

# DISCURSOS DE LO SOCIAL EN PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES: AGUA Y MINERÍA EN EL CENTRO-OESTE ARGENTINO

---

LETICIA SALDI<sup>1</sup>, LUCRECIA WAGNER<sup>2</sup>, DIEGO ESCOLAR<sup>3</sup>

## Introducción

Desde finales del siglo XIX el Estado provincial de Mendoza impulsó la formación de una identidad local en base a la concentración de recursos en oasis de riego, la producción vitivinícola en gran escala y la inmigración europea. La vitivinicultura efectivamente se transformó, hacia finales del siglo XIX, en la principal actividad económica desplazando a la ganadería. Siendo un territorio árido, con precipitaciones que en gran parte apenas alcanzan los 100 mm anuales, el agua superficial fue derivada a oasis de regadío, en detrimento de otras áreas. Los inmigrantes europeos arribaron masivamente y fueron postulados como íconos del ciudadano mendocino, a costa de poblaciones criollas o indígenas. Las propiedades privadas en manos de la elite criolla y luego de inmigrantes europeos fueron las que efectivamente obtuvieron derechos de riego, mientras que las tierras ocupadas por poblaciones campesinas e indígenas sufrieron fuertes procesos de desecamiento. Sobre esta base se fortaleció la percepción del territorio y población provinciales como compuesta por dos realidades socio-culturales opuestas e irreductibles, el “oasis” y el “desierto”, representados a partir de pares dicotómicos que se despliegan en

---

<sup>1</sup> Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Se desempeña en el Grupo de Trabajo Historia Ambiental y Antropología perteneciente al Instituto de Nivología Glaciología y Ciencias Ambientales del CONICET. Sus estudios se han abocado, principalmente, al análisis de la conformación de identidades étnicas y provinciales en relación a la distribución, usos y concepciones del agua y la tierra en el centro-oeste argentino. E-mail: leti\_sal@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran los conflictos ambientales en relación a proyectos mineros a gran escala. Se desempeña como docente del Doctorado en Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. E-mail: lucreciawagner@yahoo.com.ar

<sup>3</sup> Doctor en Antropología por la Universidad de Buenos Aires y realizó estudios de Postdoctorado en el Departamento de Historia de la Universidad de California, Berkeley. Se desempeña como investigador del CONICET en el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) y como Profesor titular interino en los departamentos de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Es miembro del Comité Académico y del cuerpo docente estable del Doctorado en Ciencias Sociales de la misma universidad y director y fundador de la revista CORPUS, *Archivos virtuales de la alteridad americana*. E-mail: descolar@gmail.com

una serie paradigmática (modernidad – atraso, desarrollo-subdesarrollo, ciencia-tradición, etc.) que fue fijándose en discursos y prácticas políticas.

Estas clasificaciones socio-espaciales dicotómicas se re-actualizaron a partir del fuerte debate existente en la provincia, y en Argentina en general, por la instalación de emprendimientos megamineros a cielo abierto como nuevo eje de desarrollo (SVAMPA Y ANTONELLI, 2009; DIMITRIU, LOAIZA Y BELMONTE, 2010; MACHADO et al., 2011; WAGNER, 2011). Mendoza nunca tuvo un desarrollo minero significativo y la actividad es percibida como potencial consumidora y contaminadora de importantes volúmenes de agua. Cuál sería el destino principal del agua en un ambiente árido, y con una fuerte presión sobre sus cuencas, es una preocupación central, tanto social como política. La aparición de estos proyectos primero en la región central, luego en el sur, y más recientemente en el norte de la provincia, condujo a replanteos y discusiones sobre las políticas hídricas, económicas, y poblacionales planteadas desde finales del siglo XIX. Frente a una opinión pública en general desfavorable, el Estado mendocino, que promueve el ingreso de empresas mineras, respondió a las controversias generadas mediante diversas políticas y argumentos.

En este artículo analizaremos estos argumentos y su contradictoria continuidad, como principal elemento de persuasión, con las representaciones ambientales (y sus series dicotómicas) que se articularon desde el siglo XIX.

Nuestro análisis se basará en dos documentos de trascendencia para la política ambiental mendocina que presentan los lineamientos sobre cómo los recursos naturales deben ser distribuidos y/o utilizados y los fines u objetivos sociales, económicos y culturales a los cuales deben orientarse. En primer lugar los “Planes Directores de Ordenamiento de los Recursos Hídricos de la Provincia de Mendoza” de 2004 del Departamento General de Irrigación (DGI) que centraliza la administración del agua de riego en toda la provincia, y en segundo término, el “Plan de Gestión Ambiental 2008- 2012” elaborado por la Secretaría de Ambiente del Gobierno de Mendoza. Junto a estos documentos principales tendremos en cuenta, aunque en menor medida, otros instrumentos administrativos y legales producidos en épocas distantes entre sí pero que constituyen el marco actual e histórico de las políticas ambientales e hídricas de Mendoza: la Ley de Aguas de 1884, la Ley de Ambiente de la provincia 1993, el decreto 820/2006 que regula la evaluación de impacto ambiental de la actividad minera, y la Ley que limita la minería en la provincia, 2007.

En base a estos documentos realizaremos un abordaje comparativo de los discursos estatales sobre el ambiente y la sociedad mendocina sobre cuatro ejes. Primero, cómo se conceptualiza e imagina la naturaleza y, específicamente, el agua. Segundo, cómo se conciben los espacios socio-ambientales de la provincia de Mendoza. Tercero, cómo son representados los grupos y movimientos sociales. Por último, cómo se proyecta y se piensa al Estado, especialmente su rol en la planificación, la mediación y la ejecución de proyectos económicos.

Los documentos conciben a la relación humano-ambiental básicamente desde dos paradigmas de naturaleza-cultura: uno “orientalista”, que plantea un régimen “colonial” de dominación y domesticación de los humanos sobre la naturaleza (“exploración”, “con-

quista”, “explotación”), y otro “paternalista”, donde estos son los encargados de proteger la naturaleza, portadores de voz y de autoridad para actuar en su nombre (PÁLSSON, 2001). Ambos paradigmas abrevan, en términos de Bruno Latour, en la matriz occidental o “constitución moderna” que postula tanto una neta separación entre los humanos (la sociedad, la política) y la naturaleza, como una relación jerárquica de los primeros sobre la segunda (LATOURE 2007).

La naturaleza, llevada primero al plano de la otredad, se vuelve traducible para los humanos por medio de modelos científicos y específicamente matemáticos, llevando a subestimar otros saberes y actores. La naturaleza se vuelve un objeto, un recurso artificialmente preservado para ser administrado por y para humanos, concebidos éstos fundamentalmente como *homo economicus* (CARMAN 2011). Las relaciones de poder y concepciones culturales son consideradas como factores no relevantes (PÁLSSON, 2001).

En base a esta problemática, la hipótesis que guía el presente trabajo es que los documentos analizados conciben a la sociedad como un conjunto de grupos humanos que funcionan, o deberían funcionar, armónicamente basados en principios de racionalidad capitalista de oferta-demanda, producción, y consumo (LEFF, 2006). La naturaleza es representada como un ente que sólo sirve en función de las necesidades de los grupos humanos, que por un lado debe ser explotada y, por el otro, cuidada y conservada. Estas concepciones sustentan y son a la vez sustentadas por la serie paradigmática que vincula las áreas irrigadas y sus poblaciones con el desarrollo, la producción y la modernidad, en contraposición a las áreas no irrigadas, vistas como áreas de atraso, improductivas, e irracionales.

## Planificando estratégicamente el ambiente mendocino

Desde fines del siglo XIX, durante el proceso de consolidación del Estado moderno, la provincia de Mendoza tuvo a la administración del ambiente como eje de las políticas gubernamentales. El Departamento General de Aguas (posteriormente Departamento General de Irrigación -DGI-) fue creado por la Ley de Aguas de 1884, aún vigente, como institución encargada de la distribución del agua superficial y subterránea en toda la Provincia. A la vez que una institución estatal, es un organismo autárquico y autónomo que tiene su propia legislación y organización y se mantiene gracias al aporte de sus usuarios. El DGI representa a todos los usuarios del agua, definidos según las propiedades que tienen Derechos de Riego. Estos derechos, adjudicados hacia mediados del siglo XX, no han sido actualizados, generando que las áreas incluidas en el sistema de riego y las que fueron excluidas, serían, en principio, inmodificables.

En la década de 1990, el DGI llevó a cabo una política de descentralización administrativa consistente en otorgar más poder a los usuarios del agua, en localidades irrigadas organizadas en Inspecciones de Cauce, las cuales pasaron a tener un mayor control sobre la recaudación de dinero proveniente del pago que los usuarios realizaban del agua. Es en este contexto de descentralización, cuando aún los proyectos mineros no estaban establecidos, que el organismo publicó los Planes Directores del DGI (2004).

Los Planes Directores efectúan un balance del riego a nivel provincial con el objeto de proponer políticas hídricas a futuro. Lo que nos interesa mostrar es cómo en el documento se articulan los significados del agua, la naturaleza, y la sociedad.

En principio, el documento postula que el agua será analizada desde la perspectiva de distintas disciplinas, entre ellas la “ambiental” y la “socio-antropológica”. Los enfoques ambientales, se dice, “han superado largamente la visión ‘recursista’ y valoran el recurso hídrico desde una óptica integral (...) que constituye uno de los elementos críticos en las cada vez más complejas relaciones naturaleza- sociedad” (DGI, 2004, p. 13). Desde el enfoque socio-antropológico, simplemente “... la gestión hídrica es considerada una herramienta para mitigar la pobreza [...]” (DGI, 2004, p. 13). Sin embargo, la supuesta superación de la visión “recursista” es seguidamente contradicha por la denominación del agua como “recurso hídrico”, mientras que el desigual acceso al agua es rápidamente desestimado o anunciado luego según fórmulas matemáticas que analizan la cantidad y calidad del agua en relación a la ecuación oferta-demanda (DGI, 2004, p. 39). Los primeros puntos de vista pierden fuerza ante el hecho de la escasez de lluvias, que se convierte en el “condicionamiento natural” mendocino, motor de la historia provincial, e inclusive un elemento central “en las diversas tradiciones sobre las que se ha construido la identidad mendocina” (DGI, 2004, p. 14).

La escasez de agua sería un determinante natural que excluye otros factores históricos y políticos en la estructuración de la sociedad mendocina y que prácticamente haría innecesaria toda reflexión ulterior. “En la provincia de Mendoza no han hecho falta la renovación de los paradigmas ni de los instrumentos de la economía, de la sociología, de las ciencias ambientales u otras para otorgar a los recursos hídricos una jerarquía de primer orden. Se podría afirmar que la historia de Mendoza es la historia del agua.” (DGI, 2004, p. 13)

La consecuencia (también vista como natural) de esta representación sería la necesidad de sistematizar los limitados recursos hídricos (DGI, 2004, p. 13-14) para lo cual el Plan Director es presentado como una herramienta de planificación y ordenamiento de la naturaleza (en este caso del agua), basada en la racionalidad imperante que detentarían sus creadores (ingenieros funcionarios del DGI y especialistas en temáticas hídricas contratados para su confección).

Ahora bien, en los Planes directores, parafraseando a Enrique Leff (2004), la “sostenibilidad” del ambiente depende de las posibilidades de valorizar a la naturaleza, pero su incorporación en los costos del proceso económico no ha llevado a fundar una nueva teoría de la producción en los potenciales de la naturaleza y en los sentidos de las culturas. A su vez, ante la posibilidad de diversas valoraciones y conflictos sociales sobre el mismo “recurso natural”, y por consiguiente sobre su uso y distribución, una racionalidad técnica (pensada como universal) es generalmente invocada como argumento para reconocer o denegar derechos desde el Estado.

Esta tendencia al ordenamiento y control había dado lugar, una década antes de la elaboración de los Planes Directores del DGI, a la Ley provincial de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente N° 5.961, que entró en vigencia en 1993. Esta ley introdujo el concepto de “desarrollo sustentable” definiendo al “ambiente,

entorno o medio” como el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados. En cuanto a las acciones a llevar adelante desde la órbita estatal en materia ambiental, determinó que el Poder Ejecutivo debía elaborar un “Plan Ambiental”, el cual contendría la aplicación de los principios de política ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio provincial, programas de estudio e investigación científica, y el “diseño de pautas dirigidas al aprovechamiento de los recursos naturales, conforme a un uso integral, armónico y coordinado de los mismos”, entre otros.

Este Plan Ambiental se transformó en una deuda de las gestiones de gobierno posteriores hasta el año 2008, cuando la recientemente creada Secretaría de Medio Ambiente (antes subsecretaría) elabora el Plan Ambiental 2008-2012. Este documento será objeto de nuestro análisis ya que sienta las prioridades provinciales y ejes estratégicos en materia ambiental y las acciones, plasmadas en programas y proyectos, a seguir en los próximos años.<sup>i</sup>

El plan introduce en sus argumentaciones el concepto de desarrollo sustentable, el cual adopta una nueva denominación, la de “desarrollo ambiental territorial”. Como reflexiona Carman (2011), una de las paradojas del discurso de la conservación de la biodiversidad reside en la imagen proyectada de un mundo que es compartido por todos los organismos, pero en el cual las decisiones sobre jerarquías y valores, las formas aceptables de supervivencia de las especies, y de explotación de recursos están motivadas por los intereses de ciertos grupos humanos. Se trata de un argumento incontestable, esgrimido por voces autorizadas, que constituye un artefacto cultural que contribuye a esconder los intereses de determinados grupos (quienes en definitiva diseñan los modos de gestionar la naturaleza): “El desarrollo durable es también preservación de una biodiversidad que deviene cada vez más cultural, en tanto altamente tecnificada, y cada vez menos natural: el medio ambiente terrestre (...) casi enteramente producido o artificialmente preservado de nuestros días” (JUAN, 2007, p. 7, citado en CARMAN, 2011, p. 60).

Avanzando en el análisis puede constatarse que el desarrollo sustentable está vinculado con otro concepto: el de calidad de vida. La calidad de vida, se presenta como el aspecto social que debe ser “elevado”, “mediante la maximización a largo plazo del potencial productivo de los ecosistemas, a través de tecnologías adecuadas a estos fines y mediante la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo” (SMA, 2008, p. 3). Claramente esta participación nunca se realiza, y aunque eventualmente el Estado considere acciones de “justicia ambiental” como derecho, el criterio de maximización productiva queda instalado como racionalidad general de la acción estatal, y los técnicos y funcionarios que invocan un saber técnico terminan siendo los únicos sujetos autorizados para orientar las políticas.

## Proyecciones dicotómicas y su eficacia socio-ambiental

Uno de los aspectos claves en el imaginario socio-ambiental provincial es la diferenciación del territorio entre áreas irrigadas y las no irrigadas. Estas representaciones involucran u ocultan una gran tensión, ya que por un lado esta división es considerada

un hecho natural o *a priori*; no obstante en gran medida ha sido producida y fijada (tanto a nivel material como simbólico) a través de conflictos políticos, económicos y culturales entre distintos grupos sociales y étnicos, básicamente entre colonizadores, inmigrantes europeos e indígenas y criollos, por incorporar sus tierras a las zonas de regadío. Esta lucha involucró desde el siglo XIX tanto insurrecciones y represión como la acción judicial y la determinación de argumentos “culturales” para legitimar derechos. El caso más emblemático es el de Lagunas de Guanacache (noreste provincial), habitado por poblaciones indígenas (huarpes) que a partir de la ejecución de la Ley de Aguas sufrió un profundo desecamiento a pesar de los reclamos de sus habitantes ante el DGI y el Estado (SALDI, 2012; ESCOLAR y SALDI, [201-]; ESCOLAR et.al., 2012).

En los Planes Directores del DGI se incluyeron las cuencas de todos los ríos de la provincia, desde su nacimiento en las áreas altas (la Cordillera de Los Andes), hasta la delimitación de los oasis en las zonas irrigadas, considerando únicamente aquellos sectores que tenían derechos de riego. Así, quedaron fuera de este documento diversos grupos poblacionales que, como los de Guanacache, no tenían títulos propietarios, o tenían terrenos sin derechos de agua, es decir, la mayoría de la población y del territorio provincial. La situación de las áreas no irrigadas quedó prácticamente fuera de las políticas hídricas, siendo su existencia negada de hecho al no ser siquiera mencionada.

Una concepción diferente y más global se presenta en el Plan Ambiental ya mencionado, elaborado cuatro años después que los planes directores, y sobre todo, en sus Informes Ambientales anuales.<sup>ii</sup> En primer lugar, aquí sí se menciona la presencia de zonas irrigadas y no irrigadas. Pero, a pesar del carácter histórico que pueda tener dicha diferenciación, se la concibe como una característica sincrónica, es decir, se mantiene en el tiempo y por lo tanto es inmutable. Su existencia se considera como parte de un ecosistema provincial que debe mantenerse en equilibrio, siendo una de las prioridades de dicho plan precisamente “Desactivar los factores que alteran el equilibrio ecológico oasis/secano” (SMA, 2008, p. 37).

El último Informe Ambiental presentado al cierre de este trabajo (2011) incorpora consideraciones sobre el desarrollo de ambas áreas. “El 97% del territorio de la Provincia constituye la denominada zona árida o desierto, la cual está constituida por tierras agropecuarias que no reciben riego, dependiendo exclusivamente del agua de lluvia (...) en estas zonas no irrigadas, los principales actores son productores de subsistencia (ganadería menor), empresas ganaderas (actividad secundaria), el Estado como promotor de programas de conservación de áreas protegidas, empresas mineras e hidrocarbúricas y empresas agrícolas empresariales (recurso de agua subterránea)” (SMA, 2011, p. 36). Todas las actividades económicas que se detallan, desde las realizadas por los puesteros (con una economía de autosubsistencia) hasta la actividad petrolera y la minera a gran escala, son consideradas simplificadaamente como “extractivas”, invisibilizando las jerarquías sociales existentes, así como también las divisiones étnicas y de clase y la existencia histórica de profundas asimetrías entre localidades, que han dado lugar a pujas por la ocupación del espacio y los usos del agua. Sin embargo, dentro de este panorama de “irracionalidad”, el uso petrolero y minero es colocado como más racional en función de sus posibilidades de acumulación, ya que representa más del 50% del Producto Bruto

Geográfico, resultando “atractivas para las inversiones” y generando importantes regalías (SMA, 2011, p. 83).

Con un énfasis más duro en la protección del agua, el informe del DGI cuestiona globalmente la posibilidad de instalación de la megaminería aduciendo que su desarrollo, especialmente en sectores altos de las cuencas, “determina un gran número de posibles afectaciones sobre el ambiente en general y sobre el recurso hídrico en particular” (DGI, 2004, p. 42). Concibe así a la minería como una de las potenciales fuentes de mayor peligrosidad para el ambiente. Sin embargo, nada dice de la actividad petrolera, ubicada tanto en el sur como en el centro de la provincia y con probados casos de contaminación de acuíferos.

Al comparar ambos documentos, concluimos que, mientras los Planes Directores del DGI realizan una mención general del riesgo potencial de la actividad minera en los oasis superiores, en el último Informe Ambiental se postula al desarrollo minero y petrolero como un eje importante de desarrollo para determinadas áreas de la provincia, en especial las áreas no irrigadas. Si bien la minería es cuestionada en los Planes Directores, coinciden con el Informe Ambiental en la omisión práctica de referencias al potencial contaminante de la actividad petrolera, que hoy por hoy es tal vez la principal amenaza al ambiente y al agua.

Abrevando nuevamente en la dicotomía oasis-desierto, las actividades extractivas son presentadas como “oportunidades” para estas últimas regiones, en tanto áreas económicamente “atrasadas” y carentes de sistemas y provisión de agua de riego. Como refiere Machado, además, “la representación de las regiones como ‘desérticas’ y pobres constituye una construcción ideológica que generalmente oculta historias precedentes de explotación económica de los territorios, para presentarlos como ‘territorios disponibles’ o ‘socialmente vaciables’ para su valorización por parte del capital, en este caso, transnacional” (MACHADO et. al., 2012, p. 37).

### **La dimensión social en la gestión ambiental: de la “participación” al consenso y la institucionalización del conflicto**

La dimensión social es incorporada en los documentos analizados enfatizando la necesidad de una gestión integral que garantice la participación de la población local y “la disponibilidad del agua de manera acorde a los fines del desarrollo local” (DGI, 2004, p. 17).

Esta participación declamada supone en general la necesidad de los consensos sociales y locales para el avance de los planes del Estado. Sin embargo, pese a que se hace referencia al consenso en repetidas oportunidades, no se explicita nunca la metodología necesaria para arribar a él, ni se establece qué actores formarán parte de las decisiones que serían la finalidad de la participación, ni cómo la participación se realizaría en la práctica. Incluso en algunos apartados, este consenso aparece como ya establecido: “Al momento de elaboración de estos planes directores, existen consensos en torno a la conveniencia de tomar a la cuenca como unidad territorial de análisis, propuesta y gestión de procesos de planificación hídrica” (DGI, 2004, p. 18).

Si tenemos en cuenta las formas institucionales de administración hídrica en Mendoza según leyes y reglamentos de DGI, la participación sólo es aceptable en los ámbitos formales, como son las Asambleas de Regantes, en donde participan únicamente los usuarios del agua localizados en una determinada Inspección de Cauce (institución encargada de cuidar y mantener los canales terciarios). Las Inspecciones de cauce están reglamentadas desde los comienzos de la Ley de Aguas de 1884, existiendo incluso antes de dicha ley. En la década de 1990, en el contexto de políticas de descentralización, se institucionalizaron las Asambleas de Regantes en vistas a que los usuarios del agua participen en la confección y control del propio presupuesto. Según los Planes Directores, el fomento y el ordenamiento del agua deberían basarse en un criterio participativo que incluya a los usuarios, planificadores y responsables de las políticas hídricas en todos los niveles (DGI, 2004, p. 65). Asimismo, en vistas a incorporar esta participación en las lógicas de tecnologización, eficiencia, y racionalidad en la distribución hídrica, la meta era y continúa siendo la implementación de “un programa de fortalecimiento de las Inspecciones de cauce, a fin de adecuarlas a las exigencias de una gestión moderna del agua...” (DGI, 2004, p. 70).

La participación se plantea como una decisión organizativa que guiará la política respecto al recurso hídrico a largo plazo y que contribuirá al debate y a la resolución de los conflictos que pudieran surgir, destacando “... el reconocimiento de la importancia de la participación de la totalidad de los actores involucrados en el manejo del agua en Mendoza, más allá del riego” y de “conformar o articular un ámbito institucional para la planificación así como para la discusión y resolución de los conflictos de usos” (DGI, 2004, p. 81).

Pero a pesar de esta voluntad democrática, en los Planes Directores se destaca la descentralización y la incorporación de los procesos de toma de decisiones que se inician “desde abajo”: “La visión de un proceso de planificación concebido en el espíritu de la descentralización que requiere centralidad para la conducción de las tareas específicas de la planificación y descentralización en la faz operativa y que es alimentado simultáneamente por visiones “macro” (“de arriba hacia abajo”) como por visiones de los regantes usuarios del sistema (“de abajo hacia arriba”)” (DGI, 2004, p. 80).

Aquí, quienes no están al día con el pago del agua no pueden participar en las asambleas, mucho menos quienes nunca obtuvieron un derecho de agua quedando fuera de todo ámbito de participación, por lo que nuevamente, la participación es restringida y/o selectiva. Otro impedimento para una efectiva participación en las asambleas, es que los temas a tratar son delimitados de antemano por las autoridades de la inspección y del DGI, siendo muy difícil proponer otros temas, los cuales terminan siendo discutidos entre los usuarios del agua una vez finalizada la asamblea, en ámbito informal. Desde este punto de vista, la participación sería, más que una forma de expresión, una manera de ir orientando a los usuarios del agua en la delimitación de una única lógica legítima de distribuirla. Desde esta perspectiva, el consenso contribuiría a lograr este pensamiento monolítico, donde las diferencias culturales y de criterios en general quedan obsoletas. Se plantea así una “cultura aculturada” que estima a la racionalización y a la eficiencia como las formas y objetivos supremos, los que tienen que conducir y reducir todas las



diferencias. En este sentido, la “participación” se constituiría en la práctica en una forma más de control y disciplinamiento social tal como lo muestran Boccara y Bolados (2008), Bascopé (2009) y Dagnino (2004)

En el Plan Ambiental, por su parte, la dimensión social del desarrollo hace alusión a la justicia social, plasmada en la equidad distributiva y la generación de empleo (SMA, 2008, p. 3). Repetidamente la variable económica ocupa, dentro de los parámetros sociales, un rol central. En este documento podemos entrever un discurso más adaptado a la temática ambiental y al contexto provincial conflictivo -detallado en párrafos posteriores-. Así, la participación es enarbolada como superadora de los conflictos teniendo a la mediación, a la gestión asociada, y al ya mencionado consenso como criterios para avanzar unificadamente en la imagen y concreción de la “Mendoza deseada”. Por ejemplo, en relación a su prioridad N° 1: “Inhibir y revertir los procesos negativos que comprometen la provisión presente y futura del agua y afectan la calidad del recurso” (SMA, 2008, p. 9), se establece un Programa de Mediación para mejorar la capacidad de resolución de conflictos ambientales, buscando la “institucionalización de ámbitos y metodologías que promuevan una solución pacífica de controversias en zonas donde se planteen conflictos socioambientales” (SMA, 2008, p. 37). Es importante destacar, en relación a ello, que las manifestaciones en oposición a la megaminería se han transformado en uno de los principales conflictos a nivel provincial, y la defensa de las fuentes de agua es uno de los principales ejes del rechazo a esta actividad.

Como destaca Gohn, “la institucionalización de los conflictos sociales ha sido la principal estrategia de la sociedad política para responder a los movimientos sociales. A cada onda de movimientos surgen una serie de leyes y nuevos órganos públicos para cuidar de la problemática” (GOHN, 2006, p. 234). La política es reducida a canales y juegos institucionales que anulan los antagonismos y transforman los conflictos en una cuestión a ser administrada, transformando la política democrática real (que supone interrupciones, excesos o distorsiones en la representación de los sujetos en el universo ordenado del juego político formal) en mera “policía” o administración de las partes en sus lugares sociales ya establecidos a través del consenso. En concordancia con este análisis, y con el contexto conflictivo que vivía la provincia respecto a la actividad minera a gran escala, la misma gestión que elaboró el Plan Ambiental convocó en enero de 2008 a multisectoriales, asambleas y grupos de vecinos autoconvocados que habían surgido en diferentes departamentos mendocinos rechazando la megaminería a participar del Consejo Provincial del Ambiente,<sup>iii</sup> que años después terminó suspendiendo sus actividades por desacuerdos con la gestión de gobierno, especialmente en relación a la evaluación del proyecto minero San Jorge, en el norte provincial.

En relación a lo antes mencionado, la legislación provincial establece que los informes que presenten las empresas mineras para obtener el permiso ambiental del Estado deben incluir “el impacto del proyecto en el ámbito socio cultural y económico en la zona de influencia donde el mismo se desarrolle.”<sup>iv</sup> Además, la participación ciudadana se realiza a través de la consulta y/o audiencia pública. En el caso mendocino, el permiso ambiental que otorga el poder ejecutivo debe luego ser ratificado por el Poder Legislativo.<sup>v</sup> San Jorge (primer proyecto de minería a cielo abierto que fue evaluado para la etapa de

explotación) fue aprobado por el Poder Ejecutivo con más de 140 condicionamientos y en un contexto de creciente rechazo social. En el proyecto de ley enviado a la legislatura provincial para su ratificación, el ejecutivo, entre sus considerandos, destacaba: “En la Consulta Pública y la Audiencia Pública se plantearon diversas cuestiones en oposición al proyecto Minero. Aquellas referidas a los aspectos ambientales en evaluación, fueron consideradas por la CEIAM<sup>vi</sup> (...). Que durante las etapas de consulta al público (consulta pública y audiencia pública) previstas en la normativa ambiental vigente se observa cierta resistencia social al proyecto, fundada en cuestiones de diverso contenido *mas no ambientales*”.<sup>vii</sup> Aquí se separa explícitamente aquellos aspectos relevantes que la CEIAM consideró, de los sociales que no fueron objeto de evaluación por ser “no ambientales”. Es decir que, a través de este tipo de expresiones en documentos oficiales, los funcionarios del Estado se arrojan la capacidad de establecer qué es ambiental y qué queda fuera de dicha categorización.

Se evita así hablar de jerarquías, conflictos y contradicciones, pero al mismo tiempo se hace alusión a la participación. Un gran desafío para las instituciones estatales es el de incentivar y encauzar la participación y, como esto puede implicar enfrentamientos, la impronta estatal siempre ha sido promover el consenso, mediante la participación medida y controlada desde sus diferentes áreas y por los funcionarios que se desempeñan en ellas. Como afirma Carman (2011), parafraseando a Scott (2004), “en la dramaturgia de la dominación opera una apariencia de unanimidad” (CARMAN, 2011:81).

## El rol del Estado en el encausamiento de aguas, conflictos y territorios:

El consenso, como ya reflexionamos, puede ser presentado como la cara políticamente correcta de un proceso que persigue, sin explicitarlo, el arribo a un pensamiento único y al establecimiento de criterios de planificación homogeneizantes que impulsen la formación de lógicas únicas de pensamiento hacia y para “ordenar” las distintas poblaciones y grupos sociales y/o culturales. El Estado suele presentarse como el conductor de este proceso, tal como puede leerse en el Informe Ambiental 2011: “es responsabilidad de los gobiernos promover la existencia y fortalecimiento de mecanismos de participación, de inclusión social, consultas previas, empoderamiento de las comunidades con principios de igualdad, equidad, transparencia y acceso a la información, y enfoque de género” (SMA, 2011, p. 106). El Estado a su vez es el encargado de llevar adelante un “proceso de cambio cultural (...) acompañando y apoyando a los mendocinos en el aprendizaje personal y colectivo que dicha transformación exige” (SMA, 2008, p. 7).

La noción de “empoderamiento” nos advierte sobre la capacidad auto-atribuida por parte de los representantes del Estado, de establecer cuáles son aquellos hábitos perjudiciales de la cultura existente, que deberán ser modificados y para lo cual el Estado deberá legitimar, dar poder, enseñar y/o encaminar a sus ciudadanos. Ello se explicita al considerar, como uno de los deberes del Estado, el de impulsar un “cambio cultural”, definido como “el cambio de hábitos, usos y conductas ambientalmente perjudiciales, entendiendo que resulta necesario desarrollar un activo intangible de orden estratégico para salvaguardar la integridad de nuestro patrimonio natural: la cultura de la responsabilidad ambiental” (PGA, 2008, p. 6).

Entre estas líneas, se plantea al Estado como un ente objetivo, neutral, apolítico, que está por encima de la sociedad, unívoco, homogéneo y coherente, encargado de señalar al resto de la población cómo comportarse con la finalidad de arribar a una nueva cultura “de responsabilidad ambiental”. Otro análisis que se desprende de la anterior cita es la presentación de la población en su totalidad y por igual como la que contamina y/o la que debe hacerse cargo conjuntamente de los impactos ambientales. De esta manera, impactos negativos ocasionados generalmente por sectores privados, o grupos económico-políticos determinados, son trasladados y asumidos por la sociedad en su conjunto, y los grupos con capacidad de controlar el Estado y/o la economía logran externalizar los costos e internalizar los beneficios de sus acciones (MARTINEZ ALIER Y ROCA JUSMET, 2000). Este proceso es generalmente acompañado por la confianza en la ciencia y la tecnología, lo que constituye una estrategia más de legitimación, ya que “este estatuto privilegiado concedido a las prácticas científicas provoca que sus intervenciones en la realidad humana y natural sean favorecidas. Cualesquiera crisis o catástrofes que de ellas puedan suceder son socialmente aceptadas y encaradas como un costo social inevitable que podrá ser superado o compensado por nuevas prácticas científicas” (SANTOS, 2009, p. 114).

## Conclusiones

En este trabajo nos propusimos indagar sobre las representaciones de naturaleza, cultura y sociedad que se expresaban en los distintos documentos que hacen al establecimiento de políticas ambientales, en este caso, orientadas a la minería a gran escala y a la distribución del agua en la provincia de Mendoza. Como parte de este estudio, intentamos analizar qué rol o qué lugar de expresión y participación real tenían los distintos habitantes en la definición y ejecución de tales políticas. Asimismo, y como en los documentos analizados primaban los estudios técnicos, nos interesamos por detectar cómo desde este abordaje científico se legitimaban ciertas políticas y, paralelamente, se filtraban o medaban paradigmas de naturaleza y cultura, así como también prejuicios regionales basados en consolidadas dicotomías de oasis-desierto y moderno-atrasado.

A modo general, podemos establecer que los documentos estatales analizados sitúan su relación para con la naturaleza desde el orientalismo y el paternalismo postulados por Pálsson (2001) al plantear la explotación de los recursos naturales como insumo imprescindible para avanzar en el camino del desarrollo que, a su vez, llevará al aumento de la calidad de vida de todos los habitantes. En este marco, el uso del agua y su distribución se entienden en función de cumplir con los parámetros internacionales de los distintos mercados, así como también prima el objetivo de la disminución de los costos de su gestión. Para ello, las palabras claves que funcionan como ejes indiscutibles son las de escasez hídrica, eficiencia, desarrollo y modernización. Atendiendo al ámbito local, también se incorporan las ideas de oasis-desierto. Todas estas palabras son consideradas como ya dadas, a priori, naturalizadas y despolitizadas (es decir, no problematizadas), como si la escasez no fuera relativa a los distintos usos y usuarios y como si las áreas irrigadas-no irrigadas no fueran una construcción humana en permanente disputa por su delimitación.

Al respecto, el DGI, desde los Planes directores, plantea sus políticas únicamente para las zonas irrigadas a nivel de cada cuenca y para los usuarios del agua, por lo que quienes habitan en las áreas no irrigadas no son contemplados como destinatarios de sus políticas. Como co-relato de ello, el Plan Ambiental y su último Informe consideran al oasis-secano bajo un equilibrio natural, desestimando todo intento de cambio que signifique discutir los cimientos con los que el agua fue distribuida hacia finales del siglo XIX. En ambos documentos, la escasez de agua es indiscutible, así como la apertura provincial a los caminos del desarrollo y las lógicas del mercado.

Si comparamos entre sí a estos documentos, observamos que se presenta una diferencia importante en cuanto al rol que tiene la megaminería en la economía local. En los Planes Directores del DGI, dicha actividad es considerada como una actividad económica que está tomando auge a nivel provincial, pero advierten su peligrosidad sobre los efectos negativos que pueda traer, como el de contribuir a la escasez y contaminación del agua. El DGI se presenta como el protector del agua, adquiriendo un rol de juez, delimitando su uso, y dónde y cómo ésta debe ser distribuida.

En el caso del Plan Ambiental, su Informe y la legislación afín, presentan, con respecto a la minería a gran escala, una posición más ambigua: por un lado, establecen al Estado como el protector del medio ambiente, pero, por el otro, sugieren a la conflictiva minería a gran escala como de carácter estratégico y como parte del modelo económico al que la provincia debe abrirse si quiere avanzar en el camino del desarrollo. En el mismo Plan e Informe se plantea al Estado como el ente racional y objetivo que debe orientar a la población hacia el mejor uso de los distintos recursos, estableciendo tanto las áreas explotables como las que deben ser protegidas. Todo ello como si esta decisión fuera la única y la más racional posible.

Bajo esta consideración de que es el Estado quien tiene la capacidad de decidir, se plantea entonces una relación jerárquica entre seres humanos: Se postula al Estado como integrado por hombres racionales que buscan la equidad, la sustentabilidad y, orientados por la ciencia, se convierten en guías del resto de la población. Asimismo, dicha población es presentada como un conjunto de grupos con distintos intereses que deben confluir en un único proyecto. Desde esta perspectiva, otros tipos de conocimientos e intereses que no se dirijan hacia la explotación/conservación de los recursos naturales son vistos como no racionales y por ende desestimados. En estas premisas ambos documentos invisibilizan las orientaciones políticas de los distintos sectores que conforman las diversas agencias estatales. También encubren la dificultad de superar los conflictos sociales, cuando en éstos se disputan valores de distintos grupos que hacen a la complejidad social provincial. Esto facilita que ciertos sectores socio-económicos de gran poder e influencia en los ámbitos estatales, logren legitimar sus intereses particulares presentándolos como intereses públicos.

En nuestro análisis decidimos destacar la importancia de la imagen que el Estado construye de sí mismo a partir de sus documentos ambientales, y cómo en sus planteos y acciones se desdibuja, ante el resto de la sociedad, la distinción entre lo público y lo privado, la idea de conflicto, y la noción de sociedad y de sectores sociales que forman la complejidad socio-política y económica de nuestros días. Se consigue así una simplificación

de lo social frente a una complejización de lo natural, haciendo que los estudios científico-técnicos primen en las políticas e informes ambientales, dejando a lo social y cultural en un segundo o tercer plano. Con ello, todo ejercicio real de la participación de los distintos grupos en la decisión sobre cómo y de qué éstos quieren vivir, quedan, absolutamente relegados o negados. Estos grupos son entonces interpelados desde la negación de toda diversidad posible, es decir, como si sólo fueran movilizados por principios de necesidad y consumo, pudiendo las diferencias acomodarse bajo acuerdos económicos.

En conclusión, consideramos que, al establecer esta simplificación de lo social y cultural, los grupos socio-económicos y políticos que están por detrás de estos documentos legitiman, mediante supuestos parámetros científicos, las decisiones sobre el uso de determinados bienes naturales, como, en este caso, el agua y los minerales. De esta manera, privan a la discusión de sus matices políticos e invisibilizan las diferentes miradas que existen sobre estos temas en la sociedad (o las jerarquizan), haciendo que el modelo económico extractivo-proteccionista se presente como indiscutible.

Ante este ocultamiento, nuestro trabajo pretendió explicitar lo no visible, y los motivos de su intencionada ausencia. Nos resta ahora indagar sobre los otros saberes que están ocultados/disimulados/deslegitimados en estos documentos, pero que se plasman en debates, marchas, manifestaciones y diversas expresiones sociales que tienen como eje la disputa en torno a las políticas hídricas y/o la existencia de actividades extractivas en el territorio provincial.

## Notas

<sup>i</sup> Existieron documentos previos del Gobierno de Mendoza, como el Informe Ambiental de 1997 o el Informe de Gestión Ambiental 2001-2002, pero ninguno de ellos estuvo enmarcado en la existencia de un Plan de Gestión Ambiental provincial como lo exige la Ley 5961.

<sup>ii</sup> Los Informes Ambientales dan cuenta de los avances por año del Plan Ambiental.

<sup>iii</sup> Consejo creado con el fin de asesorar al Poder Ejecutivo, conformado por entidades constituidas legalmente que investiguen y preserven el ambiente, quienes pueden invitar a otras organizaciones preocupadas por la problemática ambiental (Artículo 9, Ley 5.961).

<sup>iv</sup> Decreto N° 820. Boletín Oficial, Mendoza, 2006, p. 4092.

<sup>v</sup> Ratificación establecida por la ley 7.722/2007, que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en minería, sancionada en un contexto de importantes manifestaciones sociales en rechazo a la megaminería. En el caso del proyecto San Jorge, éste fue rechazado en la instancia legislativa.

<sup>vi</sup> Comisión Evaluadora Interdisciplinaria Ambiental Minera, encargada de evaluar los proyectos y redactar un informe en el que se basa el poder ejecutivo para decidir si acepta o no el proyecto.

<sup>vii</sup> El destacado es nuestro.

## Referencias

BASCOPE JULIO, Joaquín. **La invasión de la tradición. Lo mapuche en tiempos culturales.** Guatemala-Santiago de Chile: ICAPI-CoLibris, 2009.

BOCCARA, G.; BOLADOS, P. ¿Dominar a través de la participación? El Neoindigenismo en el Chile de la Postdictadura. **Memoria Americana**, vol. 2, n. 16, p. 167-196, 2008.

CARMAN, María. **Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires**. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN (DGI). **Planes Directores de Ordenamiento de los Recursos Hídricos de la provincia de Mendoza**. Proyecto PNUD-FAO/ARG/00/008. Mendoza: Gobierno de Mendoza, 2004.

DIMITRIU, Andrés; LOAIZA, Marcelo; BELMONTE, Valeria. La transformación de la especulación y el espectáculo: Desarrollismo colonial-periférico, discursos renovados y antagonismo social. In: DIMITRIU, Andrés (Comp.). **¿Nuevas fronteras con múltiples cercamientos?** General Roca: Publifadecs, 2010. p.71-104.

ESCOLAR, Diego; SALDI, Leticia. Los canales fantasmas y la extinción huarpe: producción social del desierto en Mendoza (Argentina). In: **Revista Agenda Social** [201-]. En prensa.

ESCOLAR, Diego et al. Imaginario ambiental mendocino. Sus efectos en las políticas estatales y la producción científica. In: SALOMÓN Alejandra; ZARRILLI, Adrián (Comps.). **Historia, política y gestión ambiental: Perspectivas y debates**. Buenos Aires, Imago Mundi, 2012. p. 77-97.

GOHN, Maria Da Glória. **Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006. 386 p.

LATOUR, Bruno. **Nunca fuimos modernos. Ensayo antropología simétrica**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2007.

LEFF, Enrique. La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. In: ALIMONDA, Héctor (Comp.). **Los tormentos de la materia**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 21-39.

LEFF, Enrique. **Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.

MACHADO, Horacio et al. **15 Mitos y Realidades de la minería transnacional en Argentina**. 1. ed. Buenos Aires: Editorial El Colectivo-Herramienta, 2011.

MARTÍN, Facundo; WAGNER, Lucrecia. Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza. In: MERLINSKY, Gabriela. **La construcción pública de los conflictos ambientales en Argentina**. [201-]. En prensa.

MARTINEZ ALIER, Joan; ROCA JUSMET, Jordi. **Economía Ecológica y Política Ambiental**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

PÁLSSON, Gisli. Relaciones humano-ambientales. Orientalismo, paternalismo y comunalismo. In: DESCOLA, P; PÁLSSON, G. (Coords.). **Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas**. México D.F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 80-100.

SALDI, Leticia. **Procesos identitarios, naturaleza y políticas estatales en el noreste de Mendoza, (Argentina)**. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, FCPyS, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social**. 1. ed. México: Siglo XXI-CLACSO, 2009.

SCOTT, James. **Los dominados y el arte de la resistencia**. México: Era, 2004.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE (SMA). **Informe Ambiental 2011**. Mendoza: Gobierno de Mendoza, 2011.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE (SMA). **Plan de Gestión Ambiental 2008-2012**. Mendoza: Gobierno de Mendoza, 2008.

SVAMPA, Maristella; ANTONELLI, Mirta (Eds.). **Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales**. 1. ed. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009.

WAGNER, Lucrecia S. **Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina: Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del Siglo XXI**. Tesis doctorales de Ciencias Sociales. Universidad de Málaga, Eumed.net, 2011.

WAGNER, Lucrecia; GIRAUD, Marcelo. El proyecto minero Potasio Río Colorado: Conflicto socioambiental, impactos regionales y falta de integralidad en la evaluación ambiental. In: ALIMONDA, Héctor (Coord.). **La Naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2011. p. 261-288.

Presentado: 21/11/2012

Aceptado en: 07/10/2013

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-44220004370>





# DISCURSOS DE LO SOCIAL EN PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES: AGUA Y MINERÍA EN EL CENTRO-OESTE ARGENTINO

---

LETICIA SALDI, LUCRECIA WAGNER, DIEGO ESCOLAR

**Resumo:** No estado de Mendoza (Argentina), as políticas estatais favoreceram desde o século XIX a centralização e distribuição da água em benefício dos “oásis de rega” e da atividade vitivinícola, controlada pela elite política e imigrantes europeus. Esta distribuição foi legitimada por argumentos que postularam uma suposta racionalidade ambiental científica universal, ulteriormente associada ao cuidado da água e a natureza.

A partir do recente conflito pela instalação de projetos de mega mineração que seriam fontes de exploração e contaminação da água em grande escala, analisamos as concepções do estado sobre as relações socioambientais, as suas contradições e os efeitos tanto nas políticas de distribuição social dos recursos quanto na própria configuração ambiental. Concluimos que o Estado mendocino interpela à natureza segundo seu potencial valor de câmbio, sob a apelação retórica à eficiência técnica, ao desenvolvimento, à modernização e ao consenso, em detrimento de direitos sociais e culturais.

**Palavras chave:** Administração da água. Estado e mineração. Natureza, cultura e política.

**Resumen:** En la provincia de Mendoza (Argentina) las políticas estatales favorecieron desde el siglo XIX la centralización y distribución de agua en beneficio de los oasis de riego y la actividad vitivinícola, controlada por la elite política e inmigrantes europeos. Tal distribución fue legitimada por argumentos que postularon una racionalidad ambiental supuestamente científica y universal, ulteriormente asociada al cuidado del agua y la naturaleza.

A partir del reciente conflicto por la instalación de proyectos megamineros que serían fuentes de explotación y contaminación del agua en gran escala, analizamos las concepciones estatales sobre las relaciones socio-ambientales, sus contradicciones y efectos tanto en las políticas de distribución social de recursos como en la propia configuración ambiental. Concluimos que el Estado mendocino interpela a la naturaleza según su potencial valor de cambio, bajo la apelación retórica a la eficiencia técnica, el desarrollo, la modernización y el consenso, en detrimento de derechos sociales y culturales.

**Palabras clave:** Administración del agua. Estado y minería. Naturaleza, cultura y política.

**Abstract:** Since the nineteenth century, in the province of Mendoza (Argentina), state policies favored the centralization and distribution of water to benefit to irrigation oasis and the wine industry. Both of this aspects were controlled by the political elite, and European immigrants. Such distribution of water was legitimized by arguments that postulated an environmental rationality, supposedly scientific and universal. Subsequently, this postulate was associated with water conservation and nature.

Since the recent conflict due the installation of mega-mining projects that would be sources of exploitation and water pollution on a large scale, we analyze the state conceptions about socio-environmental relations, their contradictions and their political effects on both of social distribution of resources as well as in the environmental configuration. We conclude that the State of Mendoza interpellates to the nature according to their potential exchange value, under the rhetorical appeal to technical efficiency, development, modernization and consensus at the expense of social and cultural rights.

**Keywords:** Water management. State and mining. Nature, culture and politics.

---