

# El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos

Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza

## Territorial ordering and the weakening of peri-urban agricultural spaces

Contributions to rethink the challenges of politics in the case of the Metropolitan Area of Mendoza.

**Paula Cecilia Mussetta** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-8128-5524](https://orcid.org/0000-0002-8128-5524)  
[pmussetta@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:pmussetta@mendoza-conicet.gob.ar)  
CONICET  
Argentina

**Caterina Dalmaso** | ORCID: [orcid.org/0000-0003-0527-6105](https://orcid.org/0000-0003-0527-6105)  
[dalmaso.caterina@inta.gob.ar](mailto:dalmaso.caterina@inta.gob.ar)  
INTA Mendoza  
Argentina

**Martín Alberto Pérez** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-3418-7008](https://orcid.org/0000-0002-3418-7008)  
[martinmza@gmail.com](mailto:martinmza@gmail.com)  
INTA Mendoza  
Argentina

**María Dolores Lettelier** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-5444-1536](https://orcid.org/0000-0002-5444-1536)  
[dlettelier@fca.uncu.edu.ar](mailto:dlettelier@fca.uncu.edu.ar)  
UNCuyo  
Argentina

*Recibido: 01/06/2019*  
*Aceptado: 22/09/2019*

### Resumen

La política de ordenamiento territorial en Mendoza está fuertemente orientada a detener el retroceso de la agricultura en el Área Metropolitana. Aun así, ella se transforma a un ritmo que las regulaciones parecerían nunca poder alcanzar. Ante este problema, se analiza cómo desde el estado se busca implementar un modelo territorial deseado para los periurbanos y cómo ese modelo es desafiado por otras lógicas y actores que condicionan el contexto social al que las políticas se orientan. Se sostiene que desde la política de ordenamiento el retroceso de la agricultura periurbana es problematizado como una consecuencia directa del avance urbano y no

### Abstract

Mendoza's land-use policy is strongly oriented towards halting the decline of agriculture in the Metropolitan Area. However, it is being transformed at a pace that regulations would never seem to be able to achieve. Given this problem, we analyze how the state seeks to implement a desirable territorial model for the periurban and how these model is challenged by other logics and actors that condition the social context to which the policies are oriented. It is argued that from the standpoint of planning policy, the retreat of peri-urban agriculture is problematized as a direct consequence of urban progress and other determinants of socioeconomic structure

se consideran otros determinantes de la estructura socioeconómica. Frente a ello, se argumenta que la urbanización es un proceso que modifica el valor del suelo y altera las condiciones bajo las cuales la agricultura en los periurbanos podría ser una actividad viable. Ello lleva a sostener que la regulación del suelo que le compete a la política de ordenamiento no es suficiente para orientar las relaciones sociales económicas y productivas que constituyen los territorios. Se concluye destacando la necesidad de introducir el tema la renta del suelo y atender las implicaciones de ello para los actores que producen el territorio.

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial, Estado, Espacios agrícolas periurbanos, Urbanización; Mendoza

## Introducción

La incorporación en las agendas de políticas públicas de la preocupación por la producción agrícola localizada en espacios periurbanos<sup>1</sup> se ha visto incrementada en las últimas décadas. Dicha entrada del tema a las políticas es realizada al menos desde dos grandes enfoques. Por un lado, los que buscan desarrollar la producción agrícola haciendo hincapié en la relevancia de la *actividad productiva* en sí misma. En esta línea, se encuentran las iniciativas de diseño de estrategias de circuitos cortos de comercialización, acciones orientadas a impulsar el consumo de productos frescos y prácticas de producción agroecológica. Por otro lado, otros enfoques se orientan a la protección de los *espacios* en los que se desarrolla la agricultura destacando la función que éstos cumplen dentro de las regiones metropolitanas: servicios ambientales para la ciudad, mantenimiento del paisaje, preservación del patrimonio cultural entre otros.

<sup>1</sup> A lo largo de todo el texto utilizamos la expresión de *espacios agrícolas periurbanos* para referirnos no sólo al tipo uso de suelo de esos espacios aledaños a las ciudades sino a un tipo de territorios económico productivos. De este modo consideramos además del suelo, las relaciones sociales, económicas y productivas que constituyen esos territorios. Ocasionalmente nos referimos a la *agricultura del periurbano* pero lo hacemos en el mismo sentido que *espacios agrícolas periurbanos*. Si bien son conceptos que aluden a procesos diferentes, a los fines de nuestro trabajo esas diferencias no son relevantes porque no nos interesa discutir si lo que cambia de manera específica es el tipo de uso de suelo o la producción agrícola o la estructura de los actores sociales sino todo ello al mismo tiempo.

are not considered. The analysis argues that urbanization is a process that modifies land value and alters the conditions under which peri-urban agriculture could be a viable activity. This leads to the argument that the regulation of the soil that is the responsibility of the planning policy is not enough to guide the economic and productive social relations that constitute the territories. It concludes by highlighting the need to introduce the issue of land income and to address the implications of this for the actors who produce the territory.

**Key words:** Territorial ordering, State, Periurban agricultural spaces, Urbanization, Mendoza.

En el caso del **Área Metropolitana de Mendoza**<sup>2</sup> (AMM) la preocupación por la agricultura periurbana es un tema puesto explícitamente en agenda a partir de la política de ordenamiento territorial. La construcción de este problema como asunto público ha estado especialmente motivado por la constatación de la pérdida de espacios agrícolas periurbanos en torno del AMM. Como concluye un reciente análisis, en el lapso de 27 años (entre 1988 y 2015) la superficie urbana dentro del Oasis Norte aumentó casi un 90%. La mayor parte de ese crecimiento tuvo lugar sobre áreas anteriormente cultivadas de los departamentos de Luján, Maipú y Guaymallén (Olmedo *et al.*, 2016).

Una de las consecuencias locales de este proceso es que la ciudad avanza hacia áreas productivas, es que se afectan los oasis agrícolas. Para la cultura mendocina, los oasis agrícolas no sólo son zonas artificialmente regadas sino que forman parte del imaginario local en el que el agua y la agricultura son ejes de la identidad provincial. La política de ordenamiento constituye una de las *arenas estatales* desde donde se actualiza esta idea y así se entiende que la protección de las tierras cultivadas e irrigadas sea un objetivo prioritario que estuvo presente desde los inicios del tratamiento de esa política.

Sin embargo, mientras desde la institucionalidad del ordenamiento los actores gubernamentales planean desarrollar instrumentos orien-

<sup>2</sup> El AMM constituye una mancha urbana con límites difusos donde viven más de 1.250.000 personas. Es un territorio que posee características ambientales singulares ya que se encuentra ubicado en una región árida. El AMM constituye un oasis artificial altamente dependiente de la disponibilidad de recursos hídricos, donde sus posibilidades de expansión física son limitadas.

tados a detener el proceso de urbanización, el periurbano va perdiendo su carácter agrícola y se transforma a un ritmo que las regulaciones diseñadas parecerían nunca poder alcanzar. Esta situación nos llama a indagar las configuraciones locales de este fenómeno. Si bien entendemos que el crecimiento de las ciudades es un fenómeno global y que los periurbanos son sitios inherentemente dinámicos, esta investigación se orienta a realizar un aporte para entender el proceso de transformación de los espacios agrícolas periurbanos en el AMM frente a una política estatal de ordenamiento territorial que fue diseñada para resolver ese problema.

A partir de una estrategia metodológica de selección, revisión y análisis documental y bibliográfico, los argumentos en el texto se exponen en el siguiente orden. En primer lugar, se repasan algunos antecedentes que han abordado la política del ordenamiento territorial en Mendoza y se señalan algunas diferencias entre ellos y el análisis que aquí se desarrolla. A continuación, se presenta el objeto de este trabajo: el ordenamiento como una forma de gobierno que es impulsada desde el ámbito del estado y mediante la cual se proyecta un modelo de orden territorial en el que

los periurbanos son considerados como sitios en los que es necesario preservar la agricultura. Luego destacamos algunas tensiones al interior de esta política estatal, en especial, que el problema de los periurbanos es configurado como un asunto vinculado principalmente a la urbanización sin tener en cuenta otro conjunto de factores que contribuyen a la transformación de los periurbanos. Esos otros aspectos del debilitamiento corresponden especialmente a una estructura agraria desequilibrada y a un modelo de política agrícola que ha desatendido expresamente a los sectores menos capitalizados. En este estudio, si bien se considera que el fenómeno de la urbanización es una de las causas que incide en el retroceso de la agricultura en los periurbanos, se entiende también que: ni es la única ni es directa y unidireccional; pero por sobre todo, es un proceso en el que se expresa el poder de los desarrolladores inmobiliarios para modificar el valor del suelo y alterar las condiciones bajo las cuales la agricultura en los periurbanos podría ser una actividad viable, para los actores que la desarrollan. Para concluir, se reseñan algunos de los desafíos más importantes que este asunto le depara a la política de ordenamiento.

## Antecedentes y limitaciones del estudio del ordenamiento como política pública.

El ordenamiento territorial es una política estatal en Mendoza que consiste en un entramado de leyes que sientan las bases de la planificación del territorio provincial y atribuye obligaciones y competencias al gobierno provincial y a los gobiernos municipales. Mendoza cuenta con una larga trayectoria sobre esta materia, que se evidencia en una amplia y nutrida base normativa e institucional: es la primer provincia en tener un plan provincial de ordenamiento territorial. Junto a ellos, unas particulares condiciones sociales de producción de esa normativa: un proceso de elaboración de una política de estado que duró más de diez años y tuvo una pretensiosa<sup>3</sup> convocatoria a sectores diversos como el científico tecnológico, la ciudadanía, los empresarios y los colegios de profesionistas

<sup>3</sup> La participación social en la elaboración de la política de ordenamiento territorial ha recibido análisis especiales. (Guardamagna y Ballabio, 2016; Furlani 2012) Algunos de ellos sugieren que lejos de constituir una experiencia de auténtica gobernanza participativa fue una experiencia retórica y formal. De hecho el proceso de elaboración no ha sido sencillo, y lo largo de esos diez años gran parte de las impugnaciones simbólicas realizadas desde diferentes sectores políticos y sociales se refirieron a una participación social deficiente, puramente formal (Mussetta y Manzur 2017).

relacionados con el territorio principalmente arquitectos, agrimensores y agrónomos. En el año 2009 la Legislatura Provincial sancionó la *Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo* (Ley 8.051). Dicha Ley indica elaborar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo que también adquiere carácter legislativo en 2017 (Ley 8999). Ambas constituyen el marco fundamental que rige la política de ordenamiento territorial de Mendoza.<sup>4</sup>

Los especialistas acuerdan en reconocer que el de Mendoza es un caso ilustrativo de la planificación territorial en el país (Dalla Torre, 2018). Pero al mismo tiempo coinciden en señalar que es una política que aún enfrenta serios desafíos. Estas afirmaciones son expuestas en estudios particularmente desarrollados desde la ciencia política que, atentos a los problemas que manifiesta la implementación de la ley, identifican esas situaciones como producto de la ineficiencia, la incompetencia o las fallas institucionales, Es decir,

<sup>4</sup> El plan también estipula que en un plazo determinado a partir de sancionada la Ley 8.999, los municipios deberán elaborar sus propios planes municipales. Este proceso se ha retrasado y al momento de escritura de este trabajo estos planes aún no han sido concluidos ni publicados.

ponen el foco en las tensiones entre la norma y la práctica desde un enfoque de la política pública (Furlani, 2012, Gudiño, 2015, Guardamagna y Cueto, 2015). Estos estudios aportan información para identificar y sistematizar las tensiones inherentes a la política de ordenamiento.

Sin embargo, a ellos les subyace un doble supuesto. Por un lado, parten de un concepto del estado y las instituciones estatales como estructuras concretas y reales, dotadas de una considerable autonomía y separadas de la esfera social<sup>5</sup> (Abrams, 2006). En segundo lugar, asumen que las correcciones realizadas en la norma y las instituciones (de ordenamiento) tendrán un efecto positivo en el territorio. Por ello las recomendaciones que aportan suelen estar principalmente orientadas al funcionamiento de las instituciones de la política sin prestar suficiente atención a distintas posiciones y fuerzas que desafían y disputan los proyectos enunciados en el nombre del estado. Y es aquí donde el presente estudio pretende realizar un aporte.

El argumento que guía este trabajo apunta a que las limitaciones de la política de ordenamiento como herramienta desde la cual dar respuestas al avance urbano sobre el periurbano agrícola no se agotan atendiendo exclusivamente a los diseños institucionales, reglamentarios o normativos.

En contrapartida se adopta un enfoque que convoca a quitar el foco en dichos elementos normativos e institucionales y prestar atención a los *alrededores* del estado, al tipo de sociedades en que se inscriben las prácticas de los actores estatales, a cómo se construyen las miradas y las oportunidades, cómo las ideas propuestas desde el estado se adaptan a los contextos (Geertz, 2004).

Los autores que adoptamos, pretenden cons-

truir una mirada analítica que se distinga de otras perspectivas que entendían al estado como un *a priori* conceptual o empírico, una entidad unitaria y estática que desciende jerárquicamente hacia los territorios en los que interactúa con las demás instituciones (Sharma y Gupta 2006). Seguir esta idea lleva a analizar los procesos y relaciones a través de los cuales el estado es puesto en práctica por grupos y actores concretos (Rose y Miller, 1992; Mitchell, 2006; Abrams 2006; Cowan Ros, 2016). Así, la unidad y cohesión proyectada desde el estado, es en realidad frágil y siempre contestada debido a que es el resultado de un proceso hegemónico que no debería tomarse por hecho (Sharma y Gupta 2006:11).

A la luz de esta posición teórica, para el caso del ordenamiento frente a los periurbanos, se advierte la necesidad de abordar el proceso a partir del cual en el nombre del estado distintos grupos fueron dando forma y contenido a una propuesta de orden territorial en la que la protección de los periurbanos agrícolas se presenta como el modelo deseado por todos. La supuesta univocidad acerca del modelo deseado para los periurbanos conlleva algunas de sus tensiones al interior de la política. El sesgo urbano con el que es dotada la política de ordenamiento para la definición del problema de la retracción de la agricultura periurbana no permite ver que esos espacios agrícolas, sus problemas, sus lógicas, sus actores, son producidos directa o indirectamente por distintos tipos de políticas estatales (políticas agrícolas, de desarrollo rural, de transporte, de empleo, de vivienda, etc). Y que además, como cualquier tipo de territorio, son producidos también por relaciones de poder, actores y lógicas que atraviesan pero a la vez exceden al estado. Estas otras tensiones como veremos más adelante, *operan desde afuera* y condicionan la configuración de los territorios.

<sup>5</sup> Es decir, como objetos reificados. La reificación se refiere a los procesos que, en el marco de la teoría marxista, otorgan a los objetos inanimados características humanas.

## El ordenamiento como dispositivo estatal

La planificación y el ordenamiento territorial son modalidades de gobierno de los territorios que han sido tradicionalmente gestadas y analizadas como propias del estado.<sup>6</sup> Ordenar el territorio es un modo de planificar que supone elegir entre distintas opciones posibles un tipo de territorio deseado. El ordenamiento es un tipo de política desde la cual se pretende hacer posibles determinados modelos de territorios, de espacios rurales y de ciudades.

La planificación ha estado tradicionalmente acompañada por un carácter racional comprensivo e instrumental (Friedman, 2005) y este rasgo fue una constante hasta bien entrado el siglo XX. Desde esta lógica, y como sostienen Farinós Dasi y Vera Pastor, la planificación suponía *que los objetivos sociales eran estables, existía consenso social sobre ellos y que los profesionales eran capaces de reconocerlos y formular respuestas eficientes* (2006:49). Ello ayudó a atribuirles a las prácticas de planificación y de ordenamiento un carácter técnico y en este sentido, a considerarlos como herramientas no políticas. Esa supuesta condición aséptica del ordenamiento es ampliamente puesta en duda por diversas voces críticas que sostienen que ordenar o planificar conlleva siempre un acto político.

Ese contenido político se advierte en tanto ordenar el territorio implica proyectar reglas y compromisos que destacan ciertos elementos y dejan otros sin señalar (Sousa, 1991); imponer una forma de territorialización y desterritorializar otras (Haesbaert, 2014) y proponer una configuración determinada de las relaciones sociales, económicas, ecológicas con consecuencias no del todo previsibles (Swyngedouw 2011:61). Por lo tanto, ordenar es también (predender) subsumir una multiplicidad de expresiones territoriales posibles a una única lógica o modelo (Arzeno, 2019).

Cuando se enfatiza el ámbito estatal como el lugar de enunciación de esas formas deseadas del territorio, además de resaltar el carácter político del ordenamiento, se despliegan al menos tres

puntos de análisis relevantes para nuestro caso.

El primero, se asume que ese modelo u orden propuesto, es el que mejor sintetiza el bienestar general, el de toda la sociedad. Como explica Arzeno (2019) el ordenamiento es una tecnología de gobierno que aparenta tener el poder de capturar los intereses de la mayoría, codificarlos, interpretarlos y traducirlos en instrumentos de regulación. Y en esta síntesis son obviados aspectos propios del poder o las ideologías propias de las relaciones sociales que interpelan no sólo la posibilidad de un bien común delimitable sino también la mera acción instrumental y mecánica para lograrlo (Bremer, 2009).

De allí se deriva el segundo aspecto a destacar: esas ideas y propuestas generadas desde el estado no son homogéneas sino que están atravesadas por ambigüedades. Como se dijo más arriba, el estado se nos presenta como una entidad personificada, homogénea e investida de objetividad que actúa unívocamente es pos de objetivos propuestos. En contraposición, el estado se constituye en la trama de prácticas y relaciones de actores concretos que en determinados momentos tienen el poder y la capacidad de actuar y definir líneas de acción en nombre de eso que llamamos estado. Por ello, las acciones que se realizan en su nombre son *por naturaleza* fragmentadas, heterogéneas, paradójicas (Goldstein, 2004:588).

Por último, supone rechazar la idea que el estado constituye un ámbito separado de la sociedad, y afirmar en cambio que todas las prácticas ejercidas desde el estado están insertas en prácticas sociales. La creencia que sólo desde el estado se proponen reglas, minimiza y trivializa la densa negociación, interacción y resistencia que sucede en cada sociedad entre múltiples sistemas de reglas por la definición de los territorios (Migdal, 2001). Desde el ordenamiento se presenta una idea de orden territorial para los periurbanos y esa idea es propuesta en el nombre del estado. Esos modelos de orden pensados desde la política de ordenamiento y la planificación son desafiados por otras fuerzas sociales. Esas otras fuerzas, encarnadas en otros actores, portadoras de otros intereses, conviven con los modelos territoriales proyectados desde el estado y generan sobre el territorio impactos no previstos y consecuencias no sólo no esperadas, sino a veces completamente opuestas a lo aspirado.

<sup>6</sup> De hecho la planificación territorial tiene su origen en las ideas propias de la modernidad y nace en el ámbito del estado moderno en tanto actor racional capaz de asegurar el logro de los objetivos de progreso. En ese marco, la ciudad como faro de la modernidad también debía ser racionalizada, estado mediante, a fin de optimizar el uso de su espacio físico (Pérez Torres, 2002).

## El ordenamiento y la actualización de la idea de la Mendoza productiva

Entre los objetivos más generales de la política de ordenamiento vigente aparece la propuesta de *reconocer el valor patrimonial, económico, ambiental y paisajístico de los entornos rurales locales, fundamentalmente los amenazados o vulnerables por su proximidad geográfica a centros urbanos en expansión y que, por su especificidad ambiental, no son reproducibles en otras áreas* (Ley 8.051, Art. 4). A su vez, la Ley 8.999 (2017) indica que *deberán diseñarse y aplicarse medidas efectivas tendientes a redensificar las unidades urbanas [...] regulando su expansión hacia suelos de valor productivo* (p.39).

La preocupación por el debilitamiento de la agricultura periurbana es planteado como asunto prioritario en la política de ordenamiento, pero no nace con ella. Una serie de diagnósticos y estudios realizados desde el sector técnico y científico, que se pueden considerar los antecedentes directos del ordenamiento y que actualmente nutren esta política, ya advertían este problema. Entre ellos, el informe denominado *Mendoza en el 2000* elaborado por la Facultad de Ciencias Agrarias (UNCuyo) del año 1998 (Tacchini *et al.*, 1998) el *Proyecto de Investigación y Desarrollo* (PID) realizado en conjunto por institutos de investigación del CONICET y la Universidad Nacional de Cuyo, en 2011 y el Informe Técnico desarrollado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del año 2012. En ellos se alertaba sobre la creciente alteración de los sistemas productivos cercanos al AMM y se proponían una serie de instrumentos para la protección de los mismos ante el avance urbano, al que calificaban como *descontrolado*.

Esta forma de plantear el problema luego quedará plasmada en la versión definitiva del plan de ordenamiento. De hecho se puede decir que la política de ordenamiento se constituye entonces en heredera de las miradas, posiciones, definiciones y protagonistas de aquellos proyectos. Así, en la política de ordenamiento se actualizan los componentes del modelo de territorio deseado proyectado por el sector científico-tecnológico, académico y los grupos que lideraban la política provincial en esos años. El marcado protagonismo del sector científico y académico en estas definiciones sin duda fue un aspecto clave para conseguir la legitimidad del producto de ese proceso. El modelo de periurbano agrícola propuesto desde la política de ordenamiento se erigía como aquel que condensa la posición de los actores científicos que en estrecho vínculo con los actores políticos habían pensado y elaborado aquello que

Mendoza necesitaba<sup>7</sup>.

Esa preocupación por el retraimiento de la agricultura periurbana en el marco de la política de ordenamiento estuvo organizada en torno a una narrativa principalmente productiva. Esto es llamativo en tanto fue la dependencia ambiental (en sus distintas versiones a lo largo de los años) el ámbito gubernamental desde el cual se programaba el ordenamiento. La narrativa productiva en la configuración del problema de los periurbanos dejaba fuera otras configuraciones del problema, como la ambiental, la agroalimentaria, los circuitos de consumo, la localidad de los alimentos, etc. Este hecho remite a una idea de sostener la Mendoza productiva y junto con ello la cultura del oasis que se mencionó al inicio de este trabajo<sup>8</sup>. Sostener la agricultura periurbana es entonces, una posición que se presentó desde siempre como natural, como propia de Mendoza y para el bienestar general.

Sin embargo, esto que hoy se presenta como el modelo de todos, deseado por la mayoría, no fue un proceso armónico ni libre de controversias. A lo largo de los diez años que duró el proceso de discusión y sanción de las leyes, distintos sectores del gobierno fueron teniendo distinto grado de poder para definir los aspectos más concretos de la política. Algunos sectores académicos ejercieron en momentos determinados un *poder de veto* que fue marcando el ritmo de avance del proyecto.<sup>9</sup> Además, aunque posteriormente en numerosas oportunidades será *denunciado de adolecer de licencia social*, esos cuestionamientos no apuntaban a la definición de la Mendoza productiva. En síntesis, el modelo de periurbano agrícola se erigía como una supuesta representación del interés más propio y genuino de los mendocinos.

<sup>7</sup> De hecho, el proceso que dio por resultado la política ordenamiento es considerado por muchos especialistas como histórico, por haber logrado sinergias nunca vistas entre la academia, la política y sociedad. <http://www.unidiversidad.com.ar/ley-de-ordenamiento-territorial-que-se-logro-en-10-anos>

<sup>8</sup> Este análisis se contrasta la problematización ambiental de la urbanización del piedemonte frente a la problematización productiva de la urbanización de los periurbanos. La política de ordenamiento reserva una narrativa ambiental del campo sólo para referirse a las zonas no irrigadas (Mussetta, 2019).

<sup>9</sup> Cuando en 2014 el poder ejecutivo provincial presenta a la Legislatura el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial* para su aprobación, sectores representantes de la Universidad Nacional de Cuyo y de algunos organismos de ciencia y técnica presentaron un plan alternativo a la propuesta oficial (<http://www.unidiversidad.com.ar/ordenamiento-territorial-veronica-godillo>) El principal argumento con el que estos sectores justificaban dicha presentación era que el plan anterior estaba *orientado hacia intereses particulares y no al bien común de la población* (Gudiño 2017:14). El efecto de esta presentación alternativa fue que el tratamiento de la ley debió esperar más de 5 años en la Legislatura.

## El desorden como explicación del problema.

Retomando el modo en que desde la política de ordenamiento es definido el debilitamiento de la agricultura del periurbano es necesario llamar la atención sobre otro aspecto. La pérdida de espacios agrícolas es atribuida desde la política de ordenamiento, los actores políticos y algunos grupos académicos, al crecimiento *desordenado* de la ciudad. Esta manera definir el problema refiere a un patrón de crecimiento disperso, de baja densidad residencial que genera espacios desagregados y fragmenta las áreas agrícolas en islas productivas rodeadas de áreas residenciales, industriales o recreativas (European Environment Agency, 2016). Pero indirectamente también se refiere a la ausencia de una política definida. Ahora bien, a pesar de que a primera vista no existe un sentido claramente definido en esta manera de identificar la causas del problema, es importante quitar la liviandad y naturalidad con la que esta idea de desorden es puesta a circular en el espacio público. En primer lugar porque aunque el *desorden* pareciera no responder a ninguna lógica ni criterio, es también un tipo de

orden: un *orden espontaneo* como lo llama Arzeno (2019). El desorden al que se refiere la política de ordenamiento es el producto de una lógica de ocupación del territorio guiada principalmente por el mercado de suelos pero ha sido acompañado y habilitado de una manera u otra desde los gobiernos provinciales y municipales. Frente a ese supuesto desorden es que el ordenamiento cobra relevancia y es propuesto por los actores estatales como el instrumento mediante el cual direccionar y conseguir ese *orden deseado*: en nuestro caso, un instrumento fuertemente orientado a detener el proceso de urbanización de las áreas agrícolas periurbanas en el AMM.

Entonces, detrás de la noción de crecimiento desordenado de la ciudad como principal amenaza a la agricultura, no sólo existe una idea de un buen orden posible y deseado sino la creencia de que es desde el estado desde donde hacerlo realidad. Además, si el principal problema identificado es el avance de la urbanización, los instrumentos para contrarrestar el debilitamiento deberán orientarse a regular ese proceso.

## De proteger la Mendoza agrícola a los instrumentos de uso de suelo

Entonces aquí toma forma otra de las principales tensiones que atraviesan a la política de ordenamiento: el sesgo urbano en la construcción del problema de los periurbanos. El *Plan Provincial de Ordenamiento* (Ley 8.999) respecto a los periurbanos, estipula la formulación de un proyecto de manejo del cinturón verde del AMM<sup>10</sup> cuyo objetivo sea *aplicar instrumentos de planificación, económicos y de coordinación para limitar o promover actividades humanas tendientes a preservar y potenciar el cinturón verde agrícola localizado tanto en área de interfaz o rural atendiendo su especificidad* (Ley 8999).<sup>11</sup> La

<sup>10</sup> El Plan establece que dicho Proyecto debería ser elaborado en un plazo de tres años posteriores a la aprobación de la Ley. Ese plazo aún está vigente pero el proyecto no se ha realizado al momento de escritura de esta investigación.

<sup>11</sup> Vale hacer un paréntesis para comentar que este proyecto de manejo unificado del cinturón verde es un avance que resolvería las tensiones señaladas por los estudios de políticas públicas que indican la relación provincia y municipios como una de las principales debilidades del ordenamiento. La importancia de este proyecto es que consideraría al cinturón verde como una unidad ambiental y territorial. Esto rompería con las intervenciones municipalmente fragmentadas

norma prevé dos conjuntos de instrumentos concretos en los que puede verse este sesgo orientado a regular el avance del suelo urbano. Por un lado, instrumentos de clasificación del territorio o zonificación, entendida como un proceso mediante el cual se subdivide el espacio geográfico con el fin de instrumentar políticas de regulación del suelo (Ley 8999, p. 70). Por otro lado, instrumentos económicos definidos como un sistema de incentivos que orientan las decisiones y comportamientos económicos de los agentes favoreciendo los criterios de zonificación establecidos (Ley 8999, p. 88).

Entonces, aquella idea de orden territorial en la que los periurbanos agrícolas debían ser protegidos es traducida en un conjunto de instrumentos que sólo alcanzan la regulación del

del mismo. Es este un claro intento en el que comienzan a tomar cuerpo criterios comunes para la planificación de los territorios municipales. Sin embargo, hasta ahora es el municipio quien tienen la potestad constitucional para el manejo y uso de su territorio, por lo que en definitiva sucede con los espacios agrícolas periurbanos es principalmente consecuencia decisiones del gobierno local.

suelo. De este modo, tal como lo advierte Reese en su análisis crítico sobre las prácticas prevalentes en la planificación territorial argentina (2006), se comprueba en el caso mendocino el predominio de una visión urbanista e instrumental asociada a la regulación de usos del suelo, mediante normas de zonificación establecidos a partir de ordenanzas. Del modelo de protección de la Mendoza agrícola en los periurbanos, se pasa a esta idea en que los espacios periurbanos son clasificados como *áreas de vacancia* o de *reserva urbana*, como espacios que inevitablemente serán urbanos por expansión de la ciudad.

De este modo, aún cuando la política de ordenamiento conserva los grandes objetivos de la necesidad de sostener la agricultura en los periurbanos, a medida que fue tomando forma concreta en instrumentos de gestión, el problema de los periurbanos fue construido exclusivamente como una gestión deficiente de la urbanización (que había crecido desordenadamente) y en

consecuencia la solución vendría de una administración *ordenada* de la misma.

Que la traducción de los grandes objetivos para los periurbanos agrícolas haya derivado en esos instrumentos, es una consecuencia de los sectores que guiaron el devenir de la política en los últimos años: por un lado, de las disciplinas y tradiciones de la planificación que portan los equipos técnicos encargados de velar por la implementación de la ley principalmente en el seno del gobierno. Detrás y junto a ello un claro posicionamiento de los actores actualmente a cargo del gobierno provincial de fortalecer el desarrollo de los centros urbanos y problemáticas propias del urbanismo como las comunicaciones y la movilidad, los servicios, la infraestructura urbana, la seguridad. La mirada que hoy representa la política de ordenamiento ve la urbanización que avanza y sólo desde allí, casi como un efecto residual, entiende el retroceso de los espacios agrícolas.

## La urbanización: una fuerza tan poderosa como abstracta.

Cuando desde la política de ordenamiento se dice que la urbanización ha seguido un patrón desordenado y en este sentido es identificada como causa del problema, la entiende como un proceso real que tiene efectos materiales evidentes sobre el territorio. Sin embargo, es allí definida como un fenómeno abstracto, impersonal y se evita referirla a grupos y sectores concretos. El modo en que desde el plan de ordenamiento se concibe a la urbanización es como un proceso con el mismo nivel de abstracción que podría atribuirse al mercado, el capital financiero, el desarrollo. Del mismo modo que cuando se proyecta un modelo de periurbano productivo éste se hace desde una idea de *Mendoza agrícola* sin tener en cuenta a los actores reales y concretos de la estructura productiva, la urbanización también es presentada como ese proceso tan poderoso como intangible a la vez. Esto es aún más llamativo porque en la provincia de Mendoza y el AMM en particular, esta *poderosa fuerza* que es la urbanización tiene protagonistas pública-

mente conocidos. Los desarrolladores inmobiliarios no sólo son identificables, sino que hasta pareciera existir un acuerdo tácito entre ellos para el reparto de las áreas metropolitanas. En este sentido, a los fines de proporcionar una mirada crítica que no reproduzca ese carácter abstracto, es conveniente comenzar a hablar de la urbanización como el proceso impulsado por los actores del desarrollo inmobiliario y avalado por los actores gubernamentales.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Este análisis de los procesos de urbanización no tiene en cuenta la política estatal de vivienda (PROCREAR, IPV, etc) ni tampoco las urbanizaciones precarias o inestables. Si bien estos otros actores contribuyen de algún modo a la urbanización no son determinantes en la configuración del problema que se está explicando. Más bien en el caso de las urbanizaciones promovidas por planes del gobierno, deben ser entendidas como otras de las contradicciones propias de las prácticas desarrolladas desde el estado. Un ejemplo es el de la política de vivienda del gobierno nacional (PROCREAR) en la que muchos de los créditos otorgados se destinaron a la construcción de viviendas particulares en los terrenos previamente cultivados y loteados luego por los desarrolladores inmobiliarios.



## Los otros determinantes del debilitamiento de la agricultura del periurbano

En este apartado esbozamos algunos de los otros factores que contribuyen al retraimiento de la agricultura, que condicionan el contexto en el que se implementa la política y no son incluidos como parte del problema en las definiciones que se dan desde el ordenamiento. La urbanización (en el sentido que la definimos en el apartado anterior) funciona como un proceso en espiral: es una de las causas del retroceso de los periurbanos agrícolas, pero no es una causa lineal. La urbanización es un proceso impulsado por un conjunto de actores que activa a su vez otros procesos que también la incentivan. Éstos operan como otras fuerzas que compiten con el modelo deseado de territorio propuesto desde la política de ordenamiento.

### La pérdida de “atmósfera productiva”

La convivencia de la agricultura y la urbanización en los mismos sitios del AMM fue provocando problemas nuevos para la agricultura, propios de la convivencia entre ambos tipos de actividades.

Uno de esos problemas, es que los desarrollos de los grupos inmobiliarios fueron interrumpiendo el *continuum* de distribución del recurso hídrico utilizado por la agricultura. Los proyectos urbanos fueron deteriorando la infraestructura de riego del lugar construida principalmente con capital de los regantes de esos espacios debilitando su función distribuidora de un recurso escaso y fundamental para la actividad agrícola (Pérez, et al., 2017). Además la diferencia de los estilos de vida entre los actores recién llegados y los productores, en especial las diferencias en cuanto lo que implica la cultura del riego, genera malestares que dificultan la convivencia.

Ello, sumado a la introducción de problemas propios de la vida urbana (degradación ambiental e inseguridad), contribuye al deterioro de las relaciones de confianza que facilitan la sostenibilidad de las explotaciones (Del Barrio, et al., 2017). La convivencia de actores agrícolas y urbanos en el mismo espacio contribuye a la pérdida de la *atmósfera productiva* (Van den Bosch, 2018). Y de este modo, la urbanización traccionada por desarrolladores inmobiliarios opera efectivamente como una de las causas que contribuye al debilitamiento de la agricultura de los periurbanos.

### El desequilibrio en la estructura agrícola

Pero como se mencionó anteriormente, la causalidad urbanización-debilitamiento agrícola

no es lineal. La convivencia de urbanizaciones y espacios agrícolas desencadena también un proceso de pérdida de competitividad de los productores. Junto a la demanda residencial, el valor de la tierra crece sustancialmente y alcanza niveles desproporcionados frente a la renta agrícola.

**La abismal diferencia de rentabilidad entre la agricultura y el uso residencial del suelo** se consolida junto a factores estructurales de la actividad agrícola en general, no exclusivos de la periurbana. Uno de los más importantes es el trabajo rural: la precariedad e informalización del empleo rural se evidencia en la disminución del trabajo permanente y el incremento del trabajo transitorio y eventual (Neiman, 2016). Esto contribuye al aumento del costo de oportunidad de la mano de obra rural y en parte explica la falta de mano de obra agraria que genera incertidumbre en momentos clave de la producción.

El problema del trabajo rural es un componente del perfil de la estructura socioeconómica mendocina. Esta expresa un escaso dinamismo agropecuario y agroindustrial junto a un avance del sector de servicios por encima de los anteriores. Ello también marca indicios explicativos sobre la crisis de los sectores rurales en general (Yañez et al., 2013). Como indican Yañez et al.: *en una economía poco dinámica el trabajo dependiente es una opción valorada* (2013:19). Eso ayuda a comprender el éxodo de los actores del sector productivo y la profundización de la asalarización.

Otro conjunto de factores que indirectamente impulsan el debilitamiento de la agricultura periurbana es el modelo de desarrollo agrícola bajo el cual se han impulsado políticas rurales nacionales y provinciales. Las condiciones de esa macro política agropecuaria han sido ampliamente estudiadas (Gras y Hernández 2013). Pero algunos de sus rasgos inciden de manera crítica en la condición de los productores de los periurbanos. En especial, una precarización de las relaciones comerciales que marca un abismo insalvable entre quienes generan los productos frutícolas y vitícolas principalmente y quienes los industrializan. En este marco, la baja rentabilidad de los productores pequeños es acentuada por un mercado con rasgos oligopsonicos, que avalado por una política de desregulación de precios, socava la capacidad de negociación de precios de los productores individuales.

**Las políticas orientadas a favorecer los grandes capitales del agronegocio.** En consonancia con lo anterior, las políticas de desarrollo rural de

injerencia en la provincia, si bien ampliaron el universo de actores incorporados en la definición de agricultura familiar, con fuerte presencia en los territorios periurbanos, no dejaron de tener como objetivo último promover la modernización de la agricultura haciéndola más eficiente, intensiva y tecnológicamente avanzada. En definitiva, la meta de incorporación de productores al capitalismo agrario y a cadenas verticales de comercialización, propias de un modelo orientado a beneficiar a los sectores agroexportadores implicó despojar a los productores de sus particularidades territoriales y del carácter altamente heterogéneo del perfil de agricultores periurbanos.

Los aspectos aquí señalados son generales y marcan la crisis de pequeños y medianos productores rurales en todos los sectores. Pero en el caso de los actores del periurbano la orientación del modelo agrícola debe ser reinterpretada a la luz

de la especificidad que mencionamos más arriba: la del alto costo de oportunidad de la tierra. Es así como desde distintos sectores se va sentenciando una tendencia en la que la venta de suelos destinados a la agricultura es una de las elecciones que toman los productores de los periurbanos, puesto que la renta urbana implica retornos muy superiores a los de la actividad agrícola.

En síntesis, la configuración de la crisis agrícola en los periurbanos del AMM adquiere connotaciones propias. Pues, como vimos, su cercanía a las ciudades les confiere un abanico de problemas, pero también un abanico particular de oportunidades que otro tipo de agricultura no tiene. La venta de sus tierras es en definitiva la más determinante de estas oportunidades. Es este el proceso complejo de debilitamiento que se quiere infructuosamente contrarrestar desde la política de ordenamiento.

## Los productores protagonistas de los periurbanos agrícolas

Otra dimensión relevante para la comprender el debilitamiento de la agricultura se expresa en las voces de los actores propietarios de las tierras agrícolas. Estudios recientes sobre las percepciones de los productores vitícolas del Oasis Norte y en especial de los periurbanos sobre los procesos de urbanización, mostraron que, para ellos, se trata de una tendencia inminente: *es una cuestión de tiempo* (Pérez et al., 2018). Incluso su continuidad como productores y permanencia en esos espacios no forma parte de sus proyecciones acerca de su futuro económico. Cuando ellos son indagados sobre esas proyecciones, algunos expresan la intención de continuar la actividad productiva fuera del periurbano mediante la venta de sus explotaciones actualmente sobrevaluadas y la compra de otras tierras en áreas alejadas y con menor valor inmobiliario.

Otros en cambio, manifiestan expectativas de permanecer en el periurbano, pero diversificando sus actividades económicas hacia el turismo rural y el enoturismo en particular, o hacia actividades recreativas vinculadas a la vida urbana. Es decir, los actores agrícolas dueños de las tierras de los periurbanos no son interpelados por el modelo de agricultura periurbana que desde los objetivos más generales de la política de ordenamiento se pretende proteger. Los productores del periurbano entienden que deben adaptarse a una realidad que para ellos “ya está dada” y es irreversible. Pero, sobre todo, destacan la importancia de aprovechar las oportunidades que ello implica, y como muchos lo definen, la posibilidad de lotear sus fincas se asemeja a “sacarse la lotería”. Asistimos así a un subproceso similar al que Van Der Ploeg llama *desactivación*

en el que recursos originalmente destinados a la agricultura son liberados y convertidos en capitales de otro tipo, orientados e invertidos en otros sectores y actividades económicas (2010). Así la desactivación es una acción deliberada de los propios productores (Van Der Ploeg, 2010:24) que reaccionan a la degradación del modelo agrícola vigente en los periurbanos, a la estructura socio-productiva desequilibrada y a unas políticas que liberan el mercado de precios y de suelo. Por supuesto que esto constituye una oportunidad sólo para los propietarios de la tierra, que no siempre son los que la trabajan. Quienes no son propietarios son los realmente expulsados de la actividad en esos lugares, y en definitiva los más vulnerables a los efectos de aumento del valor de la tierra<sup>13</sup>.

Entonces, lo que es proyectado como un gran problema a resolver desde los principales objetivos de la política de ordenamiento, es para los actores protagonistas del periurbano una alternativa de salida a su crisis de rentabilidad. Frente a las políticas agropecuarias y las características estructurales del sector agrícola que han desmantelado la pequeña producción rural, encontramos una tendencia de los actores a aprovechar las ventajas que les provee sus cercanías a la ciudad en términos costos de oportunidad. Y en este sentido, los instrumentos orientados a prohibir, zonificación mediante, el avance de la urbanización, no agotan el problema de los periurbanos como áreas de producción agropecuaria en crisis.

<sup>13</sup>La estructura agraria en el periurbano es fundamentalmente de propietarios y si bien existe arrendamiento, esos actores suelen ser propietarios de otras fincas.

## Síntesis y reflexión final: los desafíos de la política del ordenamiento frente a los espacios agrícolas periurbanos

Este trabajo inició con la pregunta acerca de las configuraciones locales de la relación entre el debilitamiento de la agricultura de los periurbanos, los procesos de urbanización y la política de ordenamiento como un proyecto encarado desde el estado en el que se plantea una especial preocupación por contrarrestar el problema de los periurbanos.

En el camino se argumentaron las ambigüedades respecto a ese orden deseado, pensado y propuesto en el modelo territorial que iba siendo definido en la política. Se argumentó que las ideas acerca del orden territorial propuesto desde el ordenamiento enfatizaba la necesidad de proteger la agricultura en los periurbanos. Dicho modelo, inicialmente promovido por los sectores científicos y tecnológicos en alianza con actores gubernamentales y políticos, fue tomando forma como *el modelo deseado para los periurbanos por la sociedad mendocina*. Esa idea de *periurbano agrícola amenazado* estaba vinculada al *imaginario de la Mendoza agrícola* y fue así generando consenso y expectativas acerca de la posibilidad y la necesidad de la protección de *lo rural*.

Ese orden ideal propuesto para los periurbanos agrícolas es un orden abstracto que apela a una ruralidad vacía, sin productores; es un periurbano agrícola sin actores. Y en este sentido, no logra tener en cuenta que algunos actores deberán asumir los costos de oportunidad de sostener la agricultura en esos espacios.

Por otro lado, a lo largo del proceso de definición de la política, unas miradas se van perfilando sobre otras, cambian los protagonismos de ciertos actores (especialmente los gubernamentales) y aunque no se abandonan las grandes metas de proteger la agricultura en los periurbanos, la problemática comienza a tener un sesgo evidentemente urbanístico. Es decir, el problema de la pérdida de la agricultura en los periurbanos se traduce en (y reduce a) instrumentos de regulación del suelo, como si *ordenar el suelo* bastase para lograr que las relaciones sociales sobre el territorio se orientasen en la dirección deseada. La complejidad que conlleva una práctica de ordenamiento territorial en una dirección deseada quedó demostrada cuando se explicó cómo el modelo propuesto desde la política es disputado también por otras fuerzas y actores: una estructura agrícola desequilibrada y un modelo que prioriza el desarrollo industrial concentrador, de servicios por sobre la producción agrícola pequeña y mediana; y en especial un proceso de urbanización impulsado por grupos inmobiliarios.

El componente más importante que aporta la urbanización como determinante del debilitamiento de la agricultura del periurbano es el aumento del valor de la tierra. Por eso es un proceso en *espiral* porque su impacto sobre el valor de los suelos es tan alto que cuando se conjuga con los factores críticos de la agricultura, refuerza la *desactivación* de los productores propietarios de esas tierras. Eso es lo que genera el retroceso de la agricultura.

Entonces se intenta dejar claro que el desafío de la política de ordenamiento no reside en la creación de instrumentos para detener la urbanización como fuerza abstracta. El desafío es limitar el poder de los dueños de los capitales inmobiliarios sobre la determinación de los suelos del periurbano. Pero también intervenir sobre la *desactivación*, sobre la salida de los productores del sistema, el éxodo de la agricultura de los periurbanos. Y ello no se consigue sólo con políticas de uso de suelo.

Ante tales desafíos, mientras tanto, será necesario ajustar las expectativas que se han construido acerca de las posibilidades de detener el debilitamiento de la agricultura periurbana sólo con las herramientas generadas desde el ordenamiento y aceptar que estas tareas exceden ampliamente su efectiva posibilidad. Estas expectativas han sido creadas y sostenidas por la imagen que desde el estado se ha mostrado acerca de su posición como esfera separada de la sociedad.

Por ello se remarca la necesidad de comprender las políticas estatales más allá de sus aspectos institucionales y más allá de los actores que actúan en su nombre. Este *más allá* implica prestar especial atención a los contextos sociales hacia los que los proyectos estatales se orientan y las lógicas propias de los actores con los que conviven y compiten las miradas proyectadas desde el estado.

En el caso particular de este trabajo, ello supone en primer lugar, comprender por un lado que el ordenamiento es una política limitada con la que sólo puede regularse el suelo; y que esa regulación del suelo no será suficiente para orientar las relaciones sociales económicas y productivas que constituyen a los territorios. Es decir, regular el uso del suelo no hará que los productores elijan quedarse ni que los desarrolladores inmobiliarios cesen la presión sobre la tierra. Regular el suelo es fundamental, pero sólo es un primer paso.

Por otro lado, supone mirar más *alrededor* de la política de ordenamiento, examinando en detalle los comportamientos y dinámicas del mercado inmobiliario y sus actores en la escala metropolitana, tema que actualmente es evitado y explícitamente excluido de las discusiones.

Junto con ello, resulta impostergable incorporar seriamente en el debate la renta del suelo. Ese último aspecto es punto crucial y abre otra serie de planteos. Será quizás una meta inalcanzable lograr que la renta agrícola de pequeñas explotaciones iguale la renta inmobiliaria evitando la *desactivación*. Pero si no es imposible lograr que la renta agrícola compita con la urbana, ¿por qué debería esperarse que sean los actuales productores y dueños de las tierras del periurbano quienes asuman ese costo de oportunidad? Quienes hoy elijen *salir* de la agricultura periurbana son actores económico-productivos, para quienes la proximidad es un

factor fundamental de su sostenibilidad. Y así deberían ser entendidos desde la política de ordenamiento. No es aceptable pensar una política que diseñe modelos de territorios abstrayendo a los actores que lo habitan así como los que están interesados en producirlo en otras direcciones.

El debilitamiento de la agricultura de los periurbanos en el AMM actualmente es una tendencia claramente en progreso. Para esclarecer el horizonte de esta tendencia serviría conocer cuál es el fundamento detrás de los esfuerzos por sostener la actividad agrícola de los periurbanos (¿es generar alimentos en mercados de proximidad?; ¿es promover un tipo particular de estructura de actores productivos?; ¿es proteger el medioambiente los servicios ecosistémicos para la ciudad?) y quiénes están dispuestos a tomarlo como propio. Estos interrogantes podrán constituir una pista para visualizarlo.

## Bibliografía

- Abrams, P. (2006). "Notes on the difficulty of studying the state". En *The anthropology of the state. A reader*. Gran Bretaña: Sharma y Gupta.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *La hechura de las políticas. Estudio introductorio*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arzeno, M. (2019). "Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno". *Revista Estudios Socioterritoriales*, N° 25, enero-junio, pp. 1-16.
- Azueta, A. (2013). "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana". En Sánchez Salazar, M. T., Bocco Verdinelli, G., Casado Izquierdo, J. M. (coord.) *La política del Ordenamiento Territorial en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bremer, N. (2009). "What is critical urban theory?" *City*, Vol. 13.
- Cowan Ros, C. (2016): "Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica". *Contested cities - Working papers series*, pp. 1-52.
- Dalla Torre, M. (2018). *Tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial en Mendoza*. Tesis para optar por el Título de Doctor en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Cuyo. FFyL. (inédito)
- Del Barrio, L., Perez, M., Dalmasso, C., Silva Colomer, J., Bres, E., Van den Bosch, M.E., Lettelier, D. (2017). *Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte*. Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT) y VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial: La nueva agenda territorial: Innovación, planificación y gestión. Mendoza, Argentina.
- European Environment Agency. (2016). "Urban sprawl in Europe. The ignored challenge". *EEA Report N° 10*. Copenhagen, Dinamarca.
- Farinós Dasi, J. y Vera Pastor, O. (2016). "Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)". *Finisterra*, N° 101, pp. 45-69.
- Friedmann, J. (2005). "Globalization and the emerging culture of planning". *Progress in Planning*, N° 64, pp. 183-234.
- Furlani, M. V. (2012). *Redes de gobernanza para el desarrollo de la provincia de Mendoza. Configuraciones socio-espaciales e interrelaciones de actores en macro-contexto cambiantes*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- Geertz, C. (2004). "What is a state if not a sovereign? Reflections on politics on complicated places". *Current Anthropology*, Vol. 45, N° 5.
- Giobellina, B. y Perez, M. (2018). *La producción de alimentos y el rol de las ciudades en la agenda internacional*. Ediciones INTA (en prensa).
- Goldstein, D. (2004). "Comments on: What is a state if not a sovereign? Reflections on politics on complicated places." *Current Anthropology*, N° 45. Universidad de Chicago.
- Gómez Arciniegas, C. (2009). "Agricultura periurbana: nuevos roles de la agricultura de proximidad en la planificación de las periferias urbanas". *Revista de la dirección de ingenierías y arquitectura*, Vol. 6. Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://doi.org/10.15332/rev.m.v6i2.1023>.
- Gras C. y Hernandez V. (2013). "Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales". En Gras, C. (comp.) *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.
- Guardamagna, M. M. y Ballabio, M. (2016). "El lugar de la participación ciudadana en la política de ordenamiento territorial en Mendoza, Argentina: avances y retrocesos de una política compleja". Ponencia Presentada al VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP 3 al 5 de octubre. Recuperado de <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/2151>.
- Guardamagna, M.M y Cueto W. (2015). "La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial". *Revista Enfoques*, Vol. XIII (22), p. 135-153.
- Gudiño, M. (2015). "El Ordenamiento Territorial como política de Estado". *Perspectiva Geográfica*, N° 20, pp. 11-36
- (2017). *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza*. Mendoza, EDIUNC.
- Haesbaert, R. (2014). "Lógica zonal y ordenamiento territorial: para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales". *Cultura y representaciones sociales*, Vol. 8, N° 16, pp. 9-29.

- Lopez Sandoval, M. (2015). "El Sistema de Planificación y el Ordenamiento Territorial para Buen Vivir en el Ecuador". *GEOUSP Espaço E Tempo*, Vol. 19, pp. 296-318.
- Massiris Cabezas A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos*. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Migdal J. (2001) *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press. Nueva York.
- Mitchell, T. (2006). "Society, economy, and the state effect". En *The anthropology of the state. A reader*. Gran Bretaña: Sharma y Gupta.
- Mussetta, P. y Manzur T. (2017). *Informe elaborado por el Grupo Ciudad y Territorio del INCIHUSA-CONICET sobre el PPOT*. (inédito)
- Mussetta, P. (2019). "Ordenar la urbanización. ¿Un problema ambiental o productivo?" *Ciencia y Sociedad*. UNIDIVERSIDAD. Mayo. Recuperado de <http://www.unidiversidad.com.ar/ordenar-la-urbanizacion-un-problema-ambiental-o-productivo>
- Neiman, G. (2016) "Mercados de trabajo y sindicalismo en producciones agrícolas reestructuradas de la Argentina". En *Trabajo y Sociedad*. Santiago del Estero.
- Olmedo, F., Navarro Canafoglia, V., Pérez, M. (2016). "Estimación del avance urbano sobre la interfaz urbano-rural del Oasis Norte de la Provincia de Mendoza. Análisis Temporal y Espacial." En Titonell, P., *Resúmenes de la 1ª Reunión Científica del Programa Nacional de Recursos Naturales, Gestión Ambiental y Ecorregiones: aportes a la agroecología desde la biodiversidad, la gestión ambiental, el estudio del clima y el ordenamiento territorial*. San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina. Ediciones INTA.
- Perez, M., Dalmasso, C., Silva Colomer, J., del Barrio, L., Brés, E., Van den Bosch, M. E y Lettelier, D. (2017). "Territorial transformations of the North Oasis perceived by vine growers: an approach from the irrigation water". *Book of Full Manuscripts, 20th GiESCO International Meeting*. Argentina.
- Perez, M., Silva Colomer, J., Dalmasso, C., Del Barrio, L., Van den Bosch, M.E., Bres, E. y Lettelier, D. (2018). "Informe de investigación: Análisis del capital social de los productores vitícolas del Oasis Norte de la provincia de Mendoza: impacto sobre el territorio y el ordenamiento territorial". *COVIAR, Proyecto de Investigación y Transferencia Científica y Tecnológica*: INTA, FCA, Universidad Nacional de Cuyo y Universidad Maza. (Inédito).
- Pérez Torres, D. (2002). "Planeación y poder: reflexiones teórico-prácticas". En Carreño, F. et al. (coord). *Planeación en México, región y ambiente*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- PID. (2013). "Modelo territorial actual. Mendoza, Argentina. Subsistema socioeconómico." *Proyecto de investigación y Desarrollo. Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable. Instituto de Investigación y formación para el ordenamiento territorial*, Univesridad Nacional de Cuyo.
- Reese, A. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina". *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 65, N° 1, pp. 3-21.
- Rodriguez Salas, A. (2018). *El derecho ambiental y la Ley General del Ambiente de Mendoza Ley No 5.961*. Mendoza: Ediciones Universidad Nacional de Congreso.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). "Political power beyond the state: problematics of government". *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2, Junio. pp. 173-205
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction: rethinking theories of the state in ana ge of globalization". En *The anthropology of the state. A reader*. Gran Bretaña: Sharma y Gupta.
- Sousa Santos, B. (1991). "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción postmoderna del derecho". *Revista Nueva Sociedad*, N° 116 Noviembre-Diciembre, pp. 19-38
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2012). *Declaración de la Comisión Ejecutiva del COFEPLAN*. Buenos Aires.
- Swyngedouw, E. (2011) "La naturaleza no existe. La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada". *Urban*, N° 1, pp. 41-66.
- Tacchini, J. et al. (1998). *Mendoza en el 2000. Proyecto de Ordenamiento Territorial para la provincia I. Plan sectorial para el Gran Mendoza*. Centro Coordinador de Ediciones Académicas, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo.
- Van der Ploeg, J.D. (2010). *Nuevos campesinos. Campesinos e Imperios alimentarios*. Barcelona: Icaria.
- (2016). *Dinámica de concentración de tierras agropecuarias en la provincia de Mendoza*. Argentina: Ediciones INTA.
- (2018). *Dinámica de la estructura agraria en los distritos del Oasis Norte de Mendoza. Periodo 1988-2008*. Mendoza, Argentina: Ediciones INTA. [inédito]

Yáñez, L., Bustos, R., Molina Derteano, P. y Benedetto, A. (2015). "Reconstruyendo la estructura social de Mendoza: un esquema de clases a partir de los datos de la encuesta condiciones de vida de los hogares urbanos y rurales 2012". *III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina. Bariloche, Argentina. Memoria Académica*. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trabeventos/ev.9406/ev.9406.pdf>.

## **Fuentes**

Ley N° 8051 (2009) Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de suelo de la Provincia de Mendoza. Legislatura Provincia de Mendoza.  
Ley N° 8999 (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Legislatura Provincia de Mendoza.