuerdan con los datos del Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza que es realizado en el 2009 y arroja datos similares : Comercio, Restaurant y Hoteles (25%), Petróleo (20%) y agroindustria (11%).



El otro sector dinámico, el de minas y canteras, es en un 95% representado por la actividad relacionada al petróleo, tanto de su extracción (4° productor a nivel nacional) como en materia de refinación (2° refinaria en importancia del país). Este sector está ampliamente concentrado en pocas empresas líderes, y dentro de ella se destaca YPF alejada notablemente de las demás. El crecimiento se explica en que YPF aumento la explotación de los yacimientos luego de su privatización pero en paralelo disminuyó la exploración, por lo que el horizonte de reservas al año 2008 era de 10 años de no mediar un cambio drástico en la exploración.

El tercer sector más dinámico es el de transporte y telecomunicaciones, que en el periodo 2003-2007 experimentó un crecimiento del uso de internet y celulares del 200%. En cuanto a la conformación de las empresas que brindan estos servicios, son pocas, estando en una situación de oligopolio. Es de destacar que todas estas firmas son de capitales extranjeros en sus paquetes accionarios.

<sup>10</sup> Fuente: Diagnostico Situacional, dimensión económico productiva. Gobierno de Mendoza, 2009.

En efecto, podemos decir que la economía de Mendoza en la primera década del siglo XXI ha sido impulsada por estos tres sectores más la recuperación de los sectores tradicionales como la cadena vitivinícola y frutícola. La economía mendocina, al amparo de un tipo de cambio alto, ha crecido en el periodo 2003-2008 un 60%, y de este crecimiento es de destacar el aumento del 200% del turismo y el 274% de aumento en las exportaciones del vino. Ahora bien, la estructura productiva de la provincia está fuertemente vinculada a la producción de bienes transables por lo que su competitividad está muy ligada a los precios de venta finales. Estos precios se forman fuera del ámbito de la economía mendocina ya que el tipo de cambio, el valor de la energía y el transporte no dependen de los productores ni el estado provincial. Esta situación provoca que la estructura económica sea muy dependiente de variables exógenas a la misma, caso más notable es el del turismo, sector que emplea mucha mano de obra pero al mismo tiempo depende de la buena salud económica de otras provincias del país para el progreso sectorial.

Un sector competitivo como el vitivinícola tiene un **envejecimiento demográfico** de los pequeños productores, donde alrededor del 70% tiene más de 60 años (UNCuyo, 2005), sumado a la precarización de la tenencia y subdivisión de la tierra por sucesiones, retroalimentando este círculo vicioso. Podemos sumar a esto que la renta dentro de este sector no se distribuye homogéneamente sino que se concentra en la comercialización y disminuye en la producción primaria. En síntesis, el sector tradicional de la economía mendocina, no obstante mostrar altas tasas de crecimiento en sus exportaciones tiene problemas estructurales que de no resolverse pueden en el largo plazo poner en peligro a toda la cadena productiva.

## Ingresos del sector vinícola en millones de pesos, en número índice base 1998=100.

Mendoza. Años 2000 - 2009



DEIE –Dirección de Estadísticas e investigaciones económicas, Gobierno de Mendoza- 2009

En síntesis, de acuerdo al Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza -dimensión económico-productivo- (2009), los aspectos centrales a destacar son:

1. Carencia de una **matriz productiva** diversificada e integrada, desaprovechando las particulares potencialidades, capacidades y expectativas de cada una de las regiones al interior de la provincia.
2. Con tendencia a la concentración y a la exclusión y enfatizando en los beneficios de corto plazo, el **actual modelo productivo** no garantiza una perspectiva de desarrollo económico y social para la provincia.
3. Se observa el riesgo de que Mendoza se convierta en una provincia vitivinícola y turística, con bajo grado de diversificación e industrialización y una inserción igualmente baja en el nuevo escenario de la globalización: servicios, tecnologías de información, I&D.
4. Desigual participación de los diversos eslabones que componen las **cadena de valor**, con una tendencia al mayor peso del segmento comercial.
5. Insuficiente grado de **desarrollo tecnológico**, necesidad de ajuste en la formación de recursos humanos y mano de obra calificada debido a en función de los nuevos productos demandados por los mercados y de las necesidades de un modelo

económico que propicie la integración social. La **falta de posibilidades y oportunidades** en un mundo cada vez más basado en conocimiento y tecnología, **reproduce un círculo vicioso asociado a baja capacitación, trabajos no calificados, ingresos bajos, pobreza y exclusión.**

6. Durante muchos años Mendoza tuvo un desarrollo industrial importante, algunos estudios que compararon los resultados del Censo Industrial Provincial (D.E.I.E, 2003) y con la información del Censo Nacional Económico (INDEC, 1994), demuestran que la provincia en el periodo 1993-2002 pasó de 3.655 empresas industriales a tener sólo 1.998. Eso significa que en 10 años se perdieron el 40 % de las industrias. La evolución del sector industrial llegó a su máxima expresión en 1990 cuando representó el 36% del PBG, a partir de allí comenzó a caer sistemáticamente y en año el 2008 representó el 15,5% de la economía total. Así, la industria local perdió una importante participación porcentual dentro del PBG provincial, pasando del 24% en 1991 a sólo el 15% en el 2008. Ahora bien si consideramos que el 50 % del PBG industrial de Mendoza se vincula al Petróleo, y que cerca del 33 % es Agroindustria, podemos decir que San Luis ha desarrollado más la industria relativamente.

En resumen, hemos visto entonces la estructura productiva de la Provincia de Mendoza, su relación con la estructura nacional e internacional. En qué medida la opción blanda de desarrollo se vincula directamente a la suerte de los precios internacionales de los commodities que puede producir la provincia y el país y, por el contrario, en qué medida una consolidación de una acumulación de capital endógena a nivel nacional beneficiaría una estructura productiva provincial diversificada y sustentable en el tiempo.

## **CAPÍTULO II**

### **DISCUSIONES EN TORNO A LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA**

*“Pretenden liberar al hombre de sus hábitos antiguos y corregir su voluntad adaptándola  
a las leyes de la ciencia y de acuerdo al sentido común.  
Pero ¿por qué creen que es necesario corregir al hombre?  
¿Por qué creen que la voluntad del hombre requiere una educación?  
¿Por qué creen que esta educación puede serle útil?  
Y, para decirlo claramente, ¿Por qué creen que siempre es mejor para el hombre no ir  
en contra de sus intereses normales,  
reales, garantizados por el razonamiento y la aritmética?  
Esto es, en realidad, sólo una suposición de ustedes.  
Y porque una ley sea lógica, ¿es también una ley humana?”*

Fiódor Dostoyevski, Memorias del subsuelo.

En este capítulo es nuestra intención abordar y desarrollar los conceptos de la teoría política con la cual vamos a analizar el proceso de creación e implementación actual de la ley 8051 de O.T. En este sentido, una primera cuestión a desarrollar es la definición de lo que entendemos cuando hablamos de la política y lo político, marcando una diferenciación entre ambas cosas. Hecho esto, podremos avanzar en relevar las distintas posturas teóricas en torno al concepto de “lo político”.

Chantal Mouffe (2000) define el juego democrático moderno, es decir la democracia liberal, como una conjunción contradictoria pero no imposible entre los principios de igualdad (valor democrático) y libertad (valor liberal). La cuestión principal a desarrollar es cómo es entendida la relación entre estos dos valores, sean naturalmente complementarios o irreconciliables, y esto lo haremos analizando los distintos recorridos que tienen tanto el liberalismo como la democracia, sus implicancias lógicas.

En definitiva, en este capítulo abordaremos dos modelos teóricos diferenciados en su entendimiento del juego democrático moderno. Por un lado veremos el modelo deliberativo consensual y por otro lado veremos el modelo agonístico. En ambos casos es nuestra intención diferenciar sus concepciones sobre lo político y sus consecuencias teórico-prácticas en la forma de entender la política, en particular con miras al proceso en marcha de la ley 8051.

De acuerdo a Mouffe (2007: 25) *<“la política” es el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana>*. De “la política” pueden realizarse aproximaciones desde lo empírico, ya que son los hechos y prácticas concretas del campo político, esto bien lo puede hacer la Ciencia Política cuando analiza las relaciones de fuerzas entre partidos en una elección, las políticas públicas del Estado, etc. Siguiendo a Heidegger podríamos decir que “la política” se encuentra en un nivel “óntico” de la realidad. Mientras que el concepto de “lo político”, en cambio, estaría situado en un nivel ontológico, es decir en el modo mismo en cómo se instituye la sociedad. Si bien muchos teóricos establecen la diferencia entre lo político y la política, no hay acuerdo en el significado que adquiere lo político. Para unos lo político es

un espacio de libertad y deliberación, mientras que para otros es un espacio de poder y conflicto.

## **2.1 La democracia moderna**

Antes que nada debemos introducir algunas cuestiones. Primero, la <modernidad> es el periodo histórico que comienza en los siglos XIV y XV donde comienza a producirse en Europa Occidental un proceso de transición de un tipo de sociedad a otro, es decir de la sociedad feudal a la sociedad moderna. Dos cambios fundamentales posibilitaron el cambio de período histórico, por un lado la conquista de América, que permitió el aumento exponencial del comercio; por otro lado, la reforma protestante que quebró la unidad del cristianismo. Estos dos hechos beneficiaron a la clase burguesa, que por el cambio de las condiciones fácticas pudo realizar un cambio de concepción del mundo copernicano: el centro del mundo no es dios sino el hombre. Segundo, la filosofía humanista es un movimiento cultural que sienta las bases de la cultura moderna, la creencia en la conciencia libre del individuo que busca por sí mismo la verdad (Descartes) y su bondad natural (optimismo antropológico). Al final del período de la edad moderna (siglo XVIII) la clase burguesa tiene su ideología fortalecida en el movimiento filosófico-político de la Ilustración.

El proyecto político de la Ilustración logra crear conceptos principales que determinan el curso de la edad contemporánea. La revolución francesa de 1789 es tan marcadamente radical que termina por liquidar todos los fundamentos de la sociedad feudal. El actor principal de la historia es “el hombre” a través de su voluntad (y no la de dios). La voluntad es principalmente originada en el uso de la razón. En el panfleto político del periodo revolucionario *¿Qué es el Tercer Estado?* de Sièyes, éste escribe: *“el plan de este escrito es bastante simple. Tenemos que hacernos tres preguntas: 1- ¿qué es el Tercer Estado? Todo. 2- ¿qué ha sido hasta ahora en el orden? Nada. 3- ¿qué pide? Llegar a ser algo.”* Este sesgo completamente antihistórico y racionalista expresa notablemente el cambio de los fundamentos políticos que logra la revolución francesa: la legitimidad de un gobierno se basa en dos fundamentos, en la razón y en la mayoría política.

Ahora bien, es importante destacar que la fórmula de libertad, igualdad y fraternidad es muy debatida durante la revolución y posterior a ella. ¿Cuál debe prevalecer más de estos tres fundamentos? Ante esta pregunta surgen variadas respuestas durante todo el siglo XIX. Sin embargo, es importante el hecho de que se introduce en este cambio de época algo muy significativo, y es que se conjugan dos principios políticos polémicos en el proceso que va desde la revolución francesa en adelante en materia de legitimación política de un gobierno: el principio político de igualdad o de la soberanía del pueblo/mayoría (principio democrático) y el principio político de la libertad o de los derechos del hombre/la razón (principio liberal).

## **2.2 La democracia moderna como consenso racional**

En la actualidad podemos distinguir dos paradigmas liberales diferenciados en su modo de entender la democracia moderna. El primero de ellos podemos denominarlo el modelo “agregativo”, concibe a la política como el establecimiento de un compromiso entre diferentes actores políticos con intereses divergentes. Este modelo nace con la obra “Capitalismo, socialismo y democracia” de Joseph Shumpeter en 1947 y posteriormente en los trabajos de Anthony Downs en “teoría económica de la democracia” de 1973. El objetivo de este modelo teórico de la democracia consiste en lograr un enfoque descriptivo de la democracia en oposición al enfoque clásico de la democracia que es normativo. En oposición a los conceptos de bien común o voluntad general, el modelo agregativo considera que el concepto central es el individuo y sus preferencias (intereses). Por lo que los individuos son descriptos como seres racionales, guiados por la maximización de sus beneficios, de esta manera este paradigma adopta directamente los conceptos de las teorías económicas neoclásicas y las aplica en el campo del análisis político, así la política sería un mercado más donde se equilibran las preferencias de los individuos a través del voto libre (demanda) y la oferta se da a través de la competencia libre entre partidos políticos (instrumentos que permiten la “agregación” de las múltiples preferencias individuales en pocas opciones políticas posibles de ser llevadas a cabo, ante la imposibilidad de dar curso a todas las preferencias individuales de políticas). La democracia moderna, entonces, es un

sistema político instrumental que atiende a la maximización de los beneficios de los individuos, y esto lo hace mejor que otros tipos de regímenes políticos, por ejemplo gobiernos autoritarios.

El otro paradigma, el deliberativo, surge como oposición al anterior buscando un vínculo entre la moralidad y la política. Es este modelo al cual nosotros pretendemos darle mayor desarrollo puesto que el modelo instrumental tiene amplia difusión e implementación en las democracias modernas, sobre todo en los países centrales. Este predominio del modelo agregativo, que reduce la democracia moderna a un conjunto de procedimientos que permiten el tratamiento (procesamiento eficiente) de la diversidad de preferencias individuales, es lo que lleva a varios autores liberales a sostener que la actual apatía generalizada de los ciudadanos hacia la política pone en peligro a la democracia por su deslegitimación continua y es a través de la renovación del vínculo entre la moralidad y la política lo que permitirá renovar el espíritu alicaído de las actuales democracias, que es básicamente la falta de participación ciudadana activa en los procesos políticos. En este sentido, es que vamos a centrarnos en repasar los trabajos de Jhon Rawls y Jürgen Habermas quienes proponen revitalizar la democracia moderna a través de la deliberación libre entre todos los ciudadanos, aumentando así la participación ciudadana.

### **2.3 La democracia deliberativa según Rawls y Habermas**

De acuerdo a Mouffe (2000) los objetivos de los demócratas deliberativos no son sólo obtener una alternativa al modelo dominante de democracia agregativa sino en promover una forma de racionalidad normativa que permita generar los vínculos entre los valores liberales (pluralismo) con el principio de soberanía democrática (igualdad). En este sentido es importante destacar que la mayoría de los pensadores que abogan por una democracia deliberativa defienden las instituciones liberales hasta el punto de afirmar que son las únicas que posibilitarían la existencia de la democracia.

Rawls concentra sus esfuerzos en dar una nueva solución al clásico problema liberal de cómo establecer una pacífica coexistencia entre personas con distintas concepciones del bien. Así su propuesta de “liberalismo político” consiste en definir un núcleo moral desde

el cual se fundamente un consenso básico y mínimo sobre los fundamentos políticos de la asociación política democrática. En efecto, se pregunta Rawls (citado por Mouffe 2000: 52) “¿cómo es posible que pueda existir a lo largo del tiempo una sociedad estable y justa de ciudadanos libres e iguales pero profundamente divididos por razonables doctrinas religiosas, filosóficas y morales?”. El problema desde este punto de vista es para Rawls un problema de *justicia política* que exige el establecimiento de términos de cooperación social justos entre ciudadanos considerados libres e iguales, aunque divididos por algún conflicto doctrinal. La solución que propone Rawls es que si bien existe este natural pluralismo de doctrinas (razonables aunque incompatibles) es posible llegar a un concepto de *justicia razonable para todos*. Rawls define que las personas son razonables (citado por Mouffe 2000: 98) cuando “han tomado conciencia de sus dos potencias morales en grado suficiente para ser ciudadanos libres e iguales en un régimen constitucional, y que tienen un sólido deseo de atenerse a unos justos términos de cooperación y de ser miembros plenamente cooperadores de la sociedad”. Mouffe (2000: 41) se pregunta lo siguiente en torno a esta definición “¿qué es esto sino una forma indirecta de afirmar que las personas razonables son aquellas que aceptan los fundamentos del liberalismo? En otras palabras, la distinción entre <razonable> y <no razonable> contribuye a trazar una frontera entre las doctrinas que aceptan los principios liberales y las que se oponen a ellos”.

El pluralismo que propone Rawls es que el mismo puede existir siempre y cuando todas aquellas doctrinas, filosofías o morales no desafíen los principios de la asociación política que se fundan en principios liberales. En otras palabras, no hay un pluralismo en lo tocante a los fundamentos de la asociación política: éstos son liberales. Todo pluralismo que ponga en duda la legitimidad liberal queda excluido por estar en el ámbito de lo “no razonable”. Rawls presenta como exigencia moral lo que de hecho es una decisión política. En palabras de Rawls (citado por Mouffe 2000: 103) el consenso constitucional que posibilitaría una *justicia razonable* es “aquel acuerdo respecto a ciertos derechos políticos y ciertas libertades básicas –acuerdo entre el derecho al voto y sobre la libertad de expresión y de asociación política, así como sobre cualquier otra cosa que resulte necesaria para atender los procedimientos electorales y legislativos de la democracia-”.

En definitiva, Rawls sostiene que si bien no es posible establecer un acuerdo entre diferentes doctrinas, filosofías y morales sí es posible hacerlo en el ámbito público a través un acuerdo constitucional de base liberal. El concepto de justicia vincula a los ciudadanos libres e iguales que relegan *razonablemente* sus diferentes concepciones de lo bueno al ámbito privado por su imposibilidad de acuerdo. El supuesto del cual parte Rawls (citado por Mouffe 2000: 110) es que los ciudadanos, en su búsqueda individual de lo bueno, *<requieren, para su promoción, aproximadamente los mismo bienes primarios, esto es, los mismos derechos básicos, las mismas libertades y oportunidades, y los mismos medios multiuso, como los ingresos y la riqueza, todo ello completado por las mismas bases sociales de respeto propio>*. De esta manera su propuesta es llegar a un acuerdo *“de una vez por todas”*>. En la utopía liberal de Rawls, su sociedad “bien ordenada”, ya han sido superados todos los conflictos en el ámbito político ya que todos acuerdan en que los principios políticos liberal son razonables y juran lealtad a los mismos.

El otro gran teórico de la democracia deliberativa es Jürgen Habermas, quien sostiene dar legitimidad a la democracia moderna mediante un estricto procedimiento perfecto de discusión racional, en palabras de Benhabid (citado por Mouffe,2000: 53) el discurso ideal tiene las siguientes características: *“ a) la participación en la deliberación se rige por las normas de igualdad y asimetría; todos tienen las mismas oportunidades para iniciar los actos del habla, para cuestionar, preguntar y abrir el debate; b) todos tienen el derecho a cuestionar los temas contemplados en la conversación; y c) todos tienen derecho a iniciar argumentos reflexivos sobre las propias reglas del procedimiento del discurso y sobre la forma en la que se aplican y se cumplen. En principio no existen reglas que limiten la agenda de la conversación, o la identidad de los participantes, con tal de que cualquier persona o grupo excluido pueda demostrar justificadamente que se ve afectado de manera relevante por la norma propuesta que se está cuestionando”*.

Para este enfoque, el fundamento de la legitimidad de las instituciones democráticas es el hecho que presupone que las decisiones tomadas en las mismas representan un punto de vista *imparcial* que atiende por igual a todos los intereses de los ciudadanos. El habermasiano Cohen afirma que la legitimidad democrática surge de decisiones colectivas

entre miembros iguales, por lo que (citado por Mouffe, 2000: 64) *“De acuerdo con la concepción deliberativa, una decisión es colectiva siempre que surja de disposiciones de elección colectiva vinculante que establezcan condiciones de razonamiento libre y público entre iguales que son gobernados por las decisiones”*. Es entonces mediante el logro de este procedimiento estricto donde se puede llegar a un consenso racional que permita el autogobierno y la protección de los derechos individuales. Habermas afirma que, planteado desde esta perspectiva (citado por Mouffe, 2000: 67) : *“puede uno entender de qué modo la soberanía popular y los derechos humanos van cogidos de la mano, y por consiguiente aprehender la cooriginalidad de la autonomía cívica y privada”*. En definitiva, Habermas sostiene que el intercambio de argumentos y contraargumentos, en el marco del discurso ideal que propone, es el procedimiento más adecuado para conseguir la formación racional de la voluntad de la que pueda surgir el interés general.

En conclusión, la democracia deliberativa planteada por ambas perspectivas difiere en los asuntos clave para garantizar un consenso racional sobre las instituciones de la democracia liberal moderna. Mientras que para Rawls el concepto clave es la justicia, para Habermas la cuestión central es la legitimidad. Sin embargo, ambos tienen el objetivo de garantizar una forma de consenso racional y no un “mero acuerdo o modus vivendi” sobre las instituciones liberales, ya que proporcionando bases estables a la democracia liberal ese consenso contribuirá a la permanencia de las instituciones liberales (actualmente devaluadas). Según Rawls, una “sociedad bien ordenada” es aquella que funciona según los principios establecidos por un concepto de justicia compartido (esto es lo que produce la aceptación de las instituciones por parte de los ciudadanos). Para Habermas, en cambio, una democracia saludable precisa la formación de un gobierno justificado mediante la percepción racional de su legitimidad de todos sus ciudadanos. Es por esta razón que Habermas pone especial énfasis en tratar de garantizar que las decisiones tomadas por las instituciones democráticas representen un punto de vista imparcial, capaz de expresar el interés de todos los ciudadanos. Ambos autores buscan cambiar la legitimidad actual de la democracia basada en una racionalidad instrumental de medios/fines (modelo agregativo de democracia) por otro tipo de racionalidad “deliberativa o comunicativa” que proporcione nuevas bases de legitimidad de las instituciones democráticas.

## **2.4 La democracia moderna: como disenso legítimo**

Existe todo un grupo de pensadores que ven en el proceso de creación de la democracia moderna o liberal una natural complementariedad entre los principios de libertad e igualdad para todos, que una no es posible sin la otra y viceversa. Sin irnos a los trabajos que realizan en este sentido pensadores del liberalismo como Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville o Jhon Stuart Mill, y ya habiendo relevado los trabajos actuales en torno a la teoría democrática que valoran la supuesta complementariedad de esos principios, es que queremos poner en relevancia otro punto de vista en torno a la democracia liberal.

Carl Schmitt realiza una crítica muy importante al liberalismo político (Mouffe 2000) cuando afirma que la idea de igualdad humana (basada en la concepción humanista de “el hombre” y posteriormente tomada por el liberalismo) es una forma de igualdad no política, ya que carece del correlato de una posible desigualdad desde la cual toda igualdad pueda recibir su significado específico, dice Schmitt (citado por Mouffe 2000: 23) *“la igualdad de todas las personas en tanto personas no es democracia sino una cierta forma de liberalismo, no es una forma estatal sino una ética individualista humanitaria. La moderna democracia de masas descansa en la confusa mezcla de ambas cosas”*. Este pensamiento de Schmitt se basa en que, de acuerdo a él, el concepto de igualdad adquiere significados diferentes para el pensamiento liberal y democrático. El concepto de igualdad liberal afirma que toda persona es automáticamente igual a otra persona; mientras que para el concepto democrático la igualdad exige la distinción de quien pertenece al demos y quien no pertenece al mismo, por esta razón la igualdad democrática no puede existir sin el necesario correlato de la desigualdad; afirma (citado por Mouffe 2000: 25) *“toda democracia real descansa en el principio de que no sólo son iguales los iguales, sino en el de que no recibirán un trato igual los desiguales”*. El concepto democrático de igualdad es por consiguiente un concepto político y por lo tanto requiere de una distinción, una lógica propia de inclusión/exclusión entre quienes pertenecen al demos o no.

Schmitt afirma que el concepto central de la democracia no es el de “humanidad” sino el de pueblo, en sus palabras (citado por Mouffe 2000: 17): *“En el ámbito de lo político, las*

*personas no se ponen una frente a la otra en calidad de abstracciones, sino como persona provistas de un interés político y políticamente determinadas, como ciudadanos, gobernantes o gobernados, como aliados o como oponentes políticos, en cualquier caso, por tanto, en función de categorías políticas. En la esfera de lo político, no puede abstraerse lo que es político y dejar únicamente la igualdad humana universal.”*

El concepto de igualdad está ligado al de homogeneidad, pero no es una homogeneidad predeterminada, sino que varía en función de cada pueblo, puede hallarse en cualidades físicas, virtudes cívicas o morales, etc. Si un Estado tratara de realizar un igualdad universal de los individuos en el ámbito político sin preocuparse por la homogeneidad (sustancia de la igualdad democrática) entonces Schmitt afirma que las desigualdades sustantivas (citado por Mouffe 2000: 22) *“pasarían a formar parte de otra esfera –de una esfera separada de lo político y concentrada en lo económico- y abandonarían esa área para adquirir una nueva importancia, desproporcionadamente decisiva. En las condiciones de una igualdad política superficial, lo que domine la política será otra esfera, una esfera en la que prevalezcan las desigualdades sustanciales (por ejemplo, hoy en día, la esfera económica)”*.

El liberalismo se caracteriza desde su nacimiento por un enfoque racionalista e individualista que impide reconocer la naturaleza de las identidades colectivas, del demos. Las cuestiones propiamente políticas, de acuerdo al pensamiento liberal, son normalmente cuestiones técnicas destinadas a ser resueltas por expertos. De esta manera, el pensamiento liberal niega sistemáticamente la posibilidad de que en última instancia hay una multiplicidad de cuestiones que no pueden ser resueltas a través de la razón ya que las mismas se presentan como alternativas, sin ser preferentemente una mejor que la otra, es allí donde la elección de una alternativa u otra devela el ámbito de lo político. En “El concepto de lo político” Schmitt afirma (citado por Mouffe 2007: 26) *“De un modo por demás sistemático, el pensamiento liberal evade o ignora al Estado y la política, y se mueve en cambio en una típica polaridad recurrente de dos esferas heterogéneas, a saber ética y economía, intelecto y comercio, educación y propiedad”*. El criterio de lo político radica en la discriminación de amigo/enemigo, donde tiene que ver la formación de un “nosotros” en

contraposición a un “ellos”; y esto siempre son formas colectivas de identificación. Lo político constituye una esfera de decisión, no de libre discusión, por lo que la democracia siempre implica relaciones de inclusión/exclusión.

Lo que plantea Schmitt es la imposibilidad de un consenso racional sin exclusión. Es decir que la posibilidad de elegir una alternativa excluye a otras alternativas, lo cual significa que lo político es un ámbito antagónico. Se plantea así el tema de la identidad: enemigo es aquel que tiene un proyecto distinto. De allí que la categoría central de la política sea la de amigo/enemigo para Schmitt. En este sentido Mouffe (2007: 14) afirma que *“las cosas siempre podrían ser de otra manera, y por lo tanto todo orden está basado en la exclusión de otras posibilidades.”*

En definitiva, Schmitt plantea que la distinción de nosotros/ellos es la condición de posibilidad de la formación de identidades políticas, y que esto, siempre puede convertirse en el locus de un antagonismo. Esto es así ya que todas las formas de identidad políticas implican una distinción de nosotros/ellos, por lo tanto la posibilidad de emergencia de un antagonismo nunca puede ser eliminada. En efecto, si partimos de esta concepción de lo político como condición ontológica de la realidad, el advenimiento de una sociedad sin conflictos es imposible tal cual lo plantean como posibilidad variadas posturas teóricas, entre ellas particularmente las visiones consensualistas que ya hemos visto.

## **2.5 El modelo agonista**

Mouffe se propone “pensar Schmitt contra Schmitt” (2007) usando su concepción antagónica de lo político pero sin llegar a ciertas conclusiones teóricas a las cuales arriba el autor, por lo que es importante en este punto que pasemos a diferenciar ambas posturas teóricas.

En primer lugar, para Schmitt no hay lugar para el pluralismo (diferentes proyectos políticos) dentro de una comunidad democrática, ya que la democracia requiere de un demos homogéneo, de ahí su crítica terminal a la contradicción entre el pluralismo que

sostiene el liberalismo y la democracia con su valor de igualdad. En consecuencia, el único pluralismo posible y legítimo es un pluralismo de Estados.

Por el contrario, Mouffe sostiene que sí es posible el pluralismo dentro de una misma comunidad política ya que propone una teorización distinta del concepto de identidad. Mouffe toma la noción de “exterioridad constitutiva” de Henry Staten, donde el punto central es destacar el hecho que la creación de una identidad implica el establecimiento de una diferencia, por ejemplo blanco y negro, varón y mujer, pobre y rico, etc. Visto así, toda identidad es relacional y para constituirse como tal requiere de la precondition de una diferencia, un “otro” que constituye su “exterioridad”. Este punto de vista tiene consecuencias teóricas diferentes a las de Schmitt, ya que este autor partía de una concepción de identidad (individual) como plena (esencial), donde el “otro” es una identidad totalmente distinta y separada del sujeto. Esto por supuesto no es así para Mouffe, lo que le permite tomar la noción antagónica de lo político de Schmitt sin asumir todas las conclusiones del mismo, como por ejemplo la imposibilidad de un pluralismo democrático. La noción nosotros/ellos, sin una visión esencialista de la identidad, es entonces una condición variable y no estable. No hay un “nosotros” sin un “ellos”, este punto es crucial ya que nos permite concebir la posibilidad de diferentes tipos de relación nosotros/ellos en función de cómo es construido el “ellos”. Entonces, sin poder erradicar el antagonismo de lo político y al mismo tiempo reconociendo la naturaleza relacional de las identidades colectivas, es que Mouffe propone que la misión principal de la política democrática es “domesticar” el antagonismo.

Se pregunta Mouffe (2007: 114) “¿qué forma de nosotros/ellos implicaría? El conflicto, para ser aceptado como legítimo, debe adoptar una forma que no destruya la asociación política”. Para la política de Schmitt la única posibilidad de superación del nosotros/ellos es la conformación de un Estado para cada demos. Para un demócrata del modelo agregativo el nosotros/ellos se resuelve en la figura de “competidores” cuyos intereses en conflicto se resuelven a través de la negociación y, para un teórico del modelo deliberativo, el conflicto político se resuelve a través del acuerdo racional. Mouffe propone un tercer tipo de relación, y es la relación agonista (Mouffe 2007, 128): “Mientras que el antagonismo

*constituye una relación nosotros/ellos en la cual las dos partes son enemigos que no comparten ninguna base en común, el agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe una solución racional a su conflicto, se perciben a sí mismos como pertenecientes a la misma asociación política, compartiendo un espacio simbólico común dentro del cual tiene lugar el conflicto.”*

A la categoría de enemigo el modelo agonista la transforma en “adversario” para una política democrática. La visión de la democracia liberal desde el modelo adversarial es que en tanto existan legítimos canales políticos agonistas para las voces en disenso habrá menos posibilidades de que el antagonismo propio de lo político derive en un nosotros ellos de amigo/enemigo. Ahora bien, para exista la asociación política como tal debe existir un consenso, pero el mismo no está basado en un acuerdo racional ni tampoco sobre un tipo de Estado autoritario. Es aquí donde el concepto de hegemonía es crucial para comprender el modelo agonista que sostiene Mouffe. Ante la ausencia de un fundamento último de la asociación política es necesario reconocer la naturaleza hegemónica de todos los tipos de órdenes sociales.

Para comprender mejor la noción de consenso en Mouffe, finalmente debemos definir la *relación hegemónica*: “es aquella por la cual una cierta particularidad asume la representación de una universalidad enteramente inconmensurable con una particularidad en cuestión. Como resultado, la universalidad es una universalidad contaminada: 1) ella no puede escapar a esta tensión irresoluble entre universalidad y particularidad y 2) su función de universalidad hegemónica no está nunca definitivamente adquirida, sino que es por el contrario, siempre reversible” (Laclau-Mouffe, 1985: 7). Se concibe así a todo tipo de universalidad como esencialmente una universalidad política.

Todo orden es por tanto político y está basado en alguna forma de exclusión, esto quiere decir que siempre existen otras posibilidades que han sido reprimidas, pero que no significa que pueden ser reactivadas. En este sentido Mouffe (2007: 31) afirma “ *las prácticas articuladoras a través de las cuales se establece un determinado orden y se fija el sentido de las instituciones sociales son <prácticas hegemónicas>. Todo orden hegemónico es*

*suceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía.”*

La particularidad del modelo adversarial que propone Mouffe consiste entonces en interpretar que esta disputa (inerradicable) por la hegemonía puede y debe ser legitimada a través de las mismas instituciones democráticas: el parlamento, el referéndum, etc. La renuncia explícita a la violencia (eliminación del enemigo) que implican estas instituciones nos muestra cómo el conflicto antagónico de proyectos diferentes puede ser resuelto (siempre transitoriamente) en forma pacífica, el antagonismo ha sido entonces transformado en agonismo, esto se da por la aceptación del otro como adversario, en vez de enemiga a exterminar.

### **CAPÍTULO III**

#### **LA ELITE ECONÓMICA LOCAL Y SU CABALLO DE TROYA**

“Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no sólo se consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo.

En lugar de las antiguas necesidades, satisfechas con productos nacionales, surgen necesidades nuevas, que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos. En lugar del antiguo aislamiento y la autarquía de las regiones, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones.”

Karl Marx, Friedrich Engels. El Manifiesto Comunista

Ya hemos expuesto los modelos teóricos (tanto políticos como económicos) con los cuales vamos a abordar la problemática de los usos del suelo en la provincia de Mendoza, en particular la ley 8051. En este capítulo analizaremos de qué modo se ponen en juego diferentes modos de construcción política y económica en el plano de los usos del suelo o, dicho de otra manera, las formas en las cuales una sociedad en particular adopta diferentes modos de utilización (no siempre conciliables) del recurso suelo o que también podemos denominar territorio. Desde nuestra perspectiva teórica, es en este plano donde se manifiestan abiertamente las disputas políticas y económicas ya que el suelo y sus recursos son recursos limitados, lo que amplifica notablemente los antagonismos en cuanto al uso del mismo.

Claramente la problemática es compleja y amplia, por lo que nosotros vamos a concentrar nuestros esfuerzos en espacio y tiempo. El espacio bajo análisis es la provincia de Mendoza mientras que el espacio temporal de este capítulo es la década de los '90 y con especial énfasis en la primera década de este siglo. Hemos elegido este espacio temporal porque entendemos (como ya hemos expuesto anteriormente) que entre ambas décadas existen líneas de continuidad (en cuanto a procesos políticos y económicos) que nos demandan analizar el proceso de disputa sobre el territorio en los '90 ya que tienen vigencia (actualmente el proceso de implementación de la ley 8051 se topa con problemáticas propias de esa década). Por otro lado, también hemos visto que tanto en el plano político como económico se evidencian rupturas importantes, y aquí está la complejidad de nuestro estudio, en tratar de poner de manifiesto (a nuestro entender) de qué manera juegan estas contradicciones políticas y económicas en una década que definimos de transición, que no es neoliberal pero que tampoco ha dejado atrás ciertas características estructurales que siguen vigentes del modelo de desarrollo anterior.

En definitiva, es en la presente década donde finalmente la disputa por el territorio (y sus recursos) tomó estado público ¿por qué? Es nuestra intención en el presente capítulo analizar el proceso político-económico que terminó desembocando en la actual ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Veremos el proyecto de ley anterior (que logró media sanción) a la ley 8051 ¿ambos proyectos de ley responden a los mismos intereses

políticos y económicos? Nuestro objetivo, en síntesis, es interpretar cómo juegan la estructura productiva provincial y el proceso político vigente en la preparación y sanción de la ley 8051.

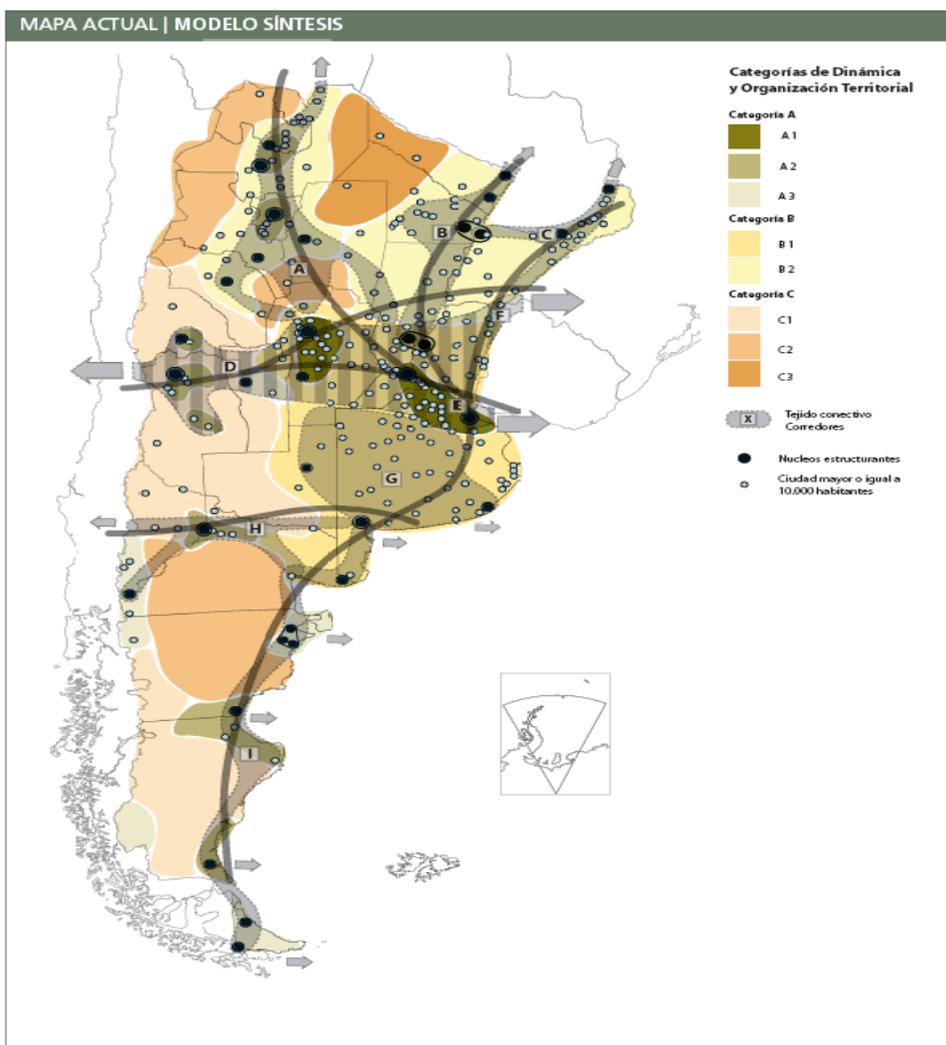
### **3.1 El uso del Territorio bajo la hegemonía neoliberal**

Entendemos por Territorio (2009, anexo ley n°8051) el *“espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se da la relación permanente entre los procesos sociales, económicos y ambientales”* a lo que nosotros agregamos procesos políticos. En palabras de Massiris (2012: 26) *“se trata de un concepto comprehensivo en términos de conjunto articulado de elementos naturales, económicos, sociales, políticos e institucionales, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas, que formalizan unas determinadas estructuras territoriales cambiantes en el tiempo”*. El Territorio tiene las siguientes cualidades (Massiris, 2012: 26 a 29):

1. La integralidad expresa la articulación de todos los elementos del territorio, de modo que no se trata de una suma de partes sino de estructuras funcionales diversas que conforman el todo territorial. Aquí cabe hablar de la funcionalidad entre estructuras urbanas-rurales con las estructuras productivas, políticas.
2. La diversidad nos dice que no todos los territorios presentan (de un país, provincia o región) presentan las mismas cualidades naturales, políticas, económicas y sociales.
3. La temporalidad significa que el territorio varía en el tiempo en función de los cambios políticos, económicos y sociales.
4. La escalaridad implica considerar que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación, por lo que a cada escala corresponden estructuras territoriales distintas pero interrelacionadas tanto sentido horizontal como vertical. Las relaciones horizontales se dan entre elementos y estructuras correspondientes a

la misma escala, en tanto que las verticales llevan implícitas relaciones de poder entre estructuras territoriales jerarquizadas. Los ámbitos internacionales son más poderosos que los nacionales y éstos, a su vez, los son respecto a las estructuras regionales.

Vemos entonces cómo el Territorio es un espacio donde confluyen los procesos políticos y económicos “bajo una cierta lógica”, esa lógica que “ordena” es el patrón de acumulación o modelo de desarrollo. Es este patrón de acumulación lo que finalmente da como resultado es el Territorio. A continuación el mapa actual del Territorio de la República Argentina:



Fuente: Plan Estratégico Territorial Argentina 2016, 2006.

Teniendo en cuenta la escalaridad en el Territorio, debemos ver cómo está inserto el territorio de la provincia de Mendoza en el ámbito nacional. Por la escala entre ambos territorios, nacional y provincial, hay jerarquización en sus relaciones, es decir, que el territorio nacional moldea en su mayor parte al territorio provincial. El mapa que vemos, de acuerdo a la subsecretaría de la planificación (2006: 21) es el “*Modelo Actual del Territorio Nacional, caracteriza la interrelación existente entre el medio biofísico –sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural– y el medio socio-económico –población y actividades productivas– que tienen lugar en las distintas regiones del país, representando al mismo tiempo la dinámica de flujos de bienes y servicios que las vincula. La imbricación entre ambos fenómenos expresa la forma que adopta la organización del territorio nacional, su estructuración espacial y configura lo que denominamos Modelo Actual*”. A su vez, el territorio nacional está inserto finalmente en el ámbito internacional, por lo que también existen relaciones de jerarquía entre ambos niveles de acuerdo a los flujos de comercio, geopolítica mundial, etc.

Como ya mencionamos en capítulos anteriores, la década de los '90 se caracterizó por la consolidación del régimen de acumulación neoliberal, la hegemonía neoliberal fue liderada por la **elite económica** (Nochteff, 1993) que forzó a la economía argentina a una opción blanda de desarrollo. Teniendo en cuenta la cualidad de escalaridad del Territorio, podemos decir que la provincia de Mendoza (su territorio) fue consecuentemente “ordenado” bajo esa hegemonía.

Durante los '90 el territorio provincial sufrió algunos cambios importantes. En la estructura productiva se produjeron transformaciones por un marco económico donde los precios relativos de la producción de la economía de oasis fueron vapuleados por la apertura externa a nuevos productos donde la convertibilidad operaba con deflación a la producción local. La doble crisis de los cambios de hábitos de consumo de los argentinos (baja demanda de productos de la economía local) más las condiciones desfavorables por la macroeconomía neoliberal generaron claramente ganadores y perdedores, que su vez quedó reflejado en cambios en el territorio provincial.

Teniendo en cuenta que a partir de los '90 la estructura productiva provincial se especializó en la exportación de commodities (petróleo, gas y electricidad), el comercio de bienes (en su mayoría importados) y el sector inmobiliario, es que podemos afirmar que al amparo de la hegemonía neoliberal surgieron nuevos actores políticos y económicos beneficiados por estas condiciones a nivel nacional y provincial, en otras palabras, la elite económica local pasó (como es de esperar) a ser liderada por los actores económicos vinculados al patrón de acumulación neoliberal.

La desregulación económica o “libre mercado” fue a partir de los '90 lo que “ordenó” el territorio provincial. Es de destacar que cuando el Estado (en el marco del régimen de acumulación de sustitución de importaciones) dirigía y regulaba los sectores económicos, claramente también había una mayor regulación de los usos del Suelo y sus recursos. Con la reforma del Estado en los '90 el mismo pierde en manos del “mercado” esta capacidad de planificación del Territorio, que si bien en la provincia de Mendoza no existía una ley de usos del suelo como la actual 8051, sí existía una cultura de la planificación estatal en el suelo urbano y rural (ordenanzas municipales) y por otro lado una planificación por recursos, en el caso del agua el Departamento General de Irrigación. En definitiva, previo a la consolidación de la hegemonía neoliberal existía una administración departamentalizada por cada recurso natural del territorio provincial, algunos recursos eran de competencia nacional, que en los '90 pasaron a manos provinciales (el subsuelo y los recursos minerales).

En el plano político, esta descentralización de potestad sobre los recursos del subsuelo y recursos minerales generó (por lo menos desde el punto de vista jurídico) un aumento de poder de las autoridades políticas provinciales respecto a la administración del territorio. Pero no sucedió esto, en paralelo con el cambio de reglas de juego en materia económica, este cambio puso en evidencia que ahora los recursos del territorio tenían que discutirse entre autoridades provinciales (con economías regionales en crisis y presupuestos magros) y grandes empresas multinacionales, como es el caso de YPF en manos de REPSOL. Analizando conjuntamente los planos político y económico, los bloques de poder en la provincia de Mendoza sufrieron modificaciones importantes. A nuestro interés, definiremos

dos bloques de poder en la provincia de Mendoza, por una lado la elite económica neoliberal que mantenía la hegemonía en términos productivos ya que las mayores rentabilidades estaban en sus manos (la nueva economía de exportación de commodities e importación de productos manufacturados más la especulación financiera), y por otro lado el bloque de poder vinculado a la famélica estructura productiva de oasis (cadenas vitivinícolas, frutícolas, ganaderas, etc).

Vamos a centrarnos entonces en el recurso suelo (tanto urbano como rural) para analizar las relaciones entre ambos bloques de poder, que suponemos en disputa por la hegemonía. En el Gran Mendoza se experimentó en los '90 un gran corrimiento de la frontera del suelo urbano en detrimento del suelo agrícola. Se conjugaron dos procesos; el primero es que la economía de oasis tenía una grave crisis donde se ajustaba permanentemente, expulsando trabajadores de los eslabones productivos del campo hacia la ciudad (donde engrosaban las filas de desempleados); el segundo proceso es que la elite económica local cambió el hábito de localización en la compra de suelo para vivienda pasando del histórico centro de la ciudad a las periferias del Gran Mendoza. Lo que se produce en ambos procesos es que mientras unos deben abandonar el campo (trabajadores y productores) otros quieren ese suelo (que no es rentable a la producción) para vivienda. Ese proceso en términos económicos básicamente consistió en que durante toda la década del noventa acontece una devaluación del precio del suelo rural y compra posterior de sectores de la elite económica que destinan ese suelo para vivienda, lo que conocemos como barrios cerrados mayormente. Ante una situación de una finca x de condiciones ideales para la producción vitivinícola, sucede que el nuevo libre mercado del suelo determina que es más rentable parcelar para viviendas de lujo (que no producen nada) que emplearlas en la producción agrícola tradicional. En otras palabras, bajo el régimen de acumulación neoliberal se beneficiaba la especulación inmobiliaria por sobre la producción de la economía de oasis, y esto fue posible por las condiciones macroeconómicas a nivel país (la convertibilidad y la apertura externa) más la crisis que venían acarreado previamente todas estas cadenas de producción (falta de innovación tecnológica, crisis del funcionamiento entre los eslabones, etc).

Así, vemos en este espacio fronterizo entre el suelo urbano y rural cómo se evidencian las disputas del territorio donde una “lógica” se impone por sobre otra y en consecuencia ordena el territorio funcionalmente a sus intereses, en este caso los intereses de la elite económica local que ha optado por formas de generación de renta vía exportación de materias primas, importación de productos manufacturados (comercio) y especulación financiera (en este caso aplicado al suelo urbano). Esta opción blanda de desarrollo (modelo rentístico financiero) es antagónica entre las opciones de usos del suelo para ambos bloques de poder, la elite económica y el bloque de economía de oasis, y es en esta disputa por el suelo rural aledaño a la gran ciudad donde más se pone en evidencia el antagonismo de las opciones del uso del suelo (lo político como antagónico se torna manifiesto). Se plantea así, en este caso, un juego de suma cero entre modelos productivos (rentístico financiero versus economía productiva de oasis) bajo el patrón de acumulación neoliberal. Cuando la elite económica local compra lo que antes fue suelo rural destinado a la producción agrícola el que compra el suelo se queda con todo, y el actor que vende (el producto rural) no tiene opción (ni precio de venta claro) de inversión certera en producción agrícola ya que el régimen de acumulación no genera precios relativos ni demanda para sus productos, por lo tanto queda en una situación de expulsión del circuito productivo.

En este marco de cosas, donde el Estado mínimo dejaba al “libre mercado” la apropiación del suelo y sus recursos, claramente la elite económica local no necesitaba legislación específica alguna para apropiarse del suelo rural (o urbano) para sus fines especulativos ya que tanto de jure (desregulación) como de facto (poder económico y político) podía disponer del territorio sin mayores problemas. Bajo la plena hegemonía neoliberal de los '90, incluso teóricamente, la elite económica justificaba la falta de legislación sobre el territorio ya que “la mano invisible del mercado” era la encargada de utilizar de la manera más óptima los recursos, en este caso el suelo, por lo que doblemente reforzaba su hegemonía.

### **3.2 El fin del modelo rentístico financiero: la década de transición**

Una vez agotado e implosionado el modelo rentístico financiero con los sucesos económicos (la gran recesión a partir del año 1998 hasta el 2003) y políticos (la crisis del 2001, crisis del sistema político en su conjunto por la falta de representación política ante la ciudadanía) se inicia la presente década. La misma comienza con tres cambios fundamentales: 1- la megadevaluación del peso argentino; 2- el fenomenal cambio en los términos de intercambio y; 3- el nuevo gobierno nacional iniciado por Néstor Kirchner.

En la provincia de Mendoza, naturalmente, estos cambios repercutieron fuertemente en los bloques sociales de poder presentes. La elite económica local vinculada al patrón neoliberal (y que mantiene la hegemonía) se le imponen varias restricciones políticas y económicas a su hegemonía (fundamentado en la deslegitimación popular en las calles) por lo que para mantenerla debe ceder ciertas cosas, entre ellas pagar más impuestos (retenciones a las exportaciones, impuestos a las transacciones financieras, paritarias colectivas para acordar salarios, etc). En síntesis, la relación de fuerzas entre ambos bloques de poder sufrió cambios. A favor del bloque de poder de economía de oasis, la megadevaluación del peso generó las condiciones para cambiar los precios relativos y hacer competitiva nuevamente a la producción local, todas las cadenas de la economía local recibieron una gran bocanada de aire y revivieron, aumentó su competitividad (por el elevado tipo de cambio) y la demanda de sus productos (por todas las políticas a nivel nacional de fomento de expansión de la demanda agregada). El intento (con cierto éxito) del gobierno de Kirchner de instaurar la hegemonía clásica en el país (Basualdo, 2012) tuvo sus efectos en los bloques de poder locales, cambiando la relación de fuerzas entre los mismos.

Ahora bien, cabe preguntarnos de qué manera repercutió esto en el territorio, su “ordenación”. Se evidencia una re expansión de la frontera agrícola, incluso sobre suelos fuera del regadío de oasis, caso testigo es el de la implantación de vides con riego por goteo

con agua de pozo, pero estos actores son nuevos, generalmente internacionales, volcados a la exportación de sus producción<sup>11</sup>.

En el caso de la disputa del suelo rural aledaño a las ciudades se reaviva la disputa, ya que el modelo económico si bien beneficia a los sectores de la economía de oasis también beneficia enormemente a los sectores de la elite local. El aumento de la construcción de viviendas en esta década se debe a que parte de la rentabilidad extraordinaria que logra la elite económica (recordemos que la megadevaluación benefició a la elite económica nacional y local) la vuelca en la construcción de viviendas de lujo, es en esta década que los barrios cerrados acentúan su expansión: si bien el suelo rural aumenta su precio, el mismo sigue cediendo espacio ante la mayor rentabilidad de la parcelación del mismo para destinarlo como suelo urbano de barrios cerrados.

Existe una tercera característica, y la más importante en esta década, que afecta notablemente las relaciones de fuerza en la disputa por la hegemonía provincial entre ambos bloques sociales, y es la siguiente: el burbuja o boom de los recursos minerales empujados por la gran liquidez mundial más el aumento exponencial de la demanda de esos recursos por parte de China e India. La provincia de Mendoza, históricamente fue una provincia agrícola de oasis y ganadera de secano, en materia de extracción de recursos naturales su aporte lo hizo con el gas, el petróleo y el caso del uranio en un corto período de tiempo, pero no así con otros recursos minerales claves como el oro, cobre, plata a gran escala en términos de peso en su estructura productiva, en otras palabras Mendoza nunca fue una provincia minera. Los nuevos cambios internacionales mencionados (cambios tecnológicos también) sumados al nuevo patrón de acumulación de transición abrieron las puertas a la megaminería en Mendoza (técnica que hace posible la extracción de grandes

---

<sup>11</sup> Estas empresas que invierten en el Valle de Uco, lo hacen con un plan de negocios no mayor a 30 años. Es posible decir que los mega emprendimientos no son sustentables ni económica ni ambientalmente (usan perforación de pozos para el regadío) mientras que su producción está bastante desligada de la economía mendocina en general. Pensamos que podría existir en la década de transición una burbuja vitivinícola, pero esto requiere de un estudio particular.

cantidades de mineral en minas que serían inviables con viejos métodos clásicos de extracción).

La aparición de posibilidad real de la megaminería como nuevo sector productivo en la estructura económica de Mendoza ha generado, en esta década de transición, una amplificación del conflicto político-económico entre los bloques sociales de poder por la hegemonía. Esto es así porque la megaminería antagoniza con todos los sectores productivos de la economía de oasis e incluso de secano, ya que necesitan del recurso agua (escaso en la provincia) para ser posibles. Si bien es cierto que desde variadas posturas políticas (y teóricas) se piensa en que puede haber una complementariedad productiva entre la explotación metalífera a cielo abierto y el resto de los sectores productivos (todo esto mediante estrictos controles ambientales y un reparto del agua más eficiente aguas debajo de la mina) también es cierto que en el transcurso de este conflicto no ha existido hasta el momento una solución política que permita la explotación de algún proyecto metalífero a cielo abierto. Ya veremos más adelante en qué medida la discusión en torno a una legislación de los usos del suelo en las cámaras legislativas vino a tratar de zanjar una solución a este nuevo problema en la provincia de Mendoza (y cabe aclarar todas las provincias cordilleranas del país).

En definitiva, en esta década de transición los términos de intercambio (el profundo cambio geopolítico mundial) favorables a la producción de bienes han generado en la provincia de Mendoza una parcial recuperación de la economía de oasis productivo (y consecuente el bloque de poder en su conjunto) y un giro de la elite local desde la búsqueda de rentística de lo financiero hacia la participación en la explotación minera. Este giro de la elite local también se ha dado a nivel nacional, con la masiva compras de tierras y posterior siembra de soja, el oro de la pampa húmeda e incluso de zonas nuevas de cultivo, que se resume en la fenomenal expansión de la frontera agrícola en la Argentina. Pero también ha habido una especie de “expansión de la frontera minera”, ya que la Argentina (antes zona de reserva mineral en variados mapas, poner fuente) es un nuevo polo de atracción de multinacionales mineras para explotar minas a cielo abierto. Por lo que hay un conflicto entre bloques de poder; un bloque amparado en la construcción de la hegemonía clásica que viene

implementando el gobierno de los Kirchner inscriptos en una tradición de gobiernos nacional-populares y; otro bloque de poder, que podemos llamar oligarquía, que se ampara en su tradicional dominio de la estructura productiva agropecuaria nacional más la re emergencia de una alianza con las multinacionales para convertir al país nuevamente en un gran proveedor de materias primas a nivel global.

Recordemos que lo político constituye una esfera de decisión, no así de libre discusión, por lo que ante esta situación se forman las identidades colectivas, un nosotros y un ellos. La situación actual de transición de patrón de acumulación muestra que el bloque de poder nacional popular mantiene una hegemonía política (constituida institucionalmente) pero la hegemonía económica sigue en manos de la elite económica. La disputa por un nuevo patrón de acumulación se dirime entre una opción rentista exportadora que reelabore el pacto neocolonial bajo la forma económica de una nueva burbuja económica y una opción desarrollista emancipadora que genere una acumulación en sentido amplio que permita romper el lazo del imperialismo económico que domina la Argentina. La provincia de Mendoza no puede quedar exenta de esta situación, y su locus del conflicto antagónico se encuentra en su posición de provincia cordillerana y de escaso recurso hídrico: Mendoza puede optar por convertirse en una provincia minera o reformular y potenciar la economía de oasis productivo más nuevos sectores del secano.

### **3.3 El O.T de la elite económica local**

*“Hace más de 10 años que está frenada la modificación de la Ley de Uso del Suelo en la Legislatura provincial. El motivo es la falta de decisión política para enfrentar los intereses de grupos inversores, que planean alojar sus emprendimientos en áreas restringidas para el desarrollo urbano”* así se describía la situación jurídica hace 12 años (Los Andes, 2001). Como dijimos anteriormente, el conflicto más visible entre los bloques de poder locales ha sido el suelo urbano y la periferia de suelo rural desde los '90 hasta la actualidad; lo que sumó más visibilidad a la disputa por la hegemonía en la provincia de Mendoza fue la emergencia de la megaminería, que hasta impulsó movilizaciones populares en contra de tal posibilidad. Sin embargo, mediando esta década de transición

finalmente apareció con fuerza un proyecto de ley de usos del suelo, así que vamos a ir analizándolo bajo nuestra perspectiva.

En ocasión del tratamiento del proyecto de ley de O.T decía al inicio de sesiones el diputado Blanco (Diario de sesiones Honorable Cámara de Diputados, 2006) *“la posibilidad de destrabar algo que, como ya todo el mundo conoce y siempre se ha repetido, lleva más de 15 ó 17 años dando vuelta”*. ¿Por qué existía ese vacío legal? Ante el amparo de la hegemonía neoliberal era el mercado (concepto eufemístico para evitar decir que la elite económica tiene menos restricciones legales para promover sus intereses) quien mejor asignaba recursos (en teoría y en la práctica hegemónica), en este caso el uso del suelo. Entonces no es de extrañar que ante la retirada del Estado interventor y posterior Estado Mínimo (Estado Neoliberal) no haya habido mayores necesidades de legislación sobre el suelo urbano porque imperaba en la provincia de Mendoza lo que Schmidt llama “el estado de excepción”, que aplicamos en este caso a la materia de planificación urbana y territorial. Pues bien, ante la pregunta ¿quién tiene el poder cuando la ley no está? (podríamos ampliar en este caso al Estado mismo por su retirada general) Schmitt responde “quien realmente tiene el poder”, ya que *el poder dirime en ausencia de la norma porque el poder precede a la norma*. Es decir, ante la ausencia en los ‘90 de una planificación urbana-territorial legislada y/o cuando existían normas de bajo peso (como las ordenanzas de planificación municipales) era el propio mercado quien imponía su “orden” de planificación.

En palabras del Diputado Blanco *“Esta explosión que hubo en los emprendimientos a comienzos de la década del ‘90, hizo que se introdujeran estas nuevas normas sobre el ordenamiento territorial planificación estratégica, realmente habría sido fantástico que Mendoza hubiera tenido esta explosión de emprendimientos en todos los aspectos económicos de la Provincia, una planificación definida, consensuada, basada en el interés general, no la teníamos y lamentablemente, todo esto hizo que el crecimiento de la Provincia fuera un crecimiento desordenado, por eso es esto que hablamos de los 15 ó 17 años del esbozo del proyecto de ley en este aspecto. También es cierto, y creo que a esta altura no nos vamos a asustar, si decimos que todos estos años que han pasado, la realidad*

*es que siempre se intentó impedir que hubiera una planificación ordenada, estratégica y para el beneficio de toda la comunidad, pero los beneficiados que eran muy pocos en este criterio de desorden que había, garantizaban sacar una buena tajada al desorden.” (Diario de Sesiones, 2006).*

Pues bien, teniendo en cuenta que no existe un “orden neutro u objetivo” podemos decir que el “desorden” era un “orden” que beneficiaba a la elite económica local en desmedro del bloque agroindustrial de oasis que se señala (vagamente a nuestro entender) como el “interés general”. Cuando los beneficios del orden urbanístico son para la minoría se le llama a esa lógica excluyente “desorden” y; cuando se quiere invocar un orden que beneficie a las mayorías, entonces se le llama “interés general”.

Esta complejidad conceptual para develar qué intereses políticos están representados también se da en el caso de la falta de “planificación estratégica” que hubo en la temática del suelo urbano-rural, veamos pues las palabras del Diputado Blanco en su mirada al respecto (Diario de Sesiones 2006) *“lamentablemente pasó lo que pasa siempre en este tema, es que los intereses personales de algunos, la pequeña visión y la miopía que tienen o que tenemos los políticos en cuanto a las proyecciones estratégicas a largo plazo que no se ven redituadas generalmente en su gestión, hace que cuando estos intendentes que habían lanzado esta brillante idea y que se había trabajado en un tiempo muy importante; cuando estos intendentes terminaron su mandato quienes lo sucedieron perdieron el interés en seguirlo, porque la verdad, a nadie le interesa establecer pautas a largo plazo”*. Acá podemos tomar entonces dos puntos de vista sobre el problema de la falta de planificación en torno la discusión parlamentaria citada:

- 1- El problema estaría en que existe una falta de atención del problema por parte de las autoridades electas (más sus funcionarios) que aumenta con la presión empresaria sobre los mismos.
- 2- Otra mirada de la falta de planificación es que sí hay planificación y es la planificación del mercado. Nosotros creemos que la segunda opción es más pertinente ya que explica el hecho político y económico a la vez; la elite económica

local tiene un valor-fundamento que explica su comportamiento, y es tan manifiesto que por eso mismo se vuelve invisible: es la búsqueda del beneficio extraordinario por sobre todas las cosas. Esta búsqueda no es de naturaleza colectiva, sino individual de cada actor empresario, si se obtiene el lucro todo lo demás queda en una segunda o tercera línea de importancia ¿la ciudad crece sin ningún sentido? No, también crece con un sentido en la década de los '90, el sentido del lucro personal, que moldea a la ciudad y la transforma a su imagen y semejanza, en vez de tener una funcionalidad para el "interés general" (ciudad de las mayorías) tiene una funcionalidad para una minoría. La lógica neoliberal que practica hegemónicamente la elite económica local transforma la ciudad en un conglomerado de barrios cerrados (antaño castillos amurallados) conectados por puentes viales semi privados rápidos (autopistas con peajes) que atraviesan conglomerados de excluidos, no es un desorden entonces, es un orden explícito que se explica por su funcionalidad en beneficio de la elite económica local.

Ahora bien, lo interesante de la discusión en torno a una ley de usos del suelo que regulara el "desorden" urbano tomó con este proyecto del año 2006 algo que los otros proyectos de ley no trataban, y es una idea de refundación o reformulación del ordenamiento territorial provincial. Es decir, no sólo se limita el proyecto a legislar sobre la problemática de suelo urbano sino que la extiende a la ordenación del territorio provincial con miras planificarlo a largo plazo. Quedan claras las palabras del Diputado Blanco en este sentido cuando afirma (Diario de Sesiones, 2006) *"Nos encontramos que no tenemos política de gobierno sobre el aprovechamiento de ser un eje importantísimo, el eje Atlántico-Pacífico del Mercosur, de ser una zona importante para este mercado. Nos encontramos sin política de gobierno sobre ambiente, residuos, contaminación de las napas, el suelo, el aire. Nos encontramos sin política de gobierno para proteger el oasis artificial, que, como habíamos dicho, empezaron los huarpes y desarrollaron, con muy buen criterio, las generaciones de la primera mitad del siglo XX."*

¿A qué viene esta intención por parte de la elite económica de legislar que el Estado regule o dirija nuevamente el desarrollo de la Provincia de Mendoza? Recordemos que en los '90

bajo la hegemonía neoliberal plena la elite económica no necesitaba crear legislación o instituciones estatales sino todo lo contrario (derogaba leyes, cerraba instituciones reguladoras), entonces ¿por qué la intención de legislar? Esto se explica, creemos, por el cambio de las relaciones de fuerzas en la disputa de hegemonía entre los bloques de poder provinciales que acontece en la década de transición. La secuencia es la siguiente, al perder la hegemonía política en la presente década en manos de un gobierno nacional-popular a nivel nacional, la elite económica local (que mantiene la hegemonía económica) no tuvo más remedio que intentar retomarla ya que precisaba de la misma para poder legitimar sus prácticas hegemónicas en el ámbito económico.

Veamos entonces en qué consistía la hegemonía política de la elite local. Decía el empresario Groisman en el año 2001 (dueño del barrio cerrado de Palmares, entre otros importantes emprendimientos similares): *“el mercado de countries es el futuro inmobiliario de la provincia. Cuando los clientes conocen las bondades del sistema, lo eligen. En Palmares se han vendido 750 lotes, pero nuestro proyecto es el de una ciudad pueblo”* (Diario Los Andes, 2001). Es decir que el gran empresariado inmobiliario (miembro de la elite económica local) directamente ya había tomado atribuciones propias del Estado como planificar el crecimiento de la ciudad a gran escala, y tenía la hegemonía para llevarlo a cabo, tanto política como económica. Ahora bien, llegó un punto en que la estrategia política de la elite económica (que consistía en el vacío legal más el retiro del Estado en la regulación) perdió efectividad para lograr la hegemonía plena. Por ejemplo, la elite económica local (el sector inmobiliario en este caso) manejaba a su antojo al poder político mediante las prebendas o directamente por estar directamente la misma en la dirección del Estado (lo que Basualdo denomina el transformismo argentino), y cuando no lograba imponer sus intereses en el poder político para que legisle para sí, no le quedaba más opción que le dieran la “excepcionalidad legal” (normalmente construir en zonas no aptas, o construir más de lo que se puede, como es el caso de los edificios que exceden los valores F.O.T y F.O.S<sup>12</sup>).

---

<sup>12</sup> Factor de Ocupación Total y Factor de Ocupación del Suelo respectivamente. Estos son valores básicos de cualquier legislación de edificación y planeamiento urbano.

En este sentido, decía Bustos Herrera en el 2003 (Diario Los Andes) *“Cada vez que hubo intentos de discutir y consensuar el Plan Maestro de crecimiento urbano de la provincia y el Gran Mendoza, se reactivaron los aprietes y las llamadas telefónicas hacia la Legislatura y los Concejos Deliberantes. Llegaban desde las intendencias (que temen la pérdida de un enorme factor de poder y negocios). Y, por cierto, desde algunas empresas (en sus intentos de avanzar a cualquier precio en sus emprendimientos, pero también enfrentados a la corruptela administrativa y la falta de reglas claras”*. El periodista hablaba de corrupción como concepto que vincula a las autoridades políticas y las empresarias, nosotros vamos a hablar de intereses comunes que se explica por el transformismo argentino. Esos intereses comunes explican el comportamiento sistemático de poder evitar durante toda la década de los '90 hasta el 2006 el tratamiento de alguna legislación que interviniera el libre mercado del suelo urbano y rural que reinaba al amparo del Estado ausente en algunos casos o también Estado bobo en otros. Ante el “desorden” y la aparente “anarquía” Bustos Herrera afirmaba (Diario Los Andes 2005) *“Todos insisten en que no se puede dejar que el cemento avance sobre las escasas tierras fértiles (es decir hacia el sur de Luján y Maipú o hacia las fincas del Este). Que no se debe dejar la expansión hacia el pedemonte del oeste librada a las necesidades de la miseria o a los intereses económicos de algunos emporios inmobiliarios. Que Mendoza necesita una Política de Estado, con reglas muy precisas, con una autoridad de aplicación y control que tenga jinetas suficientes. Pero no hay quién le ponga el cascabel al gato: hoy no hay poder político suficiente y legitimado para imponer el interés del conjunto sobre los intereses particulares en juego”*.

Y cuando no se podía hacer “ausentar” al Estado se lo cooptaba con una estrategia muy efectiva en los '90: la descentralización del poder estatal, en este caso del suelo urbano-rural los organismos estatales provinciales pasaron a estar ausentes para darle protagonismo a los municipios como reguladores del territorio. Veámoslo del siguiente modo, a la hora de negociar ¿qué es más beneficioso para el empresario? ¿Una gran agencia de regulación provincial o un pequeño municipio a la vuelta de su casa? Es ilustrativa esta situación en esta nota del diario Los Andes (Romano y Costarelli, 2004) *“Persiste hoy, y como*

*continuidad histórica, el fenómeno de la municipalización en el manejo territorial, en detrimento de la perspectiva regional, donde se privilegian en gran medida intereses propios -generados más por posicionamientos políticos del gobierno de turno, que por planteos con visión integradora- de cada municipio, dejando en un segundo plano la complementación de sus ejidos en forma racional. Hoy cada municipio se asemeja a un feudo. Un claro ejemplo <Capital quiere el Parque y el dique Potrerillos> Los Andes 27-2-02, donde se abre una posible lucha por conquistar territorios (característica del feudalismo), en la que aparecen involucrados varios municipios”.*

Lo que nos interesa, entonces, es ver qué posición respecto a esta temática toma el proyecto de ley del año 2006, ya que ante la situación de negociación para el bloque de poder de oasis (en estos años con la hegemonía política) la división del poder estatal no hace otra cosa que debilitarlo frente a la elite económica local. Dice el art 4 del proyecto de ley aprobado en Diputados: *“Corresponde a los municipios dictar las ordenanzas que regulen su ordenamiento territorial y el uso del suelo en su jurisdicción, en cuanto a destino, preservación, ocupación, subdivisión y equipamiento de las tierras..”*

Para no abundar en palabras vayamos directamente al grano, el diputado Blanco afirmaba en este sentido (Diario de Sesiones 2006) que *“este nuevo proyecto de ley, y en esto no voy a ser muy extenso, porque los legisladores que han trabajado en esta Cámara concienzudamente durante mucho tiempo van a tocar este tema; tiene cuatro títulos: Del Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, De la Subdivisión de las Tierras, De las Tramitaciones y Disposiciones Generales. Tiene 120 artículos y como punto fundamental de esto y para hacer una revisión muy breve podemos decir que en este proyecto lo fundamental es introducir la autonomía municipal en las decisiones del desarrollo estratégico. ¿Por qué decimos esto? Porque sabemos que son los municipios quienes conocen su territorio y las necesidades urgentes; porque son ellos los que tienen que poner la cara y son el frontón de los reclamos de los vecinos y, obviamente, deben ser los vecinos quienes decidan qué se debe hacer en cada uno de sus territorios.”*

Vemos que, además de intentar profundizar el poder de los municipios sobre sus territorios, el diputado utiliza un argumento típicamente liberal para justificar la descentralización del poder, en este caso la materia de regulación de los usos del suelo, donde se coloca el Estado leviatán frente al indefenso ciudadano, en palabras del Diputado Blanco (Diario de Sesiones, 2006) *“Por supuesto, por ahí he escuchado: <sí, pero es peligroso dar una autonomía, es peligroso dar ...>. Obviamente están pensadas para el desarrollo de algo en forma correcta; más peligroso sería que las decisiones las tomara un solo organismo gubernamental por sobre todos los municipios, sin conocer el territorio.”* Es decir que se privilegia también la mirada específica por sobre la mirada global, holística, del territorio y su planificación.

Es por tanto que vemos en este proyecto de ley de Ordenamiento Territorial del año 2006 un intento de la elite económica local por retomar la hegemonía política para así lograr la hegemonía plena (económica y política) e iniciar un nuevo patrón de crecimiento institucionalizado en un nuevo marco legal que legitime los intereses de la elite económica local. Cuando un año atrás (en el 2005) el periodista Bustos Herra decía “no hay quien le ponga el cascabel al gato”; pasó que el gato escuchó y se puso el cascabel delante de todos: blanqueó sus intereses.

Un argumento en este sentido también era testimoniado por un entrevistado de Bustos Herrera cuando decía (Diario Los Andes, 2005) *“<A las empresas nos saldría más barato y más rápido que hubiera reglas y un interlocutor con poder político claro para evitar el desgaste del trámite mañoso>, nos retrucó hace unos días, desde una mesa contigua en el Jockey, el ingeniero de uno de los emporios inmobiliarios más pujantes.”* Es decir, la corrupción se estaba volviendo en esta década de transición más costosa para la elite local, no tenía totalmente controlado el aparato estatal como antaño por lo que necesitaba retomar las riendas, y eso significaba salir del “estado de excepción” (tener el poder de hecho pero sin necesidad de ley alguna) para reglamentar su poder.

En este sentido, legislaba el art 6 del proyecto institucionalizar directamente las excepciones las disposiciones generales (leyes) cuando decía : *“Las ordenanzas*

*municipales que se dicten para regular el uso del suelo en jurisdicción de una comuna deberán ajustarse a las disposiciones de la presente y satisfacer el orden público, la utilidad pública o el interés general de los habitantes. Asimismo, los municipios sólo podrán dictar normas de excepción a los planes aprobados o a las ordenanzas que se dicten para regular el uso del suelo en la jurisdicción de una comuna cuando se funden en razones de orden público, utilidad pública o el interés general de los habitantes, y no en el interés del peticionante o beneficiario de la excepción”. Es tan notorio el avance de la elite económica local sobre la intención de legislar directamente a su favor que prefiere debatir esa posición política públicamente que seguir en la penumbra de una costosa y dificultosa corrupción.*

*En el debate parlamentario el diputado Armagnague decía que “hay excepciones en la ley y es peligroso, las excepciones que dispone el artículo 58, ya aparecen en el artículo 62, y toda excepción siempre es peligrosa en una ley, con esto hay que tener también mucho cuidado, pero en definitiva, lo de la subdivisión de la tierra, me parece que es más subdivisión de loteos privados. El artículo 66 es complicado asumirlo porque el emprendedor es el que decide dónde lotear, no decide el Estado, esto es lo grave de este proyecto, no hay orientación ni planificación por parte del Estado, y esto creo que es fundamental y no existe en el proyecto. Por eso el emprendedor hasta ejecuta redes de agua o redes en la vía pública que nadie puede tocar y más aún, ni siquiera puede beneficiar gratuitamente a futuros vecinos o emprendimientos, y los emprendedores tienen derecho a recibir beneficios patrimoniales de la Municipalidad prestadoras de servicios. Mucho cuidado con esto. Ahora resultará que vamos a estar en mano de los emprendedores, creo que no corresponde.”(Diario de Sesiones, 2006)*

*El diputado Armagnague nombra la figura del “emprendedor”, figura legal que legislaba directamente que los grupos empresarios inmobiliarios de la elite local van a ser los actores fundamentales de la planificación urbanística del territorio, a tal punto que el peso de los mismo iba a ser mayor que el del Estado ya que como decía la diputada Núñez en el tratamiento sobre tablas: “Señor presidente: el sector oficial en el proyecto de despacho, es un actor más de la sociedad, no tiene disposiciones que le den algún trato preferencial o*

*especial, y por supuesto está sometido al cumplimiento de todas las disposiciones relativas al destino y equipamiento de la tierra, y también a las leyes ambientales, como cualquier particular, o cualquier sector de la administración”. Es decir que se iguala al Estado con el “emprendedor”, pero si recordamos que “el Estado” en esta materia para la ley son los municipios vemos que la relación de fuerzas a favor de los grupos empresarios es claramente superior para imponer sus intereses corporativos (intereses de bloque social) por sobre los intereses generales (bloque nacional popular o de mayorías). Es más, tengamos en cuenta que además se legisla que pueden existir excepciones dentro de las reglamentaciones de los municipios, fundamentadas en la buena intención del “bienestar general”.*

*Son claras las definiciones e intenciones del texto en el proyecto de ley, por ejemplo cuando el diputado Serú García trata de defender este artículo, dice ” Pero cuando advertí estas circunstancias, no hice oídos sordos a una serie de críticas que se han levantado en torno de la ley que aparecieron en notas, en diario, en radio, en televisión, en comunicados de prensa, en editoriales que se referían en general de una manera u otra, a los peligros que ciertas concentraciones de capital financiero pudieran presionar o obtener disposiciones que pudieran darle una suerte de ventaja en algún tipo de negocio inmobiliario. En ese sentido vi que era un peligro posible, podía en el futuro ocurrir. En consecuencia, pensé y elabore estos artículos que obran en Secretaría para que se cumpla con los objetivos de la ley, con el sentido que la ley tiene con los valores jurídicos que le sirven de fundamento y demás valores comunitarios, que la ley viene a actualizar con signos positivos para impedir el uso oportunista de las disposiciones de esta ley. Lo que sería posible, a través de un procedimiento que es bastante común, es que los emprendedores e interesados logren de los cuerpos colegiados municipales alguna modificación, que aunque sea por única vez puede flexibilizar alguna de las exigencias, que con buen criterio la ley ha establecido. Estudiando el tema, llegué a la conclusión que la única manera que podemos evitar el peligro es imponiendo una mayoría muy severa para todos los casos en que se pretendan excepciones a los principios establecidos en la ley. En el artículo que hemos propuesto exigimos para cualquier modificación que una mayoría de cuatro quintas partes, sobre diez, serían ocho votos.”(Diario de Sesiones, 2006). En definitiva, aún en la defensa de legislar la excepcionalidad (el emprendedor hace*

lo que desee hacer, en su libre mercado institucionalizado) se la invoca como algo previsible y necesario, además que para evitar parcialidades se piden “mayorías severas” ¿Cuánto le costará al emprendedor lograr esa mayoría?

Todo esto que analizamos podría ser dejado de lado ya que parece que sólo hay disputa por el uso del suelo urbano, y es cierto que el conflicto se daba en el 3% del territorio (los oasis), pero hemos decidido darle relevancia porque ante la ciudadanía y periodistas fue el hecho de disputa antagónica más visible entre los bloques de poder hasta la aparición de la disputa por la megaminería que, posteriormente, amplificó más el conflicto por la hegemonía en Mendoza. Pero este conflicto último no estaba en el contexto del tratamiento del proyecto de ley del año 2006 que, sin embargo, también tenía importantes puntos fundamentales en su articulado que preparaba (según nuestra opinión) el terreno a la megaminería en Mendoza.

Decía el art 12 del “ordenamiento del suelo” en su inciso h) que las “*ÁREAS DE PEDEMONTE O DE SERRANÍA: Pueden estar superpuestas en áreas rurales, de secano, turísticas o suburbanas. Presentan el suelo con importantes irregularidades topográficas naturales como cerros, colinas, quebradas o grandes desniveles naturales de tierra. Se permitirán en estas áreas, el desarrollo de emprendimientos, tendientes al aprovechamiento del suelo, con mínimas modificaciones a la realidad topográfica natural, preservando el sistema ecológico natural y paisajístico. Los emprendimientos en estos casos deben plantear un desarrollo razonable del área. Los emprendedores y/o proponentes deberán asegurar la dotación de servicios a estas zonas bajo su costo.*”

Esta proyecto de ley, cabe aclarar, se daba en un estado tal de cosas que el Diputado Armagnague afirmaba en el debate parlamentario “es como si la Cámara estuviera funcionando en Comisión” por la cantidad de cambios fundamentales que establecía el proyecto y que no quedaba del todo claro que se estuviese legislando conforme a derecho. Esta particularidad se da con el uso del agua, cuando el diputado Armagnague (Diario de Sesiones, 2006)) decía que “*se permitirán en estas áreas el desarrollo de emprendimientos, tendientes al aprovechamiento de suelos con mínimas modificaciones a la realidad*

*topográfica natural, preservando el sistema ecológico, natural y paisajístico”. ¡Me parece fantástico, me parece bien! “Los emprendimientos en estos casos, deben plantear un desarrollo razonable del área”, y dice: “los emprendedores y/o proponentes deberán asegurar la rotación de servicios a estas zonas bajo sus costos”. Me pregunto con toda sinceridad: ¿quién va a poner acá, cómo van a hacer los emprendedores para llevar...? ¿Qué es lo que van a llevar? El agua. El agua no se puede vender en esta Provincia. Es lo mismo que si dijéramos: “vamos a vender un brazo, yo voy a vender mi brazo”. No, no se puede vender porque es inherente al cuerpo. Mendoza no puede vender el agua ni a San Luis, ni a San Juan, ni a Neuquén, ni a nadie. Tampoco se puede vender el agua destinada específicamente a riego. Esto lo hicieron los constituyentes del 16 por una razón muy sencilla, si hoy tenemos problema con el agua, es porque Mendoza ya directamente va camino a la inanición, como consecuencia, precisamente de este problema que tenemos con el agua. Si el agua es para riego, es para riego; no puede ser utilizada después para consumo humano, porque ya está dedicada ...me parece que esto es así, que debe ser así, porque el riego es fundamental para la economía provincial. Esto es una cosa como que dos más dos son cuatro.”*

Cuando el diputado Armagnague afirma que “el agua es para riego” y que de eso depende la economía de Mendoza, tenemos que aclarar que no toda la economía de Mendoza, sino la que le corresponde la economía de oasis productivo agroindustrial, es decir, que está hablando de los intereses del bloque social de poder que nosotros denominamos nacional popular. Es interesante destacar que el principio de inherencia al agua al cual alude el diputado Armagnague es parte de la constitución provincial actual (sancionada en 1916) ¿Qué quiere decir esto para nosotros? Disponer que el uso de agua para riego se equipara a los otros usos posibles (en este caso inmobiliario) del agua significa en los hechos decir que el principal insumo de la estructura productiva agroindustrial está siendo directamente disputado por otros sectores económicos que no están vinculados a esa estructura sino a una antagónica: la estructura económica neoliberal, en este caso inmobiliaria, que no sólo compite por el suelo (compra el suelo rural y lo lotea para fin urbano) sino que también intenta abrir la competencia por el agua. Decía en este sentido el Diputado Carmona (Diario de Sesiones, 2006) cuando afirmaba: “creo que tenemos que evitar el riesgo que esta ley

que busca ordenar el territorio y fundamentalmente los usos del suelo, entre en colisión o modifique criterios que están establecidos en una ley que tenemos en Mendoza y es fundamental, diría que es patrimonio histórico, cultural, institucional de los mendocinos, que es la Ley de Aguas, y por eso creo que han sido realizadas una serie de aportes de parte de los funcionarios de Irrigación, de los regantes, que creo que han tenido diálogo prácticamente con todos nosotros y me parece que evitan este tipo de planteos que corremos el riesgo de transformar esta ley, en una ley que avanza más allá de su objeto, no solamente regula los temas del suelo, sino también temas vinculados con el agua.”

Ante la duda del diputado Carmona, días posteriores a la media sanción el periodista Bustos Herrera titulaba una nota (Diario Los Andes, 2006) “*Ventre dudoso el del Caballo de Troya. El proyecto aprobado en Diputados, de apuro, con escasas consultas y correcciones de último momento, mueve euforias y broncas. Esta <Ley de Ordenamiento Territorial>, en realidad no define la estrategia de uso del suelo. Mezcla ordenamiento territorial con loteo y deja flancos dudosos sobre el manejo del agua. Hay méritos. Y dudas, que animan a los que piden al Senado que pare la mano y abra el juego. Temen un Caballo de Troya, con secretos en el vientre*”.

Ahora bien, cabe preguntarnos por qué no obtuvo una sanción definitiva este proyecto de ley que tenía serias oportunidades de ser aprobado. Esas posibilidades las daba la presión de la elite económica local que pujaba a cara descubierta por una ley hecha a la medida de sus intereses políticos y económicos, que finalmente quedó sin ser sancionada.

### **3.4 El O.T del bloque agroindustrial de oasis**

Consideramos que el proceso que desembocó en la actual ley 8051 fue una reacción defensiva de los distintos sectores que conforman el bloque social agroindustrial. Decimos reacción porque ante el serio intento de la elite económica local de poner directamente en duda la sustentabilidad del bloque social como tal (esto lo decimos en base a las modificaciones en los usos del agua más un nuevo retiro del Estado ven los hechos frente al mercado del suelo y la planificación de los usos del mismo) fue de tal envergadura esta

reacción desde distintos sectores (regantes, colegios técnicos, políticos, cámaras empresarias, etc) que terminó archivando para siempre el proyecto de O.T de la elite económica local. Ahora bien, nos interesa ver de qué modo fueron surgiendo los rechazos al proyecto neoliberal, ya que ello nos permitirá ver desde qué supuestos y actores políticos, económicos, periodísticos y científicos se logró llegar al proyecto de la actual ley de O.T.

Bustos Herrera afirmaba respecto al proyecto neoliberal (Diario Los Andes, 2006): *“Puede parecer melodramático, pero se juegan la vida muchos proyectos inmobiliarios de gran escala; tercián los intereses políticos municipales (cuyos caciques temen perder un enorme factor de poder y buenos negocios) y entra en roce la corruptela”*. Por lo que, teniendo en cuenta muchas más notas del mismo tenor (y del mismo periodista) hubo un factor de peso en la reacción, y fue la denuncia periodística que se ejerció fuertemente durante todo el tratamiento de ley del proyecto. Pero no sólo hubo denuncias por parte de algunos periodistas sino también de variados sectores pertenecientes al bloque agroindustrial de oasis, entre ellos el Colegio de Arquitectos y la Sociedad de Agrimensores cuando afirmaban (Diario Los Andes, 2006): *“Preocupa que se otorguen, al emprendedor privado, prerrogativas que ponen en desventaja al propio Estado para defender el interés público.”*

En la misma línea de críticas, se pronunciaba Mario Salomon del Consejo de Asociaciones e Inspecciones de Cauces del Río Mendoza, cuando en una nota pública decía (Diario Los Andes, 2006): *“En estos días observamos un desgastante debate entre aquellos que sostienen que para lograr el desarrollo territorial de Mendoza, es necesario modificar principios básicos en el uso del agua en la provincia y otros que sostienen que para ello no resulta necesario cambiar dichas premisas que dieron lugar a este contrato social, enmarcado en la Constitución provincial del siglo pasado. Por ello insistimos que se desmoronarán sistemáticamente todos los intentos que <quieran entrar por la ventana> y que no tengan en cuenta nuestro propio estilo de desarrollo y nuestra idiosincrasia, ligados al manejo democrático y descentralizado del agua, pese al poder político y económico de algunos.”*

Por último, Mario Salomón terminaba invitando a *“todas las organizaciones y sectores que defienden los principios enunciados a elaborar una propuesta conjunta de trabajo”* (Diario Los Andes ,2006). Este llamamiento surgirá efecto y terminará en la 8051 ¿por qué? Es fundamental que destaquemos que el valor político fundacional del bloque agroindustrial de oasis es el “interés común” o “lo público” en contraposición del valor individualista y privatista de la elite económica local. En una disputa por la hegemonía provincial donde el resultado se define en uno u otro campo de juego (el público o estatal democrático vs el privado o autoritario) el bloque agroindustrial apela a sumar voluntades abiertamente, consciente de que son la mayoría, y en el juego democrático gana la mayoría. Por el contrario, en el mercado la lógica es inversa, por lo que si se aplican mecanismos de mercado lógicamente favorecen a la elite económica local, eso intentaba legislar con su proyecto de “ordenamiento” territorial que favorecía mecanismos de mercado en la asignación de los recursos, el suelo y el agua principalmente.

Para finalizar, existió un sector que determinó la posibilidad de éxito de otro proyecto de ley diferente al neoliberal, y fue el sector científico-técnico provincial, arraigado en los instituciones de enseñanza e investigación provinciales, los organismos profesionales del Estado y las algunas colegiaturas de profesionales. Apelando la racionalidad y su carga de objetividad e imparcialidad, el sector científico logró encaminar un proceso singular de creación de un proyecto de ley, inédito en la provincia por la marcada fuerza política que logró reunir este sector para su posterior sanción en lo que actualmente es la ley 8051. En este sentido, afirmaba V. Sosa Guillermet (Diario Los Andes, 2006) *“Debemos concientizarnos de la necesidad de avanzar en el ordenamiento del territorio; hoy está sobradamente justificada la superioridad del desarrollo planificado -ordenado- frente al crecimiento espontáneo y la necesidad de vincularlo a las oportunidades y limitaciones del medio físico, en función de un desarrollo sustentable”*.

**CAPÍTULO IV**  
**EL REFERÉNDUM AL REVÉS: LA VICTORIA POLÍTICA DE LA COMUNIDAD  
CIENTÍFICO-TECNICA**

“¿El problema de la transición hacia un sistema económico dinámico es un problema puramente económico o es un problema social y político más amplio que requiere, en una sociedad democrática, un nuevo y diferente balance de poder y un consenso distinto entre los actores y las fuerzas sociales, similares a los que constituyeron, durante la posguerra, la base última del desarrollo socio-económico de países como Alemania Federal, Suecia, Italia y la mayoría de las naciones europeas?”

Nochteff, Hugo. Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina.

“*Todo orden hegemónico es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía*” (Mouffe, 2007: 35). Teniendo en cuenta que hemos visto cómo se ha amplificado la disputa por la hegemonía en la provincia de Mendoza durante el transcurso de la década de transición (Basualdo, 2011) entre los bloques agroindustrial de oasis y la elite económica local, es nuestra intención en el presente capítulo analizar de qué manera creemos que viene la ley 8051 a ser una práctica contrahegemónica de parte del bloque agroindustrial de oasis. Uno de nuestros objetivos es analizar cómo fue llevada a cabo esa práctica (en sus múltiples manifestaciones) y qué actores relevantes (institucionales, políticos, económicos) la lideraron en tal sentido.

Es de nuestro interés poner en relevancia de qué modo juegan ciertos supuestos políticos que están sobre la base de la construcción e implementación actual del proceso de planificación territorial. Queremos entonces analizar e interpretar la ley 8051 bajo la teoría política y económica planteadas en esta investigación el proceso de esta ley, bajo una mirada que fundamentalmente tenga en cuenta su dimensión política en el proceso, escapando por lo tanto de miradas que dejan la cuestión política de lado o por lo menos le restan la importancia crucial y decisiva que tiene para nosotros en todo este proceso de lo que se ha dado en llamar el “ordenamiento territorial”.

#### **4.1 La reacción del bloque agroindustrial de oasis**

A la semana de la media sanción en diputados del proyecto de ley de la elite económica local, tuvo su entrada en el senado provincial, y ante las suspicacias, presiones y denuncias de “caballo de troya de vientre dudoso” (Diario Los Andes, 2006) el senador Jaliff (Cabeza del Senado en su calidad de Vice Gobernador) respondía “*no entendemos por qué tanto apuro. Hay que analizar el proyecto en comisiones y dar espacio para que se pronuncien los sectores relacionados al tema*”. Mientras que los autores del proyecto Miriam Núñez (Unión Cívica Radical), Roberto Blanco (Partido Justicialista) y Alberto Canal (Partido Demócrata) decían que el proyecto con media sanción era “la única forma” (Diario Los Andes, 2006) el senador Jorge Tanús (PJ) sugería que “*vamos a propiciar que los sectores*

y las entidades que quieran dar aportes puedan hacerlo” (los andes, 2006), se refería en particular a que el proyecto con media sanción dejaba fuera del ente regulador de O.T a las universidades, consejos profesionales y ONG’s.

La respuesta no tardó en llegar, en una carta pública rubricada en forma institucional y dirigida al vicegobernador Juan Carlos Jaliff, donde el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Cricyt) decía que *“se solicita a los señores senadores de la provincia de Mendoza el RECHAZO (con mayúscula en el texto) del proyecto de ley que posee media sanción de la Cámara de Diputados. Asimismo, le solicito se convoque, a la mayor brevedad, a elaborar un nuevo proyecto de ley que refleje las necesidades y derechos de la sociedad en su conjunto. Para ello el Cricyt ofrece una vez más los conocimientos y experiencias generados en la materia”*(Diario Los Andes, 2006). Por otro lado y en la misma línea afirmaban Mario Salomón y Juan Pablo Yapura, Integrantes del Consejo de Asociaciones e Inspecciones de Cauces, cuando afirmaban que (Diario Los Andes,2006) *“Siempre se ha pedido que esta ley, al ser estratégica, reúna un consenso básico, pero amplísimo, carencia que le adjudican hoy al proyecto en ciernes”*.

Lo que se estaba haciendo desde los sectores de la comunidad científico-técnica era decir que el proyecto con media sanción carecía de una legitimidad necesaria como para ser aprobado. Ahora bien, lo importante es ver que tienen como elementos de legitimidad la noción democrática, que faltaría en el proyecto de la elite económica ya que no reflejaría *“las necesidades y derechos de la sociedad en su conjunto”*, en otras palabras, de la mayoría de la ciudadanía. A esa mayoría nosotros hemos denominado bloque agroindustrial de oasis, mayoría que tiene profundos vínculos con la matriz productiva agroindustrial de oasis. Esta percepción de que el proyecto con media sanción no sólo no cumple las expectativas de las mayorías también queda reflejado cuando se denuncia que la ley de Aguas *“ya tiene condición de patrimonio cultural de los mendocinos, porque resguarda, promueve, garantiza, revaloriza y operativiza un modelo productivo para Mendoza. Un modelo productivo que debemos preservar y profundizar”* (Salomon, Diario Los Andes 2006). Es decir que se percibe al proyecto de la elite económica local como una amenaza a

la estructura económica de oasis que da sustento a la mayoría de la ciudadanía provincial<sup>13</sup>, y que en vez de cambiar radicalmente la estructura productiva (como promueve la ley con media sanción) se debe mantener y mejorar la actual.

---

<sup>13</sup> Es por esta razón que entendemos que el demos mendocino es el bloque agroindustrial de oasis. Las oleadas de inmigración (tanto nacionales como internacionales) de fines del siglo XIX hasta la actualidad siempre han tenido a los oasis de regadío como su destino principal de asentamiento. En efecto, esos asentamientos y no otros, han estado basados en un modo de vida directamente vinculado a la producción agrícola, industrial y comercial en los oasis productivos de la Provincia de Mendoza. De allí que si las prácticas de subsistencias de las mayorías sociales de la provincia están ligadas a la economía de oasis, entonces devienen a nuestro entender en el demos provincial. Por el contrario, la elite económica local tiene una diversificación de sus modos no ya de subsistencia sino de acumulación de capital vinculados a cadenas productivas más ligadas a la economía internacional y nacional aunque de modos rentistas, como lo son la extracción de recursos naturales (petróleo, minas y canteras), el sector financiero y comercial (bienes importados normalmente). Si bien es cierto que la elite económica local mantiene posiciones destacadas en la estructura agroindustrial, puede (por su peso económico y diversificación de fuentes de rentas) prescindir de las mismas si es oportuno hacerlo. En un supuesto hipotético, un gran empresario vitivinícola rentista (en vez de capitalista como ya hemos visto) dadas las condiciones de su envergadura de capital, tiene participación en empresas constructoras que, ante la explotación de una mina a cielo abierto (la opción blanda de desarrollo actual), las diferencias de rentabilidad extraordinaria de entrar en la construcción y posterior asistencia tercerizada a la mina son muchos mayores a los que podría ofrecer (aún en las mejores circunstancias de precio y aumento del consumo) la cadena vitivinícola, por tanto, como rentista ante el dilema de la probabilidad de contaminación del agua y los suelos (base del complejo agroindustrial) optará como buen rentista por arriesgar participar de la explotación a cielo abierto porque sabe que en caso de pérdida de la opción productiva agroindustrial ya habrá logrado sumas enormes de renta para invertir en otros sectores, seguramente fuera de la provincia. Interpretamos que el dicho “los capitalistas no tienen patria” se refuerza en el caso de los rentistas ya que no tienen como objetivo capitalizarse en algún territorio sino tener siempre líquidos sus capitales, de ahí que intenten todo el tiempo que la macroeconomía garantice estabilidad de la moneda, para poder conservar el valor capital en líquido sin asumir los riesgos en la producción (como haría un capitalista clásico). Claro, el riesgo externalizado en la economía que se aplica tal política económica rentista, que termina teniendo déficit públicos y de balanza comercial crónicos del país. Es por todo esto que decimos que debe comprenderse que el bloque agroindustrial de oasis, lo que denominamos “demos” también tiene entre sus integrantes sectores de altos ingresos como empresarios, pero que sí tienen un interés de capitalizarse en el territorio provincial, en otras palabras, existen “capitalistas” en el bloque agroindustrial de oasis, aunque en minoría ya que la tentación rentista normalmente absorbe a quienes aumentan sus ingresos o logran capitalizar ciertas producciones a cierta escala. La línea divisoria entre ambos bloques de poder, entonces, no es de clase en términos marxistas, sino una línea que divide a los grupos (bloques de poder) sociales que puján por una estructura económica-política rentista que prolongan la dependencia económica, tecnológica, política y cultural; al contrario de quienes sostienen un objetivo de emancipación política, económica, cultural y tecnológica de las potencias centrales. Por una simple lógica económica, quienes son trabajadores y pequeños empresarios (no cuentan con el poder para fugarse a otras producciones, regiones; y si lo intentan hacer el riesgo de hacerlo es demasiado alto) son aliados naturales de una estructura productiva que genere una acumulación del capital en sentido amplio. Sumado a lo anterior, y no es tema de este estudio, la cultura provincial del arraigo a la tierra es muy fuerte en la mayoría de cada sector social provincial, prueba de ello es la masividad que tiene la fiesta de la vendimia, una de las pocas fiestas en el mundo donde empresarios y trabajadores festejan juntos el fruto de la producción.

Fue de tal magnitud la reacción por parte de la comunidad científico-técnica (asumiendo la representación del bloque agroindustrial) que incluso hasta sectores normalmente apartidarios por doctrina se volvieron partisanos, hablamos del Equipo Arquidiocesano de Pastoral Social Arzobispado de Mendoza, que en una carta pública reclamaba “una ley para toda la provincia y no sólo para los barrios cerrados” (Diario Los Andes ,2006) y veían el peligro cierto de “una mayor fragmentación de nuestra sociedad al propiciar el proyecto en tratamiento”. Es tal la denuncia a los valores político-económicos neoliberales que se legislaba en el proyecto con media sanción que afirmaba la pastoral social que *“parece enseñarse aquí que lo ideal es encerrarnos y aislarnos de los demás, incluso con el argumento de la inseguridad pública actual. Es obvio que el camino de solución es otro, si se pretende el bien común.”* Con estas denuncias públicas, lo que queda demostrado es que la noción de lo público o bien común (valor político del bloque agroindustrial de oasis) estaba siendo percibido como atacado deliberadamente por un sector minoritario de la sociedad mendocina, que nosotros llamamos la elite económica local.

Pero no sólo existieron denuncias, sino que empezó a haber una claro reclamo de participación en el la creación de un proyecto de ley que era percibido como ilegítimo. El reclamar “ser parte” no es otra cosa que disputarle el poder a quien de hecho no lo ha cedido en tal oportunidad, veamos cómo reclamaba el sector académico en tal sentido cuando decían que *“esperamos que los senadores no aprueben esta aberrante ley y permitan que los equipos técnicos que nos estamos movilizand, contactando y organizando, podamos ayudarlos a crear la ley que Mendoza necesita”* (Maestría en O.T de la UNCuyo, Diario Los Andes, 2006). Tengamos en cuenta la importancia política de estos actos, más teniendo en cuenta el contexto en el que se hace, el de la democracia liberal moderna, cuyos principios políticos fundamentales encuentran en la mayoría (principio democrático) y la razón (principio liberal) los soportes de la legitimidad política, de la hegemonía como tal.

Recordemos a Sièyes cuando en su panfleto político “¿Qué es el Tercer Estado? decía: *“el plan de este escrito es bastante simple. Tenemos que hacernos tres preguntas: 1- ¿qué es el*

*Tercer Estado? Todo. 2- ¿qué ha sido hasta ahora en el orden? Nada. 3- ¿qué pide? Llegar a ser algo.*” El “tercer estado” en la Francia del siglo XVIII era el 90% de la sociedad, y hubo un sector (la ilustración burguesa) que estaba en ese sector pero que no tenía el poder político que creía justo por su creciente peso económico. Hacemos este paréntesis histórico por dos razones, la primera de ellas a comparar el pedido de Sièyes con el siguiente: *“Proponemos trabajar en un proyecto de ley completamente nuevo, que apunte a crear un sistema de gestión territorial que establezca mecanismos de participación y controles cruzados, que asegure la vigilancia técnica y social de las decisiones territoriales. Para que las decisiones que afectan a miles de mendocinos no se realicen a puertas cerradas, donde nadie sabe cuál es la moneda de cambio ni el criterio tomado”*(Maestría O.T, Diario Los Andes 2006). La segunda razón de nuestra comparación responde a la siguiente pregunta ¿No es esto, salvando las distancias temporales, básicamente la misma naturaleza de disputa por el poder entre dos bloques sociales? Disputa por el poder, donde unos, la mayoría (en Mendoza el bloque agroindustrial de oasis representado por el sector científico-técnico) quieren formar parte de las decisiones que irrumpen directamente en sus vidas.

Cuando se pretende una “vigilancia técnica y social” se está apelando a los mismos fundamentos políticos que realizaba Sièyes, vigilancia técnica no es otra cosa que la razón ilustrada como fundamento de legitimidad política, mientras que vigilancia social no es otra cosa que vigilancia del demos, la mayoría de los ciudadanos, principio democrático. Con esta comparación interpretamos que la denuncia contra el proyecto de O.T de la elite económica por parte del bloque agroindustrial (en sus diferentes sectores políticos, económicos, sociales y científicos) es doblemente deslegitimado por ser antidemocrático y al mismo tiempo “irracional”, por no contar con la suficiente argumentación científica de su “ordenamiento” territorial. Como prueba de ello, nuevamente otra declaración pública (Diario Los Andes, 2006) *“Como pocas veces se ha dado en la historia social y política de la provincia, una notable mayoría de las organizaciones de la comunidad, representativas de intereses sectoriales –profesionales de varias ramas, religiosos, académicos, de productores y de investigadores de ciencia y tecnología- han coincidido en una terminante definición sobre un tema de interés público, por encima de sus respectivos compromisos*

*corporativos. Han priorizado el interés común y se han opuesto públicamente al contenido y a la metodología utilizada para la media sanción de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –conocida como la Ley de Uso del Suelo- que entienden inconsulta y extemporánea, sin perjuicio de las variadas objeciones técnicas.”*

## **4.2 La construcción de los cimientos de la ley 8051**

Diversas comunidades religiosas agrupadas en el <Diálogo Argentino> publicaban su pedido de la siguiente manera (Diario Los Andes, 2006) “*estamos convencidos de que en toda norma que implique criterios de convivencia entre los ciudadanos -en este caso de Mendoza- no puede estar ausente el consenso y la necesaria participación de todos los estamentos de actuación provincial tanto sociales como académicos, políticos, culturales y entidades que interpreten que el destino común de una sociedad requiere un común acuerdo básico, amplio, incluyente y en función de los objetivamente beneficiarios de una ley, es decir todos los mendocinos.*” En este pedido creemos que quedan expresados los fundamentos políticos de la ley 8051: lograr un consenso que contenga a la mayoría de los mendocinos, consenso que no logra contentar el proyecto con media sanción de la elite económica local.

Detengámonos un momento en el concepto de consenso. Tengamos en cuenta que en la actualidad hay tres grandes teorías de la legitimidad democrática que expusimos oportunamente, a saber la legitimidad basada en un consenso racional (principio liberal), la legitimidad de la mayoría política (principio democrático) y ambas legitimidades conjuntamente (el modelo agonista). ¿sobre qué tipos de legitimidades se construyó la ley 8051? A la luz de estas teorías vamos a ir viendo el proceso político que reunió la fuerza necesaria para convertir en ley un proyecto de O.T para Mendoza.

El primer gran hito del proceso de creación la 8051 fueron unas jornadas de debate público que organizó el propio senado de la provincia (quien trataba el proyecto que venía con media sanción desde la cámara de diputados). Ante la notoria presión política, la cámara que representa (en teoría) a todos los ciudadanos probó con re legitimar su

representatividad mediante el debate del proyecto de ley en tratamiento, aunque claro, un debate que no era vinculante. En este sentido la senadora Mireya Díaz, titular de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara Alta afirmaba (Diario Los Andes,2006) *“Haremos cuatro encuentros en las zonas norte, este, centro y sur de la provincia, destinadas a asegurar la participación de los ciudadanos, organizaciones sociales y organismos del Estado en las mismas; la idea es que la gente participe”*. De esta situación se concluye un primer éxito político del bloque agroindustrial, que se lo consulte, aunque de forma no vinculante. Pero el hecho mismo de obligar al poder político institucional a que “escuche” es en sí mismo un acto de poder que reafirma nuestra idea de que el Poder no puede ser considerado como un fetiche que sólo está inscripto la idea liberal que sostiene que lo que no está jurídicamente constituido carece de peso político.

Pero además de pedir ser escuchados, el bloque agroindustrial (representado por el sector científico-académico a la cabeza) elabora una propuesta de legislación a través del documento Informe Multidisciplinario e Interinstitucional. **Bases Científicas para una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo** (UNCuyo, Universidad Tecnológica Nacional -regional Mendoza-, CRYCIT y más). En este documento se sostiene que el sector busca ofrecer *“la asistencia técnica y metodológica para que, a la brevedad, se pueda contar con una Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo que responda a los verdaderos intereses de la población, y de la que puedan derivarse otras normas específicas.”* Es decir que desde una legitimidad provista por la razón que les reporta su calidad de académicos, estas instituciones buscan de algún modo interpretar (representar) políticamente al interés general que está siendo agredido por el proyecto de ley con media sanción en diputados. ¿Cómo consideran estos sectores creadores del documento que debe construirse una legítima ley de O.T? Desde la siguiente observación *“Nuestra frágil realidad ambiental no puede depender de la lógica del mercado para resolver los problemas vinculados al territorio. En razón de la naturaleza del tema la visión no puede ser parcial sino integral, intersectorial e interjurisdiccional.”* Una primera posición política es que la legitimidad política no se va a construir sobre la lógica de mercado (lógica que sí está en el proyecto de ley rival), una segunda cuestión es que la

alquimia política y metodológica para lograr los apoyos de la mayoría ciudadana se van a basar en una visión que integre todos los puntos de vista mediante la participación de los ciudadanos al respecto de qué tipo de O.T es necesario para la provincia. Al finalizar el documento (que analiza el proyecto del 2006 y otro del 2002), amparado en la razón como sustento político sentenciaba que *“el análisis realizado por el sector académico, ciencia y técnica de la Provincia de Mendoza sobre los dos proyectos de ley, sustentado en los conocimientos, experiencias y antecedentes reconocidos a nivel provincial, nacional e internacional, permite aseverar que NINGUN PROYECTO REÚNE LAS CONDICIONES BÁSICAS Y NECESARIAS PARA PODER SER APROBADO.”*(mayúsculas del texto original)

Vemos entonces en esta posición política que es marcadamente racionalista, ya que se piensa “si no es razonable el proyecto de ley, entonces no es legítimo”. Es notable cómo un grupo ilustrado (de origen científico-técnico) conformado por diferentes instituciones (tanto académicas como profesionales) desacraliza al poder jurídicamente constituido encarnado en las cámaras legislativas (que han sido conformadas democráticamente) desde una posición que le discute la representatividad amparándose en la razón. Esto no es otra cosa que la manifestación de la contradicción entre los principios liberales y democráticos que conviven en la democracia constitucional argentina y provincial. Tanto el sector académico y el poder jurídicamente constituido en las cámaras legislativas pueden arrogarse la representación de los intereses de la ciudadanía mediante diferentes mecanismos que fundamentan y crean una representación política: unos amparados en la voluntad expresa del ciudadano (a través del voto) y otros en la razón que les confiere un poder especial para interpretar lo que es bueno para la ciudadanía (a través del prestigio social).

Esta disputa por la representación política de la ciudadanía finalmente, a pocos meses de sancionada la media sanción del proyecto de la elite económica en diputados, es dejada de lado. Es de destacar el peso político de la comunidad científico-técnica a esta altura, para muestras vale el título del diario Los Andes (2006) *“La Ley del Suelo será archivada por los cuestionamientos científicos. La Comisión de Medio Ambiente del Senado enviará un*

*despacho para que la decisión sea avalada en la Cámara alta. Después de un nuevo debate, la opinión pública y los especialistas se impusieron.”* Ahora bien, lo que nos resta ahora es ver qué tipo de alquimia política construyó el sector científico-académico para terminar sancionando su proyecto de ley de “ordenamiento” del territorio. ¿Qué tipo de “orden” se busca? ¿bajo qué fundamentos políticos? Nosotros interpretamos que la comunidad científico-técnica, o por lo menos el sector del mismo que impulsó todo este proceso, es parte del bloque agroindustrial de oasis ya que sus objetivos políticos y económicos claramente favorecen a las mayorías sociales de la provincia, que sustentan sus vidas en la estructura productiva que el sector científico-académico viene a defender a capa y espada contra la elite económica local.

Para finalizar, valen mucho las palabras de la ex rectora de la Universidad Nacional de Cuyo, María Victoria Gómez de Erice cuando afirmaba (Diario Los Andes,2006) *“Ahora todo el sector científico de la provincia, nuestra casa, las otras universidades e instituciones, podrán repensar una ley marco que contemple el territorio y todas sus actividades. Se están organizando reuniones para volver a plantear la problemática y evaluar los pasos futuros”*. El mecanismo que se observa aquí es notable, se sostiene que ya no van a ser los representantes electos por el voto popular encarnados en las cámaras legislativas quienes deliberen en torno a qué tipo de O.T necesita Mendoza, tal tarea (básica de un cuerpo político) va a ser llevada a cabo por el sector científico-académico que bajo el fundamento de la razón justifica tal traspaso de poder: quienes no saben del tema no tienen por qué deliberar al respecto, a pesar que sean electos con el voto ciudadano. La manera de encubrir (consciente o inconscientemente) tal atribución de poder (que se da nada menos que en la deliberación de una ley general de peso, no una pequeña ley sectorial) es una operación racional típicamente liberal: quienes deliberan sobre la cuestión lo van a hacer desde un punto de vista políticamente imparcial, esta imparcialidad está provista por la “objetividad y neutralidad” del uso correcto que de la razón hacen los especialistas en tal temática.

Vale la comparación con el “tercer estado” de Sièyes que, no conforme con su representación política en los estados generales, se aparta del mismo y se constituye a sí

mismo como asamblea nacional. Mientras que los burgueses asumieron la representación de las mayorías francesas en la revolución, podemos interpretar que la comunidad científico-académica hizo lo mismo pero en vez de mayorías ciudadanas contaron con el apoyo de algunas cámaras empresarias (provenientes de la estructura agroindustrial) y claro, no ha existido aquí una revolución, sino simplemente el intento exitoso de evitar la consolidación de una agresiva legislación contra los intereses del bloque agroindustrial de oasis. Resta ver entonces el proceso de construcción política de otro proyecto de O.T liderado por este sector del bloque agroindustrial.

### **4.3 La construcción de legitimidad de la 8051**

El paso político posterior a la defensiva del proyecto de la elite económica local fue la ofensiva por parte de la “comunidad científica-técnica”. Decimos ofensiva porque lo que se intentó luego de resistir la sanción del proyecto de ley de la elite económica fue la de proponer *otro proyecto de ley alternativo*. Asumida la representación pertinente para deliberar sobre una cuestión “técnica” desconocida para el poder político electo, la comunidad científica comenzó una línea de trabajo interno, de comisiones que *“de acuerdo a voceros del grupo de especialistas, una comisión comisión se encargará del diagnóstico y objetivos de los cuales saldrán los fundamentos y objetivos del proyecto de ley. Otra, profundizará sobre los instrumentos de ordenamiento territorial y determinará cuáles serán los planes a seguir. Otros especialistas cumplirán la función de delimitar los temas correspondientes a la competencia, ya sea local, provincial o nacional. Un cuarto grupo se hará cargo de los instrumentos de gestión y de control. Por otro lado, un sector estudiará el financiamiento y determinará los criterios de aplicación de los planes. Y, por último, se definirá una comisión que se encargue de la articulación con la ley actual y el régimen de penalidades, para adaptar lo mejor posible las nuevas modificaciones a la legislación vigente”* (Diario Los Andes, 2007).

Una vez terminadas las deliberaciones de la comunidad científica, se logró un consenso de “ordenamiento” territorial que fue plasmado en un borrador de anteproyecto de ley de O.T. Ahora bien, lo interesante es ver cómo construyó legitimidad política sin ser un poder políticamente constituido por el voto ciudadano. Esta operación política de legitimación de

su proyecto de ley fue a partir de la incorporación de la figura de <talleres participativos> abiertos a la ciudadanía en general para que trataran y aportaran sus puntos de vista al anteproyecto. En contraposición al poder político constitucional que mantiene un mecanismo de representación política donde el ciudadano “no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”, la comunidad científica (cabeza del bloque agroindustrial de oasis por propia iniciativa) reelabora el mecanismo de representación política haciendo una especie de consulta popular vinculante. Pero no es una consulta que se resuelve en un voto por la afirmativa o la negativa de la propuesta del poder deliberante, sino que se invita al ciudadano a debatir libremente sobre esa propuesta de ley, ello significa que (en teoría) sus propuestas serán tomadas en cuenta, es decir que su participación afectará directamente el proyecto mismo que ponen a su disposición para el tratamiento.

El proceso se explicaba públicamente de esta manera, donde los ciudadanos (Diario Los Andes, 2007) *“podrán disipar sus dudas, escuchar conclusiones, plantear los problemas territoriales de su barrio y expresar reclamos puntuales. El borrador del anteproyecto para que Mendoza cuente con su Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial comenzará a partir de mañana una de sus etapas más importantes para su realización: la consulta a los vecinos, organizaciones de la sociedad civil (OSC), empresas y asociaciones de toda la provincia”*. Creemos que esta construcción particular de construcción de legitimidad política tiene similitudes a las propuestas de Habermas, en cuanto a que este sugiere dar legitimidad a la democracia mediante un estricto procedimiento perfecto de discusión racional, donde el discurso ideal cumpliría el papel de garantía para lograr formar la decisión colectiva racional. En efecto, la comunidad científico-técnica mantiene el mismo objetivo de construcción de objetividad y neutralidad de su propuesta de ley, construyéndola mediante una metodología *interdisciplinaria, multidimensional e interinstitucional* que lograría así una *síntesis* que contenga a todos los puntos de vista volcados en el proceso abierto de debate racional. Ya veremos más en detalle estas operaciones racionales en otro capítulo.

*“Geólogos, agrimensores, arquitectos, abogados, economistas, sociólogos y geógrafos que conforman el equipo encargado de la producción del informe. El plan incluye la división*

en zonas para realizar los talleres, de acuerdo al cronograma previsto. El objetivo es consensuar intereses y necesidades para volcarlos en el trabajo final que deberá estar listo para el 1 de junio próximo” (Diario Los Andes, 2007). Lo que nos interesa ahora es destacar el papel político crucial que recayó sobre la comunidad científica que promovió el proceso de creación de la ley 8051. En este sentido, luego de legitimar su propuesta alternativa de O.T mediante los talleres abiertos y participativos a la ciudadanía, la comunidad científico-técnica hará que (Diario Los Andes, 2007) “la propuesta elaborada a partir de estudios científicos y consultas barriales, llegará a manos de los legisladores dos meses después de lo previsto, aunque con el formato definitivo de ley”. Es decir que al final del proceso, donde el poder político <consulta> a los especialistas, termina sucediendo que en realidad sucede que éstos le devuelven un proyecto de ley en vez de un informe técnico para que puedan estar más ilustrados los diputados y senadores a la hora de deliberar. El proceso político nos muestra que la comunidad científica presiona (ya habiendo construido la legitimidad racional y política) al poder legislativo para que haga un tratamiento ligero sobre su propuesta de ley, en otras palabras, le induce a tener que votarlo por la afirmativa, una especie de referéndum al revés: donde son los ciudadanos quienes les dicen a sus representantes que formalicen su decisión política, en este caso, de <ordenamiento> territorial.

“Según explicó María Elina Gudiño, coordinadora del anteproyecto, las síntesis de los cinco grupos de profesionales fueron entregadas al Rectorado de la UNCuyo el 15 de junio pasado. A partir de ese momento, el escrito, que debía ingresar a la Comisión de Medio Ambiente del Senado el 1 de junio pasado, comenzó a ser ‘traducido’ bajo un marco legal acorde con las exigencias vigentes” (Diario Los Andes, 2007). Cuando decimos formalizar la decisión política estamos diciendo lo que declara la coordinadora del anteproyecto: traducir en formato de ley (institución política vigente) lo que ya se deliberó previamente en un cuerpo político que no es el de los representantes formales que la constitución provincial y nacional marcan. Sin embargo, ante los presumibles temores de los diputados y senadores la comunidad científica declara que “el trabajo pretende ser un aporte de carácter técnico para colaborar con los legisladores y funcionarios quienes, como legítimos depositarios de la confianza de la ciudadanía, ejercen la autoridad de la que

*están investidos para defender el interés público y para definir cuál será la mejor solución para los problemas de Mendoza” (Diario Los Andes, 2007).*

Nos restaría interrogarnos sobre el grado de consciencia política que la comunidad científico-técnica tenía sobre sí misma a la hora de actuar políticamente como lo hizo durante todo el proceso, es decir, desde que pronunció su público rechazo al proyecto de ley de la elite económica local hasta la finalización de su propuesta de ley. Al respecto, la coordinadora del anteproyecto de la comunidad científica, María Elena Gudiño afirmaba que el rol de la universidad durante los años de la hegemonía neoliberal en los ‘90 (Diario Los Andes, 2008) fue afectado por el financiamiento externo a la educación que *“trajo condicionamientos, entre ellos eliminar la historia y la geografía local frente a una realidad global y poner la Universidad al servicio de la producción, pero ¿De qué producción hablamos? ¿La que está al servicio del pueblo o la que prioriza los intereses del mercado?”*.

Existe, entonces, una consciencia política de que los objetivos del <mercado> (para nosotros un concepto que encubre a bloque social concreto que denominamos elite económica local) no son los objetivos del <pueblo>, a nuestro entender el bloque agroindustrial de oasis, que forma las mayorías sociales en la provincia de Mendoza. Por otro lado, además de la percepción de disputa por el poder entre <el mercado> y <el pueblo>, Gudiño asume una consciencia política que, por ser coordinadora del anteproyecto de ley, asumimos de toda la comunidad científico-técnica cuando afirmaba que *“la Universidad argentina enfrenta actualmente un desafío: mantener y profundizar el compromiso social y el liderazgo que supo ganar en cuanto a la libertad de pensamiento o sucumbir frente al influjo del mercado.”* (Diario Los Andes, 2008). En esta idea de liderazgo, que Gudiño justifica en el ejercicio de la libre razón, nosotros vemos que asume un liderazgo político para el conjunto del bloque agroindustrial de oasis legitimado en la razón.

Si consideramos los planteos del teórico político Rawls (cuando sostiene que no es posible establecer un acuerdo entre diferentes doctrinas, filosofías y morales pero que sí es posible hacerlo en el ámbito público a través un acuerdo que comparta un concepto de justicia

razonable para todos) es entonces que encontramos paralelismos entre sus planteos y la elaboración del proceso de la ley 8051. La valoración de lo público por sobre lo privado, como valor político predominante del bloque agroindustrial de oasis, encubre precisamente este punto de vista de <justicia razonable> sobre el cual se ha construido el proceso tanto de rechazo al proyecto de ley de la elite económica local como así también la propia construcción del anteproyecto de ley que es la base de la actual ley 8051. Cuando se invoca (por parte de la comunidad científica) que el O.T debe estar basado en diagnósticos que contemplen el bienestar general (concretamente condiciones objetivas de mejor salud, educación, seguridad, empleo, producción y una sustentabilidad de la estructura productiva misma) se está diciendo, en paralelo con el razonamiento de Rawls (cit por Mouffe 2000) que los ciudadanos, en su búsqueda individual de lo bueno, *“requieren, para su promoción, aproximadamente los mismo bienes primarios, esto es, los mismos derechos básicos, las mismas libertades y oportunidades, y los mismos medios multiuso, como los ingresos y la riqueza, todo ello completado por las mismas bases sociales de respeto propio”*. ¿no es esto similar cuando se afirma por parte de la comunidad científico-técnica que se necesita de un ambiente <sostenible> y espacios verdes públicos como condición objetiva y necesaria para un correcto <ordenamiento> del territorio?

Nuestra perspectiva teórica nos indica que la propia idea de objetividad de una necesidad es un punto de vista político de un bloque social, no puede ser nunca un punto de vista imparcial. Para la elite económica local, que tiene otros valores políticos distintos a los del bloque agroindustrial, no es un problema construir una ciudad de barrios cerrados, no es un problema la falta de sostenibilidad en el tiempo de la estructura productiva ya que prioriza el consumo presente por sobre el consumo futuro. En otras palabras, no hay mayor razonabilidad objetiva entre la propuesta de “ordenamiento” territorial de la elite económica local o la del bloque agroindustrial, estamos en presencia del ámbito de lo político. Y siguiendo a Schmitt podemos decir que lo político constituye una esfera de decisión, no de libre discusión, por lo que la democracia siempre implica relaciones de inclusión/exclusión. La diferencia entre un proyecto de O.T y otro, es que uno se propone incluir cuantitativamente más personas a ciertos estándares de vida que otro.

En definitiva, un proyecto de ley es más popular que el otro, pero esta característica sustantiva no nos dice a priori que este proyecto de <ordenamiento> sea más racional (objetivo, óptimo) que el otro, sino en todo caso nos dice **es más funcional a unos objetivos políticos determinados que a otros**, no ya del <bien común><sup>14</sup> (idea liberal que evade el ámbito de lo político) sino al pueblo, que no es otra cosa que las mayorías sociales de la provincia de Mendoza que son parte de la estructura productiva de la economía de oasis agroindustriales. En palabras de Gudiño (Diario Los Andes, 2008) *“el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Éste es producto de un proceso ampliamente participativo, en el que el sector académico y científico y la sociedad, intentan paliar los efectos de la lógica del mercado y defender los principios éticos y políticos del bien común. El proyecto surge de una concepción de la Universidad para la sociedad, para el pueblo. Visión esta que ha venido siendo aplastada en cada golpe de Estado, en cada intervención, en cada recorte presupuestario, por otras concepciones que conspiran contra el espíritu progresista, tales como la universidad para el mercado o la universidad”*. Las <concepciones> que conspiran contra el espíritu progresista provienen, desde nuestra interpretación, de la elite económica (nacional y provincial) que siempre han elegido opciones blandas de desarrollo que no favorecen una elevación de los estándares de vida de las mayorías sociales del país, que bien define Basualdo (2011) como el bloque nacional-popular.

#### 4.4 La sanción de la ley 8051

*“En el ámbito de lo político, las personas no se ponen una frente a la otra en calidad de abstracciones, sino como persona provistas de un interés político y políticamente determinadas, como ciudadanos, gobernantes o gobernados, como aliados o como oponentes políticos, en cualquier caso, por tanto, en función de categorías políticas. En la*

---

<sup>14</sup> En el sentido de que es imposible, de acuerdo a nuestra perspectiva, obtener un bien que contenga a todos. En otras palabras, mantenemos la idea de que ciertos “bienes” se excluyen mutuamente. Este sería el caso de una estructura económica rentista y una estructura económica diversificada, una excluye a la otra. Si se sostiene defender el bien de las mayorías (por caso una distribución de la riqueza) será en contra en quienes detentan la riqueza o no será posible. Lo político como antagonico está presente en cada ocasión que se presentan alternativas, de allí que plantear un único bien superior “común” sea una idea liberal.

*esfera de lo político, no puede abstraerse lo que es político y dejar únicamente la igualdad humana universal.”(Schmitt citado por Mouffe, 2000: 56).*

Teniendo en cuenta nuestra perspectiva de lo político, podemos decir que la sanción de la ley 8051, como cualquier ley, surge del vientre de una relación de fuerzas políticas que, en nuestro caso de estudio, están en disputa por la hegemonía. En efecto, previo a la sanción, se dio un punto interesante a tener en cuenta en cuanto a lo que afirmamos, se decía en la fecha de la sanción (Diario Los Andes, 2009) *“luego de dos años de trabajo, los investigadores de la Universidad Nacional de Cuyo esperaban el tratamiento en la Legislatura del proyecto de Ordenamiento Territorial. A pesar de que el proceso fue realizado en conjunto, los investigadores se quejaron porque, aseguran, no fueron consultados a la hora de hacer modificaciones al proyecto original”*. Modificación que hacía nada menos que el poder políticamente constituido para deliberar, por lo que si tenemos en cuenta esto, vemos el poder político con el que contaba la comunidad científica para inducir a no cambiar un coma del proyecto de ley sin su “consulta” previa (ya hablamos del referéndum al revés).

El punto del conflicto estaba puesto en la autoridad de aplicación de la ley, ya que (Diario Los Andes, 2009) *“los académicos habían propuesto que se gestara un sistema de control cruzado entre varios organismos, para evitar que todas las decisiones recayeran en una persona o institución. La idea era que se coordinaran las decisiones con representantes de distintos organismos del Estado. Esa propuesta fue desestimada y la autoridad de aplicación será la Secretaría de Ambiente”*. El poder político-partidario, normalmente llamado “los políticos”, no cedió a la presión en este punto. En otras palabras no cedió poder institucional de la manera y forma en cómo lo deseaba la comunidad científica. Es manifiesta la polémica entre el clásico problema platónico de quién debe hacer política, el que “sabe” o el que “no sabe”, en palabras de Eduardo Sosa, Presidente de Oikos, (Diario Los Andes, 2009) *“cuando vimos el proyecto de las universidades notamos que la creación del Sicicot era una muy buena propuesta, aunque no estaba al alcance de la capacidad institucional del Gobierno. Pero ahora que se eliminó es peor porque se pone en manos de un solo organismo (Medio Ambiente) el tema del ordenamiento territorial. Esto es un*

*despropósito porque se desvirtúa el espíritu de la Ley, que era convocar a todas las partes involucradas y todo queda en manos de las decisiones políticas de turno*". Lo que se denomina <políticas de turno>, en el marco democrático vigente, no es otra cosa que denunciar que los vaivenes de las preferencias políticas de los votantes afectan de mala manera políticas de estado que deberían estar un tanto separadas de la opinión pública, que no conoce del tema (O.T) y que sus representantes normalmente tampoco lo conocen bien. Aquí vemos la contradicción fundamental de la democracia representativa vigente, ya que la soberanía popular como fundamento último está siendo puesta en cuestión cuando quienes poseen la razón la objetan.

¿Es la ley 8051 una ley más? La pregunta está en el sentido de interrogarnos si la ley afecta en forma menor o mayor la hegemonía en la provincia de Mendoza. Nosotros creemos que la ley 8051 viene a ser a una punta de lanza de profundos cambios que están planteados en cuanto a la relación entre el Estado, el mercado y los organismos científico-técnicos para la promoción de un nuevo modelo de desarrollo, en otras palabras un nuevo tipo de hegemonía en la provincia de Mendoza. Cuando vayamos analizando su articulado, veremos que se propone objetivos políticos, económicos y ambientales muy ambiciosos si tenemos en cuenta la realidad de la cual se parte en cada una de esas esferas de la realidad provincial.

Dice el art 1 de la ley *"La presente Ley tiene por objeto establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial"*. Esto es un cambio de paradigma del modelo de desarrollo vigente, que si bien está en tensión ya que transitamos un década de transición, el funcionamiento del mercado (es decir el sistema económico en general) funciona sin tener en cuenta el medio ambiente, que sigue siendo visto como en el siglo XIX, cuando Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx consideraban que los recursos naturales eran infinitos.

Introducir la noción escasez mediante un <ordenamiento> territorial en la economía vigente es un cambio copernicano en el sistema económico si llegara a ser implementado. Cuando se propone “conciliar” el desarrollo económico y ambiental con “formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial” *mediante* la planificación como instrumento. Para contrastar, tengamos en cuenta que el libre mercado de los factores de producción (entre ellos el suelo y todos los recursos naturales) **es el instrumento de planificación actual del modelo de desarrollo vigente**, ya que de acuerdo a la teoría neoclásica es el mercado (a través de los precios) quien mejor asigna de la manera *más eficiente* los recursos de la economía. En efecto, proponer **otro criterio de eficiencia económica**, como es el caso de esta ley, cuando dice que la eficiencia del sistema económico no se mide ya solamente la rentabilidad empresarial sino *también* en relación al uso sustentable de los recursos naturales, que obviamente de acuerdo a las teorías modernas no son infinitos sino escasos.

Dice en este sentido el art 3,inc c) *“Conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales fortaleciendo la organización territorial; regulando y protegiendo el uso racional de los recursos naturales; de las cuencas hídricas y del suelo; minimizando la degradación de las áreas urbanas y rurales; propiciando la reducción de la vulnerabilidad ante peligros naturales, ambientales y tecnológicos tanto en los oasis como en las zonas no irrigadas, preservando el patrimonio y la diversidad natural, histórica y cultural”*.

La comunidad científico-técnica logra que el propio Estado mande a *“Elaborar el inventario del sistema físico-biológico y socio-económico provincial, que posibilite la evaluación ambiental para su ordenamiento territorial y determinación de usos del suelo”* (art 4, inc. k). Lo que nos lleva directamente a considerar los <instrumentos> del O.T.

Dice la ley que art 7 *“Son instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial las siguientes normas tanto de planificación y ejecución, como de información y control”*. Entre ellos el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, el plan de O.T

provincial más los planes de O.T municipales, los planes sectoriales (del sector privado), la evaluación de Impacto Ambiental e Impacto Territorial. ¿Qué significa en términos políticos tener un plan estratégico provincial? El objetivo es introducir otros criterios de racionalidad a los actuales, significa que en el ámbito de los poderes políticamente constituidos (básicamente el Estado) se van a tomar decisiones sobre el ámbito de lo privado, la esfera económica. Tengamos en cuenta que bajo la hegemonía neoliberal es la esfera privada, el ámbito de lo económico, quien direccionó la conducta del ámbito público. En otras palabras, era el mercado quien condicionaba las decisiones del estado, mientras que la ley 8051 se propone invertir esta relación política ¿por qué? Nosotros creemos que para consolidar un nuevo tipo de hegemonía en la provincia de Mendoza.

Volvamos sobre el Mercado y el Estado. La democracia representativa vigente funciona bajo el marco de la economía de mercado o capitalista. El pensamiento liberal, quien invoca la figura del “hombre”, nos dice que debemos pensar políticamente en dos esferas: la privada y la pública. En la esfera pública todos los hombres son iguales, esta igualdad se concreta en que todos los ciudadanos del Estado son iguales ante la ley y que a la hora de formar un gobierno representativo todos tiene el mismo poder político: todos los ciudadanos tienen un voto, ni más ni menos. Ahora bien ¿qué nos dice políticamente que un ciudadano sea empresario y otro sea trabajador luego de una instancia mínima donde ambos expresaron su voto? La desigualdad económica entre ambos ciudadanos del mismo Estado, en el pensamiento liberal, no tiene ninguna consecuencia política. Teniendo en cuenta esta típica característica de la democracia representativa liberal, Schmitt advierte que estas desigualdades sustantivas (cit. por Mouffe, 2000: 63) *“pasarían a formar parte de otra esfera –de una esfera separada de lo político y concentrada en lo económico- y abandonarían esa área para adquirir una nueva importancia, desproporcionadamente decisiva. En las condiciones de una igualdad política superficial, lo que domine la política será otra esfera, una esfera en la que prevalezcan las desigualdades sustanciales (por ejemplo, hoy en día, la esfera económica)”*.

En efecto, cuando la ley manda a crear organismos e instituciones como el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, la Agencia Provincial de O.T, los propios planes de

O.T, se están democratizando (en varias formas) las decisiones de producción que, en el modelo económico vigente de libre mercado, se toman en el ámbito privado de las unidades empresarias. Para ser más claros, debemos citar a Meikins Wood cuando en *Democracia contra Capitalismo* (2000) indica que el capitalismo funciona en el marco democrático porque ha logrado, con mucho éxito, que las decisiones de producción se privaticen (cuando en realidad la producción es siempre colectiva) separándolas por tanto del ámbito de <lo público>, al cual es relegado el Estado (la teoría del Estado mínimo liberal). En palabras de Wood (2000: 19) “El capitalismo es estructuralmente antitético respecto la democracia, en principio, por la razón histórica más obvia: no ha existido nunca una sociedad capitalista en la cual no se le haya asignado a la riqueza un acceso privilegiado al poder. Capitalismo y democracia son incompatibles también, y principalmente, porque la existencia del capitalismo depende de la sujeción a los dictados de la acumulación capitalista y las “leyes” del mercado de las condiciones básicas de vida y reproducción social como condición irreductible contraria al ánimo democrático. Esto significa que el capitalismo necesariamente sitúa cada vez más esferas de la vida cotidiana por fuera del parámetro según el cual la democracia debe rendir cuentas de sus actos y asumir responsabilidades. Toda práctica humana que pueda ser convertida en mercancía deja de ser accesible al poder democrático. Esto quiere decir que la democratización debe ir de la mano de la “desmercantilización.”

Así, el <ordenamiento> territorial que plantea la ley 8051 desmercantiliza en los hechos la planificación del suelo y sus recursos. Manda a transferir mediante ley que ciertas decisiones privadas de inversión y consumo deben ser decididas en ámbitos públicos-colectivos. El “desorden” de la hegemonía neoliberal en materia de desequilibrios territoriales o explotación insostenible de los recursos naturales no era otra cosa que la radicalización de los principios de la lógica de mercado (el capitalismo), que no tiene un criterio colectivo de decisiones de inversión o consumo, sino de lucro privado. La ley 8051 viene entonces a ser una práctica contrahegemónica contra la lógica de mercado, quien beneficia en gran medida a la elite económica local y perjudica enormemente los intereses de la mayorías sociales en la provincia de Mendoza, demos que hemos denominado bloque agroindustrial de oasis.

No queremos decir con todo esto que la ley 8051 sea revolucionaria, ya que el sistema económico capitalista y el propio estado democrático liberal siguen vigentes. Sin embargo, los supuestos básicos en los cuales se asientan los objetivos e instrumentos de la 8051, de implementarse íntegramente, no obtendrían como resultado un capitalismo regulado, sino un proceso político-económico que puede dar potencialmente como resultado otra hegemonía en la Provincia de Mendoza, hegemonía que conjugue una nueva relación entre democracia y economía, donde el poder soberano del demos (en conjunto con una racionalidad técnica funcional a ello) tenga el papel predominante.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPUTA POR LA HEGEMONÍA PROVINCIAL: DE LAS RELACIONES DE FUERZA EN TORNO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 8051**

“Volver a la realidad es el imperativo inexcusable. Para ello es preciso exigirse una virginidad mental a toda costa y una resolución inquebrantable de querer saber exactamente cómo somos. Bajo espejismos tentadores y frases que acarician nuestra vanidad para adormecernos, se oculta la penosa realidad americana. Ella es a veces dolorosa, pero es el único cimiento incorruptible en que pueden fundarse pensamientos sólidos y esperanzas capaces de resistir a las más enervantes tentaciones.”

Scalabrini Ortiz, Raúl. Política británica en el Río de la Plata

Pasados tres años desde la sanción de la ley 8051, es de nuestro interés analizar el proceso de implementación que ha tenido lugar, no desde una óptica técnica jurídica o geográfica, sino más bien en el plano de la teoría política y económica que hemos planteado en nuestra investigación.

Vamos a identificar las dificultades que ha tenido y tiene el proceso de implementación de la ley analizando las distancias entre el texto de la ley (sus objetivos) y la realidad provincial, ahora ya siendo parte jurídicamente del “orden” que el propio Estado manda a hacer cumplir.

Por otro lado, en el presente capítulo vamos a volcar algunas de las respuestas producto de las entrevistas a miembros claves que realizamos durante la investigación. Es por ello que brevemente queremos dar un perfil de cada entrevistado. Uno de ellos ha sido líder en la elaboración de la ley 8051, es decir durante la etapa de realización del anteproyecto de ley que realizó la UNCuyo, por lo que es una persona renombrada en el ámbito académico del Ordenamiento Territorial. Otro de los miembros claves entrevistados es un vocal de la Agencia provincial de Ordenamiento Territorial –APOT- representante del sector científico-técnico, cuyos trabajos también formaron parte en la elaboración de la ley como así también su implementación actualmente. Por último, también contamos con el vocal ante la APOT por parte de los municipios, de reconocida trayectoria en la temática del O.T provincial.

Finalmente, es nuestra intención en el presente capítulo poner en relevancia la idea de que el Estado no es un actor racional unificado, interpretar que ciertas demoras o dificultades que plantea la implementación de la ley 8051 son intrínsecas al propio proceso contrahegemónico que la ley encarna en el contexto provincial.

### **5.1 El Estado de Derecho y el Poder**

El pensamiento liberal, como hemos visto, evade constantemente el concepto de lo político en su dimensión antagónica y es lógico que su construcción del Estado sea por tanto una

búsqueda racional del lugar “neutro” donde el poder de los individuos quede excluido. En otras palabras, la construcción ideal del Estado liberal es el Estado apolítico (casi como un oxímoron), donde sería una institución en la cual todos los individuos, que son ciudadanos libres y racionales, pueden resolver sus disputas de formas no políticas apelando al ideario del consenso racional que ya hemos visto.

Ahora bien, lo importante de estas ideas es que están presentes en la base constitutiva de nuestros Estados, en particular el argentino y provincial. La forma en la cual se corporiza el ideario liberal es a través del cuerpo jurídico que comúnmente se denomina Estado de Derecho. Bajo esta concepción, los ciudadanos soberanos han relegado sus disputas políticas al plano de las instituciones del Estado, es sólo bajo su techo donde se presentan las disputas. Las elecciones de los representantes tanto en el poder ejecutivo y legislativo (más el arbitraje del poder judicial) reducirían los conflictos políticos bajo el techo de las instituciones del Estado de Derecho, el Poder es ejercido bajo la ley, que se pretende siempre imparcial. En efecto, la garantía de imparcialidad del Estado de Derecho viene dada para lograr que el Estado mismo sea una organización humana donde el poder ha sido erradicado entre sus miembros, cuando entra por la mañana el gobernador, el legislador, el juez o el funcionario a su oficina, deja de ser partisano y comienza a ser un ser neutro que sólo cumple con la misión del mandato institucional que le ha sido encomendado.

El Estado liberal sería así un lugar donde los seres humanos dejan de lado sus pasiones y son seres completamente racionales, cuya racionalidad máxima consistiría en su abnegación por el “bien común” al cual están obligados por ley a cumplir. En este orden de cosas, el Estado es un aparato apolítico que cumple la función social de evitar el caos y promover el bien común. Pero lo más importante, el Estado es entendido como un actor racional unificado (fuente y pie de página) cuyos solemnes actos siempre están amparados en la razón y la soberanía del ciudadano.

Aplicando esta concepción liberal del Poder y su Estado de Derecho, el mecanismo para la creación o modificación del orden social debería seguir los siguientes pasos:

1. “El pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes” (art .. C.N). Esto significa que una vez llevadas a cabo las elecciones, todos los ciudadanos que no han sido investidos del Poder, en los hechos carecen del mismo.
2. Una vez constituido el poder en la persona de los ejecutivos, legisladores y jueces, estos lo van a ejercer coordinadamente en función del bien común.
3. Las leyes, decretos y dictámenes que emanen del Estado deben ser racionales, es decir, coherentes entre sí.
4. Una ley sancionada crea Poder. Esto significa que el texto legislativo (legitimado por las urnas y con el correcto ejercicio de la razón) tiene el poder de modificar la realidad social en la cual tiene soberanía el Estado de Derecho.
5. La distancia entre lo sancionado en una ley y su aplicación es lineal, los obstáculos que puede atravesar son menores, ya que quien no se apega a la ley es sancionado inmediatamente.

Bajo esta concepción se puede pensar que la ley 8051, como cualquier otra ley emanada del Estado, tiene entonces consigo todo el poder necesario que le confiere su materialidad institucional. Si la ley 8051 establece plazos de ejecución en diferentes etapas, los mismos deberían cumplirse (bajo estos supuestos políticos) sin mayores problemas. Muy por el contrario, es necesario decir que esto no sucede en la realidad, tanto la para la ley 8051 como la de muchas otras leyes, por eso consideramos que es necesario salir de la concepción liberal del Poder y su Estado de Derecho para interpretar no ya como incoherencias las demoras u obstáculos en la implementación de cualquier ley sino como elementos intrínsecos en cada proceso legislativo e institucional.

Carl Schmitt realiza en este sentido una fuerte crítica a la concepción jurídica demoliberal de la soberanía, que parte de los supuestos que ya hemos analizado anteriormente y cuyo centro de gravitación es la representación política de los individuos que delegan su poder en manos de los poderes del Estado. Para Schmitt el poder aparece y se manifiesta en el *estado de excepción*, en ese espacio que no era previsto por la normativa. El poder dirime en ausencia de la norma porque ***el poder precede a la norma y no al revés***. Cuando la norma desaparece, surge el poder claramente. ¿Quién tiene el poder cuando la ley no está? Quien

realmente tiene el poder. Entonces cabe preguntarnos de qué poder está provista la ley 8051 en el contexto actual provincial y no reducir su poder al ideario abstracto que plantea el liberalismo.

## **5.2 El Estado como lugar de disputa**

Si, como consideramos, el Estado no es un lugar neutro y racional como afirma la teoría liberal, entonces podemos afirmar que como cualquier otra institución social el Estado es una organización en cuyo seno también se encuentra la dimensión de lo político como antagónico. Esto significa que el Estado no es un actor racional unificado, sus poderes constituidos no están coordinados por la mano invisible del bien común sino más bien por los intereses de quienes forman parte del mismo. Legisladores, ejecutivos, funcionarios y jueces en tanto personas están políticamente determinadas dentro del mismo Estado. Por lo que en su carácter formal de gobernadores, legisladores o jueces actuaran según sus propios intereses políticos que están limitados en algunas ocasiones por lo legislado.

Lo normado desde el Estado (que es un conglomerado de fuerzas políticas) es a veces coherente cuando se tiene la hegemonía dentro del aparato estatal por parte de un bloque de poder. Es un lugar común asociarle credibilidad a la teoría liberal del poder y el Estado ya que en ciertas ocasiones se da la particularidad histórica de que hay un bloque hegemónico de poder que controla el Estado, entonces el Estado actúa por momentos como actor racional unificado. Si realmente el poder lo tiene un bloque de poder, digamos la elite económica, y al mismo tiempo controla el aparato estatal, entonces sí podemos ver que lo legislado tiene poder de realizarse. Pero no debemos perdernos en las apariencias, si puede ser materializado lo legislado, por caso podríamos nombrar las privatizaciones de servicios públicos, no es porque la norma crea ese poder de privatizar, sino que el poder ya estaba constituido antes de ser legislado y es entonces esa la base que permite formalizar a través del aparato estatal lo que previamente se logró en los hechos: reunir las fuerzas necesarias para privatizar los servicios públicos en este caso.

Nosotros ya hemos analizado previamente cómo fue el proceso de creación de la ley 8051, en un contexto de década de transición de un modelo de desarrollo a otro. De una cierta relación de fuerzas políticas y económicas fue posible la sanción de la ley 8051, ahora bien, la etapa de la implementación consecuentemente con lo que hemos dicho, no podía ni puede ser una simple etapa de realización de una ley bajo la concepción liberal del poder. Al ser la ley 8051 una práctica contrahegemónica por parte del bloque agroindustrial de oasis debemos detenernos en comprender que la etapa de implementación de una ley como ésta no puede ser interpretada de forma lineal, es decir, desde la óptica liberal. Es por ello que primeramente debemos observar los mandatos de la ley:

1. **ART. 5° PROHIBICIÓN DE EXCEPCIONES:** Se establece la prohibición de excepciones toda vez que se encuentre en consideración de los organismos competentes alguna decisión respecto de cualquier proyecto, obra o actividad económica que implique contradecir lo dispuesto por la presente Ley y las demás que regulan la materia, sin posibilidad de ser salvada por el interesado. No podrá emitirse decisión fundada en excepción, bajo pena de nulidad o inexistencia por violar expresamente esta Ley y, en consecuencia, constituir un vicio grave o grosero, de acuerdo a lo definido por los artículos 52° inciso a), 72°, 75° y 76° de la Ley 3909.

Anteriormente a este artículo de la ley 8051 lo que reinaba en materia de planificación de los usos del suelo era la lógica del mercado (lo sigue haciendo, de facto), es decir que en términos formales existía un Estado mínimo < *Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*><sup>15</sup>. Este artículo de la prohibición de excepciones debe ser bien comprendido en su lógica del poder hegemónico no mercantil que se pretende imponer, en palabras del vocal por los municipios en la APOT cuando nos dice que “*otra cuestión que estamos viendo es que existen leyes que se contraponen a la 8051, y estamos tratando de que la 8051 sea la ley madre del O.T. Es decir, que la 8051 no sea afectada por otras leyes, por lo que sería conveniente que todas las leyes que hagan al O.T sean vistos y analizados por los*

---

<sup>15</sup> Dejad hacer, dejad pasar, el mundo va solo.

*organismos que crea la ley 8051 como el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial –CPOT- y la APOT. Para que no ocurran estas interferencias de otros proyectos de ley que ya están en tratamiento y algunos con media sanción que no acompañan lo legislado por la 8051. Serían ejemplos la ley de loteos y catastro que hay que ajustarlas a los objetivos de la 8051. El proyecto de ley de catastro fue presentado anteriormente a la sanción de la 8051, por lo que si uno lee su texto se ve que se contraponen en muchos sentidos con lo planteado por la 8051. Entonces es una ley que hay que mandarla a archivo y hacer una nueva ya que mientras siga vigente interfiere con la plena ejecución de la 8051. Todo esto a los efectos que no haya nada por afuera de la 8051.”*

Esto quiere decir que la ley 8051 se enmarca en un Estado que también está inscripto en la disputa por la hegemonía entre la elite económica local y el bloque agroindustrial de oasis. La ley 8051 (y creemos que otro ejemplo sería la ley provincial 7722<sup>16</sup>) viene a romper con

---

<sup>16</sup> Artículo 1° - A los efectos de garantizar debidamente los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, se prohíbe en el territorio de la Provincia de Mendoza, el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo.

La ley provincial 7722, que fue aprobada por la legislatura provincial en junio de 2007, prohíbe el uso de sustancias tóxicas en la minería metalífera a cielo abierto. La misma se discutió en medio de un profundo debate entre quienes defienden esta actividad y distintas organizaciones que se oponen a estos megaemprendimientos. El pueblo de Gral. Alvear se levantó en una gran pueblada, que mostró rutas, calles y plazas tomadas incluso bajo la nieve, durante más de 15 días. A la vez, San Carlos veía, la ruta nacional 40, cortada durante tres días. Todo este proceso social terminó desembocando en la prohibición de la actividad minera a gran escala. Sin embargo, han existido varios intentos de modificar su articulado (para hacerla inocua) o declararla inconstitucional. Este proceso social y su ley deben ser comprendidas en conjunto con la ley 8051 como prácticas contrahegemónicas. La diferencia entre ambas leyes radica en sus bases sociales, ya que la ley 7722 contó verdaderamente con el apoyo popular (verificado en las calles como así también en muchos sondeos de opinión pública). Creemos que existe una sinergia desconocida entre ambas leyes y es producto de antagonismos falsos que se plantean entre ambas. Por un lado, la ley 7722 se limita a decir “no”, mientras que la ley 8051 propone un “sí”. Uno de ellos viene de la mano de la presunción por parte de la comunidad científico-técnica de que construir un “bien común” que contenga intereses tan disímiles como los de una empresa transnacional minera y pequeños productores agrícolas, cosa que es imposible, como venimos sosteniendo a lo largo de nuestro estudio. El otro punto falso de antagonismos entre ambas prácticas contrahemónicas viene de la mano de ciertos sectores minoritarios de izquierda que sostienen un ideario productivo que no contempla la modernidad como algo bueno, de allí que sostengan reducir el consumo y la producción, en consecuencia, lógicamente antagonizan radicalmente con casi todo lo que está en pie en realidad provincial. Este socialismo utópico (de cuño posmoderno “verde”) creemos que amerita toda una investigación como la presente.

la hegemonía que mantenía en el aparato jurídico estatal la elite económica local. Pero romper no significa necesariamente que hay una nueva hegemonía sino que en este contexto actual, es entonces el Estado el lugar de disputa más importante donde actualmente se está jugando la lucha hegemónica entre ambos bloques. Que existan otras leyes (sancionadas o por sancionar) que contradigan lo que manda a hacer la 8051 no debe decirnos que el Estado es bobo, sino que en este momento el Estado es “incoherente” porque hay dos lógicas en disputa dentro de su seno, esas lógicas puján por lograr la hegemonía mediante la sanción de leyes, el archivo de proyectos de ley, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, etc.

Volviendo al articulado de la ley 8051, es importante destacar dos en especial ya que demostraría lo que venimos diciendo en cuanto a que no existe una linealidad entre la sanción de una ley y su implementación por el propio peso de su institucionalidad formal:

2. *ART 18°: PLAZOS DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES:* El Poder Ejecutivo Provincial, a través de la autoridad de aplicación, deberá elaborar dentro de un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza. Este deberá ser remitido a la Legislatura Provincial para su conocimiento. El Poder Ejecutivo Provincial, a través de la autoridad de aplicación, deberá elaborar dentro de un plazo de dieciocho (18) meses contados a partir de la remisión a la legislatura del Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Este deberá ser elevado a la Honorable Legislatura para su aprobación. En cada Departamento el Ejecutivo Municipal deberá elaborar, dentro de un plazo de doce (12) meses contados a partir de la aprobación del Plan Provincial Territorial, su Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, que deberá ser enviado al Concejo Deliberante respectivo para su aprobación.
3. *ART. 19°: INCUPLIMIENTO DE PLAZOS:* La falta de cumplimiento, sin causa fehacientemente acreditada, por parte del Ejecutivo Provincial como de los Departamentos Ejecutivos Municipales, de los plazos establecidos en los artículos que anteceden, harán pasibles a los funcionarios implicados de las sanciones

administrativas y penales que correspondan, sin perjuicio de la responsabilidad personal y patrimonial que pudiese corresponderle.

De acuerdo a estos artículos, estando a mediados del año 2013 los planes de Ordenamiento Territorial provincial y municipales deberían estar terminados y dando sus primeros pasos en su implementación. Esto no sucede, entonces cabe preguntarnos si algún funcionario provincial o ejecutivo municipal ha sufrido sanciones administrativas o penales como la ley determina. Hasta donde pudimos investigar no habría ningún caso en que se hayan aplicado sanciones a ningún funcionario o ejecutivo municipal, así lo demuestra una nota del diario Los Andes (2012) cuando afirma que *“según la ley 8.051, el Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza (donde se definiría la zonificación que pide Tanús) debería haber estado terminado a los seis meses de aprobada la norma. La sanción fue el 22 de mayo de 2009, el plan debería haber sido remitido a la Legislatura el 22 de noviembre de 2009; hay dos años y cinco meses de atraso. Es casi cómico señalar que el artículo 19 de la 8.051 establece que el incumplimiento de este plazo da lugar a sanciones administrativas y penales. El responsable de entonces, el actual diputado nacional Guillermo Carmona, no ha sido sancionado.”* Esto es así por lo que venimos diciendo acerca del Estado provincial: está en disputa hegemónica, por lo tanto no hay poder efectivo por parte del bloque agroindustrial para “hacer cumplir” la ley.

Es en este sentido que el renombrado académico de la UNCuyo en O.T nos dice que *“el sector político <no acusa recibo>, ni le va ni le viene. Yo no noto que exista una prioridad desde el sector político hacia la ley, lo hacen porque lo tienen que hacer. Yo no veo un interés real, ya que cuando existe un interés de transformar una ley en política de Estado, desde el gobernador para abajo esta la disposición para que se hagan las cosas.”* Cuando se apela al concepto de <política de Estado> debemos entender <razón de Estado>. Hoy esa “razón” está cruzada por una fuerte disputa entre los bloques de poder provinciales, es por tal motivo que ni la ley 8051 es razón de Estado como tampoco otras leyes que visiblemente favorecen a la elite económica ya que mercantilizan (dan poder) el territorio. En efecto, el académico de la UNCuyo manifiesta que *“en la implementación de la ley 8051 la debilidad es que una gran desorganización en todo el proceso, porque hay oídos*

sordos hacia quienes saben del tema y además ponen gente que no sabe del tema. La debilidad es sobre todo el sector político e institucional, que están todos inmersos en construir poder para llegar a otro lado, entonces lo del O.T no les va ni les viene.”Remarcamos nuevamente, cuando se dice “desorganización” creemos que se debe decir disputa hegemónica por el control del Estado.

Recordemos que el proceso de construcción de la ley 8051 estuvo por fuera de los cámaras legislativas, que fue un referéndum al revés, entonces vemos que es lógico que el sector político-partidocrático tradicional no acuerde con algo que en los hechos estuvo presionado a darle legalidad pero no por ello con esa afirmativa acordaba con el texto legislativo en tomarlo como propio. Es interesante ver que la percepción de los actores directamente involucrados en la implementación de la ley dan cuenta que es el sector científico técnico quien trabaja fuertemente por la implementación de la ley mientras que el sector político partidario y burocrático no hace mucho. En palabras del vocal por los municipios en la APOT *“en general la ley tiene consenso, porque es ley entonces hay que cumplirla... Se quiera o no tarde o temprano todos van a tener que apegarse a la ley 8051. Creo que los ambientes científicos están muy comprometidos, los organismos profesionales y las colegiaturas, aunque falta traccionar en el ámbito político. Hay que acostumbrarlos a este mecanismo de trabajar en conjunto a los efectos de poder planificar a futuro el territorio. Es una tarea de educación general, hay que ir concientizando a los diferentes estratos de la población en este sentido.”*

Restaría preguntarnos si lo que tradicionalmente se denomina como el “sector privado” (la parte más importante de lo que denominamos la elite económica local) ha manifestado públicamente su rechazo a la ley 8051, en este sentido el vocal por los municipios en la APOT nos dice que “en cuanto al sector privado, todos aquellos empresarios que se beneficiaron de las excepciones la 8051 vino a terminar con eso. Sin embargo es una cuestión a la cual no le prestan atención ya que mientras tanto la 8051 no se empieza a implementar no los afecta en nada, salvo las excepciones que ya no pueden dar los municipios desde la sanción de la ley.” En efecto, pasados tres años desde su sanción, la ley 8051 no ha podido implementarse por lo que el estado actual de su materialización en

forma de un nuevo “ordenamiento” territorial no es sólo una política sectorial técnica, ya que si fuese así no requeriría de que la lógica de la ley sea “madre” de procesos de transformación en todo el aparato jurídico estatal y político partidario, en otras palabras, un nuevo orden social hegemónico.

### **5.3 Fortalezas de la ley 8051**

Visto así las cosas, debemos dar cuenta desde nuestro punto de vista, cuál es la relación de fuerzas con las que cuenta la ley 8051, que es la práctica contrahegemónica del bloque agroindustrial de oasis que mejor ha logrado reunir poder a su alrededor. Tratar de cualificar esas “fuerzas” o fortalezas es lo que interpretaremos ahora.

Ante esta pregunta, el vocal por los municipios en la APOT nos dice que *“la fortaleza es la capacidad institucional que ha creado la ley como el consejo de Estado, el CPOT, la APOT, etc. El proceso mismo de la ley como el plan estratégico de O.T que actualmente se está trabajando en ello.”*

Por otro lado, y en el mismo sentido, el académico de la UNCuyo sostiene que ve *“como positivo el CPOT y que algunos organismos ya empiezan a darse cuenta que necesitan los diagnósticos para poder trabajar. Los que toman decisiones están empezando a darse cuenta que necesitan un mapa para poder tomar las mejores decisiones. Otra fortaleza es un convenio que se firmó con el sector científico técnico. Fortaleza es que existan facultades, como la de cs sociales, que han descubierto un campo nuevo donde hay que meterse. Fortaleza es que se presentan nuevos proyectos de investigación del O.T . Fortaleza es que esté funcionando un doctorado en O.T. Entonces el sector científico-técnico se está nutriendo de nuevas experiencias que lo están madurando”.*

Y por último, el vocal por el sector científico-técnico en la APOT afirma que es una ley que *“tiene un fuerte consenso por todo el proceso en el cual se elaboró. Pero que en sí resulta una ley complicada para la estructura del Estado provincial que tenemos, tiene que haber cierto camino institucional para que se vayan puliendo los objetivos que están*

*previstos en la ley, digamos que la ley crea nuevos mecanismos funcionamiento del Estado sin que se hayan dado estas cambios. Entonces es difícil instalar nuevos procedimientos teniendo una estructura que no siempre responde a la forma de trabajar o concebir el O.T como una política transversal a toda la estructura del Estado. El trabajo interministerial que tiene que tener la política de O.T ante esta situación hace que no sea fácil.”*

En síntesis, el propio proceso de creación, sanción y actual etapa formal (demorada, obstaculizada) de implementación es la base real de legitimación actual de la ley 8051. Todos los organismos científico-técnicos son el cuerpo político que sustenta este proceso.

#### **5.4 Debilidades de la ley 8051**

Ante la pregunta ¿cuáles son las debilidades de la ley 8051? el vocal por los municipios en la APOT nos dijo que *“las debilidades son el marco normativo que hay que ajustar, como la ley de loteos y catastro. Y tratar de darle el poder de policía al Estado ya que hoy es muy débil, no tiene manera de corregir los desequilibrios que se dan en el territorio. Hay que nutrir a la 8051 de un marco normativo que la defienda y no la interfiera. La 8051 marca un rumbo y una forma de trabajar, es una herramienta, ahora hay que hacer los planes de O.T departamentales y provincial, los planes especiales como por ejemplo el de AMM; esto es el primer paso de una gran caminata, el proceso no se termina acá, se podrán variar los caminos pero los objetivos de la ley no se cambian y es el bien común.”*

Por otro lado, el académico de la UNCuyo sostiene que *“no hay mensajes claros hacia la sociedad por parte del gobierno, se los llama a talleres o cosas que no se entiende bien para qué, confunden. No hay la verdadera participación que deberían tener. Otra debilidad es la pérdida de liderazgo por parte de la UNCuyo en el O.T, que en un primer momento fue muy importante, y hoy en día el O.T es otro tema más dentro de la universidad. Fue el sector político el que influenció este cambio, porque no conviene que lo lidere gente que piensa, gente que sabe...”*

Por último, el vocal por el sector científico-técnico en la APOT afirma que *“las debilidades sería la estructura general del Estado provincial que por la naturaleza del O.T de la 8051 no estuvo acompañado de una reforma del Estado. Además que cada uno de los sectores tampoco hizo un clic para territorializar todas sus acciones. Estas debilidades para a ir desapareciendo con la práctica institucional, donde el Estado vaya adquiriendo una forma de funcionamiento incorporando al O.T como política de Estado. En ese sentido el O.T no representó un quiebre institucional, sino como una política más entre todas las otras que siguen vigentes. Lo deseable sería entonces que el O.T sea un componente en todas las políticas públicas.”*

De todas estas debilidades vistas, creemos que podemos sintetizarlas en el concepto clave de nuestra investigación: todavía no se ha podido lograr una nueva hegemonía por parte del bloque agroindustrial de oasis. Una de las interpretaciones que podemos hacer es que hay una carencia de legitimidad política visible por parte del propio bloque agroindustrial. Con esto queremos decir que el sector científico técnico asumió para sí la representación del bloque agroindustrial, y que valiéndose de mecanismos liberales que apelaron a la razón técnica pudieron detener el proyecto de ley de O.T de la elite económica local como así también crear y sancionar una ley que respondiera a los intereses de las mayorías provinciales. Ahora bien, una cosa es reunir fuerzas para detener una ley, y otra cosa es requerir del poder necesario para cambiar un orden social, y creemos que en este sentido las demoras y obstáculos que mantiene el proceso de la ley 8051 es que necesita de otras prácticas contrahegemónicas (en palabras del vocal por los municipios en la APOT otras leyes; en palabras del vocal por sector científico-técnico en la APOT, ajustar el Estado a la ley) cuyas bases políticas e ideológicas deberían ser populares.

Existe todo un entramado de actores políticos, sociales, culturales y económicos (y que sí tuvieron un mayor protagonismo en el proceso de la ley 7722) pertenecientes al bloque agroindustrial cuya participación en el proceso de construcción de una nueva hegemonía ha quedado reducida a foros de participación y consultas públicas. En este sentido cabe leer el articulado de la ley al respecto:

- **ART. 42°: OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL:**La autoridad de aplicación deberá asegurar las condiciones para que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean participes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial de la Provincia. Sin perjuicio de lo establecido por la ley 5961, su decreto reglamentario 2109/94 y la resolución 109/96 de audiencias Públicas y los mecanismos de información, integración, educación y participación previstos por esta Ley, podrán generarse otros que permitan la intervención de los sectores y actores involucrados.
- **ART.43°: DE LA PUBLICIDAD:**La autoridad de aplicación, a través de su Sistema de Información Territorial que se crea por esta ley deberá difundir en forma pública y gratuita, mediante página web, las actuaciones realizadas así como también las intervenciones que realice en tramitaciones con otros organismos. Las actuaciones serán publicadas en forma gratuita, garantizando que la síntesis de las mismas sea difundida en un lenguaje accesible, verificable y confiable. El Sistema de Información Territorial Provincial coordinará los sistemas de Información Provincial y Municipal. Anualmente la Autoridad de Aplicación Provincial y Municipal, deberán dar cuenta a la Honorable Legislatura y a los Concejos Deliberantes respectivamente, de los avances de los planes de Ordenamiento Territorial.
- **ART. 44°: DE LA CONSULTA PÚBLICA:** La Consulta Pública tiene por objeto garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación y forma parte de las diferentes etapas del proceso de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente del procedimiento de EIT (Evaluación de Impacto Territorial)
- **ART. 45°: PARTICIPANTES:** Podrán participar en el procedimiento, toda persona física o jurídica, privada o pública que invoque un interés legítimo o derecho

subjetivo, simple o difuso, las organizaciones de la sociedad civil cuya tarea guarde relación con la temática a tratar, reconocidas por la autoridad administrativa correspondiente, organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, y todos los organismos de protección de intereses difusos.

Pues bien, el rol que se le da a la mayoría de los ciudadanos que conforman el bloque agroindustrial de oasis es exactamente el mismo rol de ciudadanía típicamente liberal, es decir una ciudadanía pasiva. Su consulta no es vinculante, es decir, vale políticamente hablando poco o nada. Por otro lado, es menester recordar que la creación de los propios planes de Ordenamiento Territorial provincial y municipales (como así también el plan estratégico de desarrollo) han sido creados con mecanismos liberales, que apelan más a la razón que a la soberanía popular. Y en esto debemos detenernos, porque es la base fundamental sobre la cual se está tratando de implementar la ley 8051, veamos de qué manera se legitima políticamente el proceso.

### **5.5 El punto ciego de la ley 8051: el respaldo popular**

Consideramos que el Marco Conceptual y metodológico para la elaboración del plan estratégico de desarrollo de la provincia de Mendoza (Gobierno de Mendoza, 2010) puede ofrecernos muchas respuestas sobre cuáles son las carencias estructurales de legitimidad popular con las que cuanta el proceso de la ley 8051 desde su sanción a la fecha.

Es necesario que retomemos a Schmitt. El liberalismo sostiene el parlamento basado en dos principios: el de la deliberación y de la publicidad. El primer principio surge de acuerdo al modelo iluminista que sostiene que a partir del intercambio de ideas surge la verdad, es necesario entonces dialogar y dejarse convencer. Mientras que el principio de la publicidad surge para que los asuntos públicos se debatan en el parlamento contra la política secreta de los pasillos de los príncipes. Como ya vimos anteriormente, estas ideas han sido tomadas por las nuevas teorías dialoguistas de la democracia, y en nuestro caso, han sido tomadas para la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza, veamos de que modos.

En el marco metodológico que se utilizó para la elaboración del plan estratégico se sostienen métodos de participación y formas de abordar los disensos de maneras bastantes similares a la teoría política liberal. Los que asisten en calidad de participantes se les garantiza que irán a un lugar neutro mediante la:

1. **Participación multisectorial:** tal como ya fue dicho, participan en el Plan Estratégico actores, instituciones y organizaciones representativas de todos los sectores de la comunidad mendocina (económicos, sociales, políticos, culturales, religiosos, científicos, académicos, laborales, etc.). Con ello se pretenden evitar posiciones de dominio o de poder de alguno de estos sectores, alentándose un equilibrio armónico entre los intereses y expectativas en juego, las que por definición resultan heterogéneas y diversas.
2. **Participación transdisciplinaria:** el Plan Estratégico pretende valerse la mayor cantidad y calidad de enfoques disciplinarios y científicos, integrándolos de manera sistémica en un único abordaje de la realidad provincial. El diálogo que se impulsa entre distintos saberes y estructuras sistémicas del conocimiento intenta evitar aproximaciones sesgadas y fragmentarias que alienten interpretaciones incompletas y deficitarias de la realidad que se pretende transformar, así como de las hipotéticas alternativas de actuación que pudieran definirse para avanzar en el sentido del cambio.

Una vez hecho esto, la primera fase del proceso fue el “Diagnóstico Participativo y la construcción colectiva de un conocimiento común de la realidad provincial” en donde se indica que (Gobierno de Mendoza, 2010) *<la búsqueda de consenso constituye el mecanismo elegido para avanzar hacia la construcción de un conocimiento común de la realidad provincial, en donde “común” debe interpretarse como sinónimo o equivalente a “compartido”, a acordado y elaborado entre todos. Con ello no solo se logra un nuevo, más profundo e integral conocimiento, superador de las aproximaciones sesgadas, parciales o incompletas, sino que, fundamentalmente, (a) se resuelven las asimetrías de poder que condicionan la calidad de la participación de actores con menor acceso a*

*fuentes de información o a conocimientos y saberes específicos, (b) se consolida el diagnóstico participativo como instrumento único que expresa la “situación inicial o de partida” del proceso planificador y (c) se logra un primer aprendizaje referido a la capacidad de la comunidad mendocina de trazar acuerdos y establecer consensos de orden estratégico>.*

El supuesto político de base de toda esta metodología tiene claramente a la teoría política liberal que hemos desarrollado durante toda nuestra investigación. Pero para ser más claros respecto a la manera en que se comprende el principio de la soberanía del demos por parte de esta metodología, veamos el siguiente cuadro (Gobierno de Mendoza, 2010: 21 al 22):

TIPO DE INFORMACIÓN y CONOCIMIENTOS	
<p><b>EXPERTA – DISOCIADA DE LA REALIDAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información <b>técnica, objetiva</b> (estadísticas, estudios), <b>sin validación</b> de los actores involucrados.</li> <li>- El “entorno cercano” (gabinete, colaboradores) <b>intermedia</b> entre la realidad y el decisor.</li> </ul>	<p><b>EXPERTA + PERCEPCIONES + CONTEXTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La información de rigor objetiva <b>se valida y legitima</b> con el aporte de los actores involucrados (chequeo de la información).</li> <li>- Incorporación de las <b>percepciones</b> y de la <b>diversidad</b> de miradas y enfoques.</li> <li>- Incorporación de información de <b>contexto</b> (escenarios, tendencias, etc.).</li> </ul>

Se busca que con esta metodología de participación se legitime mediante las “percepciones” de los actores participantes que previamente ya fueron seleccionados con un criterio que permita tener todas las miradas. Ahora bien, es importante destacar que para los actores no presentes en esas mesas de trabajo (ciudadanos comunes) se les da el derecho de la publicidad de la “Exposición pública de las actualizaciones , las modificaciones o

mejoras introducidas en el informe. Se organiza un cronograma de exposiciones públicas en las que todos los actores, sectores e instituciones participantes presentarán en plenario público su versión mejorada del informe denominado <Caracterización General y Estratégica de la Provincia de Mendoza>, en la que deberán referirse muy especialmente a las metodologías utilizadas y a la perspectiva de abordaje desde la que se introducen e impulsan las modificaciones.” (Gobierno de Mendoza, 2010: 13).

PERSPECTIVA DE ABORDAJE	
<p><b>SECTORIAL – SESGADA</b></p> <p>-Enfoque <b>parcial y limitado</b> de la problemática: abordaje desde una disciplina científica o académica excluyente.</p> <p>-Tendencia a centrar el enfoque únicamente en los <b>aspectos emergentes</b> de la problemática (efecto – consecuencia).</p> <p>-Tendencia a simplificar la complejidad de la problemática reduciéndola a un <b>análisis monocausal</b>.</p>	<p><b>INTEGRAL</b></p> <p>- Enfoque en la <b>totalidad y diversidad</b> de los aspectos que definen realmente la problemática. <b>Abordajes interdisciplinarios.</b></p> <p>- Analiza la <b>multicausalidad</b> (todas las causas) que la generan.</p> <p>- Considera tanto las <b>causas</b> como sus <b>efectos</b> o consecuencias.</p>

Mediante esta metodología se pretende obtener nada menos que la totalidad y diversidad. Desde nuestra perspectiva teórica vemos que existe un importante sesgo en esta metodología, y es el sesgo racionalista que lo podemos rastrear desde la ilustración europea en su confianza en la razón. Apelar a mecanismos racionalistas para reducir las voluntades políticas de los ciudadanos a ser representados mediante categorías (interdisciplinarietà y

multicausalidad) no es otra cosa que asumir la representación de las mayorías por medio de la razón.

ROL DEL GOBIERNO	
<b>EJECUTOR</b>  - El gobierno tiene un <b>protagonismo excluyente</b> que debilita o anula a los demás actores.  - Es el <b>garante</b> de la implementación.	<b>PROMOTOR – ARTICULADOR</b>  - <b>Garantiza la participación</b> y el aporte de todos los actores en un proyecto que les es común.  - Es el <b>articulador de esfuerzos</b> en la búsqueda de un bien mayor.

Cuando se indica que el Estado debe ser promotor garantizando la participación debemos decir que esa participación es para los “actores informados”, es decir, organismo e instituciones técnico-científicas que trabajen en la materia, en este caso todo lo que conlleva al Ordenamiento Territorial, en los hechos todo. Estamos en presencia de la construcción de un nuevo mecanismo liberal de representación política, que deja de lado lo plasmado en la propia constitución, siendo los partidos políticos las organizaciones fundamentales de la deliberación previa a la composición de las cámaras legislativas. Son la CPOT y la APOT nuevas cámaras legislativas en construcción, cuyos miembros no provienen de la construcción de poder clásica de los partidos políticos, de allí se comprende el rechazo entre ambos sectores políticos, hablamos de la “comunidad científica” y “los políticos”: se están disputando la representación política que es clave en la legitimidad de la democracia liberal.

Es preciso detenernos en otro punto de esta construcción de representatividad política que ha construido y está construyendo la comunidad científico-técnica provincial, y es el objetivo político, su formulación. En la segunda fase del proceso planificador se la denomina “La Visión Compartida y la construcción colectiva del “modelo deseado de

provincia” donde se asegura que mediante la realización de los foros y talleres interdisciplinarios (nuevas cámaras legislativas) *<se adquiere y se consolida una interpretación compartida que rescata y valoriza la diversidad de opiniones respecto de la idea de bienestar, de desarrollo, de crecimiento, de progreso y de calidad de vida, entre otros y, fundamentalmente, (a) se evita la imposición de criterios y la preeminencia de expectativas e intereses sectoriales y/o corporativos por sobre el interés general del conjunto, (b) se consolida la “visión compartida” como “norte”, como “punto de llegada” al que se adhiere concientemente, y que moviliza y ordena la acción en el marco del proceso planificador y en la implementación de sus resultados y, (c) se produce un acuerdo fundamental en el trazado de denominadores comunes que surgen de la respuesta individual y colectiva a la pregunta de cómo queremos ser como personas, como comunidad y como individuos que viven en comunidad.>*(Gobierno de Mendoza, 2010: 26).

La realización de los talleres multisectoriales e interdisciplinarios sería el nuevo mecanismo que hace posible afirmar lo siguiente:

ROL DE LAS INSTITUCIONES y DE LOS CIUDADANOS	
<p><b>PASIVO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Son <b>demandantes, sin responsabilidades.</b></li> <li>- Son <b>críticos, sin involucramiento.</b></li> </ul>	<p><b>ACTIVO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se <b>involucran</b> responsable y solidariamente.</li> <li>- Son <b>protagonistas</b> en la definición, implementación y evaluación de las acciones programadas.</li> </ul>

En efecto, los mecanismos de representación política vigentes por medio de los partidos políticos, elecciones generales que constituyen la conformación de las cámaras legislativas y ejecutivos es ineficaz a los efectos de una “buena” representación que haga al “bien común”. Es entonces que mediante esta nueva metodología, la participación política es

responsable e involucrada en los temas públicos. A diferencia de la democracia en vigencia donde el ciudadano delega poder en “el político” para posteriormente desentenderse de la cosa pública. Por el contrario, quienes asistan a las nuevas cámaras de deliberación creadas (el CPOT, la APOT, y diversos talleres convocados al efecto) son protagonistas y responsables.

El proceso de creación, sanción e implementación actual de la ley 8051 está provisto de una reelaboración de ideas-fuerza claves en la democracia liberal. Por una lado se ha construido un nuevo bien común, fundamentado en nuevas teorías científicas basadas en la limitación de los recursos naturales, a diferencia del liberalismo clásico que los veía como ilimitados. Este nuevo bien común no surge popularmente, sino de los claustros universitarios que, imbuidos de una ideología liberal propia de las mejores tradiciones de la ilustración europea, hacen suyo el discurso liberal apelando a una de sus bases fuertes: la razón. El otro principio, el de la soberanía popular, lo construye nuevamente de una forma liberal, es decir, asumiendo la representación de las mayorías por los mecanismos ya vistos. Ahora bien, a la hora de implementar todo ese plan de transformación de la realidad que se propone este sector social (la comunidad científico-técnica) se encuentra con un obstáculo difícil de sortear, una cosa es construir poder simbólico en torno al prestigio de la razón, y otra muy distinta es tener el poder material para hacer efectivos los objetivos propuestos.

De acuerdo a nuestra perspectiva, existe una bifurcación en el camino de la implementación de la ley 8051. Un camino es seguir apostando a que la construcción del poder creado va ir aumentando mediante los caminos que posibilitaron la creación de la ley: nuevos órganos de deliberación calificada. Sin embargo, es un paso en falso por parte de la comunidad científico-técnica asumir completamente el ideario liberal, por el cual se sostiene (de manera algo ingenua) que se puede hacer una reforma completa de la sociedad “sin que nadie se dé cuenta”, es decir, sin disputar el poder abiertamente con la elite económica local, esto como hemos visto no es posible por la dimensión antagónica de lo político.

El otro camino que se abre es la posibilidad de salir a buscar la legitimidad de la soberanía popular, dejando de lado la idea del “bien común” apolítico que contente a todos y

asumiendo que lo que se busca es el bien estar de las mayorías que hemos denominado bloque agroindustrial de oasis. Las debilidades que se mencionan en el proceso, como la de reformar el Estado y su constitución misma, no van a ser posibles sin que todo el proceso de la ley 8051 se amplifique en más actores políticos y económicos del propio bloque agroindustrial que realicen más prácticas contrahegemónicas. Creemos que para ellos no hay que desestimar el camino recorrido, es válido y puede mantenerse, pero es necesario remarcar que todas estas decisiones que se piensan técnicas son netamente políticas, y que si se pretende asumir realmente la representación del bloque agroindustrial el mismo debería *también*<sup>17</sup> estar basado en mecanismos de representación política clásicos, como lo son el voto popular, mecanismos de referéndum, etc.

Finalmente, lo que queremos sostener es la baja probabilidad de la implementación íntegra de la ley 8051 bajo estos supuestos liberales que, apelando más al peso de la razón que de las mayorías políticas, puestos a disputar poder en el Estado y el Mercado con los poderes económicos de la elite económica local tienen pocas fuerzas relativas a nuestro entender. No se puede ganar una batalla si no se la asume como tal. Sólo la validación expresa de la mayoría de la ciudadanía puede dar el poder necesario para hacer efectivos los cambios que requiere la ley 8051 para hacerse efectiva. De lo contrario, la ley 8051 puede caer en el terreno de muchas leyes que dan derechos de jure, mientras que de facto son sólo una buena declaración de deseos.

---

<sup>17</sup> Lisa y llanamente sumar al proceso realizado la validación popular vinculante mediante el voto. Y cuando decimos sumar es sumar, no creemos incompatibles los mecanismos populares, al contrario generarían las sinergias necesarias para avanzar con más rapidez y mayor profundidad en las acciones que proponen los planes de O.T. Esto se traduce en que la comunidad científico-técnica tiene la necesidad de salir a articular con el sector partidocrático, sociales, etc. Caso contrario, de seguir actuando en soledad, el liderazgo asumido por parte de la comunidad científico-técnica sobre el bloque agroindustrial de oasis –las mayorías de Mendoza- va a caer por falta de peso político, el prestigio de la razón no puede sumar más políticamente de lo que ya lo ha hecho, que es mucho, pero teniendo en cuenta los objetivos políticos, es muy poco. Decía Aristóteles en este sentido: “El más y el menos siempre se dicen en relación a algo”. El <algo> que la comunidad científico-técnica desconoce sistemáticamente –producto de su ideología liberal- es que sus objetivos “científicos” son la construcción de una nueva hegemonía en la provincia de Mendoza, y que ello supone INEVITABLEMENTE confrontar con quienes la han detentado: la elite económica local.

## CONCLUSIÓN

Si bien prácticamente ningún territorio está hoy al margen de los efectos de la mundialización capitalista, consideramos que la Provincia de Mendoza está inscripta claramente en procesos nacionales e internacionales en lo que refiere a los flujos de venta-compra de bienes y servicios. Esto quiere decir que la estructura productiva de Mendoza está fuertemente determinada por este contexto económico y lo importante de nuestro estudio es que este contexto ha posibilitado la discusión pública sobre el suelo y sus recursos, en otras palabras del territorio.

El territorio provincial está cruzado por una fuerte disputa en torno a sus usos, sus modos de apropiación y los beneficiarios de tal utilización. En este sentido, hemos identificado dos grandes bloques de poder que mantienen una disputa por la hegemonía provincial. De esta disputa y su saldo, el territorio de la Provincia de Mendoza va a ser ordenado de acuerdo a una cierta lógica y modo de apropiación.

La elite económica local sostiene un proyecto de mercantilización del territorio. En efecto, teniendo en cuenta el contexto geopolítico mundial<sup>18</sup> donde las potencias emergentes como China e India demandan abundantes recursos naturales para su industrialización y consumos en aumento, podemos afirmar que la estructuración del territorio provincial

---

<sup>18</sup> De acuerdo a Aldo Ferrer (2013) han existido tres tipos de órdenes mundiales. El primero de ellos fue el de centro-periferia que fue desde la primera revolución industrial hasta las vísperas de la segunda guerra mundial, en aquel entonces el comercio mundial estaba dominado en 75% por las materias primas, la Argentina se acopló como periferia. El segundo orden mundial fue el de centro-centro, desde el fin de la segunda G.M hasta 1975, allí dos tercios de los intercambios eran de manufacturas e inversiones de capitales entre los países de la Europa occidental más los EE UU; en esta etapa nuestro país tuvo la ISI y fue periferia. Por último, en la actualidad se presenta un nuevo orden multipolar donde aparecen relaciones de centro-centro entre las economías del atlántico norte y las emergentes China e India. Respecto del lugar de la Argentina en este orden (más el resto de los países latinoamericanos y africanos) se está reeditando una nueva relación de centro-periferia con las potencias emergentes, sedientas de recursos naturales para consumo e industrialización. El problema para nuestro país, entonces, es lograr la formación de una amplia y diversificada base industrial, que es condición necesaria de la gestión del conocimiento y de la inserción simétrica no subordinada al nuevo orden mundial. De lo contrario, es probable una reedición de la “Argentina granero del mundo”. De lo contrario, una enfermedad holandesa será la característica de la economía argentina.

puede quedar anclada a esta demanda. ¿Y qué recursos escasos tiene para ofrecer un territorio como el mendocino? Los recursos minerales sobretodo, que gracias a las nuevas técnicas de explotación (minería a cielo abierto o de gran escala) han permitido correr la frontera minera mundial hacia nuestro territorio. La opción que se presenta entonces es la de una estructura económica tradicionalmente no minera que, ante el fenomenal precio en los mercados internacionales de los recursos minerales (los términos favorables de intercambio), está seducida a volcar toda su estructura productiva presente a reelaborar una nueva que aproveche esa posibilidad. En otras palabras, *lo que se le presenta en forma notable a la Provincia de Mendoza es una opción blanda de desarrollo*. La elite económica local, cuya ideología liberal de base rentista sostiene que sólo la rentabilidad es la guía de la producción, no puede menos que apegarse a buscar constantemente nuevas y mejores rentabilidades. Desde ese punto de vista y con esos intereses como objetivo, la alternativa de una opción blanda de desarrollo es promovida por la elite económica local mediante la búsqueda de una nueva hegemonía que garantice la estabilidad política que requieren los grandes desarrollos mineros<sup>19</sup>. La sostenibilidad política y económica de esta nueva hegemonía va a durar lo que dure la burbuja rentista sobre los recursos mineros.

Por otro lado, el bloque agroindustrial de oasis busca una opción dura de desarrollo. La misma implica no sólo sostener la estructura productiva actual, sino mejorar y profundizar la misma<sup>20</sup>. Para ello se vale de la planificación del suelo y sus recursos, con especial

---

<sup>19</sup> Esto es de suma importancia desde nuestra opinión, ya que una vez lograda la estructura productiva rentista, todos los excedentes de producción van a parar a dos cosas: consumo suntuario o “inversión” financiera (técnicamente fuga de capitales). En otras palabras, la opción blanda de desarrollo también implica que los usos del suelo (en particular los del Área metropolitana de Mendoza) van a ser destinados a usos no productivos como barrios cerrados. La lógica rentista (que ya opera en parte desde hace años en el territorio urbano como hemos mencionado anteriormente) promueve usos del suelo (y con ellos sus recursos, como los hídricos) no compatibles con una estructura productiva de acumulación del capital en sentido amplio. Si la elite económica local llegase a obtener una nueva hegemonía, con su contracara económica en una opción blanda de desarrollo, la burbuja de los términos favorables de intercambio lograría cadenas y eslabones productivos en forma de otras secundarias burbujas, como por ejemplo la burbuja inmobiliaria, la más fácil de prever.

<sup>20</sup> Ello implicaría mejorar los eslabonamientos productivos actuales, crear otros nuevos. Un ejemplo de ello es el caso de la construcción de la represa-embalse Portezuelo del Viento sobre el Río Grande en el sur provincial. El plan incluye el trasvase de de aproximadamente 25 mts cúbicos de agua (correspondientes a Mendoza ya que el río es interprovincial) al río Atuel, en otras palabras, está la posibilidad de extender en el

énfasis en el recurso hídrico que es sumamente escaso en el territorio provincial. La condición de posibilidad de la estructura productiva de oasis exige la planificación del recurso hídrico, de allí que el bloque agroindustrial de oasis promueva un tipo de desarrollo que desmercantile el territorio, que el mismo sea objeto público de deliberación. El contexto político y económico nacional de algún modo han revitalizado el complejo vitivinícola, frutihortícola y han generado otros nuevos como el turístico, y del contexto nacional y regional depende en gran parte la condición de posibilidad de una opción dura de desarrollo. Pero no todo, la otra gran parte es la construcción por parte del bloque agroindustrial de oasis de una alternativa productiva que genere procesos de acumulación del capital en sentido amplio.

Esta disputa antagónica entre ambos bloques por la hegemonía provincial está mediada por la década de transición a nivel nacional, esto quiere decir que el conflicto no está saldado aún y tiene final abierto. Por el propio peso que tiene el contexto geopolítico mundial, sumado a esto el largo proceso histórico nacional y regional (proclive a sumarse a procesos rentísticos), hay grandes probabilidades de que la elite económica local logre aumentar aún más la mercantilización del territorio provincial (en particular la libre disponibilidad de los recursos hídricos y minerales) para abrir las puertas a nuevo periodo de burbuja económica, pero con grandes riesgos para el futuro de la provincia de Mendoza ya que no está garantizado que con la explotación a cielo abierto, pasado la inflación de precios internacionales, queden recursos disponibles en cantidad y calidad para iniciar un nuevo proceso de desarrollo. Esta particularidad histórica amplifica el antagonismo entre la elite económica local y el bloque agroindustrial de oasis que sí tiene para nosotros un particular

---

sur provincial 80 mil hectáreas más de regadío. Las mismas, por las condiciones climáticas (más humedad que en oasis norte) y del contexto económico actual (nacional e internacional) pueden ser destinadas a desarrollos de producciones nuevas en la provincia, como lo serían la producción intensiva avícola, bovina, etc. La opción dura de desarrollo es posible en la provincia, sólo requiere de grandes inversiones a largo plazo, exactamente igual a como se desarrolló la estructura actual de oasis productivo de regadío, que no se montó sobre una burbuja de materias primas, la uva nunca fue un *commoditie*. Incluso el petróleo tiene un eslabonamiento productivo en la provincia gracias a la refinería y las industrias metalmecánicas que es preciso (conforme al probable explotación del shale gas) mejorar y profundizar. En síntesis, la opción dura de desarrollo no implicarían producciones de bajos rendimientos-rentabilidades en la provincia, lo que sí requieren (a diferencia de la burbuja rentista) son grandes inversiones y tasas de retorno a largo plazo.

arraigo al territorio provincial, por lo tanto tiene intereses en que el uso del territorio sea sustentable en el tiempo.

La estrategia por parte de la comunidad científico-técnica (encarnada en todo el proceso visto de la ley 8051) ha sido exitosa en tanto como práctica contrahegemónica para detener el paso arrollador del apetito internacional por los recursos mineros que puede ofrecer el territorio provincial (conjuntamente con la ley 7722 que rechaza explícitamente la explotación minera a cielo abierto). También ha sido muy exitosa en la medida de proponer una alternativa de desarrollo que reelabora con bases teóricas firmes el modelo de desarrollo de economía agroindustrial de oasis. Sin embargo, como ya hemos dicho, el proceso se encuentra empantanado por la propias dificultades tanto del contexto externo (el peso de la elite económica local y los procesos económicos internacionales en curso) como interno al bloque agroindustrial de oasis. El último carece de Poder político suficiente como para construir una nueva hegemonía que sea la condición de posibilidad de un nuevo modelo de desarrollo.

Creemos que el proceso realizado por la comunidad científico-técnica es de suma importancia para el bloque agroindustrial de oasis, sin embargo, es necesario sostener decididamente que desde nuestra perspectiva es insuficiente para lograr los objetivos políticos que están propuestos en la ley 8051. No es posible construir poder político democrático sólo mediante el uso de la razón, y ahí está el punto ciego de la ley 8051 que hemos remarcado. La intención de nuestro trabajo es sostener por el contrario que la piedra angular sobre la cual se sostiene cualquier proceso democrático es mediante la expresa y manifiesta voluntad de las mayorías populares. Tanto el plan estratégico de la Provincia de Mendoza, como el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los planes municipales, desde nuestra perspectiva, no van a poder ser llevados a cabo mediante los mecanismos políticos planteados, es decir, la realización de foros calificados y consulta popular no vinculantes. Esos mecanismos no dan legitimidad democrática.

Creemos que los objetivos políticos y económicos que se propone la ley 8051 demandan otras prácticas contrahegemónicas que no pueden ser contenidas por el marco jurídico-

institucional vigente. En otras palabras, la condición de posibilidad de implementación plena de los objetivos de la ley 8051 requieren de una reforma constitucional, una reforma del Estado en general. Decimos esto ya que los mecanismos de validación democrática que desde nuestro punto de vista *necesitan los planes estratégicos y de Ordenamiento Territorial* no se encuentran en la constitución vigente. Es decir que los mecanismos clásicos del voto ciudadano cada dos años mediante estructura de partidos políticos no se adaptan al proceso político iniciado por parte de la comunidad científico-técnica al cual nosotros adherimos. Sí se adaptarían a este proceso de formulación del planeamiento de la economía<sup>21</sup>, mecanismos como el referéndum o la consulta pública vinculantes, sostenidos en un proyecto de transformación en torno al cual se debe construir poder y consenso.

El camino iniciado por parte de la comunidad científico-técnica tiene posibilidades de crecer y consolidarse, de acuerdo a nuestra opinión, si a lo actuado se le suman sinérgicamente otras prácticas contrahegemónicas, entre las cuales podemos destacar el aumento de la participación ciudadana en la validación de las decisiones que se toman en las instituciones del Estado, sostenemos entonces que democratizar el Estado provincial daría un mayor poder relativo al bloque agroindustrial de oasis (mayoría de los ciudadanos en la provincia). Con esto queremos decir, bajo la lógica de mercado, un ciudadano no “vale” lo mismo que otro ciudadano sino en cuanto a su poder económico, en efecto, creemos que un mecanismo para aumentar el poder del demos provincial en relación a la elite económica local sería igualar su poder en las distintas esferas sociales, en particular las grandes decisiones de producción (como una explotación minera por ejemplo) mediante mecanismos de democracia participativa que son enteramente compatibles con la lógica del Ordenamiento Territorial. De lo contrario, puestos a disputar poder los dos bloques en disputa, en el supuesto que continúe la comunidad científico-técnica asumiendo en forma solitaria la representación del bloque agroindustrial tendría a su favor: 1-el prestigio de la

---

<sup>21</sup> Con esto queremos decir que planificar en forma sistemática el uso de los recursos naturales es condicionar o planificar la economía. Desde la ortodoxia económica esto podría ser llamado el “dirigismo” económico. Sin embargo creemos que el Ordenamiento Territorial va más allá en la intensidad de la planificación, con sus modelos tendenciales y organizativos que nada tienen que ver con asignación libre de los recursos por el funcionamiento libre de oferta y demanda de los mismos.

razón; 2-una cierta institucionalidad creada y, 3- la mayoría ciudadana en el marco de una democracia delegativa, es decir, no protagonista de la disputa hegemónica por no tener voz ni voto.

Por otro lado, la elite económica local, en este marco de cosas contaría a su favor el poder económico y una ciudadanía pasiva (rival en su gran mayoría por pertenecer a otro bloque de poder). Es decir, la relación de fuerzas en una disputa entre el prestigio de la razón (la comunidad científico-técnica en solitario) y el poder económico (la elite económica local) con una ciudadanía pasiva nos da como resultado que tiene más poder la elite económica local para imponer sus intereses. Entonces, un plan estratégico provincial, un plan de Ordenamiento Territorial provincial o municipal (supongamos ya realizados e incluso sancionados en las cámaras legislativas), sin legitimidad política expresa de la mayoría ciudadana provincial, pueden ser incumplidos sistemáticamente por no tener el poder necesario para hacerse efectivos. En otras palabras, no criticamos la reelaboración de los mecanismos de representación política realizados por la comunidad científico-técnica sino más bien que no están completamente realizados, falta operar una fase más para lograr la relación hegemónica que (op. citado) “es aquella por la cual una cierta particularidad asume la representación de una universalidad”.

Los mecanismos de representación que ya hemos visto no puedan dar la legitimidad política (Poder) que necesitan los planes de Ordenamiento Territorial. Se pueden realizar foros calificados para elaborar un “modelo deseado de provincia”, pero esos foros calificados no dotan de un poder político necesario para poder llevar a cabo los objetivos propuestos. Es central desde nuestra perspectiva que se tenga en cuenta que hay todo un poder subyacente de la ciudadanía que no está siendo tenido en cuenta mientras que al mismo tiempo se subestima (desde supuestos liberales ya vistos) las fuerzas reales con las que cuenta la elite económica local.

Vemos en la ley 8051 en paralelo a la vieja Ley General de Aguas que fue el puntapié y base sólida de la organización política y económica de la Provincia de Mendoza en todo el siglo XX. Pero que, a diferencia de aquella época pensamos que el camino que necesita

recorrer este proceso *requiere* de mecanismos políticos nuevos propios de una democracia participativa(en vez de delegativa) que sí se adaptarían de forma sinérgica a un proceso económico popular contemporáneo.

Creemos, por lo tanto, que la elaboración de la ley 8051 plantea en muchas formas una nueva economía política distinta a la economía política liberal clásica o si se quiere actualmente neoliberal. En este sentido, vemos que la idea de promover una planificación económica a largo plazo de recursos naturales básicos y condiciones sociales de alto bienestar popular, sin por ello dejar de lado ciertos mecanismos de mercado, es una innovación en el marco político y económico vigentes. En consecuencia, la novedad del Ordenamiento Territorial es un camino político-económico-tecnológico que puede eventualmente crear una nueva hegemonía en la Provincia de Mendoza. Dicha hegemonía significa otro tipo de Estado, una reelaboración de la democracia liberal delegativa.

Lo político y lo económico son parte de una misma realidad, no se entiende la democracia liberal delegativa sin comprender la economía política de libre mercado. La ley 8051 se fundamenta en una nueva relación entre lo político y lo económico cuyas consecuencias lógicas (hipotéticas) vemos en la posibilidad de otro tipo de hegemonía en la Provincia de Mendoza, y que tal recorrido no es lineal ni cercano en el tiempo, pero no por ello menos posible. Es en este sentido que hemos pretendido hacer una contribución desde nuestra perspectiva disciplinaria y teórica a todo el trabajo realizado en la materia que trata de un tipo de desarrollo que incluya a las mayorías sociales de la Provincia de Mendoza.

## BIBLIOGRAFÍA

AZPIAZU, DANIEL; BASUALDO, EDUARDO (2001). *Concentración económica y regulación de los servicios públicos*. En: Jornadas de debate “Hacia el Plan Fénix”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

AZPIAZU, DANIEL; BASUALDO, EDUARDO (2001). *El Complejo Vitivinícola argentino en los '90: potencialidades y restricciones*. CEPAL. Disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Complejo.Vitivinicola.Argentino.2001.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Complejo.Vitivinicola.Argentino.2001.pdf)

AZPIAZU, DANIEL; NOCHTEFF, HUGO. *El desarrollo ausente*. Grupo editorial Norma, 1993.

BADALONI, ROXANA (2001). *El negocio de los countries crece sin un marco legal*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 1 de abril de 2001.

BADALONI, ROXANA (2006). *La nueva ley de suelos prioriza el control del agua*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 6 de abril de 2006.

BANCO MUNDIAL [s.a] Índice de Gini. Tabla de datos Argentina. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

BASUALDO, EDUARDO (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía*. En: Documento N°1, Maestría de Economía Política Argentina. Área de economía y tecnología de FLACSO –Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-.

BASUALDO, EDUARDO (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Ed. Cara o Ceca, Argentina*.

BOLSA DE COMERCIO DE MENDOZA SA. *Anuario 2006. Economía de Mendoza*. Argentina, Mendoza. 2006

BRUSOTTI, FEDERICO (2003). *Lanzaron el plan estratégico de desarrollo rural*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 10 de junio de 2003.

BUSTELO, GASTON (2009). *8 de cada 10 mendocinos creen que hace falta un plan de ordenamiento territorial*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 30 de noviembre de 2006.

BUSTELO, GASTON (2009). *Ordenamiento territorial: advierten que el proyecto aprobado afecta el uso del agua*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 11 de enero de 2008.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2003). *De suelos y corruptelas*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 23 de noviembre de 2003.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2004). *150 micros y ningún plan*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 4 de abril de 2004.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2005). *El poder y el agua*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 18 de diciembre de 2005.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2005). *La tierra, el agua y la Nueva Edad Media*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 23 de octubre de 2005.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2005). *Poder político se necesita*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 21 de agosto de 2005.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2006). *Ventre dudoso el del Caballo de Troya*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 9 de abril de 2006.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2010). *¿Cómo y quién decide el modelo de ciudad?* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 26 de diciembre de 2010.

BUSTOS HERRERA, GABRIEL (2011). *Antes de que cante el gallo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 9 de octubre de 2011.

CARRASCO, WALTER (2001) *Ordenar el uso del territorio*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 27 de septiembre de 2001.

CONGRESO NACIONAL. *Ley N° 25675. Ley general del ambiente*. Argentina. 2002

CONGRESO NACIONAL. *Ley N° 26639. Ley de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial*. Argentina, 2010.

CONGRESO NACIONAL. *Ley N° 26737. Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales*. Argentina, 2011.

DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACION. *Plan director del río Atuel. 2000-2008.* Mendoza, Argentina.

DIALOGO ARGENTINO (2006). *Profundizar el diálogo.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 15 de mayo de 2006.

DIARIO LOS ANDES (2006). *El Cricyt ratificó su rechazo a la ley de Ordenamiento Territorial.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 20 de abril de 2006.

DIARIO LOS ANDES (2006). *En el Senado quieren tomarse un tiempo para estudiar el proyecto.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 16 de abril de 2006.

DIARIO LOS ANDES (2006). *La ley de Suelos y las sospechas de la sociedad.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 7 de mayo de 2006.

DIARIO LOS ANDES (2007). *La importancia de la participación ciudadana.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 3 de abril de 2007.

DIARIO LOS ANDES (2007). *Planificación consensuada.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 12 de junio de 2007.

DIARIO LOS ANDES (2007). *Un valioso aporte para la ley de Uso del Suelo.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 21 de octubre de 2007.

DIARIO LOS ANDES (2009). *Consenso para el Plan Estratégico que lanzó el gobierno.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 8 de septiembre de 2009.

DIARIO LOS ANDES (2012). *El PJ busca una tangente para hablar de minería.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 10 de abril de 2012.

DIARIO LOS ANDES (2012). *Ideas distintas en Ambiente.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 10 de abril de 2012.

DIARIO LOS ANDES (2012). *Seleccionan a los vocales para el Comité de Ordenamiento Territorial.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, sábado 10 de marzo de 2012.

DIARIO LOS ANDES(2009). *Se impuso un debate racional.* Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 30 de noviembre de 2009.

DOSTOYEVSKI, FIODOR (2009). *Memorias del subsuelo*. Ediciones Libertador. Buenos Aires, Argentina.

EQUIPO ARQUIDIOCESANO DE PASTORAL SOCIAL ARZOBISPADO (2006). *Por una ley para toda la provincia y no sólo para los barrios cerrados*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 4 de mayo de 2006.

FATTIBONI, ENNIO; ZALAZAR, PEDRO (2007). *Pacto Social y Pacto Ambiental*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 14 de noviembre de 2007.

FERRER, ALDO (2004). *La densidad nacional*. Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina.

FERRER, ALDO (2013). *Argentina y los cambios en el orden mundial*. Diario digital BAE, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.diariobae.com/diario/2013/06/27/30509-argentina-y-los-cambios-en-el-orden-mundial.html>

GOBIERNO DE MENDOZA [s.a]. *Marco conceptual y metodológico para la elaboración del plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza*. Disponible en: <http://fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.phpurl=L1VOSURBRF9JSUkvbWFyY28ucGRm&cidReset=true&cidReq=PYEPS>

GOBIERNO DE MENDOZA. *Informe ambiental 2010*. 2010

GOBIERNO DE MENDOZA. *Ley n°8051 Ordenamiento territorial y usos del suelo. Reglamentación*. 2009

GOBIERNO DE MENDOZA. *Marco conceptual y metodológico para la elaboración del plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza*. 2010

GOBIERNO DE MENDOZA. *Plan estratégico desarrollo- Mza. Diagnóstico situacional de la Provincia de Mendoza*. 2010.

GOBIERNO DE MENDOZA. *Plan Mendoza 2030*. 2010

GUDIÑO, MARIA ELENA (2008). *La universidad frente a las demandas sociales*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 25 de marzo de 2008.

GUDIÑO, MARILYN (2010). *Fases para la elaboración e instrumentación de un Plan de Ordenamiento del Territorio*. [Power Point].

GUDIÑO, Marilyn. *Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable (PID). Metodología*. [Power Point] 2010.

GUERRERO, FRANCISCO (2003). *Consenso para aprobar la ley de suelos*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 29 de septiembre de 2003.

GUERRERO, FRANCISCO (2004). *Buscan expandir el Gran Mendoza hacia el pedemonte y el norte*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, sábado 27 de marzo de 2004.

HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS, PROVINCIA DE MENDOZA, REPUBLICA ARGENTINA (2006). *Diario de Sesiones n°22*, 5 de abril de 2006.

HONORABLE CAMARA DE SENADORES, PROVINCIA DE MENDOZA, REPUBLICA ARGENTINA (2008). *Diario de Sesiones n°39*, periodo extraordinario, 30 de diciembre de 2008.

ICARDI, PABLO (2008). *Luego de casi 20 años fue aprobada la ley de Uso del Suelo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 31 de diciembre de 2008.

ICARDI, PABLO (2009). *Ahora el desafío es rediseñar Mendoza*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 6 de mayo de 2009.

KOSSOY, MARIANA (2012). *Plan estratégico territorial Argentina 2016. Introducción*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

LA ROSA, CARLOS(2012). *Paco a la conquista del desierto mendocino*. Diario Los Andes. Edición impresa, domingo 29 de enero 2012.

LACLAU, ERNESTO; MOUFFE, CHANTAL(2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Fondo de cultura económica. México. 2004

LEGISLATURA DE MENDOZA. *Ley 8051 ordenamiento territorial y usos del suelo*. 2009

LINGA, MARIO (2006). *Por una ley al servicios del desarrollo estratégico provincial*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 4 de mayo de 2006.

LUKIN, TOMAS (2011). *Temas de debate: el proyecto oficial de la ley de tierras. Un freno a la extranjerización*. Diario Página 12. Edición impresa, 5 de diciembre de 2011.

MANONI, GISELA (2006). *La ley del Suelo otorga más poder a los intendentes y da vía libre a barrios privados*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 16 de abril de 2006.

MANONI, GISELA (2010). *El uso del suelo preocupa a los jefes del Gran Mendoza*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 25 de agosto de 2010.

MARIN, LUIS ALBERTO (2011). *¿Dónde vivirán los próximos 180.000 mendocinos?* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 24 de noviembre de 2011.

MARTINEZ, ENRIQUE (2010). *Debates para honrar el bicentenario. N° 1: ¿Qué es bueno, qué es mejor? la medida del progreso en la economía*. INTI- Instituto Nacional de Tecnología Industrial- Argentina.

MARTINEZ, ENRIQUE (2010). *Debates para honrar el bicentenario. N°3: Hacer donde no hay. La construcción de tejido industrial en las regiones pobres del país*. INTI- Instituto Nacional de Tecnología Industrial- Argentina.

MARX, KARL; ENGELS, FRIEDRICH (1985). *El Manifiesto Comunista*. Proyectos Editoriales, España.

MASSIRIS CABEZA, ANGEL (2012). *Gestión territorial y desarrollo*. 1° Ed. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

MASSIRIS CABEZA, ANGEL (2012). *Resumen conferencia: el ordenamiento territorial como instrumento del desarrollo territorial sostenible*.

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (2011). *Argentina urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización*. Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (2011). *Integración territorial internacional. Planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración regional*. Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (2011). *Planificación estratégica territorial. Proceso de planificación*

estratégica conducido por el Gobierno Nacional mediante la formación de consensos para el despliegue de la inversión pública y el desarrollo territorial. Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (2011). *Territorio e infraestructura. Actualización del modelo territorial deseado-identificación estratégica y ponderación de proyectos*. Argentina.

MONTAÑA, ELMA (2010). *Informe final del Proyecto Fortalecimiento institucional para el diseño del plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza*. Disponible en: [http://www.mendoza-conicet.gob.ar/ladyot/pid/reuniones-actas/2010\\_12/PED/Producto%2014%20-%20F.O.D.A..doc](http://www.mendoza-conicet.gob.ar/ladyot/pid/reuniones-actas/2010_12/PED/Producto%2014%20-%20F.O.D.A..doc).

MOUFFE, CHANTAL (2003). *La paradoja democrática*. Editorial GEDISA, 1ºed. Barcelona. 2003.

MOUFFE, CHANTAL (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.

NAMAN, MARIA ALEJANDRA; PIEDRAFITA, NESTOR (2006). *Dos leyes muy poco debatidas*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, viernes 14 de abril de 2006.

NEFFA, JULIO; SALAS, JULIETA; GINER, VALERIA [s.a]. *Actividad, empleo y desempleo según la EPH. Materiales de investigación 3*. CEIL-PIETTE, CONICET. Disponible en: <http://www.imd.uncu.edu.ar/upload/mi3neffa.pdf>

PADIN VIDELA, GUILLERMO; FATTIBONI, ENNIO (2005). *Ordenamiento Territorial y uso del suelo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 24 de mayo de 2005.

PERALTA, DANIEL (2011). *Dos años después, ponen en vigencia la ley del suelo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 10 de agosto de 2011.

PROFESIONALES MAESTRIA ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2006). *Por una ley con participación social y controles cruzados*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 4 de mayo de 2006.

RIZZO, PABLO (2006). *El territorio, proyecto colectivo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 6 de septiembre de 2006.

ROMANO, MARIO ROBERTO; COSTARELLI, HERNAN ENRIQUE (2004). *Necesidad provincial de un plan de desarrollo sustentable*. Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 26 de agosto de 2004.

ROMANO, MARIO ROBERTO; COSTARELLI, HERNAN ENRIQUE (2005). *Un desarrollo sustentable del territorio*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 29 de agosto de 2005.

SALOMON, MARIO; CONCEJO DE ASOCIACIONES E INSPECCIONES DE CAUSES DEL RIO MENDOZA (2006). *Lejos del interés común y cerca del individualismo en el uso del agua*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 4 de enero de 2006.

SCALABRINI ORTIZ, RAÚL (2001). *Política británica en el Río de la Plata*. Editorial Plus Ultra. Barcelona, España.

SOSA, EDUARDO (2009). *Todo quedaría en manos de la política de turno*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, domingo 15 de marzo de 2009.

STURNIO, LEANDRO (2006). *La Ley del Suelo será archivada por los cuestionamientos científicos*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, sábado 9 de septiembre de 2006.

TAPIA GONZALO (2006). *Jornadas de debate por la ley de Usos del Suelo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 29 de agosto de 2006.

TIMONER, CLAUDIA (2010). *El debate que nos debemos ¿cómo queremos crecer?* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, viernes 24 de diciembre de 2010.

TITIRO, MIGUEL (2007). *Avanzan reuniones para el armado de la Ley del Suelo*. Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 26 de febrero de 2007.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (2007). *Anteproyecto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. Disponible en: [http://www.copigmza.org.ar/normativa/provincia/Anteproyectofinalpresentado011007texto\\_completo.pdf](http://www.copigmza.org.ar/normativa/provincia/Anteproyectofinalpresentado011007texto_completo.pdf)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (2009). *Hacia un modelo de desarrollo equilibrado, equitativo y sostenible. Aportes para el plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza*.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (2009). *Proyecto PID 0008 / 2009. Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO(2009). *Escenario tendencial Mendoza 2030.*

USACH, ZULEMA (2006). *Para los científicos el proyecto de ley de Usos del Suelo es inadecuado.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 15 de junio de 2006.

USACH, ZULEMA (2007). *Con poca información, inician consultas por la Ley del Suelo.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, jueves 22 de marzo de 2007.

USACH, ZULEMA (2007). *El anteproyecto de la ley de uso del suelo sería tratado recién un mes.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, viernes 29 de junio de 2007.

USACH, ZULEMA (2008). *La Ley de Uso del Suelo podría prohibir excepciones.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 28 de mayo de 2008.

USACH, ZULEMA (2009). *En 20 años la calidad de vida en Mendoza será peor que ahora.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, martes 22 de septiembre de 2009.

USACH, ZULEMA (2009). *Mendoza ya tiene una ley para ordenar el crecimiento provincial.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, miércoles 6 de mayo de 2009.

VALENCIA, MARIO JOSE (2011). *Una nueva carrera en la UNCuyo.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, lunes 15 de agosto de 2011.

VILLATORO, GONZALO (2010). *La oposición desconoce el plan de Jaque.* Diario Los Andes, edición impresa 27 de diciembre de 2010.

WOOD, ELLEN MEIKSINS (2000). *Democracia contra capitalismo. La renovación del materialismo histórico.* Siglo XXI Editores, México, 2000.

YAPURA, JUAN PABLO; SALOMON, MARIO (2006). *Mendoza y el respeto de sus principios como base de su ordenamiento.* Diario Los Andes, Mendoza, Argentina. Edición impresa, viernes 21 de abril de 2006.