

Política hídrica y territorial: articulaciones y desencuentros. Caso de estudio: cuenca del río Mendoza, Área metropolitana de Mendoza, Argentina


Water and Territorial Policy: articulations and disagreements. Case Study: Mendoza River Basin - Mendoza Metropolitan Area.

Recibido: 22/08/2024 | Aceptado: 04/12/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.066>

María Verónica D’Inca

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0009-0003-3045-2059>
veronica.dinca@um.edu.ar


Marcela Andino

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0009-0007-5788-511X>
marcelaandino71@gmail.com


Martín Líber

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-8827-6479>
libermartin@gmail.com

Oscar Rázquin

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-2933-2653>
oscar.razquin@um.edu.ar

Cómo citar: D’Inca, Verónica; Andino, Marcela; Líber, Martín; Rázquin, Oscar. (2024). Política hídrica y territorial: articulaciones y desencuentros. Caso de estudio: cuenca del río Mendoza, Área metropolitana de Mendoza, Argentina. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 144-171. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: El presente trabajo tiene el objetivo de analizar la relación de las políticas hídricas y de ordenamiento territorial en la cuenca del río Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina, específicamente en el área del Área Metropolitana de Mendoza (AMM).

Para ello se realiza un análisis crítico de las normativas inherentes a cada temática, los organismos de gestión involucrados y los instrumentos para la gestión, buscándose los puntos de contacto.

Se construye una matriz de análisis con dimensiones analíticas a tener en cuenta y a través del análisis comparativo y comprensión del modelo de gestión implementado tanto para el recurso hídrico como para el ordenamiento territorial se identifican las desarticulaciones que impiden superar las políticas sectoriales hacia una gestión integrada de los recursos hídricos y un ordenamiento territorial en consecuencia.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, recursos hídricos, cuenca del río Mendoza, gestión hídrica, gestión territorial.

Abstract: This work aims to analyze the relationship between water and territorial planning policies in the Mendoza River basin, Province of Mendoza, Argentina.

A critical analysis of each regulation, the different organisms involved, and the instruments applied is conducted to identify some contact points between those elements.

An analysis matrix is developed to recognize the main factors that contribute to achieving integrated river basin management in a territorial planning context.

This comparative investigation and understanding of the management model implemented both for water resources and for territorial planning, lead to identifying the disarticulations between these policies. As a result, they prevent sectoral policies from being overcome towards integrated management of water resources and territorial planning.

Keywords: Territorial planning, water resources, Mendoza River Basin, water management, territorial management

Introducción

Desde finales del siglo pasado los sistemas urbanos experimentan una expansión urbana sin control efectivo que se refleja en un aumento de las tasas de motorización vehicular, la contaminación de tierras y aguas por múltiples causas, la fragmentación urbana como consecuencia de la segregación social de clases y el déficit de áreas verdes y de espacios públicos de calidad, además de una fuerte presión sobre el recurso hídrico derivado de los efectos del cambio climático.

En este escenario, resulta clave analizar la estrecha vinculación entre el ordenamiento territorial, como instrumento fundamental para la adaptación a los fenómenos extremos que el cambio climático provoca, y el recurso hídrico, como bien estratégico.

El problema de investigación que da origen al presente artículo se sustenta en la necesidad de abordar los territorios desde un enfoque sistémico que permita comprender la complejidad de estos y el manejo de los recursos hídricos⁵²..

⁵² El presente artículo se desprende del proyecto "Territorial and Urban Planning for integrated watershed management. Experiences in France, Argentina and Chile" (proyecto N.º 210004 – TUPIWAM), perteneciente al Programa Regional CLIMAT- AmSud (<https://www.sticmathamsud.org/sitio/climat/presentacion/>) y financiado por

Abordar la vinculación entre la gestión hídrica y territorial, recurriendo a prácticas sostenibles en las actividades que se desarrollen en las cuencas hidrográficas, previendo riesgos de origen hídrico, así como garantizar el acceso al agua para el consumo humano, resultan una de las claves para lograr el desarrollo sostenible (Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

En el caso de estudio abordado puede advertirse una internalización discursiva de dicha vinculación en la normativa, prueba de ello es la incorporación de la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) en la Ley 8.051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza y en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Agencia Provincia de Ordenamiento Territorial, 2017), pero en la práctica tal vinculación no se ha consolidado de manera acabada.

Metodología

La metodología de esta investigación es del tipo cualitativa y tiene un carácter exploratorio, con una lógica inductiva, a partir de la cual se analizaron los principales componentes que permiten una planificación territorial y urbana para alcanzar una gestión integrada de cuencas hidrográficas.

Para vincular los diferentes aspectos mencionados se elaboró una primera matriz de análisis para el estudio de caso, que da cuenta de los principales componentes que inciden en la relación agua-territorio y la gestión de cuencas. La matriz de análisis (Fig. N.º 1) de la investigación se estructura de la siguiente manera:

Fig. N.º 1: Matriz de análisis

Cuenca río	Componente Institucional	Componente Legal y Normativo	Planificación Territorial y Urbana	Gestión y Ejecución	Cultura del Agua
A. Organismos					
B. Mecanismos y procedimientos					
C. Participación ciudadana					
D. Problemas					
E. Conclusiones					

Fuente: Proyecto "Territorial and Urban Planning for integrated watershed management. Experiences in France, Argentina and Chile" (proyecto N.º 210004 – TUPIWAM), perteneciente al Programa Regional CLIMAT- AmSud (2022).

Instituciones de Ciencia y técnica de cada país participante. En el caso de estudio Argentino el caso de estudio es el área metropolitana de Mendoza, perteneciente a la cuenca del río Mendoza.

Se analizan:

- La dimensión físico-territorial, relevando los aspectos legales y normativos asociados a la gestión y manejo de la cuenca para poder detectar la existencia de una mirada sistémica de esta.
- La dimensión institucional y los actores que intervienen en las decisiones. Se identifican los diferentes actores y la existencia de posibles conflictos entre ellos. También se revisaron aspectos de la cultura del agua asociados a la cuenca.
- La dimensión de Planificación Territorial y urbana asociada y la existencia de instrumentos de planificación territorial que consideren una gestión sustentable del recurso hídrico.

A partir de este análisis multiescalar se detectaron los principales problemas de planificación territorial y urbana y gestión del agua en Mendoza.

En una segunda matriz se compararon los planes municipales de Ordenamiento Territorial de los Departamentos que conforman el Área metropolitana de Mendoza, en función de los aspectos vinculados al problema hídrico, tanto en las fases de diagnóstico como prospectivos.

Área de estudio

El caso de estudio es el área metropolitana de Mendoza, área de ocupación urbana intensiva de la cuenca del río Mendoza. Esta definición se debe a que la política hídrica se define por cuenca, pero la política de planificación territorial se aplica a la organización jurídico-administrativa por Departamentos.

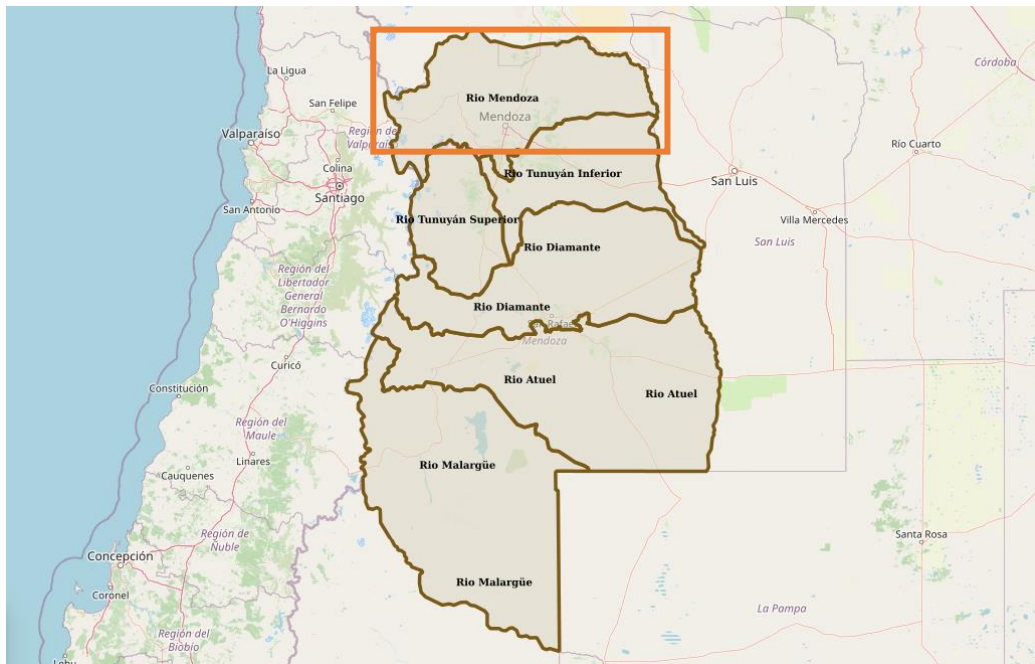
El río Mendoza, que discurre en la provincia del mismo nombre ubicada al Centro-Oeste de la República Argentina, es un río de montaña con régimen de deshielo cuyas nacientes surgen desde la Cordillera de los Andes (Fig. N.º 2 y Fig. N.º 3).

Fig. N.º 2: Cuenca del río Mendoza, Oasis Norte de la Provincia de Mendoza



Fuente: Departamento General de Irrigación, Servidor de mapas, 2024.

Fig. N.º 3: Provincia de Mendoza. Cuenca del río Mendoza



Fuente: Departamento General de Irrigación, Servidor de mapas, 2024.

Su cuenca tiene un área de influencia de 19.553 km². Limita al Sur con la cuenca del río Tunuyán, al Oeste con la cordillera de los Andes, al Este con la llanura desértica y al Norte con la cuenca del río San Juan (Fig. N.º4). El río Mendoza infiltra aproximadamente el 16 % de su caudal, mientras el resto es distribuido para riego y otros usos.

Fig. N.º 4: Cuenca del río Mendoza



Fuente: Departamento General de Irrigación, Servidor de mapas, 2024.

Una de las características de la zona Norte de la cuenca es la escasa precipitación pluvial, con registros medios anuales de 90 mm, mientras que, en la zona central, donde se concentra el oasis agrícola, la precipitación media anual promedio es de 224 mm. A ello se adiciona una elevada evapotranspiración, lo que provoca que la agricultura implemente mecanismos de sistematización del riego. El oasis irrigado por el río Mendoza tiene como principales cultivos a la vid, los frutales de carozo, y la horticultura. La mayoría de los productores no posee un alto nivel de tecnificación, por lo que predomina el modelo de riego tradicional, por surcos o melgas, con baja eficiencia de aplicación y de conducción intrafinca.

El río Mendoza tiene la mayor parte de su cuenca imbrífera (9.000 km²) en la Cordillera Principal, donde se originan sus afluentes más importantes, los ríos Cuevas (6,4 m³/s), Vacas (4,5 m³/s) y Tupungato (21.5 m³/s); aunque recibe también aportes de la Cordillera Frontal y de la Precordillera, a través de otros cursos de menores caudales. Su derrame anual medio es de 1392 hm³.

Dentro de los límites de la cuenca se encuentra un importante reservorio de agua subterránea, que está surcada superficialmente por dos cursos de agua: el río Mendoza y el río Tunuyán, en su tramo inferior. En el área que abarca este acuífero se concentra una gran cantidad de perforaciones de la provincia.

Las principales obras hidráulicas de esta cuenca son el Dique Cipolletti y el Embalse Potrerillos. El Dique Cipolletti fue la primera obra derivadora de Mendoza, que gestó un cambio cultural en la ciudadanía provincial ya que fue construida y financiada con la intervención del Estado. El Embalse Potrerillos (de 450 hm³), última presa construida en Mendoza, es una obra de regulación de los caudales del río Mendoza. De este embalse se deriva una parte del caudal (32 m³/s como máximo) para las Centrales Hidroeléctricas Cacheuta y Álvarez Condarco.

En la cuenca se asienta la zona denominada Área Metropolitana de Mendoza (AMM) que alberga el 63 % de la población de la provincia (aproximadamente un millón doscientos mil habitantes), y constituye el aglomerado urbano más importante del Oeste argentino. El AMM se compone de las áreas urbanas de seis departamentos diferentes (Capital, Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Maipú), que se conurbaron desde los años setenta y crece como ciudad dispersa, con baja densidad y desigual acceso de la población a los servicios básicos (D'Inca y Berón, 2013). Su área periurbana presenta dos situaciones diferentes: hacia el Oeste se encuentra el piedemonte de la precordillera y Cordillera de Los Andes y hacia el Norte, Este y Sur un cordón cultivado de gran importancia a nivel regional.

Su expansión urbana sobre áreas de interfaz y rurales, se agrava por la crisis hídrica que afecta la región; las limitaciones ambientales hacia las zonas del

pedemonte, sin disponibilidad de agua, salvo la subterránea en algunos sectores; los procesos de salinización de suelos por prácticas de manejo agrícola inadecuadas; el impacto a la calidad del agua por vertidos industriales, cloacales, agroquímicos y residuos urbanos a la red de riego, y conflictos de competencias e incompatibilidad de los usos del suelo.

El AMM cuenta con una red de distribución del agua por canales y acequias cuyo origen se remonta a los pueblos originarios. Esto ha posibilitado el desarrollo de una ciudad bosque en un desierto, en la que el arbolado, la vitivinicultura y demás producción agrícola en su periurbano, la caracterizan de manera particular.

Según el Programa de Ciudades de CIPPEC⁵³ el consumo de suelo por expansión de la mancha urbana en el período 2006-2016, se experimenta a un ritmo de 3,5 % anual, lo que significa que, por cada un 1 porcentual de incremento poblacional, la ciudad se expande 3,5 puntos. Según dicho análisis la expansión del uso del suelo corresponde en un 87 % a usos residenciales, 10 % a usos industriales y el 3 % restante a equipamientos. Entre los usos residenciales, las urbanizaciones cerradas alcanzan el 29 % de la expansión y el residencial extraurbano (lotes de más de 500 m²) el 26 %. La vivienda social explica el 9 % de la expansión y las urbanizaciones informales el 3 % (CIPPEC, 2019).

El avance de la mancha urbana se experimenta sobre zonas con actividad agrícola de alto valor ecológico y productivo, afectando el recurso agua, las condiciones del suelo, la infraestructura de riego, y la localización estratégica como cordón frutihortícola cercano zonas de consumo (Molina, Arboit, Maglione, Sedevich y Mutani, 2020).

El crecimiento hacia las áreas del piedemonte al oeste de la ciudad, presenta problemas críticos: una seria exposición al riesgo aluvional y la restrictiva disponibilidad de agua para consumo humano y riego.

Como explica Bhari (2011), la urbanización y la demanda de recursos de agua son dos motores que necesitan una gestión integrada eficaz del recurso hídrico, para lo que es necesario implementar procesos de planificación territorial.

Política y legislación de aguas en la Provincia de Mendoza

Abordar los aspectos sustantivos del régimen del agua en la Argentina en general y en Mendoza en particular, supone acercarnos a su aspecto institucional y considerar el reparto de competencias que derivan de la forma de estado federal adoptada por la República Argentina.

⁵³ CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas (consúltese: www.cippec.org).

La Constitución Nacional⁵⁴ (en adelante CN) expresa que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Por ello, pertenece a las mismas la facultad de administrar, establecer políticas y reglar su uso y su aprovechamiento, sin alterar los principios consagrados en los Códigos de fondo (Civil, Comercial, Penal y de Minería), ni los derechos y garantías amparados por la CN, quedando fuera de su competencia las materias delegadas a la Nación, como los ríos interprovinciales navegables y el dictado de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental⁵⁵.

Como consecuencia de la autonomía provincial y del dominio local de los recursos naturales, no existe una administración central o única del agua con competencia a nivel nacional. Cada estado provincial ha organizado el sistema de administración de los recursos naturales de su territorio, entre ellos el hídrico, ya sea de manera específica, nombrando autoridades con competencias exclusivas en la materia, o delegando las mismas a algún órgano del gobierno provincial.

La institucionalidad del agua en Mendoza está estrechamente vinculada a aspectos geográficos y climáticos. En las regiones áridas, como la provincia, se han conformado organismos, con descentralización operativa y financiera, dedicados específicamente a la gestión del agua, atendiendo a las necesidades del riego. La aridez que caracteriza al territorio mendocino ha impregnado en la población ciertos valores que se ven reflejados en los organismos vinculados a su gestión. La trascendencia del agua en la realidad geográfica mendocina ha producido que su gestión se haya iniciado con anterioridad a la colonización de la región, y a diferencia de otras provincias del país en donde la infraestructura hídrica fue promovida por los gobiernos, en Mendoza la gran parte de la red de riego fue desarrollada y financiada por el sector privado, sobre todo durante el siglo XIX.

El Departamento General de Irrigación (DGI) constituye por mandato constitucional el único administrador del agua en la Provincia de Mendoza, entendiéndose con exclusividad en todos los asuntos referidos a la temática hídrica⁵⁶. EL DGI se configura como un órgano cuyas sus máximas autoridades son un Superintendente y un Consejo, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado⁵⁷, lo que garantiza la existencia de consenso político en su

⁵⁴ La base del reparto de competencias en materia ambiental y de aguas son los Artículos 124, 41; 75. incs. 10 y 13; y 126 de la Constitución Nacional, reformada en el año 1994.

⁵⁵ La Constitución Nacional Argentina ha delegado expresamente en el gobierno Federal la jurisdicción para reglar todo lo relativo a la navegación y el comercio internacional e interprovincial; el conocimiento de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima y dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental (arts. 26, 75 inc. 10, 13, 41 y 116).

⁵⁶ Art. 188 Constitución Provincial de Mendoza.

⁵⁷ Art. 189 CP.

designación. Ambos órganos actuando de forma conjunta constituye un tercer órgano denominado Honorable Tribunal Administrativo.

Se caracteriza por su autarquía financiera, es decir que administra sus propios recursos, sin depender de partidas presupuestarias que otorgue la legislatura provincial, para lo cual anualmente el DGI dicta su presupuesto de gastos y cálculo de recursos. Además, cuenta con independencia técnica y política por cuanto sus decisiones no son revisables por otro órgano de la administración central. Dicha independencia se perfecciona con el ejercicio del *ius edicendi*, es decir de la facultad de dictar normas de funcionamiento interno y externas de carácter obligatorio para toda la población, como máximo exponente del “Poder de Policía” de las aguas, cauces, riberas y zonas de servidumbre.

La Constitución Provincial le otorga competencia al DGI en todos los asuntos que se refieran a la “irrigación”. Cabe aclarar que el término “irrigación”, alude al principal destino del recurso hídrico a principios del siglo XX, pero hoy se entiende en sentido amplio de todos los posibles usos que puede darse al agua.

La gestión del agua de los cursos y canales matrices que tiene a su cargo el DGI, se complementa con la que realizan, en la red secundaria de riego, las Inspecciones de Cauce. Ambas instituciones constituyen un sistema de descentralización de doble grado, donde el DGI resulta un órgano extra poder en relación al Poder Ejecutivo provincial, y además se ha separado la gestión operativa o distribución del agua en los cauces menores desde dicho ente público hacia los consorcios de usuarios.

Estos consorcios revisten la naturaleza jurídica de entes públicos no estatales conformados *ministerio legis* (Andino y Diaz, 2001). Las Inspecciones de Cauce deben su existencia al reconocimiento que formula la Constitución Provincial del derecho de los usuarios a participar en la administración de las rentas del canal. Consecuencia de ello, resultan entes autárquicos con competencia en la administración, uso, control, conservación, mantenimiento y preservación de los canales, hijuelas y desagües de riego de la provincia, así como de las aguas que son conducidas por los mismos.

Cada Inspector de Cauce, elegido mediante el voto directo de los usuarios de cada canal tiene la atribución de distribuir el agua en la red secundaria de riego, y con la autorización presupuestaria dada por la Asamblea de Usuarios, administra las rentas de la Inspección.

Por otra parte, a cargo de la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, encontramos a operadores, públicos, mixtos y de gestión comunitaria y un ente de contralor de este servicio, denominado Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS). La Dirección de Hidráulica, dependiente del

gobierno provincial, tiene a cargo de las obras y mantenimiento del sistema de defensa aluvional.

Principios de Política Hídrica

La Constitución de Mendoza (artículos 186 a 196) contiene los principios de política hídrica donde se cimienta el régimen jurídico del agua de la provincia, los cual en virtud de su rango constitucional no pueden ser alterados, aunque sí reglamentados legalmente.

Tales principios son:

- **Inherencia (Art. 186) :** Adscripción del agua a la tierra. El principio de inherencia implica la adhesión del derecho a la tierra o industria a favor de la cual ha sido concedida, de manera tal que cualquier acto jurídico (contrato, medidas cautelares, etc.) o material que pretenda separarlo, es nulo. Actualmente, el principio reglamentario que fija el artículo 28 de la Constitución Nacional posibilita limitar legislativamente el principio de inherencia, pudiéndose flexibilizar al mismo o excepcionar en orden a una mejor gestión hídrica.
- **Participación (Art. 187) :** Derecho de los usuarios a elegir autoridades y administrar sus rentas, materializados a través de consorcios de usuarios del agua denominados Inspecciones de Cauce.
- **Administración Única y Descentralizada (Art. 188) :** El DGI es la autoridad de aguas (Superintendente y consejeros)
- **Obras Hídricas (Art. 192) :** Las obras mayores deben aprobarse por ley.
- **Administración por cuencas (Art. 193) :** La administración es autónoma de cada río, bajo dependencia del DGI. Se denominan Subdelegaciones de Aguas (para los ríos Mendoza, Tunuyán Superior e Inferior, Atuel y Diamante) y Jefatura de Zona (para los ríos Malargüe, Colorado Grande y Barrancas) .
- **Concesión Legal (Art. 194) :** Implica la concesión por ley. Conforme este principio se impone la necesaria consideración técnica por parte del DGI antes de que se autoricen nuevos derechos de agua.
- **Política y Planificación Hídrica-territorial (Art. 195) :** Las nuevas áreas de oasis se aprueban con informe del DGI, quien determinará las zonas en que convenga ampliar el suministro de agua, aspecto condicionante de cualquier política de ordenamiento territorial, e informará a la legislatura a los efectos de la correspondiente ley aprobatoria.

- Autarquía Financiera del DGI (Art. 196) : El DGI dicta su propio presupuesto. La autoridad del agua está dotada de autogobierno y de autosuficiencia económica.

Particularidades del régimen jurídico del agua en el área de estudio

El régimen jurídico del agua que aplica a la cuenca del río Mendoza contiene una extensa cantidad de leyes y reglamentaciones originarias de la autoridad del agua que no contempla el ciclo integral del agua ni los complejos problemas que se presentan en el siglo XXI.

La vetusta ley de aguas data del año 1884, fue dictada para una sociedad donde el urbanismo, la actual presión demográfica, las tecnologías eficientes, la tutela del ambiente y una matriz productiva intersectorial no estaban presentes. Producto de las nuevas necesidades, los instrumentos previstos en la decimonónica norma han sido modificados, pero de manera desordenada por leyes posteriores y reglamentos de la autoridad hídrica que se superponen y contradicen, generando un intrincado laberinto de disposiciones de difícil acceso por la generalidad de los interesados y muchas veces interpretadas de manera no armónica por los tribunales. Esto ha producido una modificación del ordenamiento lógico y de la estructura de principios y reglas existentes en el referido régimen. Mendoza es una de las pocas provincias argentinas que aún no cuenta con un código de aguas, lo que hoy se impone como indispensable para la necesaria adaptación a los efectos del cambio climático.

Según el censo de 1895 la provincia solo tenía 116.000 habitantes, y el área irrigada rondaba las 30.000 hectáreas. Hoy en día, según datos del último Censo, cuenta con 2.014.533 de habitantes y posee aproximadamente 325.000 hectáreas cultivadas. A ello se suman los cambios sociales que impactan en la gestión del agua, con nuevas exigencias en protección ambiental, calidad de vida, cambios de uso del suelo y desarrollo urbano, entre otros. También con los años ha existido un salto notorio en las posibilidades tecnológicas para el uso eficiente del agua.

La reforma de la Constitución Nacional que tuvo lugar en el año 1994 y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación sancionado en 2015, así como la interpretación que la Jurisprudencia ha efectuado en relación a tan significativos cambios normativos, tornan necesario y urgente la actualización y unificación de la legislación hídrica provincial.

Uso común del agua

El agua es un bien del dominio público, y la calidad de pública o privada no depende de la naturaleza sino, por el contrario, de su "afectación" o "destino" realizado por el legislador a través de una ley formal.

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, enumera como bienes públicos a diversos cursos de agua superficiales adicionando a los estuarios, arroyos, glaciares y el ambiente periglacial, las aguas subterráneas, las aguas atmosféricas y a las que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general.

El régimen jurídico mendocino hace alusión al uso común (el que realiza un público genérico) y al uso especial de las aguas (que solo por ser efectuado por un público específico, permisionarios y concesionarios). Cada categoría de usos tiene un régimen con distinto contenido y alcance.

El denominado “uso común” del agua es aquel mediante el cual se satisfacen las necesidades físicas indispensables para la vida misma: beber, bañarse, lavar ropa; como así también cualquier otro uso individual que importe cubrir necesidades básicas, sin modificación sensible de la calidad o cantidad del recurso hídrico.

En la Provincia de Mendoza el uso común del agua superficial es en principio libre, gratuito, impersonal e ilimitado, mientras que sobre el uso común de las aguas subterráneas pesa un tributo o canon, que se persigue en concepto de pago por registración de la perforación.

Uso especial del agua

Cuando la magnitud de la extracción individual resulte despreciable, pero la sumatoria del total de ellas importe un impacto sensible en la disponibilidad de agua, será necesaria la organización de un sistema colectivo de uso mediante el otorgamiento de una utilización especial. El uso colectivo de agua que realiza la comunidad a partir del servicio público de agua potable, resulta en su conjunto un “uso especial” destinado a abastecimiento poblacional, que se concede al Estado titular de ese servicio público, ya sea en forma directa o a través del operador de la prestación de dicha actividad sanitaria.

El derecho especial de uso de aguas superficiales, por disposición constitucional, se adquiere mediante concesión legal; y en el caso del recurso subterráneo por concesión administrativa otorgada por la autoridad de aplicación de la Ley de Aguas Subterráneas (es decir, por el DGI).

De esta forma, surge la distinción legal entre los actuales usuarios del agua en Mendoza: quienes presentan un derecho de agua que se remonta a la sanción de la ley de 1884, son titulares de carácter “definitivo” y gozan de la prerrogativa jurídica de ser servidos con preferencia a los otorgados con posterioridad, y quienes presentan un derecho “eventual” sobre aguas públicas, que deben ser servidos sin perjudicar a los derechos definitivos.

Prioridades para el uso del agua

En áreas signadas por la escasez de agua, a la hora de otorgar concesiones o permisos, resulta una cuestión clave el régimen de “prioridades” vigente. Es decir, la consideración de cuáles son los usos de mayor conveniencia al interés general, económico o ambiental para una sociedad, permitirá al órgano concedente, en caso de concurrencia de solicitudes, determinar a qué uso afectar el agua.

En materia de aguas superficiales el sistema de prioridades previsto en la Ley de 1884 es rígido, lo que implica que no puede ser alterado por el Administrador. Si bien otorga seguridad jurídica, evitando situaciones de arbitrariedad por cambios injustificados de prioridades, presenta como inconveniente su falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

En cambio, la Ley 4035 de Aguas Subterráneas prevé un sistema semiflexible o mixto en virtud del cual se establece un orden de prioridades, pero contempla al mismo tiempo la posibilidad de alterarlo en función de determinados intereses o lineamientos.

Al igual que la generalidad de las legislaciones argentinas, tanto la de aguas superficiales como subterráneas de Mendoza priorizan el abastecimiento de poblaciones, en primer término, luego el riego, la generación eléctrica, industria, usos petroleros, mineros, medicinales, piscícolas, etc.

La demanda de agua formalizada en los respectivos títulos jurídicos (concesiones o permisos) es cubierta con aguas que siempre están fluyendo en el marco del ciclo hidrológico, razón por la cual, para su satisfacción, deberá determinarse el volumen a que tendrá derecho cada titular. En el caso de aguas superficiales se adopta un sistema volumétrico de entrega de la dotación, que combina tres variables (volumen-tiempo-superficie), aunque su registración se formaliza por hectáreas, y establece el sistema de “turnado” para los supuestos de escasez extraordinaria, lo que en la práctica se ha transformado en la regla.

En materia de aguas subterráneas, la Ley 4035, establece que el título concesional debe fijar el volumen máximo autorizado a extraer por mes o por año como así también las obligaciones de instalar instrumentos de medición y desarrollar efectivamente el proyecto productivo denunciado.

El vigente régimen legal no contiene disposición expresa para regular el agua en contexto de sequía, por ello el DGI ha implementado medidas estructurales y no estructurales, algunas de implementación progresiva y otras urgentes.

Como medidas urgentes se prevé la ocupación temporaria de perforaciones, ofrecidas voluntariamente por los titulares de las mismas o seleccionadas por la autoridad, que se encuentren en condiciones de aportar caudal a cauces públicos, para la entrega de dotación solo a propiedades cultivadas. Este

mecanismo de transferencia no es de derechos o concesiones sino solo se transfiere el uso (turno, como comúnmente se lo conoce).

Calidad del agua

Los artículos 131 y 134 de la Ley de Aguas, constituyen las normas de contenido ambiental de mayor antigüedad vigentes actualmente en Mendoza. A partir de la sanción de la Ley 6044, se instaura vía reglamentación, todo un régimen de control de la calidad de las aguas aplicable al caso de vertidos cuando el cuerpo receptor son cursos de agua, canales del dominio público o acuíferos. Dichas disposiciones procuran la preservación de la calidad del agua frente a la actividad industrial, autorizando a la Administración a suspender establecimientos e incluso caducar sus concesiones de agua en caso de que contaminen.

El Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) tiene competencia cuando se trata de efluentes cloacales, o de otros efluentes que sean vertidos en colectores cloacales e industriales o en sistemas cerrados de reutilización. Mientras que los Municipios lo serán cuando se trate de efluentes volcados en la red de riego del arbolado público y desagüe pluvial.

Gestión del agua

Durante el siglo pasado el paradigma de gestión del recurso hídrico, aún en regiones con escasez estructural de agua, se enfocaba en el aumento de la oferta mediante la construcción de grandes presas para almacenar la mayor cantidad de agua posible, impermeabilizar cientos de kilómetros de cauces, trasvases que permitan trasladar agua de unas cuencas a otras, es decir planificar y ejecutar todas las obras de infraestructura posibles, financiadas por el estado. En ese contexto la demanda solo era considerada como una variable que se debía satisfacer. Este modelo implica un fuerte impacto medioambiental y tensiones sociales por el conflicto con otros usos debido a la disminución de la disponibilidad (López Vera, 2002).

Frente a la alteración de los patrones de las lluvias y la disminución de las precipitaciones níveas, aumenta la frecuencia, gravedad y duración de las sequías en muchas regiones del mundo, por lo que resulta indispensable que se evolucione a un nuevo modelo de gestión enfocado en la demanda. Al decir de Martín (2020) "el cambio drástico en los parámetros temporales y espaciales de distribución de los recursos hídricos somete a prueba la capacidad efectiva de los sistemas de gestión, las instituciones y dentro de ellos, muy especialmente, al derecho y los instrumentos jurídicos".

A medida que la oferta hídrica per cápita disminuye y las nuevas fuentes son remotas o inexistentes, se ha debido recurrir al ahorro de agua mediante mejoras en la infraestructura de conducción, reúso de aguas residuales de origen cloacal

o industrial, la desalación de aguas salobres o la captación de lluvias. Todas estas estrategias de adaptación resultan herramientas válidas a la hora de planificar alternativas ante las necesidades climáticas, pero no son suficientes.

La nueva normalidad del siglo XXI exige pasar de la reacción frente a las emergencias hacia un modelo preventivo, orientado puntualmente a la gestión del riesgo de la sequía.

Política de Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial (OT) consiste en un conjunto de acciones deliberadas que mediante la política pretende configurar en el corto, mediano y largo plazo la organización y uso del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y necesidades de la población y los objetivos de desarrollo sustentable. La ejecución de estas políticas depende de adoptar técnicamente su enfoque para intervenir administrativa, procedimental y sistemáticamente los diferentes aspectos que involucra un modelo de organización territorial.

Diseño institucional administrativo

Todos los habitantes de la Provincia de Mendoza son sujetos de ordenamiento territorial. Esto implica trasladar la responsabilidad del cumplimiento de las normas a cada uno de los habitantes.

Las dos normas provinciales que sientan las bases para la política de ordenamiento territorial provincial son la Ley N.º 8051 de ordenamiento territorial y usos de suelo (LOTUS), sancionada en el año 2009 y la Ley N.º 8999 *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial* (PPOT) del año 2017. Numerosas instituciones provinciales en sus políticas y acciones involucran al territorio, por lo que en el PPOT se contemplan instrumentos de coordinación institucional, eje principal para una gestión integrada del Ordenamiento Territorial y los recursos hídricos, cuyo responsable constitucional es el DGI.

De acuerdo a la normativa sobre OT, existe una autoridad provincial de aplicación que es la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, y dentro de ella específicamente la Agencia Provincial de OT⁵⁸. También se conforma un órgano consultor con presencia de más de 60 instituciones de índole provincial, municipal, universidades, sectores de ciencia y técnica y organizaciones de la sociedad civil que se denomina Consejo Provincial de OT.

⁵⁸ En el año 2024 el OT Provincial pasó al Ministerio de Gobierno, Infraestructura y Desarrollo Territorial, Subsecretaría de Infraestructura del Gobierno de la Provincia, en el ámbito de una Dirección de Planificación. No se ha respetado el diseño institucional que rige por la Ley N.º 8051. Se disuelve la Agencia Provincial de OT, que funcionó desde la sanción de la ley hasta febrero de 2023. Este cambio se sustenta en la ley de ministerios (LP N.º 9501) correspondiente pero no en la normativa inherente al OT.

El segundo nivel escalar de normativa territorial son los planes municipales de Ordenamiento Territorial. Estos son elaborados por cada municipio, aprobados por sus Consejos Deliberantes.

El AMM no cuenta con un órgano de gobierno metropolitano. La planificación territorial queda a expensas de los planes de los seis municipios que la conforman. También existen instancias de coordinación institucional, como el caso de UNICIPIO⁵⁹, que es una mesa de coordinación de políticas públicas para el AMM entre los municipios parte. Pero, de ninguna forma, es un organismo de gobierno.

Es necesario indicar que los Municipios, en sus planes de OT, deben considerar mesas de coordinación con sus municipios colindantes para la planificación de las áreas limítrofes y otros organismos, entre ellos los referidos al manejo hídrico y que necesitan la mirada interinstitucional y sistémica.

Diseño legal y normativo

El *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza* (Ley Provincial N.º 8.999/17) busca resolver la gestión integrada del territorio. Brinda las disposiciones básicas en términos de política territorial provincial, de criterios científicos, metodológicos y procedimentales para formular los planes de OT municipales y lograr una gestión integrada del territorio.

En la fase de diagnóstico del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza se realiza una caracterización del territorio en función de "Unidades territoriales" que logran sintetizar los aspectos físico-naturales y humanos.

Al respecto, y en referencia al área de estudio del presente artículo se indica:

La primera gran unidad son los OASIS... Se trata de aquellas zonas donde el aprovechamiento del agua a través de una red de riego proveniente de los ríos, lo que permitió el desarrollo de las actividades económicas, especialmente la agricultura. Se trata de antiguas planicies aluviales y conos de transición entre piedemontes, valles y llanuras. En estos lugares se concentra la mayor parte de la población y de los equipamientos, infraestructuras y servicios (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017)

En cada una de las unidades de integración territorial se manifiesta expresamente que el factor clave es la existencia de agua, lo que explica el modelo de desarrollo que surge a fines del siglo XIX en Mendoza. Se privilegia la vida en oasis de riego en donde se planifican ciudades y se desarrolla una agricultura intensiva.

⁵⁹ UNICIPIO es creado por el decreto N° 177/16 y está integrado por 7 municipios.

Dentro de la unidad del oasis norte, se ubica el área metropolitana y la intensidad del uso del agua ha llevado a limitar su disponibilidad, por lo que el futuro se ve seriamente comprometido. Concentra más de un millón de habitantes como también industria, comercio, servicios más complejos, turismo y la administración provincial. Aparecen conflictos por la expansión urbana descontrolada, hacia zonas frágiles y tierras fértiles. Se trata del área más expuesta a amenaza sísmica y riesgo aluvional.

Dentro del proceso de formulación del *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, se trabajó con énfasis en la construcción de modelos territoriales deseados con un proceso participativo, en el que se manifestaron diversos sectores de la comunidad:

En relación a la deficiencia que se observa en la gestión integrada del recurso hídrico: Se desarrolla una política de gestión integral del recurso hídrico, en correspondencia con la fundamental conexión que su implementación adecuada tiene sobre el éxito de las estrategias integrales del resto del PPOT (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017)

La implementación del PPOT, partiendo del modelo tradicional de gestión hídrica de la Provincia, puso énfasis en enfocar la gestión integrada del recurso hídrico como herramienta básica para el desarrollo estratégico y el ordenamiento territorial, reconociendo el dominio público de las aguas. Se revisan las funciones, alcances, competencias y formas de relaciones institucionales para alcanzar la integralidad de la gestión del recurso hídrico y para ello se propone reformular de manera consensuada los principales instrumentos legales que generan disfuncionalidades en la gestión, asegurando la protección y los servicios ecológicos de los distintos ecosistemas y el acceso igualitario al recurso de todos los ciudadanos.

Asimismo, se proponen mecanismos para optimizar la asignación del recurso: balance hídrico, saneamiento de derechos, reasignación de usos, entrega a la demanda. Se promueve la utilización eficiente del agua para riego agrícola mediante la implementación masiva de sistemas modernos de riego eficiente para los cultivos.

Se enfatiza la articulación de la gestión hídrica con las demás políticas sectoriales, como una necesidad sustancial para el OT. Se pone especial cuidado en la preservación monitoreada de las fuentes de recarga de acuíferos, y en el mantenimiento controlado de la calidad y cantidad de los niveles de agua subterránea.

El diagnóstico provincial elaborado para el PPOT permite identificar 7 (siete) problemas estructurantes, para los que se definen objetivos, programas, subprogramas y proyectos (Fig. N° 5).

Fig. N° 5: Estructura del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial



Fuente: Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, esquema realizado a partir de Ley Provincial N.º 8999 (2017).

En este esquema de contenidos del PPOT, puede observarse que el Problema 7 deriva en el objetivo 7 sobre gestión integrada de los recursos hídricos y se formula un programa específico. Estos programas se plantean desde una visión transversal del OT provincial y los temas críticos que han estructurado su territorio.

El objetivo 7 del PPOT consigna lo siguiente:

Objetivo 7: Impulsar la gestión integrada del recurso hídrico como elemento estratégico para el ordenamiento territorial, propendiendo a la preservación del recurso, la eficiencia de su uso y la garantía de su acceso para el consumo humano y las actividades productivas. Las actuales condiciones de uso y la demanda creciente del recurso y el cambio climático imponen la necesidad de contar con una Gestión Integrada del recurso hídrico (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017).

Se formulan directrices, que son pautas que diferentes organismos provinciales deben atender para lograr la gestión integrada y horizontal del territorio. Expresan las situaciones que deberían articularse y legislarse a partir de las modificaciones de la Ley de Aguas. No obstante, el PPOT hace hincapié en los procedimientos de articulación interinstitucional: integrar la política hídrica en

sus distintos usos a la gestión del Ordenamiento Territorial: garantizar el manejo del agua de manera sustentable, promover el impulso por parte del DGI para la recarga artificial del agua subterránea para afrontar la variabilidad climática, la conformación y mejoras ambientales en los A. C. R. E. S (áreas de cultivos restringidos especiales), la priorización por parte del EPAS de obras de saneamiento de efluentes cloacales en áreas de fragilidad ambiental, la planificación de ampliaciones y mejoras por parte de la Dirección de Hidráulica del sistema de drenaje urbano con el objeto de minimizar los riesgos, la implementación del cegado de perforaciones que puedan comprometer la sustentabilidad de los acuíferos del segundo y tercer nivel de saturación permanente, la exigencia por parte de la Dirección Provincial de Catastro, previo a la autorización de nuevos fraccionamientos o loteos, de las obras de infraestructuras básicas de agua potable y saneamiento especialmente en territorios clasificados como interfaz, áreas rurales y piedemonte.

Así como las directrices se formulan para ser aplicadas por los organismos provinciales, los lineamientos se plantean para ser aplicados por los Municipios, tanto en sus planes de ordenamiento territorial como en la gestión del territorio. Se mencionan la necesidad de la gestión integrada de los recursos hídricos como aspecto indisociable del ordenamiento territorial y la gestión ambiental, la incorporación de criterios de gestión sustentable de acuíferos, la articulación de las inversiones de obra pública con la sustentabilidad del recurso hídrico en obras referidas a drenaje urbano, colectoras cloacales y abastecimiento poblacional mediante fuentes subterráneas, la exigencia de obras de infraestructuras básicas de agua potable, saneamientos, nexos y obras complementarias en las instrucciones municipales de loteos, la articulación con el DGI para posibilitar el acceso al agua subterránea a los fines de potenciar nodos estructurantes y polos de desarrollo en tierras no irrigadas, la articulación con la Dirección Provincial de Hidráulica para planificar adecuadamente el sistema de drenaje urbano con el objeto de minimizar los riesgos y el trabajo junto a la Dirección General de Escuelas para desarrollar materiales didácticos sobre la relación agua y territorio y concientización en hábitos adecuados de consumo del agua.

En el análisis de los planes municipales de OT de los Departamentos que conforman el AMM, puede afirmarse el tema del agua es considerado en las fases de diagnóstico, pero prácticamente no vinculado a las fases de propuestas de planificación. Se manifiesta claramente la necesidad de articulación interinstitucional, pero no se articulan con las propuestas críticas. Entre los Departamentos que conforman el AMM se destaca el caso del Departamento de Guaymallén, en cuyo PMOT se realiza un profundo diagnóstico y unas certeras

líneas estratégicas de planificación a partir de la decisión de conservar el cinturón verde, que en este caso es fundamentalmente hortícola.

En el Programa 7 desarrollado en el PPOT se definen subprogramas y proyectos, vinculados al área de estudio del presente trabajo:

- Proyecto 1: Drenaje Urbano: Planificar la Inversión en obras de drenaje y/o desagüe urbano para amortiguar el riesgo aluvional e inundación por parte de los privados y el propio Estado en todo emprendimiento residencial. Será desarrollado por los Municipios, Dirección de Hidráulica y el DGI.
- Proyecto 2: Mejora de las redes de distribución de agua potable: Tiene por objeto disminuir las pérdidas producidas por cañerías obsoletas, perdidas, problemas de presión, tamaño de las redes, etc. Será desarrollado por el EPAS.
- Proyecto 3: Tratamiento de efluentes cloacales: Aumentar el número de conexiones a la red de líquidos cloacales. Abandono progresivo de los pozos ciegos como sistema de tratamiento. Será desarrollado por el EPAS (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017)

Como puede observarse, se plantea el problema hídrico desde la necesidad de lograr una gestión integrada del mismo a través de la articulación de las diferentes políticas sectoriales y los diferentes organismos con competencia en el tema.

Instrumentos del OT

Se estima que para que una política territorial pueda efectivizarse es necesario contemplar instrumentos que puedan promover o desalentar actividades, como también introducir procedimientos administrativos de gestión innovadores. Por ello, dentro del PPOT se definen instrumentos de OT o planificación, económicos, de coordinación y control, como es la clasificación del territorio provincial en áreas urbanas, de interfaces, naturales y bajo regímenes especiales con el objetivo de contar con pautas generales para cada área definida. Es el caso de la "Densificación urbana" en el AMM, en la que se obtiene un área dentro del cual se deberá priorizar la ocupación y densificación, con el fin de optimizar la infraestructura ya instalada y evitar que continúe el avance urbano sin planificación, pauta que es de enorme importancia para la Seguridad Hídrica.

En las áreas de interfaces y debido a la importancia que reviste la preservación de la sustentabilidad de ellas, es necesario establecer regulaciones en el marco de los planes municipales, específicamente a través de la zonificación y los instrumentos asociados a esta: instrumentos económicos, de coordinación y de planificación. Con ese fin se consideran dimensiones de análisis basadas en criterios científico-técnicos que fueron el resultado del trabajo de un equipo interdisciplinario e interinstitucional⁶⁰, durante los años 2015 y 2016.

⁶⁰ APOT, INTA, INA, IDR, DGI, Municipios y Secretaría de Agricultura Familiar de Nación.

Las dimensiones definidas fueron: aptitud de suelo; capacidad de carga; redes de riego y drenaje; acuíferos; singularidad y paisaje; redes de infraestructuras básicas; red vial; multifuncionalidad; encadenamiento productivo; economía de localización y aglomeración; y compatibilidad e incompatibilidades de uso. En este proceso se presta especial atención al Cinturón Verde del AMM y al Piedemonte del AMM.

El cinturón verde del AMM se ve configurado de dos formas diferentes: aquel que muestra actividades agrícolas homogéneas y que puede caracterizarse como área rural y aquel que se encuentra contiguo al área urbana recibiendo las mayores presiones de la alta demanda de inversión inmobiliaria con actividades heterogéneas propias de áreas de interfaz. En la franja que limita con el área urbana (interfaz) se experimentan procesos de competencia de usos de suelo: por un lado, la actividad agrícola y por el otro lado el avance de la actividad urbana. Por ello, se contempla una serie de subprogramas para el manejo integrado del Cinturón Verde del AMM⁶¹ y para el resto de los cinturones verdes del territorio provincial⁶², en cuyas definiciones se incluyen las cuestiones inherentes al recurso hídrico.

El Piedemonte ubicado al oeste del AMM ha sido objeto de un avance no controlado de la urbanización y sujeto a una elevada presión antrópica. Esto ha generado aumento de la desertificación, riesgo aluvional y de incendios, extracción irracional de áridos, presencia de basurales y otros, por lo que deberán preservarse sus condiciones físicas naturales, aplicando restricciones de uso, y un modelo de ocupación adecuado a las mismas, en el marco de una estrategia de planificación que minimice los impactos ambientales⁶³.

En el caso de los Cinturones Verdes es necesario implementar acciones para la preservación de su función tanto ambiental como productiva. Para ello se deben caracterizar y zonificar en el marco de los planes municipales vinculando con los instrumentos económicos, de coordinación y de planificación. De esta acción que deben ejecutar los municipios, se pone especial énfasis en que se incorporen acciones específicas tendientes a regular el cambio de uso del suelo en función de respetar los directrices, lineamientos y programas del PPOT.

Los instrumentos económicos se configuran como un sistema de incentivos que orientan las decisiones y comportamientos económicos de los agentes hacia los objetivos de desarrollo sostenible y equilibrio territorial, en concordancia con la legislación vigente en la Provincia en materia ambiental y territorial. Estos

⁶¹ Subprograma 1B, Proyecto 5, PPOT.

⁶² Subprograma 2A, Proyecto 5, PPOT.

⁶³ El piedemonte queda contemplado dentro del Subprograma 1B, Proyecto 4 y el del resto de los Piedemontes en el Subprograma 2A, Proyecto 6.

instrumentos se utilizan complementariamente entre sí y deben favorecer los criterios de zonificación establecidos en el PPOT y en los PMOTs. Es una de las innovaciones que podría hacer efectiva y concreta la política territorial, alentando o desalentando actividades.

Los instrumentos económicos se pensaron para que fueran reglamentados en el marco del PPOT, y su desarrollo en términos legales y técnicos deberá ser coordinado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas como autoridad de aplicación y en coordinación con la APOT y los organismos con incumbencia en su elaboración y aplicación⁶⁴. Se presume que no existió la firme decisión política de avanzar en ese sentido, probablemente por las pugnas políticas existentes entre áreas de gestión estatal provincial organizadas tradicionalmente en forma de compartimientos estancos y con una acentuada verticalidad. Los consensos que se deben construir y las transformaciones procedimentales y administrativas requieren nuevas formas de gestión institucional.

Otro instrumento económico que el plan expone es la Unidad Económica Mínima Sustentable, mediante el cual se busca regular la división de la tierra y garantizar la sustentabilidad del uso del suelo a través de superficies de manejo adecuado para que no se tornen improductivas y/o para que no cambien patrones culturales de organización territorial. También, y en consonancia con el anterior, no se ha avanzado en la aplicación real del mismo.

La compensación por servicios ambientales es el tributo que los beneficiarios o usuarios de un servicio o bien ambiental abonan debido al disfrute o uso de la externalidad positiva generada. El objetivo es la implementación de actividades productivas compatibles con la salud ambiental, preservación, conservación o recuperación de servicios o bienes ambientales. Existen diversos tipos de servicios ambientales: relacionados con la conservación de cuencas hidrográficas, belleza escénica o paisaje (para recreación o turismo), biodiversidad (conservación de recursos genéticos, conservación de especies raras o en peligro de extinción y de ecosistemas), captación y almacenamiento de carbono, entre otras⁶⁵. Este instrumento económico también se encuentra expuesto en el PPOT, pero no se avanza en la aplicación concreta del mismo a nivel provincial, si bien se han hecho avances en el caso de planes municipales como el PMOT de Guaymallén, desarrollando un diagnóstico de las áreas cultivadas del mismo y la zonificación resultante de este.

Los puntos de contacto entre la política de agua y la de OT

Participación social

⁶⁴ Ver punto 5.3 Instrumentos económicos PPOT, Ley Provincial N.º 8999, p. 86.

⁶⁵ PPOT, Ley Provincial N.º 8999, p. 90.

El nivel de participación de los usuarios en la gobernanza del agua, derecho garantizado constitucionalmente, es escaso. En las asambleas de las Inspecciones de Cauce, ámbito en el que se discute el presupuesto y tributos que perciben los consorcios y la elección de sus autoridades, los niveles de participación alcanzan un 25 % del padrón. Más bajo es aún el nivel de participación de mujeres⁶⁶. En el caso de ciudadanos, usuarios indirectos del sistema, es casi nula la participación en los temas hídricos excepto grupos aislados movidos por intereses políticos.

En el caso de los procesos participativos de los planes municipales de OT, los problemas vinculados al agua (escasez, falta de infraestructura, problemas de servicios, etc.) generalmente salen a la luz en las audiencias públicas⁶⁷, pero estas no son vinculantes y los avances concretos que puedan hacerse no están a la altura de las circunstancias y las problemáticas del escenario actual.

Estructura urbana y esquema de infraestructura hídrica

El actual modelo de crecimiento del AMM a partir del siglo XX, acentúa los procesos de expansión urbana difusa, con multiplicidad de actores y competencias en materia hídrica que exigen coordinación interadministrativa que no siempre se concreta. Ello trae aparejado, en algunos casos, una dilución de la responsabilidad gubernamental en todas sus escalas.

Se advierte que el modelo urbano de Mendoza se estructuró a partir de los canales de riego, y el crecimiento sobrepasó el trazado del sistema de riego. Las colectoras aluvionales y acequias, desembocan en el canal matriz Cacique Guaymallén donde se produce un grave problema de contaminación, por el arrastre de residuos sólidos urbanos. El crecimiento urbano en el piedemonte, área frágil y sometida a riesgo aluvional, se ha producido sin infraestructura básica. En él existen 50 operadores privados aproximadamente, y hay 96 emprendimientos tramitándose, a lo que debe adicionarse que los emprendedores inmobiliarios particulares presionan también con el desarrollo de la ciudad hacia zonas de interfaz, burlando sistemáticamente los procedimientos administrativos y legales para la instalación de loteos. Por su parte el Estado en sus intervenciones para vivienda social, busca el menor costo posible en lotes, lo que implica ocupación de áreas con problemas como los descriptos.

Los datos demuestran este desfase en la cuenca: se encuentran empadronadas ante el DGI en la categoría "abastecimiento poblacional", 8186 hectáreas de aguas superficiales; en materia de aguas subterráneas se registran

⁶⁶ Información proporcionada por el Departamento General de Irrigación.

⁶⁷ Esta afirmación deriva de un análisis comparativo de los planes municipales de OT que se realiza en el marco del proyecto CLIMAT AM SUD que da origen a este artículo.

302 perforaciones destinadas a ese uso, y existen 32.907 hectáreas afectadas al “Uso Recreativo Urbano” que encubren el uso urbano de agua en barrios privados destinada a usos no productivos⁶⁸.

Similar situación se presenta en materia de aguas subterráneas, ya que de los relevamientos realizados se observa la existencia de barrios urbanos o semiurbanos que utilizan agua de perforaciones inscriptas para uso agrícola, uso común o directamente clandestinas.

En los planes de ordenamiento territorial municipal, las áreas planificadas para la expansión urbana presentan diferentes características: las netamente urbanas y las que contienen áreas de piedemonte, la que tiene sectores donde actualmente se distribuye agua en camiones a aquellas viviendas que no tienen conexión a alguno de los pozos. Se desarrollan independientemente de las certezas sobre la provisión de agua en el futuro y sin consciencia plena sobre los riesgos hídricos. Tal es el caso de Capital, Godoy Cruz, Las Heras y Luján de Cuyo. En este último municipio, conforme a estimaciones de demanda futura para un horizonte temporal de 30 años promedio, se estima un crecimiento de 70.000 parcelas/cuentas que será necesario dotar como mínimo de un suministro básico de agua y saneamiento. Hoy, el municipio en su carácter de operador de agua potable y saneamiento abastece 40.000 cuentas, es decir que para 2050 se prevé que duplicaría la demanda de agua urbana, sin la adecuada previsibilidad de disponer de la misma.

Por otro lado, en el caso de la expansión urbana hacia las áreas cultivadas, no solo se trata de un cambio en la demanda, sino la pérdida de una cantidad de infraestructura instalada para la distribución de agua de riego y explotación de acuíferos. Esta situación también muestra la estaticidad de las normativas vinculadas al agua y al territorio, lo que deriva en un problema profundo de desenchaje de la normativa con la situación real.

Los planes municipales de OT mencionan el reúso de las aguas grises lo que demanda mayor coordinación con el DGI, sin embargo, no se proponen procedimientos concretos para lograr este objetivo.

Coordinación de la planificación territorial e hídrica

En Mendoza, el modelo de desarrollo y ocupación territorial ha sido organizado a partir de la asignación del agua en oasis artificiales para un desarrollo intensivo

⁶⁸ La resolución 620/18 del DGI, dispuso la creación de la categoría uso “Recreativo Urbano”, para ser aplicado a propiedades urbanas cuya superficie sea hasta 750 m², siempre y cuando se encuentren ubicadas en zonas urbanas conforme el *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial* o la zonificación vigente, y se destinen a riego de jardines, llenado de piletas y otros usos recreativos sin fines comerciales, sociales o deportivos.

de las actividades antrópicas, por lo que resulta indispensable una sólida coordinación entre la gestión territorial y la gestión hídrica.

La Constitución provincial ha dispuesto que los derechos a nuevos usos del agua deben ser concedidos legislativamente, con una exigente mayoría especial⁶⁹, con base en un estudio técnico previo que sobre la disponibilidad hídrica debe realizar el DGI⁷⁰, siendo tales derechos inherentes al predio al que se conceden lo que impide su traslación a otros ámbitos territoriales⁷¹. A su vez, se dispone que las grandes obras que resulten necesarias a tal fin, serán autorizadas por ley⁷². La autoridad encargada de tales informes hídricos ante la autoridad legislativa, así como de la aplicación del régimen de las aguas, ha sido dotada de particulares rasgos de autonomía⁷³, lo que potencia la independencia con respecto a las restantes autoridades administrativas responsables de aplicar otros regímenes, como los referidos a ambiente o territorio, ordenamiento territorial y ambiental en la Provincia de Mendoza.

Por su parte el esquema regulatorio fijado en las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental derivado del art. 41 CN ha sido complementado en la Provincia de Mendoza mediante las Leyes N.º 5961, 8051, 8195/2010 y 8999. Asimismo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS) y el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, por su parte, ha contemplado diversos aspectos que hacen a la coordinación de la variable territorial con la gestión del recurso hídrico.

Conforme dicha norma, se procurará un desarrollo territorial atendiendo la variable hídrica⁷⁴ clasificando al territorio en función del uso del agua⁷⁵. Además, dentro del contenido fijado por el art. 21 para el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, se procuran acciones necesariamente conexas a la gestión hídrica, sobre desertificación, salinización, erosión y degradación de los suelos y contaminación hídrica, las cuales deberían ser coordinadas, conforme afirma la propia ley, con las acciones establecidas en los demás planes (inc. v).

El mismo art. 21 impone una coordinación entre los instrumentos propios de la gestión del agua y del territorio, al contemplar dentro del contenido del PPOT el “adherir” a las políticas sobre Cuencas Hidrográficas definidas por el DGI y las decisiones que determine la Legislatura para otorgar nuevas concesiones o ampliaciones de las zonas bajo riego (inc. g).

⁶⁹ Art. 195 CM.

⁷⁰ Art. 194 CM.

⁷¹ Art. 186 CM.

⁷² Art. 192 CM.

⁷³ Arts. 188 y siguientes, CM.

⁷⁴ Ley N.º 8051 (art. 3 incs. a), b), c) y i), art. 4 incs. b) y h)).

⁷⁵ Ley N.º 8051 art.14.

Se establece que “la aplicación e interpretación de las disposiciones de esa norma deberá basarse en diversos principios y normas, resaltando en particular el Régimen Especial en materias de agua que conforman los arts. 186 a 196 de la Constitución Provincial y los principios básicos de inherencia del derecho del agua al predio, la concesión de derechos mediante Ley, la naturaleza extra poder y la autonomía política del DGI y su competencia sobre todos los asuntos referidos a la irrigación, entendiendo que: en la política de Ordenamiento Territorial, se debe tener la necesaria coordinación con la autoridad de aguas, sobre la base de dichas normas constitucionales y teniendo en cuenta la Ley de Aguas, la Ley de Aguas Subterráneas y la Ley 6405, que establece el funcionamiento de las organizaciones de usuarios hídricos de la Provincia.

Para hacer efectiva tal coordinación la LOTUS incorpora al DGI dentro de los órganos consultivos que crea (arts. 8 y 40), con la finalidad de dar posibilidad al diálogo institucional entre las autoridades responsables de aplicar el régimen territorial y las propias del agua.

Conclusiones

La planificación territorial e hídrica cuenta con vasta normativa e instrumentos que deberían facilitar la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca del río Mendoza, sin embargo, el problema es la puesta en marcha de los instrumentos territoriales y económicos contemplados desde el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, ya que su aplicación depende de concretar reingenierías administrativas y financieras que implican un gran riesgo político, decisión que no ha sido enfrentada desde su sanción.

Urge una mayor coordinación interinstitucional y la conformación de una autoridad única del agua para abordar, junto con los municipios, el desarrollo territorial sostenible especialmente en las zonas de interfaz y rurales y que gestionen de forma integrada las aguas de riego, las aguas residuales y tratadas y el riesgo hídrico.

Por otro lado, es sumamente necesario una actualización y unificación de las normas sobre el recurso hídrico. Como se menciona en el texto, se trata de una ley que data del siglo XIX, y que no responde a las demandas y problemáticas actuales. Este trabajo es un aporte a los ejes fundamentales para impulsar el cambio⁷⁶.

Las autoridades territoriales e hídricas deben incentivar la participación de los ciudadanos y usuarios para enfrentar las actuales problemáticas que afectan al recurso hídrico, en particular la sequía, los altos niveles de consumo y la contaminación de cauces por residuos sólidos urbanos. En este punto es

⁷⁶ En la actualidad el DGI está trabajando en la redacción de un Código de Aguas para la Provincia.

fundamental la promoción de la ciudadanía y las empresas como sujetos de ordenamiento territorial y corresponsables del logro de la sustentabilidad ambiental.

El cambio climático constituye un desafío a corto y largo plazo, por lo que resulta urgente replantear la planificación territorial y urbana de la cuenca del río Mendoza que, si bien tiene un marco legal bastante desarrollado, se advierte que no resulta efectivo con respecto a los tiempos en los que se requiere respuestas a la gestión de estos recursos. A esta situación se adicionan otros factores, como la falta de coordinación de los actores principales, falencias en la participación y decisiones políticas y económicas que impiden alcanzar un grado de gestión hídrica y territorial óptima.

Lograr estos cambios implica un compromiso político que excede, a veces, los esfuerzos que se modulan entre períodos electorarios. Por otro lado, es necesaria la innovación de nuevos instrumentos administrativos que promuevan (exijan) el ejercicio de la articulación interinstitucional tanto desde lo normativo como desde lo ejecutivo.

Referencias bibliográficas

- Agencia Provincia de Ordenamiento Territorial. (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- Andino, M. y Diaz , D. (2001). Las Inspecciones de Cauce y su reconocimiento procesal como personas jurídicas. *La Ley Gran Cuyo*, 6(2), 252-260.
- Bahri, A. (2011). Towards integrated urban wáter managment. Asociación Mundial para el Agua.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2019). Estrategias de desarrollo integral para el área metropolitana de Mendoza. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/estrategias-de-desarrollo-integral-para-el-area-metropolitana-de-mendoza/>
- Departamento General de Irrigación. (2024). IDE Irrigación - Servidor de Mapas. Departamento General de Irrigación. <https://ide.irrigacion.gov.ar/mapstore/>
- D'Inca, M. V. y Berón, N. M. (2013). Expansión urbana de ciudades intermedias: Modelos de desarrollo y legislación. Reflexión a partir del caso del Gran Mendoza, Argentina. *Geo UERJ*, 1(24), 256-284. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2013.6916>
- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2001). Crisis de Gobernabilidad en la Gestión del Agua. CEPAL.
- López Vera, F. (2002). Tres cuestiones sobre la sostenibilidad del aprovechamiento de los recursos hídricos. *Encuentros Interdisciplinarios*, (10), 1-7. [http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistanº10/Fernando %20Lopez-Vera.pdf](http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistanº10/Fernando%20Lopez-Vera.pdf)
- Martín, L. (2020). Emergencia hídrica, ambiental y climática. Elementos para su configuración y relación en el Estado de Derecho. *ReDeA*, 14(14), 227-256. <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9731>

Molina, G. E., Arboit, M. E., Maglione, D. S., Sedevich, A. M. y Mutani, G. (2020). Estudio de expansión urbana, crecimiento poblacional, consumos energéticos e índices de vegetación en el Área Metropolitana de Mendoza. AREA - Agenda De Reflexión En Arquitectura, Diseño Y Urbanismo, 1(26), 1-21. <https://area.fadu.uba.ar/area-2601/molina-et-al/>